

obachter in den Jahren 1986/87 die Lage leicht zu entspannen schien – so gab es Hinweise auf eine beginnende etwas größere Toleranz beim Gebrauch der kurdischen Sprache –, wird die Situation seit Ende der achtziger Jahre von einer vorher kaum erlebten Eskalation gekennzeichnet. Die türkische Armee tritt immer offener als bloße Besatzungsmacht auf, und die kurdische Bevölkerung antwortet auf die Repression in einer Weise, die schon mit der palästinensischen Intifada verglichen worden ist. War die militante und zum Teil terroristische PKK (die Arbeiterpartei Kurdistans) noch vor zwei oder drei Jahren von der Bevölkerung eher distanziert bis kritisch bewertet und meist abgelehnt worden, so hat sich das zunehmend geändert. Die brutale Unterdrückung durch das türkische Militär hat unter den Kurden die Bereitschaft gestärkt, sich nun auch mit radikalen und gewaltsamen Mitteln zu wehren. Die PKK ist heute auf dem Weg, in Türkisch-Kurdistan als Befreiungsbewegung akzeptiert zu werden, was dem intransigenten und brutalen Vorgehen der türkischen Armee geschuldet ist.

Insgesamt ist heute eine Lösung der ›kurdischen Frage‹ nicht in Sicht, in keinem der beteiligten Länder, und weder auf politischem noch auf militärischem Weg. Eine Lösung aus der Region selbst heraus ist höchst unwahrscheinlich, vermutlich unmöglich. Zu sehr sind die Probleme der Kurden in das regionale Konfliktfeld integriert, zu sehr sind auch existentielle wirtschaftliche Interessen der Akteure berührt, und zu sehr spielen zusätzlich immer wieder Großmächte die Regierungen und kurdischen Bewegungen der Region gegeneinander aus. Eine Lösung der kurdischen Frage ist trotz der offensichtlichen Schwierigkeiten notwendig und dringlich. Hier wäre eine internationale Initiative – etwa im Rahmen der Vereinten Nationen – denkbar und wünschenswert. In diesem Rahmen würden sich zumindest die Spielräume für Teillösungen ausloten lassen.

Unter den Staaten der internationalen Gemeinschaft wird die kurdische Sache freilich so schnell einen Anwalt nicht finden: So werden jene, die vor dem Hintergrund des Konflikts um Kuwait auf eine kurdische Insurrektion gegen den irakischen Diktator Saddam Hussein hoffen mögen, gewiß nicht die Anliegen der Kurden in der Türkei verfechten. Doch im Zeichen der weltweiten Diskussion um Menschenrechte und Selbstbestimmung wird sich die Stimme von draußen in den internationalen Gremien nicht auf Dauer überhören lassen.<sup>17</sup>

- 1 Stephen C. Pelletiere, *The Kurds: An Unstable Element in the Gulf*, Boulder 1984, S.57f.
- 2 Pelletiere (Anm.1), S.59f.; Nader Entessar, *The Kurds in Post-revolutionary Iran and Iraq*, in: *Third World Quarterly*, Vol.6, October 1984, S.916.
- 3 Peter Sluglett, *The Kurds*, in: CARDRI (ed.), *Saddam's Iraq – Revolution or Reaction?*, London 1989, S.185.
- 4 Anthony Hyman, *Elusive Kurdistan – The Struggle for Recognition*, Centre for Security and Conflict Studies, London 1988, S.3.
- 5 Martin van Bruinessen, *The Kurds between Iran and Iraq*, in: *MERIP Middle East Report*, July/August 1986, S.16.
- 6 Siehe Anm.5.
- 7 Pelletiere (Anm.1), S.126ff.
- 8 Zitiert nach: Entessar (Anm.2), S.920.
- 9 Mohammed H. Malek, *Kurdistan in the Middle East Conflict*, in: *New Left Review*, May/June 1989, S.81ff.
- 10 Zu den iranischen Kurden zur Zeit der Revolution siehe: Richard Sim, *Kurdistan: The Search for Recognition*, in: *Conflict Studies*, No.124, November 1980, S.4–9.
- 11 Prägnant zu den innerkurdischen Konflikten während des Golfkrieges: van Bruinessen (Anm.5), S.14.
- 12 Malek (Anm.9), S.87.
- 13 Entessar (Anm.2), S.923.
- 14 Van Bruinessen (Anm.5), S.19.
- 15 Hyman (Anm.4), S.14.
- 16 Malek (Anm.9), S.92.
- 17 In einer Aktuellen Stunde zur Zwangsumsiedlung der irakischen Kurden und zur Notwendigkeit bundesdeutscher Hilfe wies der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, am 22.Juni 1989 im Deutschen Bundestag darauf hin, daß die durch die irakischen Maßnahmen verletzten elementaren Menschenrechte »universalen Charakter« besitzen: »Der Irak ist Mitglied der Vereinten Nationen und muß sich wie alle anderen Staaten an diese Verpflichtungen halten. Und es ist Recht und Pflicht aller Mitgliedstaaten, auf die Einhaltung der Menschenrechte weltweit zu achten.«

## St. Helena oder Nürnberg?

### Die Grenzen der strafrechtlichen Verantwortung im Völkerrecht

HERMANN WEBER

Die irakische Invasion Kuwaits vom 2.August 1990 und die nach Beendigung der Kampfhandlungen erfolgte Annexion des besetzten Staates haben weltweit Empörung ausgelöst. Es war die spezifische Dreistigkeit, mit der Irak im Schatten des sich beschleunigenden Abbaus der Ost-West-Konfrontation und unter bewußter Ausnutzung des öffentlichen Eindrucks, er wolle den politischen Konflikt mit Kuwait im Wege der Verhandlungen lösen, zum Angriff geschritten ist und seine Beute durch Geiselnahme von Tausenden ausländischer Bürger in Irak und in Kuwait bis heute zu sichern sucht. Die im Zuge der Invasion bekanntgewordenen Begleiterscheinungen (Plünderungen, Folterungen, Drangsalierung der diplomatischen Missionen und ihres Personals in vielfältiger Weise) haben dem irakischen Vorgehen zusätzliche Schärpen im Sinne eines Bruchs fundamentaler internationaler Verpflichtungen verliehen.

#### ZUR ROLLE DES SICHERHEITSRATS

Noch am Tage der Invasion machte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen von seinen Rechten nach den Artikeln 39 und 40 der UN-Charta Gebrauch und verurteilte das Vorgehen

Iraks in Kuwait als Friedensbruch. Diese Beschreibung und die Forderung nach sofortigem und bedingungslosem Rückzug der irakischen Invasionstruppen qualifizieren den Irak als Aggressor im Sinne der UN-Charta, vor allem des in ihrem Art.2 Abs.4 niedergelegten Gewaltverbotes, aber auch zahlreicher anderer zwingender Vorschriften des universell geltenden Völkerrechts. In mehreren nachfolgenden Resolutionen hat der Sicherheitsrat die Verurteilung Iraks präzisiert und zahlreiche Verstöße gegen elementare Normen des zwischenstaatlichen Verkehrs und des humanitären Völkerrechts benannt. Im einzelnen bestätigte der Sicherheitsrat Kuwait das Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung nach Art.51 der Charta, sprach ein Wirtschaftsembargo nach Art.41 aus und erklärte die Annexion Kuwaits durch Irak für null und nichtig. Irak wurde ferner aufgefordert, allen Ausländern die freie Ausreise zu ermöglichen und zugleich alles zu unterlassen, was ihre persönliche Sicherheit beeinträchtigen könnte. Der Irak wurde auch aufgefordert, den freien Zugang zu den diplomatischen und konsularischen Vertretungen wieder zu gewährleisten sowie die Anordnungen über deren Schließung in Kuwait und über den Entzug der Immunität ihres Personals zu widerrufen.

Als Irak diesen und anderen Anordnungen des Sicherheitsrats nicht Folge leistete, verfügte der Rat eine Seeblockade gegenüber Irak, indem er diejenigen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die im Persischen respektive Arabischen Golf See- und Luftstreitkräfte zusammengezogen hatten, dazu ermächtigte, unter seiner Weisungsbefugnis den von und nach Irak gehenden Frachtverkehr über See zu kontrollieren, um die strikte Anwendung des Handelsembargos sicherzustellen. In zwei Resolutionen des Sicherheitsrats wurde Irak an seine internationalen Verpflichtungen gegenüber den diplomatischen Missionen, ihrem Personal und den Ausländern, die dort Schutz gesucht haben, erinnert. Schließlich brandmarkte der Sicherheitsrat das Vorgehen Iraks gegenüber den ausländischen Missionen und ihrem Personal und die gewaltsame Entführung ausländischer Staatsangehöriger aus diesen Missionen als schwere Verstöße gegen internationales Recht. Die verfügte Seeblockade wurde auf den Luftfrachtverkehr von und nach Irak ausgedehnt und Irak mit Maßnahmen bedroht, die über die bisher beschlossenen Zwangseingriffe hinausgehen. Um seiner Warnung Nachdruck zu verleihen, aktivierte der Sicherheitsrat den aus den Generalstabschefs der Ständigen Mitglieder oder ihren Vertretern bestehenden Generalstabsausschuß (Art.47), der bislang ein Schattendasein führte, um über solche Zwangsmaßnahmen zu beraten. Ende November schließlich stellte der Rat Irak ein bis zum 15. Januar 1991 befristetes Ultimatum zur Räumung Kuwaits; für den Fall der Nichtbefolgung hat Irak mit dem Einsatz »alle(r) erforderlichen Mittel« gegen sich zu rechnen.<sup>1</sup>

So gesehen erscheinen die von Irak zu verantwortenden Rechtsverstöße durch die Resolutionen des Sicherheitsrats völkerrechtlich geklärt, zumal Irak in diesen keinerlei entlastende Gesichtspunkte objektiver oder subjektiver Natur zugestanden wurden. Trotzdem hielten führende Repräsentanten einzelner Staaten die bloße Mobilisierung des Sicherheitsrats, um den Rechtsverstößen Iraks zu begegnen, für nicht ausreichend. Sowohl US-Präsident George H.W. Bush als auch die damalige britische Premierministerin Margaret Thatcher verlangten mehrmals in öffentlichen Erklärungen zusätzlich die Bestrafung Saddam Husseins als den Hauptverantwortlichen für den Aggressionsakt und die fortgesetzten Verstöße gegen grundlegende Normen des Völkerrechts. Dabei beriefen sie sich auf die Nürnberger Prinzipien, die gegenüber den deutschen und japanischen Hauptkriegsverbrechern nach 1945 zur Anwendung gelangten und zu zahlreichen Urteilsprüchen wegen des Verbrechens der Planung, Vorbereitung und Durchführung eines Angriffskrieges, wegen Verbrechen gegen die Menschheit und wegen Kriegsverbrechen führten. Der Sicherheitsrat selbst ist nicht so weit gegangen: In seiner Resolution 674(1990) vom 29. Oktober hat er nur die Verantwortung Iraks für alle im Zusammenhang mit der Invasion und Annexion Kuwaits angerichteten Schäden sowie für Verstöße gegen den internationalen Menschenrechtsstandard und andere internationale Rechtsnormen betont und alle Staaten aufgefordert, Informationen über solche Rechtsverstöße dem Sicherheitsrat zu übermitteln. Im Blick auf künftige Entschädigungsforderungen hat der Sicherheitsrat die Staaten nur *gebeten*, Informationen zu sammeln.

Für eine gegen Saddam Hussein gerichtete Anklage vor einem internationalen Gericht nach dem Muster des Nürnberger Militärgerichtshofs reichen die bisherigen Feststellungen des Sicherheitsrats nicht aus. Zwar sind die Anordnungen dieses Gremiums nicht nur an Irak als völkerrechtlich maßgeblichen Adressaten, sondern implizite auch an Saddam Hussein gerichtet, der in seiner Person alle entscheidenden Funktionen in Irak (nämlich die des Staatspräsidenten, des Regierungschefs und des Oberbefehlshabers über die Streitkräfte) ausübt und insoweit auch die tatsächliche Verantwortung für alle relevanten politischen und militärischen Entscheidungen seines Landes trägt. Für die strafrechtlichen Folgen dieser Verantwortung sind jedoch zusätzliche Feststellungen zur persönlichen Haf-

tung in der Frage der Invasion, Annexion, Geiselnahme, Verletzung des Diplomatenstatus, des fremdenrechtlichen Status sowie der vorgeschriebenen Kriegführungsregeln, die auch im verbotenen Aggressionskrieg zu beachten sind, erforderlich. Dazu bedarf es einer eigenen Rechtsgrundlage nach Völkerrecht, weil der Sicherheitsrat als Organ der internationalen Friedenssicherung seine Feststellungen mit dem Ziel der Aufrechterhaltung und der Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trifft und nicht mit dem Ziel, international »Recht« zu sprechen, schon gar nicht in Verbindung mit einer individuellen Schuldzuweisung.

Das Problem, das sich also stellt, ist, wo im Völkerrecht Normen nachgewiesen werden können, die wenn nicht eine Bestrafungspflicht, so doch eine Bestrafungsmöglichkeit gegenüber politisch hauptverantwortlichen Funktionsträgern eröffnen. Diese Frage schließt zwei weitere Fragestellungen ein: Die erste zielt auf die Frage der Rechtmäßigkeit einer Intervention, weil mit einem Bestrafungsverlangen regelmäßig in die Zuständigkeit eines anderen Staates eingegriffen wird, zugleich aber die strafrechtliche Verantwortung des einzelnen, der in Ausübung eines politischen Amtes handelt, in der Staatenpraxis nicht einheitlich beantwortet wird. Eine Individualhaftung für politisches Handeln anzuerkennen, sind die Staaten nur in sehr engen Grenzen bereit. Die zweite Frage hingegen, die mit einer internationalen strafrechtlichen Verantwortung politischer Funktionsträger aufgeworfen wird, zielt auf die politische Opportunität eines Bestrafungsverlangens, selbst da, wo es völkerrechtlich gerechtfertigt ist. Politische Opportunität ist zwar keine Kategorie des Völkerrechts. Da es aber der Staatengemeinschaft an einem Organ fehlt, das *eo ipso* und ohne vorherige Zustimmung betroffener Staaten das internationale Recht durchzusetzen imstande ist, wird jedes Bestrafungsverlangen eines Staates gegenüber einem anderen Staat noch einmal durch politische Interessenüberlegungen relativiert. Auch die UN begreifen sich primär als eine Einrichtung zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erst in zweiter Linie auch ein Organ, um der »Gerechtigkeit« in der Welt zur Durchsetzung zu verhelfen (Art.1 der UN-Charta). Jedes Bestrafungsverlangen, mit dem der Sicherheitsrat befaßt würde, stünde deshalb unter dem Vorbehalt, daß dadurch der Weltfriede nicht zusätzlich gefährdet oder unter der primären Zielsetzung der Vereinten Nationen unververtretbaren Belastungen ausgesetzt wird.

#### ZUM FEHLEN EINER INTERNATIONALEN STRAFGERICHTSBARKEIT

Ausgangspunkt aller Überlegungen zur strafrechtlichen Verantwortung politischer Funktionsträger unter den Kategorien des internationalen Rechts ist die Tatsache, daß es keine generell verbindliche Strafgerichtsbarkeit auf der zwischenstaatlichen Ebene gibt. Der Internationale Gerichtshof im Haag besitzt keine Zuständigkeit für die Durchführung von Strafverfahren. Kodifikationsbemühungen des Völkerbunds in den dreißiger Jahren, der das Attentat auf König Alexander von Jugoslawien und den französischen Minister Barthou in Marseille zum Anlaß nahm, in Ansätzen eine internationale Strafgerichtsbarkeit einzuführen, sind nicht über das Entwurfsstadium hinausgelangt. Gleiches gilt für entsprechende Bemühungen nach dem Zweiten Weltkrieg.<sup>2</sup> Nach wie vor fällt das Bestrafungsrecht gegenüber Individuen, gleich, ob gegen innerstaatliches oder gegen internationales Recht verstoßen wurde, in die Zuständigkeit der Einzelstaaten. Die Abgrenzung des Strafanspruchs mehrerer Staaten erfolgt dabei im Regelfall nach dem Territorialitätsprinzip, in besonderen Fällen auch nach dem Personalitätsprinzip. Im Klartext bedeutet dies: Die Staaten legen das Gewaltmonopol in der Weise aus, daß sie alle auf ihrem Hoheitsgebiet begangenen Straftaten nach den Kategorien ihrer eigenen Rechtsordnung ahnden. Nur in schwer-

wiegenden Fällen [Kapitalverbrechen] gehen sie über das Territorialitätsprinzip hinaus und verfolgen Auslandstaten, sofern über die Staatsangehörigkeit des Delinquenten ein ausreichender Anknüpfungspunkt für die Strafverfolgung gegeben ist.

Allerdings werden dieser Praxis vom Völkerrecht Schranken gezogen. Beispiele dafür finden sich im Diplomaten- und Konsularrecht, im Fremdenrecht, im Asylrecht und im Auslieferungsrecht. Vor allem das Auslieferungsrecht erlaubt Einblicke, wo die Staaten ihr Strafmonopol eingeschränkt sehen: Im älteren Völkerrecht galten Hochverrat, Majestätsbeleidigung, bewaffnete Rebellion und andere gegen Thron und Regierung gerichtete politische Akte als kriminelle Handlungen, die von der Auslieferungspraxis miterfaßt wurden. Unter dem Eindruck der Ideen der Französischen Revolution setzte dann aber ein Wandel in der Rechtsüberzeugung von der Notwendigkeit der Bestrafung politischer Handlungen ein, der dazu führte, daß politische Straftäter regelmäßig nicht mehr ausgeliefert wurden. Von dieser Privilegierung blieben nur wenige politische Delikte ausgenommen (Attentats- und Anarchisten-Klausel- in Auslieferungsverträgen).<sup>3</sup>

Eine andere Schranke des Bestrafungsmonopols wird den Staaten durch das Kriegsrecht gezogen. Hier stellt sich die Frage der Bestrafungspflicht, also nicht nur der Zuständigkeit, ob vom Bestrafungsmonopol auch Gebrauch gemacht werden soll. Die Frage einer internationalen Bestrafungspflicht hat sich erstmals im 19. Jahrhundert gestellt, als Seeräuberei und Sklaverei als *Delicta iuris gentium*, als Völkerrechtsdelikte, erkannt wurden.<sup>4</sup> Solche Angriffe gegen die internationale Rechtsordnung als Ganze begründen seither keine Ausnahme von der einzelstaatlichen Strafzuständigkeit, sondern echte völkerrechtliche Pflichten; die Staaten sind also gehalten, gesetzliche Grundlagen für die Strafverfolgung zu schaffen. Später ist der Katalog der völkerrechtlichen Bestrafungspflichten erweitert worden. Für das Kriegsrecht enthält Art.1 des Haager Landkriegsabkommens eine entsprechende Bestimmung. Verletzungen des völkerrechtlichen Mindeststandards im Kriege – etwa wahllose Erschießungen, Vergewaltigungen oder Geiselnahme –, wie sie Art.3 aller vier Genfer Rotkreuz-Konventionen von 1949 und neuerdings die Zusatzprotokolle von 1977 statuieren,<sup>5</sup> sind von allen Staaten zu verfolgen, unabhängig davon, ob sie im Einzelfall den jeweiligen Vertragsinstrumenten auch beigetreten sind. Das staatliche Bestrafungsmonopol, die staatliche Strafzuständigkeit und andere Kategorien der Souveränität gewähren den Staaten keinen Handlungsfreiraum. Die Staaten sind zur Strafverfolgung verpflichtet, wo immer grobe Verstöße gegen den internationalen Moral- und Sittenkodex in Rede stehen.

Am Kriegsrecht zeigt sich aber, wo die Grenzen der Bestrafungspflicht nach Völkerrecht liegen. Durch den Einzelstaat zu verfolgen sind nur die nicht kriegsmäßigen Schadenshandlungen – sowohl die durch Kombattanten als auch außerhalb militärischen Handelns begangenen (das heißt kriminellen) Delikte. Tatsächlich blieben aber Kriegsverbrechen häufig ungesühnt, sei es, daß Vorsatz des Delinquenten verneint, sei es, daß Befehlsnotstand angenommen wurde. Die Praxis der großzügigen Zubilligung subjektiver Rechtfertigungs- und Schuld-ausschließungsgründe macht es jedenfalls schwierig, von einer generell anerkannten Bestrafungspflicht nach Völkerrecht zu sprechen, sobald Kriegsverbrechen in Rede stehen.

## ZUR SOUVERÄNITÄT DER STAATEN

An den unbestraft gebliebenen Kriegsverbrechen, über deren grundsätzliche Strafnotwendigkeit sich die Staaten ganz überwiegend einig sind, zeigt sich die politische Brisanz, die so oft einer Strafverfolgung im Wege steht. Der Hinweis auf Katyn, Oradour und My Lai, stellvertretend für unzählige ungesühnte Kriegsverbrechen in aller Welt, muß hier genügen. Es ist aber nicht nur die jeweilige aktuelle politische Brisanz, die sich mit Kriegsverbrechen verbindet und die dann die völkerrechtliche

Bestrafungspflicht als Leerformel erscheinen läßt. Dahinter steht auch ein Prinzip, dem die Staaten absoluten Vorrang einräumen und dessen Veränderung sie mit großem Mißtrauen begegnen. Es ist das Prinzip der Souveränität der Staaten, welches besagt, daß sich die Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft nicht in hierarchischen Beziehungen, sondern auf der Ebene der rechtlichen Gleichheit begegnen. Rechtsverstöße von Staat zu Staat, die Anlaß zu Konflikten geben, aber auch ›Staatsverbrechen‹ werden im internationalen System als prinzipiell ›politische‹ Akte angesehen. Dementsprechend wird das staatliche Handeln dem Staat als Korporation, nicht dem einzelnen als persönlich Haftenden zugerechnet. Eine generelle Bestrafungspflicht für den Fall individuellen Fehlverhaltens, das sich auf politische Funktionsträger erstreckt und ihre Immunität für Handlungen in Ausübung eines Staatsamtes ignoriert, würde die internationale Rechtsentwicklung zurückwerfen auf einen Zeitpunkt, der lange vor dem Westfälischen Frieden (1648) zu suchen wäre. In dieser Zeit wurde die Rechtsordnung noch als eine geschlossene hierarchische Ordnung verstanden, der Krieg wurde als ›Strafgericht‹ geführt und der Unterlegene als Schuldiger persönlich zur Rechenschaft gezogen.<sup>6</sup> Mit dem Übergang vom materiellen und gerechtigkeitsorientierten Kriegsbegriff zum formalen Kriegsbegriff – eine Folge der wechselseitigen Anerkennung politisch verselbständigter Gebietskörperschaften als ›souveräne‹ Staaten – wurde jedoch der Bruch mit der alten Doktrin vom ›bellum iustum‹, dem gerechten Krieg, vollzogen. Krieg wurde nunmehr als ›legal‹ angesehen, wenn nur die allgemeinen Kriegsregeln von beiden Seiten eingehalten wurden.

Der neue Kriegsbegriff unter dem Gebot der Achtung der staatlichen Souveränität stellte auch die Kategorien der individuellen Haftung auf eine neue Grundlage. Der Krieg, der jetzt als politisches Krätemessen eingeschätzt wurde, fand in der Regel seine Beendigung durch einen ›Vertrag‹, welcher im Wege eines Vergleichs die gegenseitigen Rechte und Pflichten für die Zukunft neu bestimmte. Nicht mehr galt es, rückwärtsblickend eine statisch verstandene Rechts- und Friedensordnung wiederherzustellen, sondern vorwärtsblickend wurde veränderten Tatsachen Rechnung getragen, unter wechselseitiger Anerkennung der prinzipiellen Rechtsfähigkeit, um Bedingungen und Voraussetzungen zu schaffen, die die Normalität friedlicher Beziehungen zumindest auf eine überschaubare Zeit gewährleisten konnten.

In dieses Bild paßte nicht der Gedanke, daß politisch Handelnde nachträglich strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Die Friedensverträge enthielten deshalb bis weit in das 19. Jahrhundert hinein sogenannte Amnestieklauseln, in denen sich die Vertragsparteien den wechselseitigen Verzicht auf Ansprüche aus Rechtsverletzungen, die den Krieggrund abgaben oder die aus der Verletzung der Kriegsregeln herrührten, erklärten. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß vom Generalpardon (›oubli général‹) der Friedensverträge die Könige und die Regierungen immer erfaßt waren, und zwar auch dann, wenn der Friedensvertrag keine besondere Bestimmung dazu vorsah.<sup>7</sup>

Die moderne Völkerrechtsentwicklung, wie sie seit der Jahrhundertwende zu beobachten ist, hat trotz prinzipiellen Festhaltens an der Souveränität der Staaten den Grundsatz der strafrechtlichen Freistellung des einzelnen für im Kriege begangene Delikte nicht mehr konsequent aufrechterhalten. Um der öffentlichen Forderung nach einer stärkeren Humanisierung des Krieges nachzukommen, wurde, noch unter Beibehaltung der strafrechtlichen Immunität für politische Funktionsträger, der Grundsatz der Staatshaftung für Kriegsverbrechen von Angehörigen der bewaffneten Macht in das Kriegsvölkerrecht eingeführt. Die auf den Haager Friedenskonferenzen eingeführten Modifikationen, vor allem Art.3 des Haager Landkriegsabkommens zusammen mit der Haager Landkriegsordnung von 1907, waren Teil des internationalen Bemühens, zu einer deutlicheren Beschränkung des freien Kriegführungs-

rechts der Staaten zu gelangen. Diese Bemühungen fanden nach dem Ersten Weltkrieg ihre Fortsetzung in der Gründung des Völkerbundes 1920 sowie in zahlreichen internationalen Konventionen, die auf einen stärkeren Schutz der Kriegsgefangenen, der Zivilbevölkerung im Falle kriegerischer Konflikte und anderer schutzwürdiger Personengruppen und Güter zielten. Allen Neuerungen auf diesem Felde ist gemeinsam, daß sie internationale Schutzpflichten und den Katalog der unerlaubten Kriegsmittel sehr viel deutlicher im Sinne der *delicta iuris gentium* beschreiben, als es bis dahin der Fall war.

Auch die stärkere Betonung der Staatshaftung für krasse Verstöße gegen den internationalen Mindeststandard im Kriege schloß jedoch eine Individualhaftung der für das politische Handeln verantwortlichen Funktionsträger immer noch aus. Unbeschadet einer strafrechtlichen Verantwortung nach innerstaatlichem Recht, blieb dieser Personenkreis nach Völkerrecht weiterhin durch das allgemein anerkannte Rechtsinstitut der strafrechtlichen Immunität des Amtshandelns vor internationaler Strafverfolgung geschützt. Dies zeigt sich deutlich an der spektakulären Bestimmung des Versailler Vertrages vom 28. Juni 1919, der in seinem Art. 227 die Forderung erhob, den abgedankten deutschen Kaiser Wilhelm II. wegen »groben Verstoßes gegen die internationale Moral und die Heiligkeit der Verträge« vor einem internationalen Sondergericht unter Anklage zu stellen.<sup>8</sup> Die niederländische Regierung leistete dem Ersuchen der Alliierten um Auslieferung des Ex-Kaisers nicht Folge, aus dem formalen Grunde, als Nichtvertragspartei des Versailler Vertrages zur Auslieferung nicht verpflichtet zu sein, in Wahrheit aber, weil sie das politische Wirken Wilhelms II., auch wenn ihm eine historische Mitverantwortung am Ausbruch des Ersten Weltkrieges nicht abgesprochen werden konnte, nicht als *delictum iuris gentium* einschätzte. In diesem Zusammenhang ist die Tatsache erwähnenswert, daß die Alliierten auch auf eine eigene Strafverfolgung der Personen verzichteten, die, ohne durch ein politisches Amtshandeln geschützt zu sein, gegen die klassischen Kriegsregeln verstießen hatten.<sup>9</sup>

#### ZUR PRAXIS IN NÜRNBERG UND NACH NÜRNBERG

Der Bruch mit dem Regelprinzip der strafrechtlichen Nichtverantwortung politischer Funktionsträger wurde erst 1945 vollzogen. Das Londoner Protokoll vom 8. August 1945, dem außer den vier Siegermächten in der Folgezeit 22 weitere Staaten beitraten, lieferte die bis dahin fehlende Rechtsgrundlage in einem dem Protokoll als Anlage beigefügten Statut.<sup>10</sup> Es regelte sowohl das Strafverfahren für die Hauptkriegsverbrecher des Zweiten Weltkrieges als auch die internationalen Straftatbestände, die gegenüber diesem Personenkreis erstmalig zur Anwendung gebracht werden sollten. Danach wurden unter Strafe gestellt:

a) das Verbrechen gegen den Frieden, darin eingeschlossen die Planung, die Vorbereitung, der Beginn und die Durchführung eines Angriffskrieges oder eines Krieges unter Bruch internationaler Verpflichtungen sowie die Teilnahme an einem allgemeinen Plan oder einer Verschwörung, die auf dieses Handeln ausgerichtet ist,

b) das Verbrechen gegen die Menschheit, worunter das Statut unter dem Eindruck des Holocaust die massenweise Tötung, die Deportation und andere unmenschliche Akte gegen die Zivilbevölkerung, gleich ob vor oder während des Krieges begangen, sowie die Verfolgungsmaßnahmen aus Gründen der politischen, rassistischen oder religiösen Diskriminierung aufzählt, sowie

c) die Kriegsverbrechen, wie sie durch die Haager Landkriegsordnung und andere Bestimmungen des allgemeingültigen Kriegsrechts für Angehörige der bewaffneten Macht bereits unter Verbot gestellt waren (Art. 6).

Eine wichtige und für die künftige Rechtsentwicklung entscheidende Neuerung war die Bestimmung, daß sich die Angeklagten nicht auf ihre dienstliche Stellung als Staatsoberhaupt oder verantwortliche Amtsträger in Regierungsstellen berufen können, um sich ihrer strafrechtlichen Verantwortung zu entziehen (Art. 7).

Gegenüber dem bisherigen Recht der persönlichen Nichtverantwortlichkeit politischer Funktionsträger stellte das Londoner Protokoll von 1945 zusammen mit dem Statut für den Nürnberger Militärgerichtshof einen großen Schritt in Richtung auf eine stärkere Verankerung völkerrechtlicher Verbotsatbestände im Rechtsbewußtsein der Völker und Staaten dar, zumal gegen 19 der 22 Angeklagten auch Verurteilungen ausgesprochen wurden.<sup>11</sup> Im Nürnberger Verfahren wurden zwar von den Verteidigern zahlreiche prozedurale und materiellrechtliche Einwände gegen die Zulässigkeit einer individuellen Verurteilung erhoben. Der Gerichtshof wies jedoch die Einwände, mit denen vor allem an die Souveränitätsdoktrin und an das Rückwirkungsverbot erinnert wurde,<sup>12</sup> zurück, indem er erklärte, daß das Völkerrecht Einzelpersonen so gut wie Staaten Pflichten auferlege und daraus herrührende strafrechtliche Folgen nicht ausschließe. Wohl genießen die Repräsentanten des Staates unter dem Völkerrecht Schutz, doch finde dieser Grundsatz keine Anwendung auf Taten, die bereits als verbrecherisch gebrandmarkt waren, bevor sie begangen wurden. Im Angesicht solcher Taten könne sich niemand hinter seiner Amtsstellung verstecken. Zum Einwand der Verteidiger, die Angeklagten würden nachträglich, *ex post facto*, bestraft (Einwand der verbotenen Rückwirkung), weil der Angriffskrieg vor Inkrafttreten des Londoner Statuts weder zu einem Verbrechen erklärt noch begrifflich bestimmt gewesen sei, erklärte der Gerichtshof, daß das Rückwirkungsverbot als allgemeiner Grundsatz der Gerechtigkeit anerkannt sei, jedoch der staatlichen Souveränität keine Beschränkungen auferlege. Diese Maxime könne deshalb keine Anwendung finden auf Handlungen, mit denen die Angeklagten in voller Absicht gegen das Verbot des Angriffskrieges verstoßen hätten. Zur strafrechtlichen Verantwortung der Angeklagten für das Verbrechen des »Angriffskrieges« als eines bereits vor Kriegsbeginn feststehenden Straftatbestandes erklärte der Gerichtshof, daß der Kriegsächtungspakt von 1928 (der Briand-Kellogg-Pakt)<sup>13</sup> gerade den Angriffskrieg geächtet habe, dessen Illegalität sich in seiner Instrumentalisierung für die Ziele der nationalen Politik sowie im Vertragsbruch erweise. In den Debatten des Völkerbunds um eine stärkere Präzisierung des Begriffs des Angriffskrieges zum Zwecke der Normierung sei der verbrecherische Charakter des Angriffskrieges nie in Zweifel gezogen worden.<sup>14</sup>

Die Staatenpraxis nach den Nürnberger Urteilen war nicht ebenso überzeugend wie das Londoner Statut und das auf ihm fußende Verfahren gegen die Hauptkriegsverbrecher. Alle nach 1945 geführten Kriege und die dabei begangenen Kriegsverbrechen blieben ohne strafrechtliche Folgen für politische Hauptverantwortliche. Daraus ist gelegentlich der Schluß gezogen worden, die strafrechtliche Verantwortung politischer Funktionsträger habe sich letztlich nicht als Satz des Völkerrechts erwiesen. Eine solche Schlußfolgerung ist indes mindestens voreilig. Die Staatengemeinschaft hat nämlich die Prinzipien des Londoner Statuts nicht nur als Rechtsgrundlage für die Verurteilung der Hauptkriegsverbrecher des Zweiten Weltkrieges angesehen, sondern auch als verbindliche Festlegung individueller Verhaltenspflichten für die Zukunft. Dies bestätigen nicht nur die Resolutionen der UN-Generalversammlung, allen voran die Entschließung 95(I) vom 11. Dezember 1946, in der die »Grundsätze des Völkerrechts« als in das Statut eingegangen angesehen und einstimmig bestätigt wurden, sondern auch die Kodifikationsarbeiten in der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen. Sie basieren alle auf einer angenommenen Individualhaftung nach Völkerrecht auf der Grundlage der in Nürnberg gegen die Hauptkriegsverbrecher angewandten Rechtsprinzipien. Daß das Nürnberger und das später gegen die japanischen Hauptkriegsverbrecher durchgeführte Verfahren keine weiteren internationalen Strafverfahren nach sich zogen, die sich an die nach 1945 begonnenen Kriege anschlossen, steht dem nicht im Wege. Dieses Defizit ist ein Ergebnis der sich bald nach 1945 einstellenden internationalen

## ZUR AUSSICHT EINER TATSÄCHLICHEN BESTRAFUNG

Spannungen vor allem im Ost-West-Verhältnis.<sup>15</sup> Insofern kann sich allenfalls die Frage stellen, ob nach geltendem Völkerrecht bereits von einer Bestrafungspflicht gegenüber politisch Hauptverantwortlichen gesprochen werden kann. Die Frage stellt sich aber anders, wenn nach der Bestrafungsmöglichkeit gefragt wird: Besteht seit Nürnberg eine völkerrechtlich abgesicherte Option, ein internationales Strafverfahren nach den Grundsätzen des Londoner Protokolls vom 8. August 1945 durchzuführen?<sup>16</sup>

Die internationale Rechtsentwicklung nach 1945 trägt den Veränderungen in der Rechtsüberzeugung der Staaten und Völker, wie sie durch das Londoner Protokoll vom 8. August 1945 sichtbar gemacht wurden, Rechnung.<sup>17</sup> Am überzeugendsten ist das Rechtsinstitut der individuellen Haftung nach Völkerrecht durch die UN-Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords vom 9. Dezember 1948<sup>18</sup> fortgebildet worden. Ihr sind seither mehr als 100 Staaten beigetreten, und der Internationale Gerichtshof hat zusätzlich in einem Gutachten die in der Konvention statuierten Pflichten zu allen Staaten bindenden internationalen Verpflichtungen erklärt.<sup>19</sup> Über den Straftatbestand des ›Völkermords‹ wird in der Konvention bestimmt, daß

»Personen, die Völkermord oder eine der sonstigen in Artikel III aufgeführten Handlungen begehen, . . . zu bestrafen (sind), gleichviel ob sie regierende Personen, öffentliche Beamte oder private Einzelpersonen sind« (Art. IV).

Solche Delikte sind durch ein staatliches oder durch ein internationales Strafgericht zu ahnden, soweit die Vertragschließenden Parteien eine entsprechende Zuständigkeit eines solchen Gerichts anerkannt haben (Art. VI). Außerdem wird bestimmt, daß die geächteten Handlungen für Zwecke der Auslieferung nicht als politische Straftaten privilegiert werden dürfen (Art. VII).

Die Fortschreibung der durch das Londoner Protokoll eingeleiteten Rechtsentwicklung auf dem Felde der strafrechtlichen Verfolgung von Menschheitsverbrechen ist in anderen Bereichen nicht so weit gediehen. Man wird jedoch dieses Diktum im strengen Sinne auf die Frage nach der Bestrafungspflicht zu beschränken haben. Die Frage der Bestrafungsmöglichkeit hingegen wird schon heute durch die Rechtsentwicklung positiv beantwortet. Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen geht darum auch von der Irreversibilität und nicht mehr zu korrigierenden Verfestigung einer internationalen strafrechtlichen Verantwortlichkeit bei Rechtsverstößen gegen den »Frieden und die Sicherheit der Menschheit« aus, wie ein entsprechender Konventionsentwurf, der derzeit in der Kommission beraten wird, überschrieben ist.<sup>20</sup> Nach den Vorstellungen der Mehrheit der Kommission begründen die völkerrechtlichen Verbotstatbestände der »Aggression« sowie der »Annexion« und die »Verbrechen gegen die Menschheit« ebenso wie die »Kriegsverbrechen«, die »Gewalt gegen geschützte Personen«, die »Geiselnahme« und die »staatlich organisierte Geiselnahme«, die bereits durch bestehende Konventionen unter Strafe gestellt sind, eine unmittelbare strafrechtliche Verantwortung nach Völkerrecht. Diese Verbrechen sind durch ihren Massencharakter gekennzeichnet und durch ihre auf Schadenszufügung aus politischen, rassistischen, nationalen oder religiösen Gründen ausgerichtete Motivation der Straftäter deutlich von anderen internationalen Rechtsverstößen geschieden. Sie haben inzwischen als internationale Straftatbestände in der Rechtsüberzeugung der Staaten und Völker so weitreichende Anerkennung gefunden, daß ihrer Strafverfolgung nach internationalem Standard nicht mehr mit der Berufung auf den Grundsatz ›Ohne Gesetz keine Verurteilung‹ (›nullum crimen sine lege‹) begegnet werden kann. Allerdings ist noch nicht absehbar, ob der Versuch einer möglichst umfassenden Auflistung der Verbotstatbestände in einem künftigen Kodex auch eine ausreichende Akzeptanz in der Staatengemeinschaft findet.<sup>21</sup>

Kann die Frage nach der strafrechtlichen Verantwortung politischer Funktionsträger für Menschheitsverbrechen in dem oben beschriebenen Sinne mit Ausnahme des ›Völkermords‹ noch nicht im Sinne einer bereits bestehenden Bestrafungspflicht, aber doch im Sinne einer Bestrafungsmöglichkeit nach Völkerrecht positiv beantwortet werden, so stellt sich nun die Frage, ob und wie von der politischen Option einer völkerrechtlich zulässigen Bestrafung Gebrauch zu machen ist. Diese Frage ist eng verbunden mit der Frage der Durchsetzung des internationalen Rechts und stellt sich unabhängig von der Frage des Nachweises bindender Normen nach Völkerrecht, wenngleich die konsequente Nichtanwendung einer behaupteten Norm auch den Nachweis ihrer tatsächlichen Geltung erschweren kann. Im vorliegenden Fall sind jedoch die internationalen Bestrafungsgrundlagen nicht strittig: Angriffskrieg, Annexion, Geiselnahme, Plünderungen und Folterungen im besetzten Kuwait sowie die Mißachtung diplomatischer und konsularischer Schutzvorschriften begründen eine unmittelbare strafrechtliche Verantwortung der politischen Entscheidungsträger nach Völkerrecht.

Die Frage der Ausübung einer nach Völkerrecht zulässigen Option der Bestrafung stößt zunächst auf Hindernisse, die in der politischen Wirklichkeit begründet sind, anders ausgedrückt: »Die Nürnberger hängen keinen, sie hätten ihn denn.« Die Durchsetzung einer internationalen Bestrafungsforderung würde deshalb schon an der Weigerung Iraks scheitern, politische Funktionsträger auszuliefern, um sie durch ein Gericht eines fremden Staates oder durch ein internationales Gericht, das erst noch zu bilden wäre, abzuurteilen. Auch für den Fall eines Regimewechsels in Irak wäre eine Strafverfolgung mindestens fraglich. Da es, wie zu Anfang bereits hervorgehoben wurde, an einer internationalen obligatorischen Strafgerichtsbarkeit fehlt, könnte deshalb die Option einer Bestrafungsforderung nur unter Anwendung der internationalen Sanktionsmechanismen in dem Rahmen verwirklicht werden, den das Völkerrecht den Staaten noch zugesteht.

In den Grenzen, die das geltende Völkerrecht den Staaten zur Durchsetzung des internationalen Rechts einräumt, besteht kein Raum für einzelstaatliche Gewaltmaßnahmen gegen Irak. Eine nicht von den UN autorisierte militärische Gewaltanwendung, um die Bestrafung Saddam Husseins zu erzwingen, käme nicht nur deshalb nicht in Betracht, weil sie Tausende von unschuldigen Zivilisten – sowohl unter der irakischen Bevölkerung als auch unter den zu Unrecht festgehaltenen ausländischen Geiseln – in unmittelbare Lebensgefahr bringen würde, womit der Interventent seinerseits gegen den internationalen Mindeststandard, aber auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Ziel und Mittel verstoßen würde. Eine solche Gewaltanwendung käme vielmehr auch deshalb nicht in Betracht, weil die Verweigerung der Bestrafung respektive die Nichtauslieferung von internationalen Straftätern keinen bewaffneten Angriff darstellt, der nach geltendem Völkerrecht allein das Recht der bewaffneten Gegenwehr zuläßt (Art. 2 Ziff. 4 in Verbindung mit Art. 51 der UN-Charta). Aber auch eine von den Vereinten Nationen nicht autorisierte nicht-militärische Gewaltanwendung, etwa in der Form, wie sie in Art. 41 der Charta beschrieben ist (Handelsembargo, Unterbrechung der Bahn-, See-, Luft- und Postverkehrsverbindungen, Abbruch der diplomatischen Beziehungen), wäre zumindest unter dem Gebot des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im einzelnen genau zu prüfen, wenn sie allein zu dem Zweck betrieben wird, die Bestrafung oder die Auslieferung des irakischen Staatspräsidenten zu erzwingen.

So kann ein internationales Bestrafungsverlangen, solange kein internationales Statut besteht, das die gerichtliche Strafverfolgung verantwortlicher Staatsmänner erlaubt, nach geltendem Völkerrecht nur auf der Basis eines breiten Konsenses

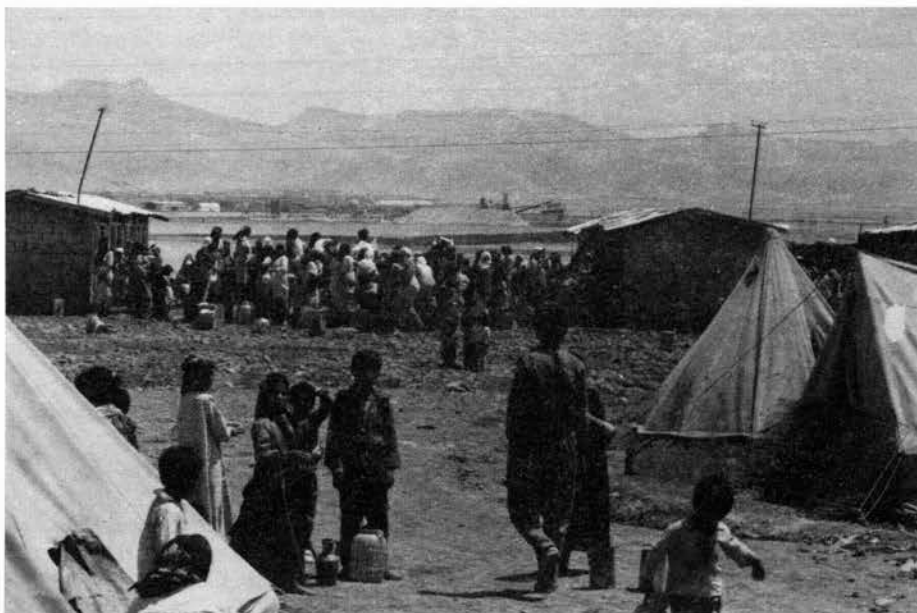
der Mitglieder der Staatengemeinschaft durchgesetzt werden. Gerade das Nürnberger Verfahren gegen die Hauptkriegsverbrecher macht deutlich, daß der Durchführung internationaler Strafverfahren gegen politisch Hauptverantwortliche, die durch das Regelprinzip der Immunität geschützt sind, ein breiter politischer Konsens der Staaten vorausgehen hat, wenn nicht der Eindruck eines Racheaktes entstehen soll. In Nürnberg haben die Verteidiger diesen Eindruck zu erwecken versucht, wenn sie vom ‚Siegerrecht‘ sprachen, jedoch zu Unrecht, da die Größenordnung der in Nürnberg zutage getretenen internationalen Verbrechen jeden Rahmen menschlicher Vorstellungskraft sprengte. In allen Fällen individueller Strafrechtsfolgen, von denen die Souveränität betroffen wird, wie auch im Falle der Rechtsverstöße Iraks, sollte deshalb der breite Konsens der Staatengemeinschaft unter dem Dach der Vereinten Nationen gesucht werden. Unter diesem Dach wäre der Sicherheitsrat das geeignete Gremium, einer Bestrafungsforderung zur Durchsetzung zu verhelfen, da nur er mit bindender Wirkung über Zwangseingriffe in die Souveränität anderer Staaten entscheiden kann (Art.25).

Eine vom Sicherheitsrat geforderte Auslieferung oder Bestrafung politischer Funktionsträger, über die mit bindender Wirkung für alle Staaten entschieden würde, setzte allerdings voraus, daß der Sicherheitsrat eine fortbestehende Straffreiheit als eine Friedensbedrohung eingeschätzt und eine entsprechende formale Feststellung dazu getroffen hat (Art.39). Da der Sicherheitsrat nicht als internationales Strafgericht, sondern als politisches Organ zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit tätig wird, hätte er in seine Entscheidung auch die möglichen Folgen für das Schicksal der Geiseln, die Irak gezielt als menschliche Schutzschilde gegen militärische Zwangseingriffe benutzt, einzubeziehen. Dabei könnten sich in der Abwägung dieser Folgen gegen die politische Notwendigkeit, das internationale Recht dort durchzusetzen, wo seine Mißachtung den Zusammenhalt der internationalen Rechtsordnung bedroht, für den Sicherheitsrat unüberwindliche Schwierigkeiten ergeben. Zumindest die ausländischen Geiseln in Irak hätten unter den zwingenden Kategorien des Schutzes von Menschenleben einen Anspruch darauf, nicht sicherheitspolitischen oder rechtspolitischen Opportunitätserwägungen geopfert zu werden.

Aber auch einem positiven Beschluß über die Durchsetzung eines Bestrafungsverlangens gegenüber Irak, mit dem den Sicherheitserfordernissen der ausländischen Geiseln Rechnung getragen würde, läge nur eine sicherheitspolitische Entscheidung des Sicherheitsrats zugrunde, vergleichbar jenem Spruch, mit dem die europäischen Großmächte nach ihrem Sieg bei

Waterloo den französischen Kaiser Napoleon I. nach St.Helena verbannten. Den eigentlichen Schuldpruch müßte auch der Sicherheitsrat einem ordentlichen internationalen Gericht überlassen, das durch einen Organisationsakt auf der Grundlage einer Staatenvereinbarung – nach einer entsprechenden Empfehlung des Sicherheitsrats (Art.36) – erst noch zu schaffen wäre. Die Resolution 674 des Rates vom 29.Oktober 1990, in der die Staaten aufgefordert wurden, die Rechtsverstöße Iraks zu melden, und mit der er sie gebeten hatte, mit Rücksicht auf künftige Entschädigungsforderungen schon jetzt Informationen zusammenzutragen, ist nur der erste Schritt in der langen Reihe politischer und rechtlicher Voraussetzungen, bevor es zu einem internationalen Strafverfahren nach dem Vorbild des Londoner Protokolls vom 8.August 1945 kommen kann.

- 1 Siehe auch die Aufstellung der vom Sicherheitsrat verabschiedeten Entschlüssen zur Krise um Kuwait auf S.198 dieser Ausgabe.
- 2 Vgl. die Entwürfe für ein ‚Abkommen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus‘ und für ein ‚Abkommen zur Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofes‘, in: Die Tätigkeit des Völkerbunds, 1937, S.462 und S.470. Ausführlich dazu: M. Cherif Bassiouni, A Draft International Criminal Code and Draft Statute for an International Criminal Tribunal, Dordrecht etc. 1987.
- 3 I.A. Shearer, Extradition in International Law, Manchester 1971, S.166 und S.185f. Siehe zur heutigen Praxis: Europäisches Übereinkommen v. 13.12.1957 über die Regelung des Personenverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten des Europarates, Art.3, in: BundesGBL 1959 II, S.389.
- 4 Dazu C. Gareis, Die Interdiction von Sklavenhandel und Seeraub, in: Handbuch des Völkerrechts, hg. von F.v. Holtzendorff, Bd.2, Hamburg 1887, S.551ff.
- 5 Vgl. Schriftenreihe des Deutschen Roten Kreuzes: Die Genfer Rotkreuz-Abkommen v. 12.August 1949 und die beiden Zusatzprotokolle v. 8.Juni 1977, Bonn 1988.
- 6 Dazu H. Kipp, Völkerordnung und Völkerrecht im Mittelalter, Köln 1950, S.132ff.
- 7 Vgl. v. Kirchheim, Beendigung des Krieges und Postliminium, in: Handbuch (Anm.4), Bd.4, S.789 (807ff.), und A. Verdross, Die Amnestieklausel in den Friedensverträgen, in: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, hg. von K. Strupp, Bd.1, Berlin/Leipzig 1924, S.38ff., sowie die dort zitierten Friedensverträge von Campo Formio (1797), Art.16, Amiens (1802), Art.13(3), Zürich (1859), Art.22, und Athen (1913), Art.3, sämtliche in: Major Peace Treaties of Modern History 1648–1967, hg. von E.L. Israel, 4 Bde., New York etc. 1967.
- 8 Major Peace Treaties (Anm.7), Bd.II, S.1265 (1389).
- 9 Vgl. Art.228 des Versailler Vertrages v. 28.6.1919 [Anm.8], und Note der Alliierten an die Reichsregierung v. 16.2.1920, zitiert bei A. Verdross, Kriegsverbrechen und Kriegsverbrecher, in: Wörterbuch (Anm.7), S.775f.
- 10 United Nations Treaty Series, Bd.82 (1951), No.251, und Der Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof, Nürnberg 14.Nov.1945–1.Okt.1946, Bd.I, Nürnberg 1947, S.7 und S.10.
- 11 Prozess (Anm.10), S.189, insbesondere S.314ff.
- 12 Prozess (Anm.10), Bd.XVII, S.499ff.
- 13 Vertrag v. 27.8.1928, in: ReichsGBL 1929 II, S.97. Siehe auch den von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen herausgegebenen UN-Text 34: H. Weber, Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen, Bonn 1987, S.162.
- 14 Prozess (Anm.10), Bd.I, S.244ff. Der Gerichtshof wies auch den Einwand des Befehlsnotstands zurück: Art.8 des Statuts erkenne den Befehlsnotstand als Strafausschließungsgrund nicht an, denn ‚das wirklich entscheidende Moment, das sich in verschiedenen Abstufungen im Strafrecht der meisten Na-



*Nach dem Waffenstillstand im Golfkrieg mit Iran und vor seinem Überfall auf Kuwait rechnete der irakische Diktator Saddam Hussein zunächst mit einem Teil der eigenen Bevölkerung ab: den Kurden. Zuflucht suchten viele von ihnen in einem Staat, der selbst die Rechte der Kurden verletzt, der Türkei. Im Bild ein Lager bei Mardin unweit der türkisch-syrischen Grenze im März 1990. – Siehe auch den Beitrag von Jochen Hippler, Kurdistan – ein ungelöstes Problem im Mittleren Osten. Von Unabhängigkeitsstreben, Uneinigkeit und Unterdrückung, S.202ff. dieser Ausgabe.*

- tionen findet, ist nicht das Bestehen eines solchen Befehls, sondern die Frage, ob eine dem Sittengesetz entsprechende Wahl tatsächlich möglich war« (S.250).
- 15 Bezeichnend dafür ist die aus politischen Gründen im Februar 1949 getroffene Entscheidung der amerikanischen Regierung, die Strafverfolgung gegen die japanischen Kriegsverbrecher, soweit nicht gegen sie bereits formelle Untersuchungs- und Gerichtsverfahren eingeleitet worden waren, einzustellen. Auch die bereits begonnenen Verfahren sollten bis spätestens 30. September 1949 abgeschlossen werden; Documents on American Foreign Relations, Bd. XI, Princeton 1950, S.174 (176).
  - 16 Davon ist im Falle Adolf Eichmanns von Israel 1961 Gebrauch gemacht worden, vgl. Schuldig. Das Urteil gegen Adolf Eichmann, hg. von A.W. Less, Frankfurt/M. 1987.
  - 17 Dies wird in der deutschen Völkerrechtsdoktrin gelegentlich bestritten, wenn die im Londoner Protokoll v. 8. August 1945 statuierten Straftatbestände des »Verbrechens gegen den Frieden« (Art. 6 lit. a des Statuts) noch nach 40 Jahren als »problematisch« bezeichnet werden (so z.B. Verdross-Simma, Universelles

- Völkerrecht, Berlin 1976, S.227, ebenso die 3. neubearbeitete Aufl. 1984, Ziff.440-442). Die Begründung liest sich denn auch dort fast wie ein Plädoyer der Verteidiger der Hauptkriegsverbrecher. Von einem ähnlichen Geist ist Friedrich Berbers Dokumentensammlung Völkerrecht durchdrungen (2 Bde., München/Berlin 1967), die das Statut des Londoner Protokolls gar nicht auführt. Die Rechtsentwicklung wird differenzierter beschrieben in: Yearbook of the International Law Commission, 1983, Vol. II, Part One, S.138ff.
- 18 BundesGBl. 1954 II, S.729, 1955 II, S.210, VN 5/1968 S.170f.
  - 19 International Court of Justice, Reports, 1951, S.15.
  - 20 Vgl. die Artikelentwürfe (UN Doc. A/CN.4/404) der Art.3 (Grundsatz der Individualhaftung), Art.4 (Grundsatz »aut dedere aut punire«), Art.5 (kein Vorbehalt des Landesrechts), Art.8 (eingeschränktes Rückwirkungsverbot), Art.9 (Strafausschließungsgründe), in: Yearbook of the International Law Commission, 1987, Vol. II, Part One, S.2ff. Der 8. Bericht des Sonderberichterstatters D. Thiam ist in diesem Jahr vorgelegt worden (A/CN.4/430 mit Add.1).
  - 21 Siehe auch die kritische Bewertung von C. Tomuschat, Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, VN 6/1988 S.180ff. (184).

# Einheit Deutschlands ein Schritt zur Einheit Europas

Rede des Bundesaußenministers vor der 45. UN-Generalversammlung  
(26. September 1990)

HANS-DIETRICH GENSCHER

Ich beglückwünsche Sie, Herr Präsident, zu Ihrer Wahl in dieses hohe Amt. Sie führen die Außenpolitik eines mit uns eng befreundeten Landes. Malta arbeitet mit uns beim Aufbau der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa partnerschaftlich zusammen. Die Leitung dieser Generalversammlung ist bei Ihnen in guten Händen. Mein Dank gilt auch Ihrem Vorgänger, Botschafter Joseph Garba, für seine Amtsführung.

Unser Dank und unsere besondere Anerkennung gelten dem Generalsekretär der Vereinten Nationen. Wir sind weiterhin entschlossen, ihn in seinen mutigen und weitsichtigen Initiativen zu unterstützen. Sie, Herr Generalsekretär, haben den Vereinten Nationen neue Wege eröffnet, ihre friedenswahrende Aufgabe erfolgreich zu erfüllen.

Ich freue mich, daß mit Liechtenstein ein uns eng verbundenes Land jüngstes Mitglied dieser Völkerfamilie geworden ist. Herzlich begrüße ich in dieser Versammlung den Vertreter Namibias, mit dem uns Geschichte, Freundschaft und gemeinsames Bemühen um seine Unabhängigkeit verbinden. Dem befreundeten Jemen gratulieren wir von Herzen zu seiner Einheit. Der koreanischen Nation wünschen wir, daß auch sie bald ihre Teilung überwinden möge. Ich begrüße die grundlegenden Ausführungen, die mein italienischer Kollege, Herr de Michelis, für die Europäische Gemeinschaft gemacht hat. Er sprach auch in unserem Namen.

Herr Präsident, in dem letzten Jahr hat sich die Lage in Europa grundlegend verändert und damit auch die Lage in Deutschland. Niemals wurde deutlicher, wie sehr das Schicksal der Deutschen mit dem Europas verbunden ist. Die Einheit Deutschlands ist ein Schritt zur Einheit Europas. Der 3. Oktober wird der Tag der Deutschen Einheit sein. Dies ist für uns Deutsche ein Tag der Freude, der Dankbarkeit und der Besinnung. Unser lang gehegter Wunsch, uns in Frieden und Freiheit zu vereinen, geht in Erfüllung. Dies erfüllt uns mit Freude. Die Welt begleitet die Vereinigung der Deutschen mit Wohlwollen, Sympathie und mit Freundschaft. Dafür empfinden wir Dankbarkeit.

Besinnung auf Geschichte und Verantwortung, nicht nationalistischer Überschwang, bestimmen die Gefühle der Deutschen in diesen historischen Tagen. Das unendliche Leid, das in deutschem Namen über die Völker Europas und der Welt gebracht wurde, werden wir nicht vergessen. Wir gedenken aller Opfer des Krieges und der Gewaltherrschaft. Wir gedenken in besonderer Weise der unsäglichen Leiden des jüdischen Volkes. Wir erkennen unsere Verantwortung, und wir nehmen sie an. An die Generalversammlung der Vereinten Nationen richte ich die Botschaft: Wir Deutschen vereinen uns in dem Willen, daß alles das nie wieder geschehen darf.

Unser Volk wird wieder vereint in einem demokratischen Staat leben. Unser gemeinsamer Staat wird auf die Achtung der unveräußerlichen Menschenrechte gegründet sein. Vom Boden des vereinten Deutschlands wird nur Frieden ausgehen. Für alle Zeiten werden die Grundsätze unserer Verfassung, werden Menschenrecht und Menschenwürde, werden Demokratie und Rechtsstaat, werden soziale Gerechtigkeit und Achtung vor der Schöpfung, werden Frieden und gute Nachbarschaft unser Denken und unser Handeln bestimmen.

Als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa wollen wir dem Frieden der Welt dienen. Diese Verpflichtung aus der Präambel

unseres Grundgesetzes bestimmt unsere Politik. Sie ist die Absage an Machtpolitik, sie bedeutet Politik der Verantwortung.

Seit unserem Beitritt zu den Vereinten Nationen hat die Bundesrepublik Deutschland vor dem Forum der Vereinten Nationen die staatliche Vereinigung unserer unteilbaren Nation gefordert. Ich selbst habe seit 1974 in jedem Jahr vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen unseren Willen bekundet, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Ich habe dabei immer auch an die Deutschen in meiner Heimat – in der DDR – gedacht, die dort leben, wo ich geboren und wo ich aufgewachsen bin. Ich wußte, daß sie die deutsche Einheit genauso herbeisehnten wie wir in der Bundesrepublik Deutschland. Aber sie konnten ihre Gefühle und ihre Auffassungen hier nicht zum Ausdruck bringen. Jetzt haben sie sich zu Freiheit und Einheit bekannt. Mit ihnen zusammen freuen wir uns nun auf die deutsche Einheit. Wir wissen, sie bringt auch Europa seine Einheit.

So grüßen wir heute vereint in unserem Herzen und in unserem Willen die Völker der Welt. Große Dankbarkeit erfüllt mich dabei, Dankbarkeit, die auch meinen Kollegen James Baker, Roland Dumas, Douglas Hurd und Eduard Schewardnadse gilt, die bis in die letzten Monate hinein so viel für dieses Ziel getan haben. Die Erinnerung an die Generalversammlung der Vereinten Nationen vor einem Jahr zeigt, welche Probleme wir zu überwinden hatten. Damals ging es noch darum, in mühevollen Gesprächen den Tausenden von Deutschen in unserer Botschaft in Prag den Weg in die Freiheit zu eröffnen. Mein Dank gilt auch dem tapferen ungarischen Volk, das als erstes den Eisernen Vorhang geöffnet hat.

Wir Deutschen waren uns immer bewußt: Nur der Frieden und nur die Überwindung der Spaltung Europas können uns die Einheit unseres Landes bringen. Wir haben die Chancen der Zusammenarbeit genutzt. Wir haben in Wort und Tat auf Gewalt und Drohung mit Gewalt verzichtet. Wir haben auf die friedensstiftende Kraft von Menschenrechten und Grundfreiheiten gesetzt. Wir haben in der Bundesrepublik Deutschland eine freiheitliche Staats- und Gesellschaftsordnung geschaffen.

Unterstützt von unseren Freunden und Partnern haben wir das Vertrauen der Völker zurückerworben und damit eine grundlegende Voraussetzung für die deutsche Einheit geschaffen. Die Meilensteine dieses Weges sind die Mitgliedschaften im Europarat, im westlichen Bündnis und in der Europäischen Gemeinschaft. Mit diesen Schritten kehrten wir zurück in die Gemeinschaft der Demokratien. Mit den Verträgen von Moskau, Warschau und der Tschechoslowakei wurde die Grundlage für ein neues Verhältnis zu unseren östlichen Nachbarn gelegt. Mit dem Grundlagenvertrag mit der DDR wurde das Zusammenleben der beiden deutschen Staaten für die Zeit der staatlichen Trennung geregelt.

Diese deutsche Vertragspolitik eröffnete auch den Weg für die Schlußakte von Helsinki. Die Dynamik des KSZE-Prozesses und die umwälzenden Reformen in der Sowjetunion unter der Führung Michail Gorbatschows haben schließlich die Überwindung der Trennung Europas und damit auch Deutschlands ermöglicht.

Die Völker Mittel- und Osteuropas entschieden sich in gewaltlosen, friedlichen Revolutionen für Freiheit und Demokratie. Jede dieser Ent-