

interkommunalen Beziehungen neuerlich verschärft. UNFICYP hat sich angeboten, bei der Nachprüfung solcher Behauptungen mitzuhelfen, aber in der Praxis scheinen die Parteien kaum gewillt, der Truppe Gelegenheit zu unparteiischen Untersuchungen über den Wahrheitsgehalt von Massaker-Gerüchten zu geben.

Am 10. September stellte Waldheim in einem weiteren Bericht an den Sicherheitsrat fest, daß UNFICYP jetzt 36 Stellungen im türkisch-kontrollierten Gebiet bezogen habe, und 93 Stellungen außerhalb der türkischen Kontrollzone, davon 19 in türkisch-zyprischen oder gemischten Dörfern besetzt halte. In den meisten anderen türkischen oder gemischten Wohngebieten würden jetzt täglich Patrouillengänge durchgeführt.

Krieg und Nachkrieg

Die UN-Grundsätze bei Kriegs- und Humanitätsverbrechen

DR. WOLFGANG HEIDELMEYER

I

Am 3. Dezember 1973 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen einen Katalog von »Grundsätzen der internationalen Zusammenarbeit bei der Ermittlung, Festnahme, Auslieferung und Bestrafung von Personen, die der Begehung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig sind«, verabschiedet¹. Damit wurde ein Weg fortgesetzt, über den in dieser Zeitschrift zu berichten schon vor einigen Jahren im Zusammenhang mit dem Problem der Verjährung von Kriegs- und Humanitätsverbrechen Anlaß war². Die Bemühungen um einen Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit, die bereits zu Formulierungen der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen geführt hatten, wurden im Jahre 1954 zunächst aufgegeben, weil es nicht möglich war, den Begriff der Aggression zu definieren³. Die Stunde für eine solche Definition wird vielleicht in der Herbstsitzung der Organisation heranreifen⁴. Erst wenn dies bewirkt sein wird, kann man einen klaren Überblick zum Wert der Bemühungen der Völkerrechtsgemeinschaft um eine Zurückdrängung des Krieges durch Drohung mit Strafmaßnahmen gewinnen. Die Schwierigkeiten, die eine breite Einigung über den Grundsatz der Unverjährbarkeit von Kriegs- und Humanitätsverbrechen verhindert haben, zeigten sich erneut bei der Debatte um die jetzt beschlossenen Grundsätze. Das Feld der rechtlichen und damit auch der politischen Probleme ist weit gesteckt, denn im internationalen Strafrecht liegt die Durchdringung der Rechtsprobleme mit politischen Interessen fast noch mehr in der Natur der Sache als im Strafrecht überhaupt.

In der Frage der Bestrafung von Kriegs- und Humanitätsverbrechen besteht ein deutliches Bedürfnis für enge internationale Zusammenarbeit in allen Verfahrensstadien, insbesondere bei der Beweissicherung, das indessen Beschränkungen erfährt, beispielsweise wegen des politischen Charakters der Straftaten, der notwendigen Vermeidung von Doppelbestrafungen, der Präjudizierung des »ordre public« oder anderer »essentieller Interessen« der Staaten.

Nicht einfacher liegt das Problem der Auslieferung wegen des doppelten Kriminalitätsgehalts der Verbrechen nach einzelstaatlichem und nach Völkerrecht, wegen des Schutzes politischer Straftäter, der Nichtauslieferung eigener Staatsangehörigen und widersprüchlicher Erfordernisse verschiedenartiger Rechtssysteme. Daran ändert es nichts, daß zum Beispiel der Grundsatz der Nichtauslieferung der eigenen Staatsangehörigen von dem einen als völkerrechtlich gesichertes Prinzip, von dem anderen als nicht relevante Minderheitsmeinung bezeichnet wird: die politische Kontroverse bleibt auch unüberwindlich, wenn man der zweiten Auffassung folgt. Die vielfältigen Bemühungen während des Zweiten Weltkrieges, zu einer detaillierten Konvention über die Auslieferung von Kriegsverbrechern zu gelangen, blieben bereits ohne Erfolg,

Anmerkungen

- 1 UN-Doc.S/Res/186 vom 4. März 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 12. Jg. (1964) Heft 2, S. 77.
- 2 UN-Doc.S/11137 vom 1. Dezember 1973.
- 3 UN-Doc.S/11294 vom 2. Mai 1974.
- 4 UN-Doc.S/Res/349 vom 29. Mai 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 3, S. 94.
- 5 UN-Doc.A/9601/Add.1 vom 30. August 1974.
- 6 UN-Doc.S/Res/353 vom 20. Juli 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 4, S. 125.
- 7 UN-Doc.S/Res/360 vom 16. August 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 5, S. 159.
- 8 UN-Doc.S/Res/359 vom 15. August 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 5, S. 159.
- 9 UN-Doc.S/Res/361 vom 30. August 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 5, S. 159.
- 10 UN-Doc.S/Res/354 vom 23. Juli 1974. — Deutsche Übersetzung siehe VN 22. Jg. (1974) Heft 4, S. 125.

obwohl die Grundlage für breiten Konsens sicher damals noch besser gewesen sein dürfte als in den heutigen Tagen; man behalf sich schließlich mit formlosen administrativen Abschiebungsmaßnahmen⁵.

Schließlich ist auch die Bestrafung mit Beschränkungen beladen: Verjährung oder Nichtverjährung, Anwendung des allgemeinen oder eines besonderen Strafverfahrensrechts, Qualifizierung der Straftaten als »politische« oder als »gemeine« Verbrechen, Strafart und Strafmaß sowie einzelne Gesichtspunkte des Strafvollzuges. Und endlich mag es nicht überall so einfach zugehen wie im Falle Yamashita V. Styer, in dem der Oberste Gerichtshof der Philippinen erkannte, daß ungeachtet des Fehlens besonderer Rechtssätze und (zur Zeit des Urteilspruches) ratifizierter Konventionen Kriegsverbrecher nach Maßgabe des Satzes der philippinischen Verfassung, demzufolge die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts als Landesrecht gelten, legitim verurteilt werden können. Auch der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat die Notwendigkeit nicht empfunden, die Definition des Kriegsverbrechens und des Verbrechen gegen die Menschlichkeit über die Nürnberger Grundsätze hinaus erneut zu bekräftigen. In dieser Auffassung sind ihm einzelne Staaten gefolgt, andere haben ihre Vorbehalte ausgesprochen⁶. Immerhin sind diese Definitionen inzwischen Gegenstand des Vertragsvölkerrechts⁷.

Aber damit ist die Kette der offenen Fragen noch nicht geschlossen. Wie verhält es sich mit der Spannungslage zwischen dem als Menschenrecht anerkannten Recht auf Asyl und der Auslieferung von Personen, die eines Kriegs- oder Humanitätsverbrechens beschuldigt werden? In ihrer Asyldeklaration vom 14. Dezember 1967 hat die Generalversammlung versucht, beides gegeneinander abzuwägen, indem sie anerkannte, »daß die Gewährung von Asyl durch einen Staat gegenüber Personen, die berechtigt sind, sich auf den Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu berufen, ein friedlicher und humanitärer Akt ist, der als solcher nicht als unfreundliche Handlung eines anderen Staates betrachtet werden kann«, und empfahl, »die Staaten sollten sich ohne Präjudiz für bestehende Asylrechtsinstrumente und den Status der Flüchtlinge und Staatenlosen« in ihrer Praxis der Asylgewährung von folgenden Prinzipien leiten lassen:

»Artikel 1

1. Die Asylgewährung seitens eines Staates, in Ausübung seiner Souveränität, an Personen, die berechtigt sind, sich auf Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung über die Menschenrechte zu berufen, einschließlich von Personen, die gegen den Kolonialismus kämpfen, soll von allen anderen Staaten respektiert werden.
2. Das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, kann von keiner Person in Anspruch genommen werden, von der mit ernstlichen Gründen zu vermuten ist, daß sie ein Verbrechen gegen

- den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wie in den internationalen Instrumenten zur Bestimmung solcher Verbrechen definiert, begangen hat.
3. Es bleibt dem Asyl gewährenden Staat überlassen, die Gründe für die Gewährung des Asyls abzuwägen...⁸

Was heißt das? In jedem Falle ist und bleibt jeder einzelne Staat der erste und letzte Richter bei der Frage der Asylgewährung, dem es obliegt, in Fällen der Beschuldigung des Verbrechens die Ernstlichkeit der Gründe zu bejahen oder anzuzweifeln, und vielleicht kann er sie sogar bejahen und dennoch Asyl gewähren, wenn es sich nur um einen Kämpfer gegen den Kolonialismus handelt: der Respektierung durch alle anderen Staaten nach der Erklärung vom 14. Dezember 1967 kann er sicher sein. Oder sind Kämpfer gegen den Kolonialismus der Kriegs- oder Humanitätsverbrechen überhaupt moralisch und rechtlich unfähig? Liegt in den Fällen eines nationalen Befreiungskrieges vielleicht überhaupt kein Krieg im Sinne der Bestrafungsprinzipien vor, wenigstens auf einer Seite, weil es auf dieser Seite ein ›gerechter Krieg‹ ist? Ist man möglicherweise wieder bei den antiquierten Begriffen vom ›gerechten‹ und vom ›ungerechten Krieg‹ angekommen? Und ist das ›Verbrechen gegen den Frieden‹, anders als die schon recht konkreten Kriegs- und Humanitätsverbrechen, wirklich schon ausreichend definiert, um einer rechtlichen und nicht nur politischen Wertung zu genügen?⁹

II

Auch solche Fragen bleiben ungeachtet der Redlichkeit aller kompromißbeladenen Anstrengungen der Vereinten Nationen in den Grundsätzen vom 3. Dezember 1973 ohne überzeugende Lösung. Betrachten wir den Wortlaut:

1. Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wann und wo immer begangen, sollen ausgeforscht werden, und Personen, gegen die Beweise vorliegen, daß sie solche Verbrechen begangen haben, sollen der Verfolgung, Festnahme, einem Gerichtsverfahren und, sofern schuldig befunden, der Bestrafung unterliegen.
2. Jeder Staat hat das Recht, seine eigenen Staatsangehörigen für Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu bestrafen.
3. Die Staaten sollen auf zwei- oder mehrseitiger Grundlage im Hinblick auf die Verhinderung (halting and preventing) von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zusammenarbeiten sowie landesrechtliche und internationale Maßnahmen zu diesem Zweck ergreifen.
4. Die Staaten sollen einander bei der Ermittlung, Festnahme und gerichtlichen Behandlung von Personen, die solcher Verbrechen verdächtig sind, und, sofern schuldig befunden, bei ihrer Bestrafung unterstützen.
5. Personen, gegen die Beweise vorliegen, daß sie Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, sollen in der Regel in den Ländern, in denen sie diese Verbrechen begangen haben, vor Gericht gestellt und, sofern schuldig befunden, bestraft werden. In diesem Zusammenhang sollen die Staaten in Fragen der Auslieferung solcher Personen zusammenarbeiten.
6. Die Staaten sollen zusammenarbeiten bei der Beschaffung von Informationen und Beweismitteln, die helfen können, die in vorstehendem Paragraphen 5 bezeichneten Personen vor Gericht zu stellen, und sie sollen solche Informationen austauschen.
7. In Übereinstimmung mit Artikel 1 der Erklärung über Territoriales Asyl vom 14. Dezember 1967, sollen die Staaten Personen, von denen mit ernstlichen Gründen zu vermuten ist, daß sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, kein Asyl gewähren.
8. Die Staaten sollen keine gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen ergreifen, welche internationale Verpflichtungen präjudizieren können, die sie im Hinblick auf die Ermittlung, Festnahme, Auslieferung und Bestrafung von Personen, die der Begehung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig sind, übernommen haben.
9. Bei der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Ermittlung, Festnahme und Auslieferung von Personen, gegen die Beweise vorliegen, daß sie Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, und, sofern sie schuldig sind, bei deren Bestrafung, sollen die Staaten in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und der Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts

betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen handeln.¹⁰

Beim Lesen dieses Textes fällt zunächst die äußerst schwerfällige Fassung ins Auge, die man bei Resolutionen der Vereinten Nationen zwar schon gewöhnt ist, aber bei einem Instrument dieser Bedeutung gerne vermissen würde:

Grundsatz 1 enthält das allgemeine Verfolgungs- und Bestrafungsprinzip, ohne die Verfahrens- oder materiellen Strafrechtsgrundsätze zu internationalisieren; dies dürfte dem nationalen Strafrecht überlassen bleiben, das völlig verschiedenartigen Grundsätzen Raum geben kann.

Grundsatz 2 verleiht jedem Staat das Recht, gibt ihm aber dem Wortlaut nach leider nicht ebenso die Pflicht, seine eigenen Staatsangehörigen für Kriegs- oder Humanitätsverbrechen zu bestrafen. Die unvollständige Formulierung ist erst recht zu bedauern, wenn man sich vor Augen hält, daß die Gerichtsbarkeit nach *Grundsatz 5* im allgemeinen bei den Staaten liegen wird, auf deren Gebiet die Verbrechen begangen worden sind, und daß insoweit eine Zusammenarbeit wegen der Auslieferung stattfinden soll. Man kann sich leicht vorstellen, daß nach einem Kriege der siegreiche Staat Mittel und Wege findet, Kriegsverbrecher aus dem unterlegenen Staat vor Gericht zu ziehen, ohne zugleich von dem Recht Gebrauch zu machen, seine eigenen Staatsangehörigen in gleicher Weise zu behandeln, wenn sie gleiche Verbrechen begangen haben.

Grundsatz 3 und ebenso *Grundsatz 4* enthalten offene Absichtserklärungen, die der Ausfüllung durch Abkommen oder sonstige Staatenpraxis bedürfen, ebenso wie *Grundsatz 6*.

Grundsatz 7 wiederholt die Verpflichtung aus der Asyldeklaration von 1967; über die Herstellung dieses Zusammenhanges hinaus dürfte er keine besondere Bedeutung gewinnen.

Grundsatz 8 soll die Staaten hindern, sich hinter ihrer Souveränität von übernommenen Pflichten freizuzeichnen.

Grundsatz 9 stellt die Prinzipien vom 3. Dezember 1973 schließlich in den allgemeinen Zusammenhang der Charta. Dies kann sehr viel oder nichts bedeuten, denn der Gesamtverweis auf die Charta bringt alle Grundsätze in Verbindung mit allen im jeweiligen Bezug denkbaren Satzungsbestimmungen, jedenfalls aber mit dem Artikel 2 Absatz 7, der die Bestimmung über die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten der Staaten enthält. Durch den weiteren Hinweis auf die ›Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit‹¹¹ wird der die Verpflichtungen eher verwischende als klarstellende Charakter des Grundsatzes 9 noch deutlicher: Die angerufene umfangreiche Erklärung enthält unter anderem eine Rechtfertigung des nationalen Befreiungskrieges unter der Fahne des Selbstbestimmungsrechts¹², womit die Verbindung zu dem oben erwähnten Artikel 1 der Asyldeklaration von 1967 hergestellt wird. Dies ist auch sicher kein Zufall, denn die aktuelle politische Tendenz bei der Erarbeitung der Grundsätze vom 3. Dezember 1973 zielt in zweifache Richtung. In einem generellen Kommentar, der gegenüber dem Generalsekretär der Vereinten Nationen bei den Vorarbeiten für die Grundsätze abgegeben wurde, stellte die Regierung von Bangladesch unter dem 17. Juli 1972 fest, daß zwar die meisten Verantwortlichen für die schlimmsten Grausamkeiten des Zweiten Weltkrieges ergriffen und vor Gericht gestellt worden seien, daß aber einige sich der Strafverfolgung noch entzogen hätten, weil sie entweder noch nicht entdeckt oder in den Schutz von Staaten geflohen seien, deren Gesetze oder Verträge die Auslieferung von Kriegs- und Humanitätsverbrechern nicht vorsehen. Darüberhinaus aber würden, als Ergebnis von Angriffskriegen oder der Politik und Praxis von Rassismus, Apartheid und Kolonialismus und anderer ähnlicher Ideologien und Praktiken, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in verschiedenen Teilen

der Welt begangen. Dagegen müsse wirksame Vorkehr geschaffen werden¹³. Dieser Gedanke der Schaffung von allgemeinen Grundsätzen für die Anwendung auf Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft stand Pate bei dem Entwurf, der dem Dritten Hauptausschuß der Generalversammlung von den Delegierten Weißrußlands, der Tschechoslowakei und des Yemen vorgelegt und von der Generalversammlung zunächst der Kommission für Menschenrechte zur weiteren Erörterung überwiesen wurde¹⁴. Die Menschenrechtskommission und anschließend der Wirtschafts- und Sozialrat billigten die vorgelegten Grundsätze und empfahlen der Generalversammlung ihre Annahme¹⁵. Der Text, welcher mit Ausnahme der Nr. 2, die später auf Vorschlag Saudi-Arabiens eingefügt worden ist¹⁶, dem Beschluß der Generalversammlung vom 3. Dezember 1973 entspricht, wurde vom 7. bis 9. November 1973 erneut im Dritten Hauptausschuß diskutiert¹⁷.

III

Der Delegierte Weißrußlands bemerkte eingangs, der Zweck dieser Grundsätze sei die Schaffung von Bedingungen, unter denen niemand mehr solche Verbrechen begehen könne, und zugleich eine Warnung »an die israelischen Aggressoren, die portugiesischen Kolonialisten, die südafrikanischen Rassisten und an alle imperialistischen reaktionären Kräfte«, welche solche Verbrechen für ihre eigenen Ziele begingen. Die Annahme der Grundsätze würde die Kräfte der Demokratie, des Friedens, der Freiheit und der Unabhängigkeit stärken. In gleicher Weise drängte der polnische Vertreter auf rasche Verabschiedung der Grundsätze in ihrer vorliegenden Form: sie würden eine wichtige vorbeugende Rolle spielen. Solche Verbrechen würden durch die Politik des Imperialismus, der Aggression, des Neokolonialismus und der Apartheid genährt und müßten bestraft werden, wenn und wo immer sie begangen werden. Der tschechoslowakische Delegierte ergänzte: die Menschheit sei Zeuge »ungerechter und aggressiver« Kriege, in denen Kriegs- und Humanitätsverbrechen systematisch begangen würden, und die Grundsätze sollten auch auf Verbrechen in Verfolgung einer rassistischen kolonialistischen und Apartheidspolitik angewandt werden. Dem schloß sich der Vertreter Burundis im Grundsatz an, bezweifelte aber, ob der vorliegende Resolutionsentwurf Humanitätsverbrechen in Friedenszeiten decke. Auch der Vertreter der DDR merkte an, daß die Grundsätze nur ein Minimum dessen darstellten, was zu dem Gegenstand gesagt werden könne. Nun müsse man mit der Harmonisierung der Verträge und der Staatspraxis beginnen.

In der weiteren Debatte traten die Vorbehalte der verschiedenen Staaten zutage. Marokko brachte einige Änderungsvorschläge an, die aber später wieder zurückgezogen wurden. Die Philippinen schränkten den Grundsatz 5 hinsichtlich der Zusammenarbeit in Auslieferungsfragen auf die Grenzen des Landesrechts ein. Die Bundesrepublik Deutschland erklärte zu Grundsatz 1, daß er nicht im Sinne einer universellen Jurisdiktion jedes Staates für die Verfolgung und Bestrafung unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Angeschuldigten und territorialen Grundsätzen verstanden werden könne, und daß es ferner die Verjährungsregeln in der Bundesrepublik nicht berühre. Ferner solle der Ausdruck »internationale Maßnahmen« in Grundsatz 3 keine Einmischung in Rechtsangelegenheiten anderer Staaten bedeuten dürfen, und das Territorialitätsprinzip in Grundsatz 5 schließe die Jurisdiktion anderer Staaten auf der Grundlage ihres eigenen Landesrechts nicht aus. Zum Asylrecht vermerkte der Vertreter der Bundesrepublik, daß die Asylgewährung aus politischen Gründen die Einleitung eines Verfahrens gegen den Asylnehmer wegen Kriegs- oder Humanitätsverbrechen nicht notwendigerweise verhindere.

Österreich hob den Grundsatz der Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger hervor, ebenso Finnland, das auch Bedenken gegen die Anwendung der Grundsätze auf die Vergan-

genheit anbrachte (Grundsatz der Nichtrückwirkung von Strafgesetzen). Auch die Türkei widersprach in diesem Sinne und wies auf die Vermutung der Unschuld eines Angeklagten bis zu seiner Verurteilung hin, ein Grundsatz, dem zuwider Grundsatz 1 nicht ausgelegt werden dürfe. Südamerikanische Staaten deuteten auf Schwierigkeiten wegen Auslegung der Asylgrundsätze hin, die der Tradition in ihrem Rechtskreise widersprächen.

Der Vertreter Kameruns vermerkte mit Nachdruck, daß der Begriff »Krieg« näherer Definition bedürfe; ebenso seien die Begriffe des Kriegsverbrechens und des Verbrechens gegen die Menschlichkeit noch nicht ausreichend klargestellt. Dem folgte auch der spanische Vertreter, der die Verbrechensbegriffe verschiedenartiger Ausdeutung fähig nannte, da sie juristisch nicht hinreichend definiert seien.

Der Delegierte Algeriens meinte dagegen, daß die Definition der Kriegs- und Humanitätsverbrechen zwar ausreiche, jedoch nicht die des »Verbrechens gegen den Frieden«, dessen Bedeutung nicht präzise umrissen und unterschiedlicher Wertung zugänglich sei.

Schließlich machten andere Delegationen (darunter die Belgiens und Kanadas) generell deutlich, daß sie die Grundsätze zwar für moralisch, aber nicht für rechtlich bindend hielten.

Diese Auswahl aus den weitgefächerten Stellungnahmen im Dritten Hauptausschuß deutet auf ein stark differenziertes, von wenig Gegenstimmen, aber vielen Enthaltungen bereits auf dieser Beratungsstufe gekennzeichnetes Abstimmungsergebnis¹⁸. Die Abstimmung in der Generalversammlung zeichnete dieses Bild nach¹⁹.

Der Eindruck ist nicht zu vermeiden, daß die Grundsätze »durchgepeitscht« worden sind, unter Vernachlässigung etwa der Ansicht des niederländischen Delegierten, internationales Strafrecht könne nicht in hastiger Arbeit im Dritten oder einem anderen Ausschuß der Generalversammlung geschaffen werden: Völkerrecht müsse auf einem sehr weiten Konsens und möglichst universeller Annahme beruhen und könne nicht das Produkt eines schlichten Mehrheitsvotums im Dritten Hauptausschuß sein. Der Eindruck wird vollkommen, wenn man auf die Art und Weise blickt, wie ein Änderungsantrag Saudi-Arabiens geschäftsordnungsmäßig in den Ausschußberatungen beiseitegeschoben wurde²⁰.

Saudi-Arabien hatte sich die Frage gestattet, ob die jeweiligen Besiegten die einzigen Kriegsverbrecher seien. Beispiele aus dem Zweiten Weltkrieg, wie etwa die Zerstörung von Coventry durch die Deutschen, Dresdens durch die Alliierten, von Hiroshima und Nagasaki durch die USA, regten die Frage an, wer berufen sei, Kriegsverbrecher zu richten. Es schlug vor, sie vor ein neutrales Gericht zu stellen. Dieser sehr lobenswerte Gedanke, der die Bestrafung von Verbrechen der hier erörterten Art vom Ruch der Rachsucht der Sieger befreit haben würde, verfiel auch in der Generalversammlung der Ablehnung²¹.

Man sieht, daß die Probleme durch die Grundsätze vom 3. Dezember 1973 keineswegs aus der Welt geschafft worden sind, und man mag auch füglich bezweifeln, ob die Grundsätze jemals wirksam gehandhabt werden oder ob man jedenfalls gerechten Gebrauch davon machen wird, aber immerhin ist es ein Schritt in die richtige Richtung, nämlich menschenrechtswidrige Gewalt als das zu behandeln, was sie ist: als Verbrechen.

Anmerkungen

1 UN-Doc.A/Res/3074(XXVIII). Die Resolution wurde mit 94 Stimmen ohne Gegenstimme bei 29 Enthaltungen angenommen. Ihre Stimmhaltung erklärten Afghanistan, Arabische Emirate, Argentinien, Bahrain, Bolivien, Brasilien, Chile, Dominikanische Republik, El Salvador, Guatemala, Indonesien, Japan, Kamerun, Katar, Kolumbien, Kuwait, Malawi, Oman, Pakistan, Paraguay, Portugal, Saudi-Arabien, Schweden, Spanien, Türkei, Uruguay, Venezuela, Zaire und Zentralafrikanische Republik.

2 Vgl. die beiden Artikel des Verfassers in: VN 2/1967 S. 61 ff. und 1/1969 S. 18 ff.

3 Vgl. UN-Doc.E/CN.4/906 vom 15. Februar 1966 S. 21 ff.

- 4 Die Welt vom 16. April 1974.
 5 Zum Vorstehenden vgl. den Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, UN-Doc.A/8345 vom 28. September 1971 S. 21 ff.
 6 AaO (Anm. 5) S. 8 ff. Nos. 17-20.
 7 Vgl. das Übereinkommen über die Nichtanwendbarkeit gesetzlicher Verjährungsfristen auf Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Artikel 1, in Verbindung mit dem Statut des Internationalen Militärgerichtshofs von Nürnberg, in: VN 1/1969 S. 28 und 21.
 8 Vgl. UN-Doc.A/Res/2312(XXII). Deutsche Übersetzung vom Verfasser.
 9 Das von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen formulierte Prinzip VI der Nürnberger Sätze bezeichnet als Verbrechen gegen den Frieden die »Planung, Vorbereitung, Einleitung und Führung eines Angriffskrieges oder eines Krieges in Verletzung internationaler Verträge, Übereinkommen oder Zusicherungen« sowie die »Teilnahme an gemeinsamer Planung oder Verschwörung zur Durchführung einer der vorgenannten Handlungen«. Vgl. UN-Doc.E/CN.4/906 S. 24.
 10 S. Anm. 1. — Deutsche Übersetzung nach dem englischen Text vom Verfasser.
 11 UN-Doc.A/Res/2625(XXV) vom 24. Oktober 1970.
 12 Vgl. Frowein in Europa-Archiv, 28. Jg. (1970) S. 75. — In diesem Zu-

- sammenhang auch Heilmeyer: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, 1973, S. 239 ff.
 13 Vgl. den als Bericht des Generalsekretärs vorgelegten analytischen Überblick, A/8823 vom 17. Oktober 1972 S. 16 ff., No. 51.
 14 UN-Doc.A/Res/3020(XXVII) vom 18. Dezember 1972.
 15 Vgl. die Note des Generalsekretärs, UN-Doc.A/9136 vom 18. September 1973.
 16 Vgl. UN-Doc.A/L.711/Rev.1 vom 30. November 1973, No. 1 (Vorschlag für einen neuen Paragraphen 3, in die Schlußfassung eingefügt als No. 2).
 17 Zum Folgenden vgl. UN-Doc.A/C.3/SR.2019, 2020, 2021, 2022 vom 12., 13. und 14. November 1973.
 18 Im einzelnen vgl. UN-Doc.A/C.3/SR.2022 auf S. 9 und 10.
 19 Vgl. Anm. 1.
 20 S. dazu UN-Doc.A/C.3/SR.2021.
 21 Er wurde noch einmal als Ergänzungsantrag präsentiert. UN-Doc. A/L.711/Rev.1. — Vgl. den Vorschlag eines neuen Paragraphen 2: »Jede Person, die des Kriegsverbrechens oder des Verbrechens gegen die Menschlichkeit beschuldigt wird, soll durch ein kompetentes Gericht abgeurteilt werden, welches aus Richtern aus Staaten besteht, die nicht Parteien eines bestimmten Krieges waren.« (Es folgen Bestimmungen über die Zusammensetzung des Gerichts). — Deutsch nach dem englischen Text vom Verfasser.

Die Befähigung des UN-Systems zu wirksamer Entwicklungshilfe

Der Jackson-Bericht aus heutiger Sicht

FRIEDRICH GEORG SEIB

I

Fünf Jahre sind vergangen, seit Sir Robert Jackson, im September 1969, die Ergebnisse seiner im Auftrag des Verwaltungsrates des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen unternommenen Studie über die Befähigung des UN-Systems, von den gegenwärtigen und zukünftigen Finanzmitteln des UN-Entwicklungsprogrammes (UNDP) wirksamen Gebrauch zu machen, vorlegte. Dieser Bericht ist sicherlich der wichtigste und in sich geschlossenste Versuch, den Wirkungsgrad einer großen UN-Organisation zu erhöhen, und er hat bedeutende Folgen gehabt¹. Es lohnt sich, und es ist vielleicht notwendig, zu fragen, welche Verbesserungen seither verwirklicht werden konnten und was nicht — oder noch nicht — erreicht wurde.

Der Bericht wurde von den Vereinten Nationen als offizielles Dokument (DP/5) noch 1969 veröffentlicht und als sogenannte Capacity-Studie bekannt und berühmt. Der Begriff Capacity ist seither als Mahn- und Modewort ein ständiger Tagesordnungspunkt zahlreicher Ausschußberatungen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen geworden. Die Studie wurde vorgelegt, kurz nachdem der Pearson-Bericht² erschienen war, und zu einem Zeitpunkt, da die vorbereitenden Beratungen über die Zweite Entwicklungsdekade (Development Decade, DD 2) fast abgeschlossen waren. Der Zeitpunkt hätte nicht günstiger sein können. Die Studie ist durchweg in einer klaren, fast militärisch knappen, für UN-Verhältnisse oft schroffen Sprache gefaßt und hat dem Verfasser manche Anfeindung eingebracht. Der Verwaltungsrat des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen hat sich den wesentlichen Inhalt der Studie alsbald zueigen gemacht — die Geschichte dieser Beratungen wäre eine eigene Darstellung wert — und die Neustrukturierung des ganzen Programmes folgte im großen und ganzen den Jackson'schen Vorschlägen. Die Studie versteht sich als Beitrag zu einer Strategie der multilateralen Zusammenarbeit in der Entwicklungshilfe und hat tatsächlich die internationale Kooperation wesentlich gefördert.

Jackson fand nach eigener Darstellung eine Vielzahl von UN-Organisationen vor, die sich mit Entwicklungshilfe befaßten, jedoch ihrer jeweiligen Verfassung nach nicht für diese Aufgabe geschaffen und in ihrer Struktur nur begrenzt geeignet waren. Er faßt die allgemeine Kritik in dem lapidaren Begriff zusammen: zu langsam und zu wenig effizient.

Trotz freimütiger Kritik an den vorgefundenen Verhältnissen ist der Jackson-Bericht von einem starken Optimismus hinsichtlich der Bedeutung der Technischen Hilfeleistungen für

die »Verbesserung des Wohlbefindens aller Menschen«, der vagen obersten Norm der Entwicklungsstrategie der Zweiten Entwicklungsdekade beflügelt. Dieser Optimismus hat vielleicht besonders dazu beigetragen, daß seine Vorschläge ein so überwiegend positives Echo bei vielen Regierungen fanden. Die in der Studie gemachten Vorschläge haben zum Nahziel die Umwandlung von UNDP in eine operational leistungsfähige Organisation als zentralen Träger der Entwicklungshilfe der Vereinten Nationen. Auf dieses Ziel hin formulierte Jackson zehn Grundsätze (»Gebote«) und einen Aktionsplan. Im Lichte der nachfolgenden Diskussion und der nun fünfjährigen Erfahrung ist deutlich geworden, daß nicht alle diese Grundsätze von gleicher Bedeutung waren. Die wichtigsten sind:

- > eine neue, umfassende Methode der Programmierung der UN-Entwicklungshilfe im Sinne einer »Länderprogrammierung« (country programming),
- > schnellere und bessere Durchführung der Projekte,
- > volle und ausschließliche Verantwortlichkeit (accountability) des UNDP-Administrators für die wirksame Nutzung aller Mittel,
- > innere organisatorische Reform mit dem Hauptziel einer maximalen Dezentralisation bis auf Landesebene und einer entscheidenden Stärkung der Stellung des örtlich leitenden UNDP-Beamten (Resident Representative),
- > eine verbesserte Personalpolitik.

II

Von diesen Prinzipien ist das erste zweifellos das bedeutendste und weitreichendste. Es beinhaltet ein völliges Abgehen von dem bis dahin praktizierten Verfahren, Projekte lediglich aufgrund eines ad hoc ermittelten Bedarfs zu konzipieren. Nunmehr sollten alle Projekte als in sich zusammenhängende Bestandteile eines mittelfristigen Technischen Hilfeprogrammes für jedes Empfängerland erarbeitet werden — ein Country Programme, das von der betreffenden Regierung zusammen mit dem Resident Representative aufgestellt wird, und zwar in logischem Zusammenhang mit und ausgerichtet auf die Hauptziele des nationalen Entwicklungsplanes. Dabei sollen alle anderen zu erwartenden multi- und bilateralen Hilfemaßnahmen berücksichtigt werden. Diese nicht von Jackson erfundene, sondern — worauf er selbst hinweist — von dem wohl bedeutendsten und fruchtbarsten Kopf der internationalen Entwicklungshilfe, Robert McNamara, zuerst für die Weltbank formulierte Konzeption wurde von UNDP zumindest im Grundsätzlichen verwirklicht. Sie hat durchschlagend