

da und Australien – und neben den OPEC-Staaten – zu den größten Bremsern in der internationalen Klimaschutzpolitik zählen, haben sich hier durchgesetzt. Sie hätten am liebsten das Wort »Reduktion« ganz aus dem Berliner Mandat herausgehalten. Sie werden auf eine zeitverzögernde Interpretation dieses Mandats drängen, falls sich nicht innenpolitisch neue Konstellationen in den einzelnen bislang auf Verzögerungstaktik eingestimmten Ländern ergeben.

III. Wenig erfolgreich waren die USA dagegen mit ihrer Forderung nach der Einbeziehung der Dritten Welt in neue Reduktionspflichten. Ohne die gewachsene Einigkeit der Länder der »Gruppe der 77« (G-77) wäre dies nicht möglich gewesen. Lange Zeit schien es so, daß sich zahlreiche dieser Länder insgesamt Fortschritten in der internationalen Klimaschutzpolitik verweigerten, wenn die Industrieländer nicht endlich mit ersten glaubhaften Schritten zur Stabilisierung und Reduzierung der Treibhausgasemissionen vorangingen. Die Forderung der USA und einiger anderer Industrieländer (Australiens, Kanadas und auch Deutschlands) im Vorfeld des Berliner Klimagipfels, Staaten wie Brasilien, China und Indien, die eine rasche Industrialisierung durchlaufen, in die Reduktionspflichten einzubeziehen, verstärkte diese Verweigerungshaltung. Damit schwand jedoch auch die Aussicht auf Unterstützung für ein »starkes« Verhandlungsmandat, wofür sich vor allem die Europäische Union eingesetzt hatte. Zum Verhandlungserfolg der Westeuropäer gehört jedoch, daß das Thema der Reduktionsverpflichtungen für die Länder der Dritten Welt von der Tagesordnung verschwand und die überwiegende Mehrheit der G-77 (ohne die OPEC-Länder) somit in Berlin den Entwurf eines Verhandlungsmandats auf der Basis des AOSIS-Protokolls unterstützte.

Nicht durchsetzen konnten sich die USA auch mit ihrem Verlangen nach einer Anrechnung von Klimaschutzinvestitionen der Industrieländer in Ländern der Dritten Welt oder Osteuropas. Kostengünstigere Investitionen in einem anderen Land sollten nach Ansicht Washingtons dem Konto der eigenen Pflichten zur Begrenzung oder Reduzierung von CO₂ (»gemeinsame Umsetzung«) gutgeschrieben werden. Die Länder der Dritten Welt setzten sich mit ihrer Forderung durch, daß Investitionen während der Pilotphase, die spätestens bis zum Ende dieses Jahrhunderts abgeschlossen sein soll, nicht zugunsten der Investoren angerechnet werden. Kriterien für die gemeinsame Umsetzung sollen entwickelt und in Projekten gesammelte Erfahrungen ausgewertet werden.

Vertagt wurde die Verabschiedung einer Geschäftsordnung für die Vertragsstaatenkonferenz. Ungeklärt bleiben deshalb bis zur nächsten Tagung 1996 in der uruguayischen Hauptstadt Montevideo, mit welchen Mehrheiten (Konsens, qualifizierte oder einfache Mehrheit) beispielsweise über künftige Protokolle oder Haushaltsfragen entschieden wird.

Zusätzlich zu den Vertragsstaatenkonferenzen und zum Sekretariat des UN-Rahmenabkommens – in Berlin wurde Bonn zum Sitz bestimmt – sind zwei weitere Nebenorgane (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice; Subsidiary Body for Implementation)

eingerrichtet worden, die wissenschaftliche Expertise für den Prozeß der Entscheidungsfindung anbieten sowie die Beratung der Vertragsstaaten bei der Umsetzung beispielsweise von Klimaschutzmaßnahmen übernehmen sollen.

IV. Im Grunde erschreckend ist der auch in Berlin wieder festzustellende Konsens zwischen Nord und Süd, das Klimaproblem sei vor allem technisch und mit viel Geld (Technologie- und Finanztransfer) lösbar. Diskussionen um den grundlegenden Wandel der Grundlagen des nördlichen Zivilisationsmodells haben dort, wo um Jahres- und Prozentzahlen gefeilscht wird, keinen Platz.

Die Konferenzdiplomaten sind froh: der Prozeß geht weiter, wenn auch nur im Schnecken-tempo. Angesichts der Analysen, daß die wirtschaftsstarke Industrieländer bis zum Jahre 2050 zwischen 60 und 80 vH ihrer Emissionen an CO₂ reduzieren müssen, um den Treibhauseffekt aufzuhalten, bietet sich hier kein allzu optimistischer Ausblick.

Die USA plädieren für mehr »Realismus«: das Machbare soll die internationalen Verhandlungen bestimmen und nicht das Wünschenswerte. Und wer über beides die Definitionsmacht in den jeweiligen Ländern erhält – die »Kohlenstofflobby« oder die Lobbyisten des Konzepts der »Energieeffizienz« –, wird in den nächsten Jahren auch das Tempo und die inhaltliche Ausgestaltung der internationalen Klimaschutzpolitik rund um die Konvention bestimmen.

Barbara Unmüßig □

Sozialfragen und Menschenrechte

Verbrechensverhütung und Behandlung Straffälliger: Neunter Kongreß – Kairo statt Tunis – Organisierte Kriminalität – Gewalt in den Großstädten – Computerisierte Netzwerke (22)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1991 S. 20f. fort.)

»Weniger Verbrechen, mehr Gerechtigkeit – Sicherheit für alle« war das Motto des Neunten Kongresses der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger. Die Konferenz, auf der 138 Staaten vertreten waren, fand vom 29. April bis zum 8. Mai 1995 in Kairo statt. Ursprünglich war Tunis als Konferenzort vorgesehen, die tunesische Regierung zog jedoch im November 1994 ihre Einladung kurzfristig wegen administrativer Schwierigkeiten zurück.

Unter den rund 1 300 Regierungsvertretern waren 33 Justiz- und sechs Innenminister, sowie Polizeichefs, Generalstaatsanwälte, hochrangige Richter und Direktoren des Gefängniswesens. Zudem nahmen 15 zwischenstaatliche Organisationen, 48 Nichtregierungsorganisationen und 22 verschiedene Einrichtungen und Programme der UN teil.

I. Die Vereinten Nationen veranstalten diese Kongresse alle fünf Jahre. Der diesjährigen Zusammenkunft gingen die Treffen in Genf (1955), London (1960), Stockholm (1965), Kyoto (1970), Genf (1975), Caracas (1980), Mailand (1985) und Havanna (1990) voraus.

Die dort erörterten Themenbereiche spiegeln weltweite Tendenzverlagerungen in der Auseinandersetzung mit der Kriminalität und deren Prävention wider. Neben der ursprünglich starken Betonung von Fragen des Strafvollzugs, insbesondere der Behandlung von Straftätern, trat immer mehr die Erörterung von Alternativen zum Strafvollzug und insbesondere von Strategien zur Vermeidung von Kriminalität in den Vordergrund. Weitere Themen (insbesondere des Siebenten und Achten Kongresses) waren unter anderem die Jugendkriminalität und deren Prävention, der Schutz der Opfer von Straftaten und Machtmißbrauch und die Strafrechtspflege in einer sich wandelnden Welt.

Die Kongresse haben in der Vergangenheit internationale Regeln erarbeitet, die in der Folge von der Generalversammlung der Vereinten Nationen oder vom Wirtschafts- und Sozialrat beschlossen wurden. Diese Regeln umfassen beispielsweise die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen, Musterabkommen über gegenseitige Unterstützung in Strafrechtsangelegenheiten, Mindeststandards für nicht-freiheitsentziehende Maßnahmen, einen Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen, Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schußwaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Regeln für die Jugendgerichtsbarkeit, Richtlinien zur Verhütung der Jugendkriminalität, Regeln zum Schutze von Jugendlichen unter Freiheitsentzug, eine Erklärung über Grundprinzipien der gerechten Behandlung von Verbrechenopfern und Opfern von Machtmißbrauch oder Garantien zum Schutz der Rechte von Personen, denen die Todesstrafe droht.

II. Vier Themenschwerpunkte beherrschten die Diskussionen des diesjährigen Neunten Kongresses:

- internationale Zusammenarbeit und Technische Hilfe zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit;
- Handlungsmöglichkeiten gegen die nationale und die grenzüberschreitende Wirtschaftskriminalität und Organisierte Kriminalität sowie die Rolle des Strafrechts beim Schutz der Umwelt;
- Strafjustiz und Polizeiwesen: Management und Verbesserung der Polizei sowie anderer Exekutivorgane, der Staatsanwaltschaften, der Gerichte und Justizvollzugsanstalten sowie die Rolle der Rechtsanwälte;
- Strategien zur Prävention von Kriminalität, insbesondere in bezug auf Kriminalität in Städten, Jugend- und Gewaltkriminalität – unter Einschluß der Frage des Opferschutzes.

Im Anschluß an die im Jahre 1991 beschlossene Erneuerung des Programms der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege und der damit einhergehenden Einrichtung einer funktionalen Kommission des Wirtschafts- und Sozialrats – der Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege –, hat sich auch die Funktion

und Struktur des Kongresses gegenüber seinen Vorgängern verändert. Es sollte nämlich mehr Raum für praxisorientierte Diskussionen zur Verfügung stehen, um den Erfahrungsaustausch zu fördern. In den in diesem Sinne abgehaltenen sechs Arbeitsgruppen wurden:

- erfolgreiche Projekte in Bereichen der Prävention von Gewaltkriminalität vorgestellt;
- Maßnahmen zur Reduzierung der Kriminalität in Großstädten erörtert;
- Grundlagen effektiver Zusammenarbeit bei der Auslieferung von Straftätern diskutiert;
- die Rolle der Medien in der Verbrechenverhütung beleuchtet;
- Möglichkeiten und Grenzen des Strafrechts zum Schutz der Umwelt ausgelotet und
- Potentiale in der Computerisierung der Strafrechtspflege bewertet.

Das Echo auf diese neu eingerichteten Arbeitsgruppen war überaus positiv und wurde als vorbildhaft auch für künftige Kongresse bewertet.

III. Die Beratungen des Kongresses in der ägyptischen Hauptstadt erfolgten in dem bereits skizzierten Rahmen an Themenschwerpunkten. Ihre Ergebnisse verdienen im einzelnen vorgestellt zu werden.

Transnationale Organisierte Kriminalität: Der Kongreß verurteilte das grenzüberschreitende organisierte Verbrechen als Angriff auf die Menschenrechte, Bedrohung staatlicher Souveränität, Destabilisierung gesetzlich legitimer Regierungen und Behinderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. In die Diskussion wurden die Ergebnisse der Weltministerkonferenz über die transnationale Organisierte Kriminalität mit einbezogen, die im November 1994 in Neapel stattgefunden hat (vgl. VN 2/1995 S. 68ff.). Die Konferenzteilnehmer hatten vor allem eine intensivere internationale Zusammenarbeit angeregt. Es wurden die »Politische Erklärung von Neapel« und der »Globale Aktionsplan gegen die Organisierte Kriminalität« verabschiedet, die später von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit ihrer Resolution 49/159 übernommen wurden. Um die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität wirksamer bekämpfen zu können, empfahl der Kongreß in Kairo der Kommission, einen Prozeß zur Erarbeitung eines einschlägigen internationalen Übereinkommens (oder auch mehrerer Konventionen) einzuleiten. Gleichzeitig wurden die Staaten zu verstärktem Informations- und Erfahrungsaustausch aufgefordert. Außerdem soll die Kommission eine zwischenstaatliche Expertengruppe einrichten, um einen Verhaltenskodex zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zu entwerfen.

Internationale Zusammenarbeit: Der Kongreß rief die Mitgliedstaaten auf, ihre Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechenverhütung zu verstärken und vor allem den Entwicklungsländern technische Unterstützung zu gewähren, um das Rechtsstaatsprinzip im Alltag auf allen Ebenen der Legislative, Judikative und Exekutive umzusetzen. In mehreren Resolutionen wurden die Staaten aufgefordert, Modellübereinkommen zur internationalen Zusammenarbeit, zur Kontrolle grenzüberschreitender Kriminalität und zur Auslieferung zu entwickeln. In die-

sem Zusammenhang wurde auch angeregt, verstärkt multilaterale Übereinkommen zu erarbeiten.

Kriminalität in Großstädten und Jugendkriminalität: Der Kongreß sieht in der zunehmenden Verstärkung, insbesondere in der massiven Zuwanderung in die Metropolen, die Gefahr verstärkter Marginalisierung weiter Bevölkerungsgruppen in den Großstädten vor allem der Entwicklungsländer. Dies führt zu einem Anstieg der Kriminalität, und zwar auch von Gewaltverbrechen mit Schußwaffengebrauch, sowie von Gewaltkriminalität gegen Frauen und Kinder. In einer Resolution rief der Kongreß die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, entsprechende rechtliche Normen zur Eindämmung des Handels mit Schußwaffen zu entwickeln und andere wirksame Maßnahmen gegen den Waffenhandel zu treffen. Einen weiteren Schwerpunkt der Diskussionen in diesem Kontext bildete die Bekämpfung der Gewalt in Familie und Schule, insbesondere gegen Frauen und Kinder. In diesem Zusammenhang forderte der Kongreß die Mitgliedstaaten auf, Kinder wirksamer zu schützen, unter anderem durch Verbot von Kinderpornographie und von traditionellen Praktiken, die die Gesundheit von Kindern schädigen (gemeint ist die Genitalverstümmelung). Weiterhin soll der internationale Kinderhandel unterbunden werden. Hierzu sollen Mitgliedstaaten dem Sekretariat ihre Ansichten zur Erarbeitung eines internationalen Übereinkommens mitteilen, das wirksame Schritte gegen den Kinderhandel ermöglichen soll. In einer weiteren Resolution wurde den Mitgliedstaaten geraten, vermehrt Gesetze zum Schutz der Frauen zu erarbeiten, um vor allem Vergewaltigung und sexuellen Mißbrauch besser bestrafen und verfolgen zu können.

Polizei- und Gerichtsreform: Der Kongreß forderte die Staaten auf, sowohl die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichtsbarkeit als auch das ordnungsgemäße Funktionieren der Strafverfolgung sicherzustellen. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wurde gebeten, die Staaten bei der Verbesserung unzumutbarer Bedingungen in Gefängnissen zu unterstützen. In diesem Zusammenhang forderte die Staatengemeinschaft einzelne Mitgliedsländer auf, zuverlässige Überwachungssysteme, insbesondere in Jugendgefängnissen, einzurichten, um einen Mindeststandard bei den Lebensbedingungen der Strafgefangenen zu gewährleisten. Zudem soll die Kommission ermitteln, unter welchen Bedingungen der Justizvollzug in den einzelnen Ländern praktiziert wird. Es wurde vorgeschlagen, eine zentrale Datenbank einzurichten, um den raschen Informationsaustausch zur Verbrechenbekämpfung zu gewährleisten.

Massenmedien und Verbrechenbekämpfung: Die Regierungen sollen Möglichkeiten erwägen, wie die Medien stärker in die Verbrechenaufklärung eingebunden werden können. Besonderes Gewicht soll hierbei auf Straftaten gegen Frauen und Kinder und auf Umweltdelikte gelegt werden. Die bereits im europäischen Rahmen viel diskutierte Frage, ob und in welchem Umfang Gewalt im Fernsehen zu vermehrter Gewaltkriminalität im Alltag führt, wurde auf dem Kongreß weitergeführt, ohne jedoch zu konkreten Aussagen zu gelangen (die vorliegenden Analysen sind widersprüchlich).

Deshalb sollen in Zukunft weitere Untersuchungen durchgeführt werden, um mögliche negative Auswirkungen der Massenmedien auf Kinder zu untersuchen.

Umweltschutz: Es wurde über Vor- und Nachteile einer Anwendung strafrechtlicher Normen zum Schutz der Umwelt diskutiert. Die Schaffung einer internationalen Konvention zum Schutz der Umwelt mit strafrechtlichen Sanktionen wurde angeregt. Es sollen Fonds eingerichtet werden, um die Durchsetzung umweltrechtlicher Normen zu erleichtern. Polizei und Ermittlungsbehörden sollen darüber hinaus verstärkt in die Verfolgung von Umweltstraftaten eingearbeitet werden.

Auslieferung: Eines der zentralen Probleme in der Auslieferungspraxis ist die unzureichende Information über das Auslieferungsrecht in den einzelnen Ländern. Zudem ist die Praxis von Land zu Land so unterschiedlich, daß sich die Auslieferungsverfahren teilweise jahrelang hinziehen, bis die jeweiligen Verfahrensvoraussetzungen erfüllt sind. Deshalb soll eine Datenbank eingerichtet werden, die dem Praktiker Hilfestellungen bei Auslieferungsverfahren geben soll. Zudem sollen die Auslieferungsverfahren in den Ländern vereinfacht werden. Die Ausweisungspraktiken bei Finanzdelikten beispielsweise wurden bereits erleichtert. Hierbei müssen aber der ordnungsgemäße Ablauf der Strafverfahren und die menschenrechtlichen Garantien beachtet werden. Auf die Bedeutung der Nichtauslieferung bei politischen Straftaten wurde hingewiesen. Die Menschenrechte des Strafgefangenen müssen insbesondere auch in dem Land gewährleistet sein, in das ausgeliefert wird. Vor allem wurden Bedenken von Staaten, in denen die Todesstrafe nicht besteht, gegen die Auslieferung geäußert, falls dem Strafgefangenen durch die Auslieferung die Todesstrafe droht.

Computerisierung der Rechtssysteme: Gesellschaftliche und technologische Entwicklungen haben zu raschen Veränderungen auch der Kriminalitätsstrukturen geführt. Insbesondere ist hier auf die Bedeutung einer einheitlichen Informationspolitik, des Datenschutzes und der Harmonisierung multilateraler technischer Unterstützung hinzuweisen. Die Möglichkeiten und Grenzen eines »Informationsnetzwerks« zu Verbrechen und Strafrechtspflege der Vereinten Nationen wurden aufgezeigt. Staaten, zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen wurden in einer Resolution des Kongresses aufgefordert, das bestehende einschlägige Netzwerk (United Nations Criminal Justice Information Network, UNCJIN) durch finanzielle Mittel und Fachkenntnisse zu unterstützen.

Deutlich wurde insgesamt, daß sich der traditionsreiche Kongreß – dessen Vorgeschichte schon mit dem Strafrechtskongreß 1846 in Frankfurt am Main begann – aktuellen Herausforderungen zu stellen weiß. Unterstrichen wurde dies noch dadurch, daß eine Plenardebatte dem Problem der Bestechung von Trägern staatlicher Funktionen gewidmet war. Eröffnet wurde sie von fünf Experten aus dem Justizwesen Italiens, die zu Hause einschlägige Ermittlungsarbeit geleistet hatten.

Ursula Germann · Ralph Krech □