

vorläufigen und endgültigen Unterbringung und die Schaffung seiner Infrastruktur mit den Niederlanden zu erarbeiten.

Aus heutiger Sicht und gemäß der ›Wegekarte‹ zeichnet sich folgender Fortgang ab: Im April 2002 wird die Vorbereitungskommission zu ihrer neunten Tagung zusammenkommen, im Sommer 2002 das Römische Statut in Kraft treten und zwei bis vier Monate darauf die erste Versammlung der Vertragsstaaten in New York veranstaltet. In der ersten Hälfte des Jahres 2003 wird es dann im Haag die zweite Versammlung der Vertragsstaaten geben und die feierliche Eröffnung des Internationalen Strafgerichtshofs durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen erfolgen. Freilich ist diese ungefähre Zeitplanung noch mit Unwägbarkeiten behaftet; zu ihnen gehört die Frage, ob die Zunahme der Ratifikationen sich in ähnlichem Maße fortsetzen wird wie in den letzten beiden Jahren.

Offensichtlich ist aber auch, daß die Arbeiten zum tatsächlichen Aufbau des IStGH jetzt in eine kritische und äußerst arbeitsintensive Phase treten. Diese wird nicht nur den Mitgliedern des Präsidiums der Vorbereitungskommission und dem Strafgerichtshof-Arbeitsstab des niederländischen Außenministeriums, sondern auch jenen Staaten, welche wie Deutschland das IStGH-Vorhaben bisher vorangetrieben haben, besondere Anstrengungen abverlangen. Nur wenn diese Voraussetzungen auf allen Seiten erfüllt sind, kann es gelingen, einen so komplexen Vorgang wie den Aufbau eines neuen Weltgerichts, dem die USA als einzige verbliebene Supermacht bisher ablehnend gegenüberstehen, angemessen durchzuführen. Bei allen noch vorhandenen Ungewißheiten und bestehenden Herausforderungen – der Tag ist absehbar, an dem der Internationale Strafgerichtshof im Haag eröffnet werden kann.

Stärkung des internationalen Strafrechts

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

BURKHARD DAMMANN · DIMITRI VLASSIS

Unübersehbare Meilensteine auf dem Weg zu einem erweiterten internationalen Strafrecht wurden vor einem Jahr in Palermo gesetzt, als ein umfangreiches Vertragswerk auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung feierlich unterzeichnet wurde¹. Kurz zuvor hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen ohne förmliche Abstimmung das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität² mit den beiden Zusatzprotokollen gegen den Menschenhandel³ und die Schleusung von Migranten⁴ angenommen; ein drittes Protokoll zur Schußwaffenkontrolle⁵ kam ein halbes Jahr später hinzu. Während mit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs eine neue eigenständige übernationale Gerichtsbarkeit geschaffen wird⁶, definieren diese vier internationalen Vertragswerke erstmals eine Reihe von Handlungen und Tatbeständen und verpflichten die Unterzeichnerstaaten, sie in ihr nationales Strafrecht umzusetzen. Die Verhandlungen eines von der Generalversammlung eingesetzten Ad-hoc-Ausschusses wurden in der für die Ausarbeitung internationaler Konventionen mit komplexer Rechtsmaterie rekordverdächtigen Zeit von zwei Jahren abgeschlossen. Dies spiegelt die Dringlichkeit wider, mit der sich die internationale Staatengemeinschaft des Themas angenommen hat. Dem waren allerdings mehrere Jahre stark kontroverser Diskussionen über die grundsätzliche Notwendigkeit solcher Regelungen vorangegangen. Dabei standen Befürchtungen im Vordergrund, derartige neue Rechtsinstrumente könnten zu weit in die staatliche Souveränität eingreifen.

Hintergrund und erste Debatten

Im Herbst 1998 beschloß die Generalversammlung die Einrichtung eines allen Mitgliedstaaten offenstehenden Ad-hoc-Ausschusses mit dem Auftrag, ein Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und »nach Bedarf« Zusatzprotokolle gegen den Menschenhandel, die Schleuserkriminalität sowie die unerlaubte Herstellung von und den illegalen Handel mit Schußwaffen auszuarbeiten⁷. Mit diesem Beschluß erreichte eine in den siebziger Jahren in den Vereinten Nationen begonnene Diskussion über eine verbesserte internationale Zusammenarbeit im Bereich der organisierten Kriminalität ihren Höhepunkt. Die alle fünf Jahre veranstalteten Strafrechtskongresse der Vereinten Nationen hatten sich dieses Themas wiederholt angenommen⁸. Der Verlauf der Debatte spiegelt die unterschiedliche Wahrnehmung des Problems

über die Jahre wider – ein Prozeß, der schrittweise zu einer veränderten Einstellung der politisch Verantwortlichen geführt hat und der die traditionell enge Sichtweise auf Strafrecht und Kriminalitätsprävention grundsätzlich in Frage stellte.

Im UN-Kontext bedeutete dies zweierlei. Die Mitgliederzahl der Weltorganisation ist bekanntlich über die Jahre hinweg beträchtlich angestiegen. Damit treffen Sachentscheidungen vermehrt auf recht unterschiedliche politische Sichtweisen und inhaltliche Gestaltungsvorstellungen. In Vertragsverhandlungen bleibt die Erhaltung der nationalstaatlichen Souveränität eine wichtige Kategorie; hier handelt es sich nicht nur um ein zentrales Konzept für kleinere und neu gegründete Staaten, sondern gerade auch für viele der ›global players‹. Gerade das Strafrecht wurde und wird als Domäne innerstaatlichen Rechts gesehen. Polizeiwesen und Strafgerichtsbarkeit sind nach herkömmlichem Verständnis Eckpfeiler nationaler Souveränität, und die Ausformung entsprechender Institutionen ist eine ausschließlich innere Angelegenheit. Die Annäherung an Konzepte eines erweiterten internationalen Strafrechts im Bereich ›normaler‹ Kriminalität war insofern in vieler Hinsicht noch sehr viel stärker gewöhnungsbedürftig als die Akzeptanz von internationalen Ad-hoc-Gerichtshöfen zur Verfolgung von Kriegsverbrechen, deren Errichtung eher als punktuelle Ausnahme von einem allgemeinen Grundsatz angesehen wurde.

Auf dem Fünften Strafrechtskongreß der Vereinten Nationen 1975 in Genf wurde unter der Überschrift »Veränderte transnationale und nationale Formen und Dimensionen der Kriminalität« erstmals das geschäftsmäßig organisierte Verbrechen thematisiert: organisierte Kriminalität, Korruption und Weiße-Kragen-Kriminalität. Neu war vor allem die Erkenntnis, daß hier eine neue Form von Kriminalität sichtbar wurde, die in ihrem Bedrohungspotential weit über traditionelle Straftatbestände hinausging und die sich – etwa durch Besteuerung, Preisabsprachen, Schmuggel und Währungsdelikte – hemmend auf die wirtschaftliche Entwicklung vor allem der Entwicklungsländer auswirken konnte. 1990 wurden organisierte Kriminalität und terroristische kriminelle Handlungen zu einem zentralen Diskussionspunkt. Die zunehmende grenzüberschreitende Kriminalität, von der vor allem auch die gerade unabhängig gewordenen Staaten betroffen waren, machten das Fehlen von internationalen Institutionen und Instrumentarien überdeutlich. Auf Empfehlung des Strafrechtskongresses verabschiedete die Generalversammlung im

gleichen Jahr eine Reihe von Musterabkommen zu Auslieferung, Rechtshilfe in Strafsachen, der Abgabe von Strafverfahren und der Übertragung der Bewährungsaufsicht an Drittstaaten⁹. Diese Musterabkommen, zunächst als Blaupausen für zwischenstaatliche Abkommen gedacht und Ende der neunziger Jahre nochmals überarbeitet, nahmen bereits zahlreiche Elemente der Konvention gegen die organisierte Kriminalität auf. Der Achte Strafrechtskongreß brachte auch eine Neuorientierung des Strafrechtsprogramms der Vereinten Nationen¹⁰. Seine Empfehlungen, gefolgt von einem Ministertreffen in Versailles 1991, führten zur Gründung der Strafrechtskommission der UN als einer Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats.

Die neue Kommission nahm 1992 ihre Arbeit auf. Auf ihre Initiative hin fand im Herbst 1994 in Neapel die ›Welt-Ministerkonferenz über die transnationale organisierte Kriminalität‹ statt, mit Teilnehmern aus 142 Staaten (davon 86 auf Ministerebene) eine der bestbesetzten UN-Veranstaltungen¹¹. Der in Neapel beschlossene ›Weltaktionsplan‹¹² rief die Mitgliedstaaten auf zu einer Harmonisierung der Gesetzgebung, zu verstärkter polizeilicher Zusammenarbeit und zur besonderen Berücksichtigung der Bedürfnisse der Entwicklungsländer. Erstmals wurde die Ausarbeitung einer Konvention eingefordert, der eine einheitliche und allgemein akzeptierte Definition von organisierter Kriminalität zugrunde liegen sollte. Der Weg dorthin war schwierig. Bei den westlichen Staaten überwogen Skepsis und Ablehnung, gegründet auf die zu erwartenden konzeptionellen und rechtlichen Schwierigkeiten, unter anderem bezüglich einer einheitlichen Definition. Verhandlungen, bei denen alle UN-Mitgliedstaaten gleichberechtigt beteiligt waren, erschienen wenig erfolgversprechend, ein Ergebnis auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners kaum attraktiv und den finanziellen und zeitlichen Aufwand nicht wert. Auch daß die meisten dieser Länder über ein dichtgesponnenes Netz von gegenseitigen bilateralen Vereinbarungen verfügten, ließ die Notwendigkeit einer internationalen Vereinbarung fraglich erscheinen.

In der Gruppe der Entwicklungsländer waren die Ansichten zunächst geteilt. Für viele von ihnen hatte der Aufbau innerstaatlicher Institutionen – einer funktionierenden Polizei und Gerichtsbarkeit – Vorrang. Außerdem befürchtete man, das neue Regelwerk könne vor allem dazu dienen, Rechtsinteressen der westlichen Welt durchzusetzen. Andererseits hatten die Regierungen erfahren müssen, daß sie den neuen Erscheinungsformen länderübergreifend agierender krimineller Organisationen nichts entgegenzusetzen hatten. Hatte es die längste Zeit so ausgesehen, als sei dies einzig ein Problem der industrialisierten Staaten, war mittlerweile offensichtlich geworden, daß organisierte Kriminalität Entwicklung behindern und Staaten in ihren Grundfesten erschüttern konnte. Außerdem wurden Entscheidungen ausländischer Privatinvestoren, etwa von Banken und Industrieunternehmen, und von Geberländern in der Entwicklungshilfe nicht mehr nur von Rechtssicherheit im vertraglichen Bereich – etwa bei der Durchsetzbarkeit zivilrechtlicher Verträge – bestimmt, sondern in zunehmendem Maße auch von Fragen der allgemeinen Sicherheit, einschließlich eines funktionierenden Strafrechtssystems.

Verhandlungen auf der Ebene der Gleichberechtigung zwischen den Staaten nach dem Konsensprinzip waren einer der Vorteile, den die UN den Entwicklungsländern bieten konnten. Ein gemeinsames Auftreten bot die Chance, über die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel zu verhandeln. Ein letztes überzeugendes Argument war die Tatsache, daß es vielen Entwicklungsländern schlicht an Kapazitäten mangelte, eine Vielzahl von bilateralen Einzelverträgen auszuhandeln, und eine Konvention eher ein ausgewogenes Resultat versprach. Die im UN-Rahmen bereits existierenden Vereinbarungen auf dem Gebiet der Suchtstoffkontrolle¹³ wiesen den Weg zu einer staatenübergreifenden Lösung. So warfen die Entwicklungsländer schließlich gemeinsam ihr gesamtes politisches Gewicht in die Waagschale und votierten für die Ausarbeitung einer UN-Kon-

vention. Vergleicht man nun diese Ausgangslage mit der späteren Diskussion im Ad-hoc-Ausschuß, kann man eine erstaunliche Weiterentwicklung der Positionen feststellen.

Der Weg zum Vertragswerk

Ausgestattet mit einem nach dem Konsensprinzip ausgehandelten, aber noch sehr allgemein gehaltenen Mandat, initiierte die Strafrechtskommission dann eine Reihe von Maßnahmen zur Vorbereitung der Arbeit an einem Übereinkommen. Eine Übersicht einschlägiger internationaler Vereinbarungen und nationaler Regelungen wurde erstellt sowie ein Katalog der in einer Konvention zu regelnden Themenbereiche. Eine Umfrage unter den Mitgliedstaaten bestätigte die überwiegende Zustimmung zur Erarbeitung einer Konvention. Ein weiterer Zwischenschritt war die auf Empfehlung der Strafrechtskommission von der Generalversammlung angenommene ›Erklärung der Vereinten Nationen über Kriminalität und öffentliche Sicherheit‹¹⁴, in der sich die Mitgliedstaaten verpflichteten, die Sicherheit ihrer Bürger zu erhöhen, so durch Maßnahmen gegen Geldwäsche, Korruption und Bestechung sowie gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus, den illegalen Handel mit Schußwaffen und die organisierte Schleusung von Personen über Staatsgrenzen hinweg.

Obwohl in den Diskussionen, die in den Jahren 1995 und 1996 sowohl innerhalb der UN als auch in verschiedenen anderen Gremien geführt wurden, Skepsis an der Tagesordnung blieb, gab es auch in der Gruppe der Zweifler einen langsamen Meinungsumschwung. Neben den Empfehlungen einer Expertengruppe der G-8-Länder war ein entscheidender Schritt die Vorlage eines ersten Entwurfs einer Konvention gegen organisiertes Verbrechen an die Generalversammlung 1996 durch den Präsidenten Polens. Die Vorlage eines Textes konzentrierte die vorher weitgehend abstrakt geführte Debatte über den Vorteil eines globalen Regelwerks gegenüber regionalen und nationalen Bestimmungen auf die konkreten Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen. Der polnische Vorschlag enthielt eine Liste von Straftatbeständen, basierend auf der Terminologie, die in schon bestehenden internationalen Vereinbarungen zu finden war.

Dieser Entwurf wurde von der Generalversammlung aufgegriffen¹⁵ und eine Arbeitsgruppe der Strafrechtskommission eingesetzt. Anstatt detaillierte Regelungen auszuarbeiten, begann diese mit weiteren Sondierungen zu Inhalt und Struktur der Konvention. Die von Polen vorgelegte Liste schloß den Terrorismus als einen der Tatbestände ein, der von der Konvention erfaßt werden sollten. Etliche Länder, die mit diesem Problem konfrontiert waren, griffen den Punkt auf. Sie sahen hier die Möglichkeit, durch die Definition von Terrorismus als einer Form von normaler Kriminalität – und damit der Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit bei dessen Bekämpfung – in ihren jahrelangen Bemühungen endlich einen Schritt weiterzukommen. Andere Staaten bevorzugten eine abstrakte Definition von transnationalem organisiertem Verbrechen, was es erlaubte, den Bezug auf Einzelatbestände wie den politisch umstrittenen und juristisch unklaren sowie äußerst unterschiedlich interpretierten Begriff des Terrorismus zu umgehen. Die Arbeitsgruppe der Strafrechtskommission einigte sich darauf, auf der Basis des Konventionsentwurfs¹⁶ zunächst Elemente der Konvention auszuarbeiten wie zum Beispiel Organisationsformen, die Anwendung von Gewalt und Einschüchterung oder Arbeitsteilung und hierarchische Strukturen von kriminellen Gruppen. Ab diesem Zeitpunkt war es keine Frage mehr, ob es eine Konvention geben würde, sondern nur mehr eine von Form und Inhalt.

Regionale Konferenzen auf Ministerebene und mehrere Expertentreffen folgten, auf deren Grundlage die Generalversammlung 1998 schließlich die Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses zur Ausarbeitung der Konvention beschloß¹⁷. Obwohl nicht ausdrücklich festge-

halten, wurde von den meisten Beteiligten das Jahr 2000 als Zeitpunkt für die Fertigstellung der Konvention anvisiert.

Initiativen für ergänzende Protokolle

Zugleich begannen etliche Staaten, Themenbereiche in den Blick zu nehmen, die auf ihrer eigenen Prioritätenliste standen, und deren Aufnahme in die künftige Konvention zu betreiben. Über längere Zeit hinweg hatte Argentinien auf die Ausarbeitung eines neuen Rechtsinstruments gegen den Kinderhandel in Form eines Zusatzprotokolls zum Kinderrechts-Übereinkommen gedrängt. Diese Initiative war in Genf jedoch vor allem unter Menschenrechtsgesichtspunkten diskutiert worden. Angesichts der langwierigen und stockenden Verhandlungen brachte Argentinien diesen Vorschlag bei der Strafrechtskommission ein, wobei nun strafrechtliche Aspekte in den Vordergrund traten.

Schwierigkeiten mit der hohen Zahl von illegal eingereisten Migranten bewog die Regierung Österreichs, einen Entwurf für eine Konvention gegen den illegalen Transport von Migranten vorzulegen. Italien war zur gleichen Zeit mit einer großen Zahl von illegalen Zuwanderern über das Mittelmeer konfrontiert, und die italienische Öffentlichkeit war noch schockiert angesichts des Untergangs eines vorwiegend mit albanischen Migranten belegten Schiffs, das vor der italienischen Küste aufgebracht und gerammt worden war, wobei eine Anzahl von Passagieren ertrank. Die italienische Regierung, die deswegen zwischenzeitlich mit der IMO zur Erarbeitung von Richtlinien Kontakt aufgenommen hatte, schloß sich dem österreichischen Vorschlag an und legte zu dessen Ergänzung ein Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Seeweg vor.

Eine auf Initiative Japans hin durchgeführte und von Tokyo auch finanzierte internationale Studie über Bestimmungen zur Schußwaffenkontrolle war 1998 der Strafrechtskommission vorgelegt worden. Die Regierungen Japans und Kanadas brachten auf dieser Grundlage einen Vorschlag für eine entsprechende UN-Vereinbarung ein, die von der kurz zuvor verabschiedeten Interamerikanischen Konvention über Schußwaffen inspiriert war.

So lagen innerhalb kurzer Zeit vier Texte anstelle des ursprünglich geplanten einen Entwurfs auf dem Tisch. Ausgestattet mit einem Mandat der Generalversammlung, begann der Ad-hoc-Ausschuß mit Parallelverhandlungen zu allen vier Themenfeldern, wobei einzig der Konvention als dem zentralen Instrument Vorrang eingeräumt wurde.

Der Zehnte Strafrechtskongreß beendete im April 2000 seine Debatten mit der ›Wiener Erklärung über Verbrechen und Gerechtigkeit‹. Darin sprachen sich die Kongreßteilnehmer für eine rasche Verabschiedung des Übereinkommens aus, um dem organisierten Verbrechen wirksamer entgegenzutreten zu können.

Politischer Wille, die Tatsache, daß die Themen ganz hoch auf der Traktandenliste der Regierungen standen, und ein engmaschiger Arbeitsplan führten dazu, daß die Konvention sowie die Protokolle zu Menschenhandel und zur Schleusung von Migranten im November 2000 und das Schußwaffenprotokoll im Mai 2001 von der Generalversammlung verabschiedet werden konnten. Mitentscheidend war, daß aus dem Lager der Skeptiker, einschließlich vieler EU-Länder, viele zu nachdrücklichen Befürwortern geworden waren, welche in zahlreichen Sachbereichen eine führende Rolle übernahmen. Dies gilt auch für die Vereinigten Staaten, deren Haltung sich im Laufe der Verhandlungen nachgerade umkehrte und die – im Gegensatz zu ihrer Haltung bezüglich der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs – zu einem vehementen Unterstützer der Konventionsidee wurden. Die USA sind mittlerweile auch führend bei der finanziellen Unterstützung der UN-Initiative zugunsten einer zügigen Ratifizierung von Konvention und Protokollen.

Die Neuregelungen

Durch das Paket von vier Regelwerken mit dem Übereinkommen gegen die organisierte Kriminalität als ›Mutterkonvention‹ und den drei Zusatzprotokollen, die spezielle Formen des organisierten Verbrechens abdecken, wird die Möglichkeit von länderübergreifenden Ermittlungen geschaffen. Identische allgemeine Bestimmungen werden anwendbar, unabhängig davon, ob es sich um Fälle von Drogen- und Waffenhandel oder Geldwäsche oder einer Kombination all dessen handelt, mit Sonderregelungen für spezielle Bereiche, wie beispielsweise den verstärkten Opferschutz im Bereich des Menschenhandels. Verstöße gegen die Bestimmungen der Protokolle gelten als Verstöße gegen das Übereinkommen selbst, so daß alle seine Bestimmungen, zum Beispiel über Beschlagnahme und Einziehung sowie Opferschutz, entsprechend anwendbar werden. Die Staaten müssen deshalb auch zuerst das Übereinkommen ratifizieren, bevor sie einem der Protokolle beitreten können. Eine einheitliche Definition von strafrechtlich relevanten Begriffen trägt zur Rechtsvereinheitlichung und damit auch zu einer verbesserten Zusammenarbeit bei Ermittlungen in Fällen von grenzüberschreitender Kriminalität bei. Speziell im Bereich der Prävention und des Opferschutzes wird die Rolle der Zivilgesellschaft und der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) hervorgehoben.

Das Übereinkommen gegen die organisierte Kriminalität

- Definition der organisierten Kriminalität und standardisierte juristische Terminologie
- Verpflichtung, die Konventionstatbestände im nationalen Recht zu kriminalisieren
- Kontrollmechanismen (Geldwäsche, Korruption und so weiter)
- Beschlagnahme und Einziehung von Vermögen aus kriminellen Aktivitäten
- Opfer- und Zeugenschutz
- Internationale Zusammenarbeit
- Prävention

Das Menschenhandelsprotokoll

- Definition und Kriminalisierung von Menschenhandel
- Erweiterter Opferschutz und Rückführung
- Internationale Zusammenarbeit
- Prävention und Information

Das Schleusungsprotokoll

- Definition und Kriminalisierung von Schleusung von Migranten
- Keine Strafverfolgung der geschleusten Migranten
- Internationale Zusammenarbeit
- Prävention und Information

Das Schußwaffenprotokoll

- Kriminalisierung von illegaler Herstellung von und Handel mit Schußwaffen und Teilen davon
- Kennzeichnung und Registrierung
- Lizenzierungs- und Genehmigungsverfahren für den Handel

Das Übereinkommen

Die Konvention definiert die organisierte Kriminalität und verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, die Konventionstatbestände innerhalb des nationalen Rechts zu kriminalisieren. Eine Reihe von Kontrollmechanismen und strafrechtlichen Maßnahmen wie Beschlagnahme und Einziehung von durch strafbare Handlungen erworbenen Vermögenswerten wird eingeführt und mit organisiertem Verbrechen in direktem Zusammenhang stehende Tatbestände wie beispielsweise Geldwäsche, Korruption und Behinderung der Justiz werden näher geregelt. Die Regelungen zur Geldwäsche ähneln jenen der Drogenkonvention von 1988, weiten den Tatbestand jedoch aus. Hinsicht-

lich der Bestimmungen zur Korruption bestand Übereinstimmung, daß ein wesentlich weiter gefaßter Begriff der Korruption nötig wäre, um einen breiteren Bereich von Tatbeständen abzudecken. Maßnahmen der verbesserten internationalen Zusammenarbeit schließen Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen ein. Staaten, die Tatverdächtige nicht ausliefern wollen, müssen Strafverfahren im eigenen Land einleiten. Zeugenschutz schließt die Anwendung der neuen Techniken ein, so zum Beispiel die Einvernahme von Zeugen per Video-Übertragung. Für die Opfer von Straftaten werden unterstützende Maßnahmen, Entschädigung und eine angemessene Vertretung im Strafverfahren vorgesehen.

Neu ist die Einführung des Präventionskonzepts. Die Sprache der Konvention ist hier zurückhaltend, und die Bestimmungen haben eher Empfehlungscharakter. Auch die in den Protokollen enthaltenen Präventionsregelungen sind keine Mußbestimmungen. Gleichwohl verpflichten sie die Staaten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Aufklärungsarbeit zu leisten und Vorbeugungsmaßnahmen gezielt vor allem den am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen zukommen zu lassen. NGOs und interessierte gesellschaftliche Gruppen werden hier einen Ansatzpunkt finden, ihre bisherige Arbeit nachdrücklicher als bisher auch rechtlich legitimieren und ein förderliches Handeln der Regierungen einfordern zu können.

In Abwesenheit bilateraler Verträge dient die Konvention als Grundlage zwischenstaatlicher Kooperation und definiert Mindeststandards der Zusammenarbeit. Im Hinblick auf die Umsetzung der Konventionsbestimmungen werden die Vertragsstaaten ausdrücklich aufgefordert, die Entwicklungsländer inhaltlich und finanziell, durch Ausbildung und technische Hilfe zu unterstützen.

Zur Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens und der Protokolle wird eine Konferenz der Vertragsstaaten eingerichtet werden. Sie wird ein Jahr nach Inkrafttreten der Konvention einberufen und dann ihre eigene Verfahrensordnung beschließen. Zu den Aufgaben der Konferenz gehört die Überprüfung der von den Vertragsstaaten ergriffenen Maßnahmen, die Vorlage von Empfehlungen zur Verbesserung des Vertragswerks, aber auch die Unterstützung bei der Beschaffung der zur Umsetzung notwendigen Finanzmittel und die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und NGOs. Welcher Mechanismen man sich zur Überprüfung bedienen wird, steht noch nicht fest. Die Konvention sieht vor, daß eine Entscheidung hierüber von der Konferenz der Vertragsstaaten selbst getroffen wird. Die Möglichkeit einer »peer review«, also der Inspektion eines Landes durch Vertreter anderer Vertragsstaaten, wie sie in den letzten Jahren in einer Reihe von internationalen Verträgen vorgesehen wurde, ist damit eingeschlossen.

Menschenhandelsprotokoll und Schleusungsprotokoll

Für beide Protokolle gilt, daß sie keine rein strafrechtlichen Instrumente sind. Die gewählten Formulierungen und Regelungen reflektieren die Übereinstimmung, daß es sich bei Menschenhandel und Schleusung von Migranten um Phänomene handelt, die ihre Ursache zu einem erheblichen Teil in ungleichen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen haben, unter denen weite Teile der Weltbevölkerung leben. Das Strafrecht kann hier nur ein Element in einer Reihe von notwendigen Maßnahmen sein. Die Einbeziehung von Prävention und Opferschutz in die Konvention und die Protokolle erweitert den klassischen Strafrechtsansatz um wichtige Komponenten.

Ein Vergleich der beiden Protokolle zeigt, daß hier zwei Tatbestände beschrieben werden, die in der allgemeinen Wahrnehmung nur unzureichend unterschieden werden. Die Definition des Menschenhandels umfaßt Aktionen (Anwerbung, Beförderung und so fort), die mit Mitteln der Gewalt, durch Täuschung oder unter Ausnutzung der Hilflosigkeit einer Person zum Zweck der Ausbeutung durchgeführt werden. Ausbeutung umfaßt unter anderem die Ausnutzung der Prostitution anderer, Zwangsarbeit, Sklaverei und die Entnahme von

Körperorganen. Schleusung von Migranten meint dagegen die Ermöglichung der illegalen Einreise einer Person in einen Vertragsstaat gegen einen finanziellen oder anderen materiellen Vorteil.

Entscheidende Unterschiede finden sich also auf zwei Ebenen. Erzielen kriminelle Organisationen ihren Profit im ersten Fall durch die Ausbeutung einer Person gegen deren Willen und unter Verletzung elementarer Menschenrechte, machen sie ihren Gewinn im letzteren Fall durch Zahlungen, die der geschleuste Migrant auf Grund eigenen Entschlusses leistet. Dies hat für die rechtliche Stellung der Betroffenen weitreichende Auswirkungen. Das Menschenhandelsprotokoll spricht von »Opfern«. Ihnen werden weitreichende Schutzrechte eingeräumt, einschließlich sozialer und medizinischer Betreuung – eine Verpflichtung, die Ursprungs-, Transit- und Zielländer gleichermaßen trifft. Das Schleusungsprotokoll spricht dagegen in Artikel 16 von der Verpflichtung, die Rechte von Personen zu schützen, die Gegenstand des in Art. 6 inkriminierten Verhaltens geworden sind. Schutz, Versorgung und Rechtsstellung dieses Personenkreises sind entsprechend schwächer ausgestaltet. Die Opfer des Menschenhandels sind per Definition von einer Kriminalisierung ausgeschlossen, ein Faktum, das in der Praxis vieler Staaten bisher wenig Beachtung gefunden hat. Für den vom Schleusungsprotokoll erfaßten Kreis der Migranten bestimmt Art. 5, daß diese Personen für die im Protokoll erfaßten Handlungen nicht strafrechtlich verfolgt werden dürfen. Dies schließt allerdings keineswegs eine Verfolgung wegen des Verstoßes gegen (andere) innerstaatliche Straftaten aus.

Heftig umstritten war die Behandlung der Prostitution. Mitgliedstaaten und NGOs waren gleichermaßen gespalten darüber, ob Prostitution als solche einen Straftatbestand darstellen sollte. Die in der Konvention getroffene Formulierung »Ausnutzung der Prostitution anderer« bedeutet, daß eine Entscheidung, ob Prostitution legal ausgeübt oder als solche bereits einen Gesetzesverstoß darstellt, nicht getroffen wird, sondern die Regelung gänzlich der innerstaatlichen Regelung überlassen bleibt.

Bezüglich des Opferschutzes forderten vor allem Menschenrechtsgruppen einen wesentlich weitergehenden rechtlichen und materiellen Schutz sowohl im Bereich Menschenhandel wie auch für geschleuste Migranten. Die getroffenen Vereinbarungen offerieren nun immerhin einen Mindeststandard, und entsprechende Vorbehaltsklauseln unterstreichen, daß Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten von Staaten und Einzelpersonen nach dem humanitären Völkerrecht, nach den Bestimmungen über die Menschenrechte und über die Rechtsstellung der Flüchtlinge unberührt bleiben.

Schußwaffenprotokoll

Ziel des Protokolls ist es, den illegalen Handel von Schußwaffen von einem Land in ein anderes zu unterbinden. Der auch die Vereinten Nationen beratende Sachkenner Herbert Wulf hat in dieser Zeitschrift ausführlich über das aktuelle Bedrohungspotential von Kleinfaffen berichtet¹⁸ und dabei auch die Ambivalenz vieler Staaten geschildert, die selbst Schußwaffen produzieren und exportieren. Zwar waren an den Verhandlungen zu dieser Frage NGOs beteiligt, die sich zum Großteil (und im Einvernehmen mit einer Reihe von Teilnehmerstaaten) für wesentlich schärfere Kontrollbestimmungen aussprachen. Im Ergebnis hat das Protokoll deshalb trotzdem nur einen relativ begrenzten Anwendungsbereich gefunden und bezieht sich ausschließlich auf »die unerlaubte Herstellung von Schußwaffen, dazugehörigen Teile und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit«. Das Protokoll enthält die Verpflichtung, Schußwaffen zu kennzeichnen und zu registrieren. Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr werden lizenzierungspflichtig. Die Vertragsstaaten tauschen Informationen über autorisierte Händler sowie über die Rolle von organisierten kriminellen Gruppen im Handel mit Schußwaffen aus und verpflichten sich zu Zusammenarbeit, Ausbildung und technischer Hilfe.



Ein Zeichen im Kampf gegen das Verbrechen wollte die italienische Regierung dadurch setzen, daß sie zur Unterzeichnung der UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität im Dezember 2000 nach Palermo einlud. Vincenzo Agostino (rechts im Bild), Vater eines von der Mafia umgebrachten Polizisten, sprach dabei mit dem Exekutivdirektor des Büros der Vereinten Nationen für Drogenbekämpfung und Verbrechenverhütung, Pino Arlacchi, und Pressevertretern anlässlich eines Treffens von Familien, die unter Verbrechen der Mafia zu leiden hatten. Agostino hatte geschworen, seinen Bart nicht eher zu schneiden, als die Mörder seines Sohnes festgenommen sind.

Unterstützende Maßnahmen

Das Übereinkommen und die Protokolle treten in Kraft, wenn jeweils 40 Unterzeichnerstaaten die Abkommen ratifizieren. Am 1. Dezember 2001 hatten 139 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, 100 das Menschenhandelsprotokoll, 95 das Schleusungsprotokoll und 19 das Schußwaffenprotokoll. Vier Staaten hatten die Konvention ratifiziert und je drei das Menschenhandelsprotokoll und das Schleusungsprotokoll.

Das in Wien ansässige Internationale Zentrum für Verbrechenverhütung (CICP), eine Arbeitseinheit des UN-Sekretariats, hat ein Sonderprogramm zur Unterstützung von Staaten bei der Ratifizierung der vier Abkommen aufgelegt. Dies umfaßt Informationskampagnen einschließlich einer Vielzahl regionaler Seminare und die Hilfe bei der notwendigen Gesetzesreform auf nationaler Ebene. Außerdem hat das Zentrum 1998 drei Arbeitsschwerpunkte zu organisiertem Verbrechen, Menschenhandel und Korruption eingerichtet: sogenannte Globale Programme, die vorwiegend technische Hilfe einschließlich Ausbildung, Aufbau und Stärkung staatlicher Institutionen und verstärkte internationale Zusammenarbeit anbieten. Diese Aufgaben des Zentrums, die jetzt auch von der Konvention und den Protokollen eingefordert werden, werden weitestgehend nicht aus im regulären UN-Haushalt eingestellten Mitteln bestritten, sondern müssen durch Sonderzuwendungen von Geberländern finanziert werden. Die Beteiligung deutscher Institutionen hat sich bisher weitgehend auf die Mitarbeit von Experten im Rahmen des Ad-hoc-Ausschusses beschränkt. Trotz der hohen Priorität der Themen steht eine auch finanzielle Unterstützung der Arbeit der Vereinten Nationen in diesem Bereich weiterhin aus.

Weitere Schritte zur Erweiterung des Instrumentariums internationalen Strafrechts sind in Vorbereitung. Im August 2001 haben sich die Vertreter von 95 Staaten auf die Rahmenbedingungen für die Ausarbeitung einer Anti-Korruptions-Konvention geeinigt. Sie unterstreichen die negativen Auswirkungen der Korruption auf die Stabilität und die Sicherheit der Gesellschaft und die Werte der Demokratie. Einem Ad-hoc-Ausschuß der Generalversammlung soll aufgetragen werden, bis zum Ende des Jahres 2003 einen Text auszuarbeiten, der im Blick auf die Korruption Prävention, Kriminalisierung, Sanktionen und Entschädigungen ansprechen und Fragen der Jurisdiktion,

Beschlagnahme, Zeugenschutz und internationale Zusammenarbeit regeln soll.

Organisierte Kriminalität und Terrorismus

Nach den Angriffen auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 ist der Zusammenhang zwischen Terrorismus und organisiertem Verbrechen, einschließlich des Drogenhandels, in das Zentrum des Interesses gerückt. Das neue Übereinkommen sollte nach seinem Inkrafttreten auch zu einer Verbesserung in der polizeilichen Bekämpfung des Terrorismus führen. Zusätzlich zu den bestehenden Vereinbarungen der Vereinten Nationen, die verschiedenste Aspekte des Terrorismus ansprechen, wird die Konvention den Mitgliedstaaten eine juristische Plattform bieten, die es erlaubt, speziell bei kriminellen Aktivitäten terroristischer Gruppen enger zusammenzuarbeiten. Anlässlich eines zwischen den Jahrestagungen der Strafrechtskommission abgehaltenen informellen Treffens sprachen sich viele Mitgliedstaaten, und allen voran die Europäische Union, dafür aus, die Rolle des CICP in Wien zu stärken. In Umsetzung insbesondere der Resolutionen 1373¹⁹ und 1377²⁰ des Sicherheitsrats und in enger Kooperation mit den New Yorker UN-Organen soll die Unterabteilung zur Verhütung des Terrorismus des CICP die Mitgliedstaaten bei der Ratifizierung und Umsetzung der bereits bestehenden Antiterrorkonventionen unterstützen. Dies soll die Aufgaben anderer Arbeitseinheiten des UN-Sekretariats sowie der von Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten sekretariatsinternen Arbeitsgruppe zur Untersuchung der längerfristigen Auswirkungen und der weiteren politischen Dimensionen der Frage des Terrorismus für die Vereinten Nationen ergänzen.

Das Terrorismus-Thema wird zudem einen zentralen Platz auf der Tagesordnung der im April 2002 stattfindenden jährlichen Tagung der Strafrechtskommission bekommen. Angesichts der jüngsten kriegerischen Ereignisse und der parallelen intensiven polizeilichen Ermittlungstätigkeit in Reaktion auf den 11. September sollte man dabei der Frage, ob nicht gerade auch kriminellen terroristischen Akten primär im Rahmen eines rechtsstaatlichen Verfahrens und nach den anerkannten Grundsätzen des Strafrechts begegnet werden muß²¹, nicht ausweichen.

- 1 Die »Unterzeichnungskonferenz auf hoher politischer Ebene« fand v. 12.-15.12.2000 auf Einladung der Regierung Italiens in der sizilianischen Hafenstadt statt.
- 2 Resolution 55/25 v. 15.11.2000, Anlage I: Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.
- 3 Resolution 55/25, Anlage II: Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.
- 4 Resolution 55/25, Anlage III: Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.
- 5 Resolution 55/255 v. 31.5.2001: Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schußwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.
- 6 Siehe Hans-Peter Kaul, Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs. Schwierigkeiten und Fortschritte, S. 215ff. dieser Ausgabe.
- 7 Mit Resolution 53/111 v. 9.12.1998.
- 8 Siehe die Berichte in VN 4/1995 S. 160f. und VN 3/2000 S. 107ff.
- 9 Mit den Resolutionen 45/116, 45/117, 45/118 und 45/119 v. 14.12.1990.
- 10 Siehe den Bericht in VN 1/1991 S. 20f.
- 11 Siehe den Bericht in VN 2/1995 S. 68ff.
- 12 Von der Generalversammlung mit ihrer Resolution 49/159 v. 23.12.1994 gebilligt.
- 13 Zuletzt die Konvention der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen; siehe den Bericht in VN 1/1989 S. 28f.
- 14 Resolution 51/60 v. 12.12.1996.
- 15 Resolution 51/120 v. 12.12.1996.
- 16 UN Doc. A/C.3/51/7.
- 17 Siehe Anm. 7.
- 18 Herbert Wulf, Kleinwaffen – die Massenvernichtungsmittel unserer Zeit. Die Bemühungen der Vereinten Nationen um Mikroabrüstung, VN 5/2001 S. 174ff.
- 19 Text: VN 5/2001 S. 198f.
- 20 Text: S. 234f. dieser Ausgabe.
- 21 Siehe zur möglichen Rolle des Büros der Vereinten Nationen für Drogenbekämpfung und Verbrechenverhütung (ODCCP) und die Überlegungen, die Terrorismusbekämpfung der Jurisdiktion des künftigen Internationalen Strafgerichtshofs zu unterstellen, auch Jasper Finke / Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, VN 5/2001 S. 168ff.