

mangelhaften, der keine wahre Gerechtigkeit bringe. Ein solches Verfahren setze einen gefährlichen Präzedenzfall für die Zukunft, durch den die Vereinten Nationen an Glaubwürdigkeit verlieren könnten. Es habe in Kambodscha nie die wahre Absicht gegeben, einen fairen Prozeß zu führen. Hun Sen folge letztlich Opportunitätserwägungen. Zu tief waren in vielen Fällen auch Vertreter des heutigen Staatsapparats in die Ereignisse der Ära der Roten Khmer verstrickt gewesen. □

Grenzen des Weltrechtsprinzips

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Erfolg Kongos gegen Belgien – Immunität eines Außenministers vor strafrechtlicher Verfolgung im Ausland durch dortige nationale Gerichte – Problematik einer universellen Zuständigkeit

Belgien hätte den Haftbefehl, den ein Brüsseler Gericht erster Instanz gegen den damaligen Außenminister Kinshasas, Abdulaye Yerodia Ndombasi, verhängt hatte, nicht ausschreiben und international verbreiten dürfen. Dies hat der Internationale Gerichtshof (IGH) am 14. Februar 2002 in seinem Urteil in dem *Fall betreffend den Haftbefehl vom 11. April 2000 (Demokratische Republik Kongo gegen Belgien)* entschieden. Belgien ist gehalten, den Haftbefehl aufzuheben und alle Instanzen, denen er übermittelt wurde, entsprechend zu benachrichtigen. Kongo hatte die Klage am 17. Oktober 2000 erhoben.

I. Grundlage für den Haftbefehl waren Äußerungen gewesen, die Yerodia im August 1998 in seinem Land – bis 1960 Belgisch-Kongo – getan haben soll und mit denen zum Rassenhaß gegen die ethnische Gruppe der Batutsi aufgerufen wurde. Der Minister, der weder belgischer Staatsangehöriger ist noch auf belgischem Staatsgebiet anwesend war, war in Belgien auf Grund dieser Äußerungen wegen Verletzungen der Genfer Konventionen von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle sowie wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt worden.

Mit seiner Klage begehrte Kongo die Aufhebung des Haftbefehls, da erstens das belgische Gericht auf der Grundlage des Weltrechtsprinzips – das eine universelle Zuständigkeit für die Strafverfolgung schwerster Verbrechen postuliert – nicht zuständig sei für den Erlaß eines Haftbefehls in Abwesenheit; zweitens stelle die Anklage eine Verletzung der Immunität eines amtierenden Außenministers dar. Im weiteren Verfahren stützte Kongo sich allerdings nur noch auf das zweite Argument, so daß der IGH zur ersten besonders interessanten Frage der Befugnis zum Erlaß eines Haftbefehls in Abwesenheit auf Grund universeller Zuständigkeit nicht Stellung nehmen mußte.

Mit 13 gegen 3 Stimmen entschied der IGH in seinem Urteil, daß der Erlaß des internationalen Haftbefehls eine Verletzung der strafrechtlichen Immunität und Unverletzlichkeit darstellte, die Yerodia als Außenminister nach Völkerrecht genoß. Die Aufhebung des Haftbefehls durch Belgien wurde mit 10 gegen 6 Stimmen

verfügt. Zuvor hatte der Gerichtshof mit 15 Stimmen gegen eine seine Zuständigkeit in der Streit-sache für gegeben erachtet.

Belgien hatte einige vorgängige Einreden erhoben. Den Einwand, daß inzwischen kein Streit mehr zwischen den Parteien bestehe, weil Yerodia inzwischen nicht mehr Außenminister sei und der Regierung gar nicht mehr angehöre, wies der IGH zurück. Für die Beurteilung, ob ein Streit vorliege, sei der Zeitpunkt der Klageerhebung ausschlaggebend, und zu diesem Zeitpunkt bestand ein Streit. Auch den Einwand, daß der Fall gegenstandslos (moot) geworden sei, weil Yerodia nicht mehr Außenminister war, wies der IGH ab: da Kongo weiterhin die Aufhebung des Haftbefehls begehre und Belgien dieses Anliegen bestreite, bestehe eine Streitigkeit.

Die Einreden gegen die Zulässigkeit der Klage wies der IGH ebenfalls zurück. Er konnte nicht feststellen, daß eine Änderung der Klage durch die Heranziehung neuer Fakten vorliege; noch teilte er die Meinung Belgiens, daß auf Grund des Wechsels in der persönlichen Situation Yerodias der Fall nun einer des diplomatischen Schutzes war und daher die innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft sein müßten, bevor der IGH entscheiden könne. Da Kongo keine subjektiven Rechte Yerodias geltend gemacht hatte und außerdem für die Beurteilung dieser Frage der Zeitpunkt der Klageerhebung ausschlaggebend ist, wurde auch dieser Einwand zurückgewiesen.

Bezüglich der Tatsache, daß Kongo den Antrag zur Frage des Weltrechtsprinzips nicht aufrecht erhalten habe, stellte der IGH klar, daß er nun zwar nicht in der Sache hierüber entscheiden könne, daß er aber nicht gehindert sei, im Rahmen der Urteilsbegründung auch diese Frage zu streifen.

II. In der Hauptsache beschränkte der Gerichtshof sich dann jedoch auf die Fragen zur Immunität. Er legte zunächst dar, daß grundsätzlich die Immunität von Außenministern nicht der Person, sondern dem Amt dient, das sie für ihren Staat wahrnehmen. Nach Völkergewohnheitsrecht genießen Außenminister daher im Ausland Immunität vor strafrechtlicher Verfolgung und Unverletzlichkeit. Dies ist nicht nur der Fall, wenn sich der Außenminister dienstlich im Ausland aufhält, sondern auch, wenn er sich privat dort befindet – und das unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Akte vor oder während der Amtszeit stattfanden und ob sie in amtlicher oder privater Funktion vorgenommen wurden.

Dann prüfte der Gerichtshof, ob diese Regeln des Völkerrechts auch dann gelten, wenn ein Außenminister im Verdacht steht, Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen zu haben. Der IGH untersuchte in diesem Zusammenhang sehr gründlich die Staatenpraxis, nationale Gesetze und Gerichtsentscheidungen, so die Entscheidung des britischen Oberhauses im Fall Pinochet und des französischen Kassationshofs im Fall Gaddafi. Er prüfte ebenfalls die Statuten und die Rechtsprechung internationaler Strafgerichte und kam zu dem Ergebnis, daß es von der Völkerrechtsregel der Immunität vor strafrechtlicher Verfolgung vor (nationalen) ausländischen Gerichten keine Ausnahme gibt, auch

nicht für Verbrechen schwerster Art. Der Gerichtshof machte allerdings deutlich, daß zu unterscheiden ist zwischen der Zuständigkeit eines Gerichts und der Immunität derjenigen, die vor dem Gericht verklagt werden. Zuständigkeit impliziere nicht das Fehlen der Immunität, während fehlende Immunität nicht Zuständigkeit impliziere. Ebenfalls treffe es nicht zu, daß Immunität amtierender Außenminister vor strafrechtlicher Verfolgung gleichzusetzen sei mit einer Straflosigkeit jeder Art von Verbrechen, die sie begangen haben könnten, unabhängig von der Schwere der Verbrechen. Während Immunität verfahrensrechtlichen Charakter habe, sei strafrechtliche Verantwortlichkeit eine Frage des materiellen Rechts. Wenn Zuständigkeit nach Völkerrecht gegeben ist, kann ein Gericht eines Staates einen ehemaligen Außenminister eines anderen Staates strafrechtlich verfolgen für Akte, die dieser vor oder nach seiner Amtszeit begangen hat sowie für privat vorgenommene Akte während der Amtszeit. Schließlich verwies der Gerichtshof auf die Zuständigkeit, die in diesem Zusammenhang internationalen Strafgerichten übertragen werden kann. Aus all diesen Gründen sei Immunität nicht gleichbedeutend mit Straflosigkeit.

Auf der Grundlage dieser Erwägungen kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, daß der Erlaß und die Verbreitung des Haftbefehls durch das belgische Gericht rechtswidrig waren und daß Belgien den Haftbefehl mit Mitteln seiner Wahl aufheben müsse und die Behörden, an die der Haftbefehl weitergeleitet wurde, entsprechend benachrichtigen müsse. Schließlich hob der IGH hervor, daß die Feststellung, daß der Haftbefehl rechtswidrig war, als solche schon eine Genugtuung nach Völkerrecht darstelle und den immateriellen Schaden, den Kongo erlitten habe, wiedergutmache.

In den zahlreichen Sondervoten zum Urteil spielte die Frage der Immunität kaum eine Rolle, sondern hier wurde vor allem die vom Gerichtshof nicht behandelte Frage des Erlasses eines Haftbefehls in Abwesenheit nach Völkerrecht behandelt. IGH-Präsident Gilbert Guillaume beispielsweise machte deutlich, daß ein Staat nach Völkerrecht grundsätzlich nur zuständig ist, ein im Ausland begangenes Verbrechen strafrechtlich zu verfolgen, wenn der Täter oder zumindest das Opfer die Staatsangehörigkeit dieses Staates hat oder wenn das Verbrechen seine innere oder äußere Sicherheit bedroht. Darüber hinaus können Staaten in Fällen von Piraterie oder anderen in internationalen Konventionen niedergelegten Verbrechen nur dann strafrechtlich verfolgen, wenn der Täter sich auf ihrem Staatsgebiet aufhält. Neben diesen Fällen kennt das Völkerrecht keine universelle Zuständigkeit und noch weniger akzeptiert es universelle Zuständigkeit in Abwesenheit.

III. Das Urteil des IGH ist bemerkenswert insbesondere im Hinblick auf das, was nicht entschieden wurde. Seine Ausführungen zur Immunität sind allesamt nachvollziehbar und stellen das in diesem Bereich akzeptierte Recht dar. Von größerem Interesse hingegen ist die Frage nach dem Umfang des Weltrechtsprinzips, das den Staaten eine Zuständigkeit zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten verleiht, auch wenn keiner der üblicherweise geforderten An-

knüpfungspunkte für die Ausübung der Strafrechtspflege gegeben ist. Einigkeit besteht in diesem Zusammenhang insoweit, als die Verfolgung von Straftaten besonderer Schwere, insbesondere von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht, in jedem Staat zu jeder Zeit auch ohne irgendeinen Anknüpfungspunkt möglich ist, wenn der mutmaßliche Täter sich auf dem Staatsgebiet des betreffenden Staates aufhält. Derartige Strafverfolgungen sind seit langem bekannt und akzeptiert; im Zusammenhang mit dem Konflikt im ehemaligen Jugoslawien haben sie deutlich zugenommen. Erinnert sei nur an den Fall Tadic, der erste Fall vor dem Internationalen Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien, in dem der Täter bereits vor deutschen Gerichten auf der Grundlage des Weltrechtsprinzips verfolgt worden war.

Der Aspekt, der im vorliegenden Fall neu ist, betrifft die Frage, ob die Verfolgung von Straftaten nach dem Weltrechtsprinzip auch dann zulässig ist, wenn der mutmaßliche Täter sich nicht in dem Staat aufhält, der die Strafverfolgung vornehmen will. Eine solche Zuständigkeit ist in dem belgischen Gesetz vorgesehen, das die Grundlage des Haftbefehls des Brüsseler Gerichts bildete (und das bereits vorher Gegenstand heftiger Kritik war). Die Strafverfolgung von Tätern nach einem so weit verstandenen Weltrechtsprinzip kann durchaus zu gravierenden Problemen führen, wenn jeder Staat sich zur Verfolgung eines jeden Täters überall in der Welt aufgerufen fühlt und im Wege des Erlasses internationaler Haftbefehle die Suche nach den mutmaßlichen Tätern einleitet. Zwar spricht vieles dafür, die jetzt geltende Regel – die die Ausübung der Weltrechtspflege nur dann gestattet, wenn der mutmaßliche Täter in dem verfolgenden Staat anwesend ist – nicht zu erweitern und eine Strafverfolgung in Abwesenheit abzulehnen. Doch ist nicht zu verkennen, daß dies zu völliger Straflosigkeit führen kann, wenn nämlich der Aufenthaltsstaat, in der Regel der eigene Staat des mutmaßlichen Täters, von einer Strafverfolgung absieht.

Immerhin findet eine Verfolgung der schwersten Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch die Staatengemeinschaft mittlerweile immer mehr Zustimmung. Damit wird deutlich, wie vielschichtig die Beantwortung der Frage nach einem in Abwesenheit des Täters ergangenen Haftbefehl im Rahmen des Weltrechtsprinzips ist. Daß der IGH auf eine derart kritische Frage nicht eingeht, wenn er auf Grund der Klageanträge dazu nicht gezwungen ist, entspricht durchaus seiner Praxis und der gebotenen Zurückhaltung. Es wird aber interessant sein, die weitere Entwicklung dieses Völkerrechtsproblems zu verfolgen, für das man sich eine Lösung wünscht, die den Mittelweg zwischen einer völlig freien Strafverfolgung jedes Täters durch jeden Staat auf der Grundlage universeller Zuständigkeit und einer drohenden Straflosigkeit findet. Zu Recht verweist der IGH in seinem Urteil auf den neuen Internationalen Strafgerichtshof, der ungeachtet der Position des mutmaßlichen Täters schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts verfolgen kann – allerdings nur, wenn die betreffenden Staaten sich seiner Zuständigkeit unterworfen haben. □

Verschiedenes

Volksmehr und Ständemehr

MICHÈLE ROTH

UN-Mitgliedschaft: Schweizer Ja – Wandel gegenüber 1986 – Populisten gegen Wirtschaftsinteressen – Kluft zwischen Stadt und Land

(Vgl. auch Thomas Bernauer / Sandra Lavenex, Abschied vom Sonderfall. Die 90-Prozent-Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen, VN 3/2000 S. 89ff.)

In einer Volksabstimmung haben die Schweizer Bürger am 3. März 2002 den Beitritt ihres Landes zu den Vereinten Nationen beschlossen. Während der Ja-Stimmen-Anteil von 54,6 vH der Gesamtbevölkerung (Volksmehr) in etwa erwartet worden war, blieb bis zuletzt ungewiß, ob auch die notwendige Mehrheit der Kantone (Ständemehr) dem Beitritt zustimmen würde. Mit 12 befürwortenden Kantonen zu 11 ablehnenden fiel diese Mehrheit denkbar knapp aus. Die Schweiz ist damit der einzige Staat, über dessen UN-Mitgliedschaft in einer Volksabstimmung entschieden wurde. Noch 1986 hatten die Schweizer einen Beitritt überaus deutlich – mit 75,7 vH Nein-Stimmen – abgelehnt. Wie kam es zu diesem Stimmungswandel?

Isolation nicht mehr zeitgemäß

Die Regierung, das Parlament, sechs der acht im Parlament vertretenen Parteien sowie die Wirtschaft und ein Großteil der nichtstaatlichen Organisationen waren die wichtigsten Befürworter eines Beitritts. Die Schweiz müsse sich von ihrer Sonderrolle verabschieden, die nicht nur dem Ansehen, sondern auch dem Wohlergehen des Landes schade, argumentierten sie. Bei einem Nein sei eine weitere Isolierung des Landes zu befürchten. Kaspar Villiger, der jetzige Bundespräsident, hatte 1986 noch gegen einen Beitritt gekämpft; nun hob er besonders die Veränderungen im internationalen Umfeld hervor. Spätestens seit dem Ende des Ost-West-Konflikts und mit fortschreitender Globalisierung würden auch in der Schweiz die weltweite Vernetzung und die grenzüberschreitenden Probleme immer deutlicher. Die UN seien nach dem Fall der Mauer erstmals wirklich universell geworden. Das Argument der Guten Dienste – der Vermittlung durch ein neutrales Land – zähle nicht mehr. Diese Funktion werde heute von Ländern innerhalb der Organisation wahrgenommen. Die Schweiz müsse bei der Erarbeitung von Lösungen für globale Probleme – Frieden und Stabilität, gewaltsame Konflikte, Migration, Entwicklung, Menschenrechte oder Umweltschutz – gleichberechtigt mitreden können und nicht nur dafür zahlen. Die Leistungsbilanz der Vereinten Nationen habe sich seit dem Ende des Kalten Krieges stark verbessert. Verteidigungsminister Samuel Schmid stellte die Bedeutung der UN für die Sicherheit des Landes in den Vordergrund. Nationalstaaten seien angesichts der neuen Bedrohungen nicht mehr in der Lage, autonom für ihre Sicherheit zu sorgen; statt dessen seien Konflikt-

prävention und kooperative Sicherheit notwendig.

Während die helvetische Wirtschaft sich 1986 weder für noch gegen einen UN-Beitritt ausgesprochen hatte, setzte sie sich nun klar für einen Beitritt ein. Ein Volk, das die Hälfte seines Einkommens im internationalen Austausch erwirtschaftete, sei auf friedliche und stabile Verhältnisse weltweit angewiesen, so der Präsident von »economiesuisse«, des einflußreichsten Wirtschaftsverbands. Dazu leisteten die Vereinten Nationen einen großen Beitrag. Auch der direkte volkswirtschaftliche Nutzen aus der Partnerschaft mit den UN sei nicht zu vernachlässigen. Ein Nein der Schweiz zum UN-Beitritt würde sich mittelfristig hingegen negativ auswirken.

Eher im Hintergrund blieben die Argumente der linken und friedenspolitisch engagierten Kreise, die mit einem UN-Beitritt zu mehr Gerechtigkeit, zu sozialem Ausgleich und zur zivilen Lösung von Konflikten weltweit beitragen wollten. Versammelt im Komitee »Ziviles Ja zur Uno« mit dem Wahlspruch »Aber der Beitritt allein reicht nicht aus!«, forderten sie von der Schweiz einen konstruktiven Beitrag für eine nachhaltige Verbesserung und eine demokratischere Gestaltung der UN sowie einen Ausbau des Engagements in den Organisationen und Programmen des Verbandes der Vereinten Nationen.

Angst vor Verlust der Neutralität

Gegen einen Beitritt hatte sich erneut die in der Regierung vertretene rechtskonservative Schweizerische Volkspartei (SVP) ausgesprochen, in Widerspruch zur Haltung des dieser Partei angehörenden Verteidigungsministers Schmid und des populären früheren SVP-Ministers und heutigen Sonderberaters der UN für den Sport im Dienste von Entwicklung und Frieden, Adolf Ogi. Angeführt wurden die Gegner von dem wohlhabenden Zürcher Rechtspopulisten und Präsidenten der »Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz« (AUNS) Christoph Blocher. Versammelt im überparteilichen »Aktionskomitee gegen den Beitritt zur politischen Uno«, führten sie eine vehemente Kampagne gegen die Regierungspolitik und scheuten dabei nicht vor falschen Behauptungen zurück, während berechnete Kritikpunkte eher untergingen.

Hauptargument der Gegner war der angebliche Verlust der Neutralität, die immer noch fester Bestandteil der schweizerischen Identität ist. Behauptet wurde, die Schweiz müsse sich den von den UN verhängten Sanktionen anschließen und an militärischen Einsätzen weltweit mitwirken. Damit würde sie zur Kriegspartei, und ihre Sicherheit werde aufs Spiel gesetzt. Die Regierung begegnete dem Argument des Neutralitätsverlusts mit einem klaren Neutralitätsvorbehalt im Beitrittsvertrag. Immer wieder betonten die Befürworter darüber hinaus, daß es in den UN nicht um die Parteinahme in Konflikten gehe, sondern um die Wahrung des Weltfriedens im Interesse der Weltgemeinschaft, und daß kein Land zur Teilnahme an militärischen Aktionen verpflichtet sei. Die Schweiz habe sich seit 1990 allen UN-Sanktionen »im autonomen Nachvollzug« angeschlossen. Gegenüber einem weltweiten Konsens sei Neutralität nicht anwendbar.