

Carsten Stahn

Internationaler Menschenrechtsschutz und Völkerstrafrecht

Die Durchsetzungsschwäche des internationalen Menschenrechtsschutzes wird oft kritisiert. Der Autor sieht es als fragwürdig an, ob mit dem Schwert des Strafrechts die normative Verankerung der Menschenrechte besser gewährleistet werden kann als mit inhaltlichen Appellen. Repression fördere nicht immer Einsichtsfähigkeit von Rechtsbrechern. Unter diesem Aspekt untersucht der Autor das 1998 erlassene »Statut von Rom«, das zur Gründung des ersten Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes geführt hat. Er zeigt, wo die Anwendungsbereiche des klassischen Menschenrechtsschutzes und des neuen Völkerstrafrechts liegen. Das Völkerstrafrecht, so die These, dient dem Schutz des Individuums wie dem Verhältnis der Staaten untereinander. Die Red.

I. Einleitung

In einem Aufsatz mit dem Titel »The Proscribing Function of International Criminal Law in the Processes of International Protection of Human Rights¹ stellte M. Cherif Bassiouni 1983 eine interessante These zum Verhältnis von Völkerstrafrecht und Menschenrechtsschutz auf. Die normative Entwicklung der Menschenrechte, so schrieb er, vollziehe sich über verschiedene Etappen hinweg (»*Enunciative Stage*«, »*Declarative Stage*«, »*Prescriptive Stage*«, »*Enforcement Stage*«) als ein kontinuierlicher Prozeß (»*continuum*«), auf dessen letzter Stufe (der sog. »*Criminalization Stage*«) sich der materielle Gehalt des Einzelrechts mit einem strafrechtlichen Verbotsatz (»*criminal proscription*«) verbinde. Die dadurch eröffnete Sanktionsmöglichkeit verleihe der in der Norm verbürgten Menschenrechtsgarantie dann die intensivste Form von Rechtsschutz (»*ultima ratio of protection*«) und die nötige Durchschlagskraft auf internationaler Ebene.

Auf den ersten Blick und insbesondere angesichts der oft kritisierten Durchsetzungsschwäche des internationalen Menschenrechtsschutzes wirkt diese Aussage einleuchtend. Das am weitesten in seiner Entwicklung fortgeschrittene Recht ist dasjenige, welches auch effektiv durchsetzbar ist. Zu Ende gedacht bedeutet dies jedoch, daß den in Straftatbestände gegossenen Schutzgarantien eine höhere Normqualität und Daseinsberechtigung zukommen müßte als sanktionslos verbürgten Rechten.² Dieser Schluß wiederum ist mit einigen Fragezeichen zu versehen.

¹ Vgl. M. C. Bassiouni, Yale Journal of World Public Order, Vol. 9, No. 2 1983, S. 193 ff. (im folgenden: »The Proscribing Function«) sowie derselbe: International Criminal Law, Vol. I Crimes, »International Criminal Law and Human Rights«, S. 15 ff., New York 1987.

² Dies bestätigt M. Cherif Bassiouni, wenn er an anderer Stelle schreibt: »The positioning of a given right at one of these stages is based on the world community's perception of the significance of the protected interest and the degree of protection that it is perceived to require. In fact, two basic factors effect the evolution of a given right from articulation to criminalization: (1) the perceived significance of the social or human interest protected by this right in the commonly shared values of the world community (however this process occurs), and (2) the perceived need to protect this right through the means of international criminalization.« Vgl. M. Cherif Bassiouni, Enforcing Human Rights through International Criminal Law

Zum einen ist es gefährlich, die Qualität des Rechts an seiner Durchsetzbarkeit zu messen. Mit dieser Argumentation wurde schon versucht, dem Völkerrecht die Rechtsqualität abzusprechen.³ Zudem läßt diese These Zweifel an der Universalität der Menschenrechte aufkommen. Wenn sie besagt, daß das Schwert des Strafrechts Indiz der normativen Verankerung der Menschenrechte und letztendlicher Garant der Befolgung ihres Normbefehls ist, impliziert sie dadurch, daß der inhaltliche Appell vom Tatbestand der menschenrechtlichen Norm nicht stark genug ist, um von sich aus Geltung für sich in Anspruch zu nehmen.⁴ Darüber hinaus fördert die Repression nicht immer die Einsichtsfähigkeit des Rechtsbrechers in die sich hinter dem Schutzbereich verbergenden Wertvorstellungen. Oftmals ist es angebracht, Menschenrechtsverletzungen nicht zu sühnen, sondern auf gewaltlose Mittel wie Berichtsverfahren oder Wahrheitskommissionen zurückgreifen, um ihnen zum Durchbruch zu verhelfen. Darum erscheint es fragwürdig, das Völkerstrafrecht als Maßlatte der Qualität menschenrechtlicher Normen zu verstehen und pönalisierte Rechte an die Spitze einer Hierarchie der Menschenrechte zu stellen⁵; vielmehr deutet einiges darauf hin, seinen Hauptbeitrag zum Menschenrechtsschutz auf einer vorgelagerten Ebene anzusiedeln: der Gewährung der Grundvoraussetzungen für den Genuss der Menschenrechte. Über seine Abschreckungswirkung verhilft das Völkerstrafrecht dazu, die Friedensbedingungen zu schaffen, die notwendig sind, damit überhaupt Staatsstrukturen bestehen, innerhalb derer die Umsetzung universeller Wertvorstellungen gewährleistet werden kann. Schließlich sind Staaten die klassischen Verpflichteten menschenrechtlicher Schutznormen. Und in dieser Funktion, der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, ist das Völkerstrafrecht bisher auch weitgehend zur Anwendung gekommen. Das zeigt insbesondere die Errichtung der beiden *ad-hoc*-Kriegsverbrechertribunale in Den Haag und Arusha. Sie wurden vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf der Grundlage von Kap. VII der UN-Charta, d. h. zur Wahrung bzw. Wiederherstellung des Weltfriedens in Ex-Jugoslawien bzw. Ruanda ins Leben gerufen.⁶

All dies ist Grund genug, die Thesen *Bassiounis* im Lichte der jüngsten Ereignisse zu überdenken, deren Höhepunkt die Gründung des ersten Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs (im folgenden: Weltstrafgerichtshof oder IntStGH) bildet, dessen Grundstein am 17. Juli 1998 in Rom durch Annahme des sog. »Rome Statute of the

and through an International Criminal Tribunal, in: L. Henkin/J. L. Hargrove (Hrsg.), *Human Rights: An Agenda for the Next Century*, Washington 1994, S. 347, (349).

³ Vgl. dazu: D. Carreau, *Droit International*, 4. Auflage, Paris 1994, S. 36.

⁴ Ahnlich: T. Moran, On a Hierarchy of International Human Rights, in: *American Journal of International Law* 80 (1986), S. 1, 22: »[...] some commentators are resorting increasingly to superior rights in the hope that no state will dare – politically, morally and perhaps even legally – to ignore them. In these ways, hierarchical terms contribute to the unnecessary mystification of human rights, rather than to their greater clarity.«

⁵ So aber M. Cherif Bassiouni, *Enforcing Human Rights* (Fn. 2), S. 352, 353. Zuerst teilt er die internationalen Verbrechen in 24 Tatbestände und folgende 10 Unterkategorien ein: 1. Protection of peace, 2. Humanitarian Protection during Armed Conflicts, 3. Protection of Fundamental Human Rights, 4. Protection against Terror-Violence, 5. Protection of Social Interests, 6. Protection of Cultural Interests, 7. Protection of the Environment, 8. Protection of Communication Means, 9. Protection of Economic Interests, 10. *Sui generis*. Dann führt er weiter aus: »Furthermore, the order in which the twenty-four categories of international crimes are listed here reflects three value-oriented considerations that also evidence a human rights value-ranking. That order is: 1. The seriousness of the prohibited conduct as a threat to the peace and security of mankind; 2. the extent of the human harm it produces; and 3. the rational nexus that exists between connected offenses related to the same protected interests.«

⁶ Vgl. die Sicherheitsratsresolutionen 827 (1993) vom 25. 5. 1993 bzw. 944 (1994) vom 8. 11. 1994. Die Rechtmäßigkeit der Errichtung der Tribunale ist mittlerweile sowohl durch die Berufungskammer des Jugoslawien-Tribunals als auch durch die 2. Strafkammer des Strafgerichts für Ruanda bestätigt worden. Vgl. *Prosecutor v. Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal, Case No. IT-94-1-AR72, Urteil vom 2. Oktober 1995, in: I. L. M. 35 (1996), S. 32 ff., para. 32-40, sowie *Prosecutor v. Karadžić*, ICTR-96-15-T, S. 5 ff., besprochen von V. Morris, in: AJIL 1998, S. 67 ff.

*International Criminal Court*⁷ gelegt wurde. Für eine Analyse des Zusammenspiels von Völkerstrafrecht und Menschenrechtsschutz ist das Statut von Rom deshalb besonders geeignet, da es – anders als das Statut der beiden ad-hoc-Gerichte – nicht auf einer Resolution des UN-Sicherheitsrats beruht, die nur von dem Willen einiger handverlesener Staaten getragen ist, sondern auf der Grundlage eines multilateralen Vertrags, der inhaltlich eine Vielzahl divergierender Rechtssauffassungen in sich vereint und damit exakter den Stand des geltenden Rechts widerspiegelt. Zudem sind die einzelnen Tatbestände des Statuts nicht auf einen bestimmten Einzelfall, sondern auf eine Vielzahl von Konflikten zugeschnitten.

Inwieweit der Anwendungsbereich des klassischen Menschenrechtsschutzes (sog. *Human Rights Law*⁸) sich mit dem des Völkerstrafrechts überschneidet, soll im folgenden erörtert werden.

II. Schnitt- und Reibungspunkte von Völkerstrafrecht und klassischem Menschenrechtsschutz anhand des Statuts von Rom

Daß Schnittpunkte zwischen diesen beiden Bereichen bestehen, ist auch der Ausgangspunkt der Stufentheorie von *M. Cherif Bassiouni*. Der kleinste gemeinsame Nenner von strafrechtlicher Verantwortlichkeit und der Gewährung von Menschenrechten liegt in ihrer gemeinsamen Schutzfunktion. Beide dienen dem Schutz des Individuums, allein oder als Teil einer Gruppe.⁹ Nur die Methodik ist etwas anders: Die Normen des internationalen Menschenrechtsschutzes verleihen dem Individuum Rechte unmittelbar im Verhältnis zu dem Hoheitsträger, unter dessen Schirmherrschaft sie stehen. Das Völkerstrafrecht hingegen postuliert allgemeine Verhaltenspflichten für Individuen, die dem Einzelnen mittelbar zugute kommen.

1. Der gemeinsame Zweck: der Schutz der Rechtsgüter des Individuums

Daß auch strafrechtliche Normen dem Schutz der Menschenrechte dienen, zeigt sich insbesondere an den Straftatbeständen des Statuts. Diese sind nicht nur als repressive Sanktionsmechanismen ausgestaltet sind, sondern sollen generell die Einhaltung eines von der internationalen Gemeinschaft gebilligten Mindeststandards an Humanität sichern. Wie aus der Zuständigkeitsumschreibung des Gerichtshofs in Abs. 4 der Präambel und Art. 1 des Statuts hervorgeht, ist er mit der Wahrung von Werten betraut ist, die als Ausdruck einer internationalen Moral und Sittlichkeit empfunden werden.¹⁰ Die Rechtsgüter, die im einzelnen als schützenswert erachtet werden, finden sich insbesondere in den Tatbeständen der Art. 5–8 des Statuts. Es sind die drei klassischen Tatbestände, die sich auch im Statut der beiden ad-hoc-Strafgerichts-

⁷ Engl. Text in: *Die Friedenswarte*, Bd. 73, Heft 3 1998, S. 348 ff.

⁸ Auf universeller Ebene finden sich dessen Kerngewährleistungen in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, den beiden UN-Menschenrechtspakten vom 19. Oktober 1966 (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) sowie in einigen Spezialabkommen wie z. B. der UN-Folterkonvention vom 10. Dezember 1984.

⁹ Treffend ist insofern der bildliche Vergleich des Menschenrechtsschutzes mit einem Schild, und des Völkerstrafrechts mit einem Schwert. Vgl. *M. Cherif Bassiouni*, Enforcing Human Rights (Fn. 2), S. 350.

¹⁰ Das ergibt sich aus der Formulierung »most serious crimes of concern to the international community as a whole«, die die Zuständigkeit des Gerichtshofs umschreibt. Symbolisch kommt dies ebenfalls in der Nichtverjährbarkeit der Verbrechen nach Art. 29 des Statuts zum Ausdruck.

höfe wiederfinden: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Sieht man einmal von der besonderen Tatsituation dieser Verbrechen ab, zeigt sich – insbesondere an den normierten Tathandlungen –, daß sie im Kern Menschenrechtsverstöße ahnden. Normtechnisch geschieht dies auf unterschiedliche Weise: Zum Teil werden die aus dem Menschenrechtsschutz bekannten Einzel- oder Gruppenrechte ausdrücklich und in ihrer bekannten Erscheinungsform unter dem Straftatbestand aufgeführt (so beispielsweise in Art. 7, Verbrechen gegen die Menschlichkeit); manchmal wiederum sind sie in ihrer Erscheinungsform dem völkerstrafrechtlichen Kontext angepaßt und in neue Begriffe gefaßt (so beispielsweise im Fall der Kriegsverbrechen).

Offensichtlich ist der enge Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenrechte zunächst einmal beim Tatbestand des Völkermords (Art. 6), der wortwörtlich Art. II der Völkermord-Konvention vom 9. Dez. 1948 entnommen ist und fester Bestandteil des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts bildet.¹¹

a) Der menschenrechtliche Schutzgehalt des Völkermordtatbestands

In Reaktion auf die nationalsozialistische Ausrottungspolitik im 2. Weltkrieg verbürgt er das Existenzrecht nationaler, rassischer, religiöser und ethnischer Gruppen¹², das Grundaxiom einer auf das Zusammenleben von Menschen zugeschnittenen Werteordnung ist.

Dementsprechend ist er in § 220 a StGB systematisch den Straftaten gegen das Leben zugeordnet. Und in Art. 6 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (im folgenden: IPbpR), der das *Recht auf Leben* auf universeller Ebene schützt, finden sich gleich zwei Hinweise auf den Völkermord, die das Zusammenspiel dieses Straftatbestands mit dem Menschenrechtsschutz verdeutlichen. Um zu verhindern, daß eine Politik des Völkermords – wie im 3. Reich geschehen – durch innerstaatlich rechtskräftige Gerichtsurteile praktiziert wird, sieht Art. 6 Abs. 2 IPbpR vor, daß die Verhängung eines Todesurteils nicht den Bestimmungen der Völkermord-Konvention widersprechen darf. Art. 6 Abs. 3 stellt klar, daß die Anwendbarkeit der Konvention uneingeschränkt auch für jede andere Form der Tötung (nach dem Pakt: »deprivation of life«) gilt.¹³

Zieht man neben der Tötung (Art. 6 lit. (a)) auch die anderen Tathandlungen des Völkermordtatbestands hinzu, gelangt man zu dem Schluß, daß er nicht nur das Recht auf Leben, sondern die Konkretisierung weiterer Menschenrechtsgarantien beinhaltet, die in Zusammenhang mit der *biologisch-physischen Integrität* der Gruppe und der *Achtung der Menschenwürde* stehen.¹⁴ Art. 6 lit. (b), der die Zufügung schwerer körperlicher oder seelischer Schäden für strafbar erklärt, schützt im wesentlichen *das*

¹¹ Auch die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit für dieses Verbrechen ist angesichts des Verweises auf die Zuständigkeit eines Internationalen Strafgerichtshofs in Art. VI der Konvention unbestritten.

¹² Vgl. Report of the Meeting of experts on rights not subject to derogation during states of emergency and exceptional circumstances, Geneva 17–19 May 1995, in: Association de Consultants Internationaux en Droits de l'Homme (CID), Droits Intangibles et Etats d'Exception, Brüssel 1996, S. 27, 47: »The prohibition of genocide benefits both peoples and minorities. It is the prototypical crime against humanity, and the right of persons belonging to national, ethnic, racial or religious groups to be free from genocide is unquestionably non-derogable.«

¹³ Vgl. dazu: M. Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, CCPR-Kommentar, Kehl am Rhein 1989, S. 116 ff., Rn. 7, 8, 24 u. 25.

¹⁴ Sehr weitgehend M. Cherif Bassiouni, The Proscribing Function (Fn. 1), S. 202: »Characterizing these acts as crimes attempts to safeguard the same rights as mentioned above, namely, the rights to life, liberty, personal security, freedom from of religion, movement, opinion, association, and the right to a family.«

*Recht auf körperliche Unversehrtheit*¹⁵, das in Art. 7 des IPbpR Niederschlag gefunden hat. Das Verbot der Auferlegung von Lebensbedingungen (»*conditions of life*«) i.S.d. Art. 6 lit. (c) des Statuts nimmt auf die Praxis der nationalsozialistischen Konzentrationslager Bezug und konkretisiert u.a. das *Verbot der Zwangs- oder Pflichtarbeit* nach Art. 8 Abs. 3 des IPbpR.¹⁶ Maßnahmen zur Geburtenverhinderung, die nach Art. 6 lit. (d) des Statuts strafbar sind, kollidieren mit dem Recht auf Ehe und Familie, das nach Art. 23 Abs. 2 des IPbpR auch das *Recht zur Familienbegründung* umfaßt.¹⁷

b) Die Kengewährleistungen der Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Am deutlichsten wird der menschenrechtsbezogene Schutzgehalt der Straftatbestände am Beispiel der Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die Tathandlungen sind zum größten Teil den allgemeinen Menschenrechtsinstrumenten bzw. der dazu ergangenen Rechtsprechung entnommen. Ihre Schutzrichtung ist breit gestreut. Insgesamt lassen sich vier Kategorien unterscheiden. Die Mehrzahl der Tatbestände dient dem *Schutz des Lebens*, der *körperlichen Unversehrtheit* und der *Menschenwürde*, die eng miteinander verknüpft sind.¹⁸ Dazu zählen insbesondere: Mord, Ausrottung¹⁹, Versklavung, Folter, die Ausübung sexueller Gewalt sowie die Begehung der sog. sonstigen unmenschlichen Akte, die ernsthafte Körper- oder Gesundheitsschäden hervorrufen. Alle diese Tatbestände sind fester Bestandteil des internationalen Menschenrechtsschutzes auf universeller Ebene²⁰, zum Teil sogar als Gegenstand eigenständiger völkerrechtlicher Abkommen.²¹ Unter den Schutzgehalt der *Freiheit der Person* bzw. der *Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung* fallen die beiden Tathandlungen »rechtmäßige Freiheitsentziehung«²² und »Verschwin-

¹⁵ Der District Court Jerusalem hat im *Eichmann-Fall* folgende Handlungen als Zufügung schwerer körperlicher oder seelischer Leiden qualifiziert: »the enslavement, starvation, deportation and prosecution of... Jews... their detention in ghettos, transit camps in conditions which were designed to cause their degradation, deprivation of their rights as human beings, and to suppress them and cause them inhumane suffering and torture.« Vgl. *Attorney-General of the Government of Israel v. Eichmann*, International Law Reports 36, S. 238.

¹⁶ Vgl. Vgl. zur Deutung der Begriffs »Lebensbedingungen«: District Court of Jerusalem, *Attorney-General of the Government of Israel v. Eichmann* (Fn. 15), S. 235–236.

¹⁷ Vgl. M. Nowak, (Fn. 13), S. 441 ff., Rn. 25 ff.

¹⁸ So weist der IPbpR beispielsweise keine umfassende Regelung über den Schutz der Menschenwürde auf. Trotzdem wird sie bei Verstoß gegen das Folterverbot (Art. 7 IPbpR) oder das Verbot der Sklaverei (Art. 8 IPbpR) automatisch verletzt. Deshalb wird die Regelung in Art. 16 des Pakts über die Rechtsfähigkeit teilweise als Ausgestaltung des Menschenwürde gedeutet. Vgl. G. Seidel, Handbuch der Grund- und Menschenrechte auf staatlicher, europäischer und universeller Ebene, Baden-Baden 1996, S. 29.

¹⁹ Der Tatbestand der Ausrottung setzt eine massenweise Tötung voraus. Im Gegensatz zum Völkermord reicht es allerdings aus, daß eine Gruppe von Individuen getötet wird, die keine besonderen Gemeinsamkeiten aufweist. Vgl. dazu den Kommentar der International Law Commission zu Art. 18 des Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind vom 5. Juli 1996, in: Human Rights Law Journal 1997, S. 96, (127).

²⁰ Die Vergewaltigung von Frauen durch staatliche Organe ist zwar in keinem menschenrechtlichen Instrument gesondert erwähnt, ist aber sowohl von der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte als auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als ein Fall der Folter eingestuft worden. Vgl. zu weiteren Nachweisen: A. Zimmermann, Die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs, ZaöRV 1998, S. 47, (60).

²¹ Vgl. insbesondere das UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. 12. 1984, das von mehr als 100 Staaten ratifiziert wurde, sowie die Übereinkommen betreffend die Sklaverei vom 25. 9. 1926/7. 12. 1953 mit dem Zusatzabkommen vom 7. 9. 1956.

²² Da rechtmäßig verhängte Freiheitsstrafen nicht gegen Völkerrecht verstossen, stellt Art. 7 lit. (e) des Statuts in Ergänzung zu Art. 9 IPbpR klar, daß die Inhaftierungen unter Verletzung fundamentaler Normen des Völkerrechts erfolgen müssen.

denlassen von Personen«²³. Sie setzen beide eine Beteiligung staatlicher Stellen voraus und werden vom Verbot der willkürlichen Festnahme oder Inhaftierung erfaßt, das in Art. 9 Abs. 1 S. 2 u. 3 des IPbpR geregelt ist.²⁴ Das Verbrechen der Verschleppung (*deportation*) bzw. der Umsiedelung innerhalb eines Gebiets (*forcible transfer of population*)²⁵ widerspricht dem *Recht auf Freizügigkeit* bzw., genauer, der internen Bewegungs- und Wohnsitzfreiheit, wie sie in Art. 12 Abs. 1 des IPbpR festgelegt ist. Durch den Bezug auf die Bevölkerung (*population*), ist jedoch klargestellt, daß es sich nicht um ein Einzel-, sondern ein Massenphänomen handeln muß. Eine Konkretisierung von *Gruppenrechten* enthalten der Verfolgungstatbestand aus Art. 6 lit. (h) des Statuts sowie das Verbrechen der Apartheid.²⁶ Während ersterer eine Ausprägung des *Diskriminierungs-*²⁷ und *Minderheitenschutzes*²⁸ nach dem IPbpR darstellt (Art. 26 u. 27 IPbpR), verkörpert letzteres die Sanktion schwerer Verletzungen *des Selbstbestimmungsrechts der Völker*, das den beiden Menschenrechtspakten in Art. 1 vorangestellt ist.

c) Der menschenrechtliche Bezug der Kriegsverbrechen

Die zunehmende Verzahnung von Kriegsrecht und Menschenrechtsschutz ist zur Zeit Gegenstand lebhafter Diskussion in der Völkerrechtswissenschaft.²⁹ Das klassische gewohnheitsrechtliche Kriegsrecht war vorwiegend an der Frage orientiert, wer zu Kriegshandlungen berechtigt ist und welche Kampfmethoden zulässig sind (sog. *Haager Recht*).³⁰ Durch Verabschiedung der vier Genfer Rotkreuz-Konventionen vom 12. August 1949³¹ sowie ihrer Zusatzprotokolle I und II über den Schutz der Opfer internationaler und nicht-internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni

²³ Die besondere Grausamkeit des letzteren Tatbestands liegt darin, daß die Angehörigen von staatlicher Seite nicht über das Verschwinden des Opfers aufgeklärt werden, so daß diesem jeder Rechtschutz versagt bleibt.

²⁴ Der Menschenrechtsausschuß hat beispielsweise Fälle verschwundener Personen als Verstoß gegen das Willkürverbot gewertet, wenn diese dem Staat zurechenbar waren. Vgl. näher G. Seidel, Handbuch (Fn. 18), S. 345.

²⁵ Vgl. zu dieser Differenzierung: M. Cherif Bassiouni, *Crimes against humanity in International Law*, Dordrecht 1992, S. 301.

²⁶ Der Begriff »Apartheid« wird hier allgemein als Umschreibung eines auf rassische Kriterien gegründeten Unterdrückungsregimes gebraucht.

²⁷ Neben dem Diskriminierungsverbot als negatorischem Aspekt des Rechts auf gleichen Schutz durch das Gesetz enthält Art. 26 IPbpR auch eine positive Verpflichtung der Vertragsstaaten zu Maßnahmen des Schutzes gegen Diskriminierung. Vgl. Art. 26 S. 2 sowie die Kommentierung von M. Nowak (Fn. 13), Art. 26 Rn. 27 ff. Diese Verpflichtung zu positiven Gewährleistungsmaßnahmen verletzt der Staat, wenn er Bevölkerungsgruppen taktisch verfolgt.

²⁸ Die Verfolgung einzelner Bevölkerungsgruppen aus ethnischen, nationalen, kulturellen oder geschlechtlichen Gründen verstößt im Grundsatz gegen die Pflicht, die unterschiedlichen Manifestationen des kulturellen Lebens ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten zu tolerieren.

²⁹ Vgl. T. Mezon, *The Convergence between Human Rights and Humanitarian Law*, in: D. Werner (Hrsg.), *Human Rights and Humanitarian Law*, Den Haag 1997, S. 97 ff.; ders. *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection*, Cambridge 1987 sowie R. Abi-Saab, *Human Rights and Humanitarian Law in Internal Conflicts*, in: D. Werner (Hrsg.), *Human Rights and Humanitarian Law*, Den Haag 1997, S. 107 ff.

³⁰ Dazu zählen die im Jahre 1868 angenommene »St. Petersburger Erklärung« mit dem Verbot bestimmter Geschosse und der Formulierung allgemeiner Regeln über die Kriegsführung sowie die Abkommen zur Kriegsführung, die aus den beiden Friedenskonferenzen in Den Haag 1899 und 1907 hervorgegangen sind. Das wichtigste dieser Dokumente ist das IV. Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. Oktober 1907 mit Annex (sog. Haager Landkriegsordnung).

³¹ I. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Lôses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Lôses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See, III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen, IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten.

1977 (sog. *humanitäres Völkerrecht*) ist jedoch die Garantie grundlegender Menschenrechte in den Vordergrund getreten. Das ist deshalb von großer Bedeutung, da Menschenrechtsinstrumente wie der IPbpR³² und die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 (EMRK)³³ Notstandsklauseln enthalten, die Staaten in Ausnahmesituationen dazu ermächtigen, Maßnahmen zur Einschränkung von Menschenrechten zu treffen. Und die bewaffnete Auseinandersetzung ist geradezu der Prototyp des öffentlichen Notstandes. Das hat *Y. Dinstein* zu dem Schluß veranlaßt, daß das Kriegsrecht für die Zeiten feindlicher Auseinandersetzungen eine Art Ersatzkatalog von Menschenrechten bereitstelle, die an die Stelle der suspendierten Menschenrechtsgarantien treten.³⁴ Und tatsächlich weisen die in bewaffneten Konflikten anwendbaren Normen eine Besonderheit auf. Anders als die klassischen Menschenrechtsnormen verpflichten sie nicht nur den Staat im Verhältnis zu den seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Bürgern, sondern wenden sich an alle Konfliktparteien. Im Statut, das Strafnormen für internationale (Art. 8 Abs. 2 lit. (a) u. (b)) und interne Konflikte (Art. 8 Abs. 2 lit. (c) u. (e)) enthält, lassen sich einige Vorschriften ausfindig machen, die direkt dem Schutz der Rechtsgüter des Individuums dienen. Größtenteils sind sie dem besonderen Kontext des Konflikts angepaßt. Der Schutz von *Leben*, *körperlicher Unversehrtheit* und der *Menschenwürde*, der im übrigen nach Art. 4 Abs. 2 IPbpR notstandsfest ist, rangiert auch hier an vorderster Stelle.³⁵ Da gewisse Schädigungshandlungen in bewaffneten Konflikten zulässig sind, gelten aber unterschiedliche Maßstäbe, je nachdem, ob die Zivilbevölkerung oder Streitkräfte betroffen sind. Denn generell orientiert sich das Kriegsrecht nicht nur am Schutz der menschlichen Person, sondern ebenso am Prinzip der Ausgewogenheit der Rechtsverstöße (*reciprocity*).³⁶ So gilt z. B. das in internationalen Konflikten anwendbare Verbot vorsätzlicher Tötung (Art. 8 Abs. 2 lit. (a)) nicht für die kämpfenden Streitkräfte, sondern nur für die von den Genfer Konventionen geschützten Personen, d. h. die verwundeten, kranken oder schiffbrüchigen Angehörigen der Streitkräfte, Kriegsgefangene oder die Zivilbevölkerung. Nicht am Konflikt teilnehmende Personen genießen besonderen Schutz über das Verbot der Waffenanwendung gegen die Zivilbevölkerung in Art. 8 Abs. 2 lit. (b) (i) (internationaler Konflikte) bzw. Art. 8 Abs. 2 lit. (e) (i) (interne Konflikte) sowie die Mindestgarantien des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen, der sich im Statut unter Art. 8 Abs. 2 lit. (c) findet. Ähnliche Regeln wie bei den Verbrechen gegen die Menschlichkeit finden sich im Bereich der kriegsrechtlichen Vorschriften in Bezug auf die *Freizügigkeit*³⁷ und den Schutz vor *willkürlicher Verurteilung*.³⁸ *Dinstins* These von der Ersatzfunktion des Kriegsrechts wird durch eine kriegsrechtsspezifische Ausgestaltung der *Handlungs-*

³² Vgl. Art. 4 des IPbpR.

³³ Vgl. Art. 15 EMRK.

³⁴ Vgl. *Y. Dinstein*, The International Law of Inter-State Wars and Human Rights, Israel Yearbook on Human Rights 1977, S. 139, (148): »war produces new rights, which are applicable in war-time in lieu of those suspended...«

³⁵ Einige Beispiele sind das *Folterverbot* in Art. 8 Abs. 2 lit.(a) (ii) u. lit.(c) (i), das *Verbot erniedrigender Behandlung* in Art. 8 Abs. 2 lit.(b) (xxi) u. lit.(c) (ii) sowie der Schutz vor der Anwendung *sexueller Gewalt* in Art. 8 Abs. 2 lit.(b) (xxii) u. lit.(e) (vi).

³⁶ Vgl. *T. Meron*, Convergence (Fn. 29), S. 100. Im Statut wird das daran deutlich, daß kriegsrechtliche *Repressalien* als Rechtfertigungen für Rechtsverstöße jedenfalls nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, wie sich aus der Bezugnahme auf die Geltung der allgemeinen völkerrechtlichen Regeln in der Überschrift von Art. 8 Abs. 2 lit.(b) (»within the established framework of international law«) ergibt. Dennoch gelten mittlerweile auch weitgehende volkergewohnheitsrechtliche Repressalienverbote. Vgl. dazu näher *F. Kalshoven*, Belligerent Reprisals Revisited, in: Netherlands Yearbook of International Law 1990, S. 43 ff.

³⁷ Vgl. das Verschleppungs- und Umsiedlungsverbot in Art. 8 Abs. 2 lit.(a) (vii), die Sonderregel für besetzte Gebiete in Art. 8 Abs. 2 lit.(b) (viii) sowie die Regelung zum Schutz der Zivilbevölkerung unter lit.(e) (viii).

³⁸ Vgl. Art. 8 Abs. 2 lit.(vi) u. lit.(c) (iv).

freiheit untermauert.³⁹ Das Statut enthält in Art. 8 Abs. 2 lit.(a) (v) u. lit. (b) (xv) ein Verbot des Zwangs zum Kampfeinsatz gegen den Heimstaat, das die *negative Handlungsfreiheit* stärkt. Die *positive Handlungsfreiheit* wird durch Art. 8 Abs. 2 lit.(e) (vii) eingeschränkt, der ein aus der Kinderrechte-Konvention entnommenes Rekrutierungsverbot für Kindern unter 16 Jahren normiert. Besonderen Schutz genießt in bewaffneten Konflikten auch das *Eigentum*. Im Vergleich zu Friedenszeiten sind Eingriffe jedoch wesentlich leichter gerechtfertigt. Bis auf den Plünderungstatbestand⁴⁰ enthalten alle Verbotsnormen den für das Kriegsrecht typischen Vorbehalt der militärischen Notwendigkeit.⁴¹

d) Die Problematik des Aggressionstatbestands

Schwieriger als bei den vorangegangenen Delikten ist es, die konkreten menschenrechtlichen Bezüge des Aggressionstatbestands herauszufiltern, der vorbehaltlich einer späteren Definition in Art. 5 Abs. 1 lit.(d) des Statuts aufgenommen wurde. Im Statut des Nürnberger Militärgerichtshofs war er in Art. 6 lit.(a) unter der Bezeichnung »Verbrechen gegen den Frieden« aufgeführt und sanktionierte die Planung, Vorbereitung, Einleitung oder Durchführung eines Angriffskriegs (»war of aggression«). Auch wenn eine völkerstrafrechtliche Definition der Aggression unter dem Statut sicherlich weiter gefasst sein wird als zu Nürnberger Zeiten⁴², lässt sich nicht verleugnen, daß primäres Schutzzug dieser Strafnorm kein klassisches Individualgut, sondern der Weltfrieden und die internationale Sicherheit ist. Die Verantwortlichkeit für dieses Verbrechen ist begriffsnotwendig an das Vorliegen eines zwischenstaatlichen Akts geknüpft, für dessen Feststellung nach Art. 39 der UN-Charta in erster Linie der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zuständig ist. Eine menschenrechtliche Verknüpfung lässt sich nur herstellen, wenn man diesen Straftatbestand als Konkretisierung eines »Rechts auf Frieden«⁴³ ankennt, das als Solidarrecht oder Menschenrecht der »dritten Generation« – gleichsam wie ein Dach auf höherer Abstraktionsebene – individuelle, kollektive und Staatenrechte in sich bündelt.⁴⁴ Doch das ist problematisch. Zwar findet sich ein *Recht der Völker auf Frieden* als Menschenrecht in Art. 23 der Afrikanischen Menschenrechtskonvention (sog. Banjul-Charta).⁴⁵ Inhaltlich enthält es aber selbst keine unmittelbar anwendbaren Rechtssätze.⁴⁶ Und schwierig ist es insbesondere, individuelle Rechtsansprüche des Einzelnen im Verhältnis zu seinem eigenen Staat aus einem »Recht auf Frieden« herzuleiten, da sich das Rechtsgut Frieden kaum aus der zwischenstaatlichen Beziehungsebene herausdenken lässt.⁴⁷

³⁹ Vgl. Y. Dinstein, Human Rights in Armed Conflict: International Humanitarian Law, in: T. Meron, Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues, Oxford 1984, S. 345, (353): »If freedom from military service under belligerent occupation in wartime is represented by X, in peacetime there is no counterpart human right.«

⁴⁰ Siehe Art. 8 Abs. 2 lit.(b) (xvi) u. lit.(c) (v).

⁴¹ Vgl. Art. 8 Abs. 2 lit.(a) (iv), lit.(b) (ii), lit.(b) (v), lit.(b) (ix), lit.(b) (xiii), lit.(e) (iv) sowie lit.(e) (xii).

⁴² Das geht aus den bisherigen Vorschlägen zur Aggressionsdefinition hervor, die Verhandlungsbasis in Rom waren. Vgl. naher: A. Zimmermann (Fn. 20), S. 74 ff.

⁴³ Es hat seinen Ursprung in der »Erklärung über das Recht der Völker auf Frieden« vom 12. November 1984, wonach den Völkern unseres Planeten (»peoples of our planet«) ein Recht auf Frieden garantiert werden soll. Vgl. General Assembly Resolution 39/11.

⁴⁴ Vgl. zu dem Versuch, das Recht auf Frieden als Drittdimensionsrecht einzuordnen: C. Tomuschat, Recht auf Frieden. Ein neues Menschenrecht der dritten Generation?, Europa-Archiv 1985, S. 271 ff.

⁴⁵ Dieser lautet: »Alle Völker haben das Recht auf nationalen und internationalen Frieden und auf Sicherheit.« Damit ist – wie im Falle des Selbstbestimmungsrechts – das Volk als Rechtsträger bestimmt. Etwas anderes lässt sich aus der »Friendly Relations«-Deklaration von 1970 herauslesen, die »jede Nation und jeden Menschen« als Rechtsträger benennt, und in der Präambel sogar die Menschheit insgesamt als Rechtsträger anspricht.

⁴⁶ Vgl. M. Pape, Humanitäre Intervention, Baden-Baden 1997, S. 57, der von »Zielbestimmungen« spricht.

⁴⁷ Ebenso E. Riedel, Menschenrechte der dritten Generation, EuGRZ 1989, S. 9, (16, 20 u. 21), sowie M. Pape

Deshalb spricht die »Erklärung über das Recht der Völker auf Frieden« zutreffenderweise auch nicht nicht von einem Menschenrecht, sondern von einem heiligen Recht auf Frieden (»*sacred right to peace*«). Zentrale Bedeutung kommt dem Schutz des Weltfriedens daher wohl eher in der Form eines völkerrechtlichen *Strukturprinzips* zu.⁴⁸ Und es deutet sich bereits an, daß das Völkerstrafrecht insgesamt nicht nur dem Schutz des Individuums dient, sondern eine darüber hinausgehende Funktion aufweist, die auf den zwischenstaatlichen Kontext zugeschnitten ist.

2. Der unterschiedliche Anwendungsbereich

Diese neue Funktion besteht in dem stark friedenssichernden Charakter, den das Völkerstrafrecht im Rahmen seiner Entwicklung, insbesondere durch die Gründung der beiden ad-hoc-Strafgerichte für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, angenommen hat.⁴⁹

a) Die Ordnungsfunktion der völkerrechtlichen Straftatbestände

Daß sich diese friedensorientierte Grundierung auch in den Straftatbeständen des Statuts von Rom niedergeschlagen hat, zeigt sich in diesem an mehreren Faktoren: An dem besonderen Charakter und der Auswahl der Delikte sowie an der Festlegung ihrer Anwendungsvoraussetzungen. Auf einen den reinen Individualschutz übergreifenden Bezug weist zunächst einmal das Wesen der sanktionierten Verbrechen hin. Wie aus der Präambel und Art. 1 des Statuts hervorgeht, müssen sie sich nicht nur als Angriff gegen den Einzelnen, sondern als Anschlag auf die gesamte »internationale Gemeinschaft« darstellen. Darüber hinaus ist auffällig, daß alle der vom Statut erfaßten Delikte mehr oder weniger direkt im Kontext der Wahrung des Weltfriedens stehen. Die Bereiche Terrorismus und Bekämpfung der Drogenkriminalität (sog. »*treaty-based crimes*«⁵⁰), die aus dem Kontext bewaffneter Konflikte herausfallen und mehr in die Richtung von Integration und Verlust klassischer Hoheitsgewalt weisen, haben zwar in einer Entschließung im Anhang des Statuts Erwähnung gefunden⁵¹, wurden aber noch nicht zum Gegenstand einer zentralisierten internationalen Strafverfolgung gemacht. Vielmehr scheint es, als wurde in einem ersten Schritt Wert darauf gelegt, die Funktionsfähigkeit ordnungsgemäß funktionierender Staatsordnungen zu erhalten bzw. gegebenenfalls wiederherzustellen.

Der sachliche Zusammenhang der Verbrechen zum Vorliegen einer Konfliktsituation

(Fn. 46), S. 57, der das Recht auf Frieden folgerichtig nicht als Schutzzug der humanitären Intervention in Betracht zieht.

⁴⁸ Das belegen die Präambel, Art. 2 Abs. 4, Art. 55 sowie Kap. VI u. VII der UN-Charta.

⁴⁹ Über die Frage, warum das so geschehen ist, mag man lange nachdenken. Schließlich darf man nicht vergessen, daß auch nationale Gerichte über das Weltrechtsprinzip die Befugnis besitzen, Rechtsbrecher aus der ganzen Welt für ihre Taten unmittelbar nach Völkerstratrecht zur Verantwortung zu ziehen. Sicherlich hat die Tatsache eine Rolle gespielt, daß kein anderes Organ über so weitreichende Handlungsbefugnisse wie der UN-Sicherheitsrat verfügt und dieser sich angesichts der langjährigen Unentschlossenheit der Staatengemeinschaft kurzerhand selbst zum Gerichtsgrunder erhoben hat. Dadurch ist die im Lichte des *nullum crimen sine lege*-Satzes so wichtige internationale Rechtspraxis in das Fahrwasser von Kap. VII der Satzung der Vereinten Nationen geraten, das bis nach Rom nachgewirkt hat.

⁵⁰ Der Term hat seinen Ursprung in Art. 20 lit. (c) des I.C. Draft Statute, wo für diese beiden Bereiche auf die »*treaty provisions*« verwiesen wird, die im Annex aufgelistet sind.

⁵¹ Dort ist klargestellt, daß die Verhandlungen über diese Tatbestände im Rahmen einer Revisions-Konferenz fortgeführt werden sollen.

erschließt sich teils aus deren Natur, teils aus deren Anwendungsvoraussetzungen. Offensichtlich ist dieser Bezug beim Aggressionstatbestand und den Kriegsverbrechen. Letztere setzen zwingend einen bewaffneten Konflikt interner oder internationaler Natur voraus. Anders verhält es sich bei den Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Zwar war eine dementsprechende Einschränkung in Art. 6 lit (c) des Statuts des Nürnberger Militärtribunals⁵² vorgesehen. In der Folgezeit und insbesondere im Anschluß an die Rechtsprechung der Berufungskammer des Jugoslawien-Tribunals im Fall *Tadic*⁵³ hat sich diese Forderung aber bei den Verhandlungen in Rom nicht durchsetzen können. Deshalb enthält Art. 7 Abs. 1 des Statuts keinen Verweis auf einen bewaffneten Konflikt. Revidiert wird dieses Bild jedoch durch die hohe Anwendungsschwelle, die in der Eingangsformulierung an die Tatbegehung geknüpft wird. Um dem besonderen Unrechtsurteil gerecht zu werden, das mit ihnen verbunden ist, müssen Verbrechen gegen die Menschlichkeit entweder im Rahmen einer *breitgestreuten*⁵⁴ oder aber einer *systematischen* Verfolgung⁵⁵ begangen werden. Während die erste Formulierung einen rein quantitativen Bezug aufweist, setzt der Verweis auf eine systematische Begehungsweise – nach den Erläuterungen der International Law Commission (ILC)⁵⁶ – einen vorhergehenden Plan bzw. eine entsprechende Politik voraus.⁵⁷ Erscheinungsformen dieser Art sind aber wiederum nur in engem Zusammenhang mit internen Spannungen denkbar, die leicht auch ein grenzüberschreitendes Ausmaß annehmen können. Ebenso liegt es beim Tatbestand des Völkermords, der die Absicht der Vernichtung einer ganzen Volksgruppe voraussetzt. Beide Delikte gehen in der Regel mit Umständen einher, die im Lichte des extensiv interpretierten Kap.VII der UN-Charta als Bedrohung des Weltfriedens zu qualifizieren sind. Denn dazu zählen nach der neueren Praxis des Sicherheitsrats nicht nur gewaltsame Maßnahmen zwischen Staaten, sondern auch massive Menschenrechtsverletzungen in Bürgerkriegssituationen.⁵⁸

Berücksichtigt man diesen Sachzusammenhang der Straftatbestände, deutet vieles darauf hin, ihnen in Bezug auf die Friedenssicherung eine zweistufige Zielrichtung zuzusprechen: Präventiv sollen Individuen über die abschreckende Appellwirkung der Norm von Tathandlungen abgehalten werden, die Konfliktlagen internationaler oder innerstaatlicher Natur auslösen oder vertiefen. Ist es einmal so weit gekommen, dient das repressive Sanktionsinstrumentarium dazu, durch die Bestrafung der Übeltäter einen Beitrag zur Herstellung eines gerechten Friedens und dem Wiederaufbau einer glaubhaften Staatsordnung zu leisten. Als Beispiel hierfür mögen die Fälle

⁵² Danach mußten Verbrechen gegen die Menschlichkeit »vor oder während des Krieges« begangen worden sein.

⁵³ Dort hat das Gericht ausgeführt, daß Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach geltendem Völkerrecht keinen Zusammenhang zu einem bewaffneten Konflikt voraussetzen und der Sicherheitsrat den Anwendungsbereich von Art. 5 des Den Haager Statuts durch Aufnahme einer entsprechenden Formulierung enger als erforderlich definiert habe. Vgl. *The Prosecutor v. Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal, Case No. IT-94-1-AR72*, Urteil vom 2. Okt. 1995, in: I. L. M. 35 (1996), S. 32, (72), para. 141.

⁵⁴ Im englischen Wortlaut: »part of a widespread ... attack».

⁵⁵ Im englischen Wortlaut: »part of a systematic attack».

⁵⁶ Vgl. die Erläuterungen der ILC zu Art. 18 des IntStGB (Fn. 19), S. 127.

⁵⁷ Weitere Auskunft liefert Art. 7 Abs. 2 lit.(a) des Statuts, wo der Ausdruck »attack directed against any civilian population« definiert ist. Dort wird die mehrfache Begehung von Tathandlungen voraussetzt, und zwar in Ausübung oder Forderung einer entsprechend gezielten Politik.

⁵⁸ Vgl. zum Zusammenhang von Menschenrechtsverletzungen und dem Vorliegen einer Friedensbedrohung SC-Res. 827 vom 25. Mai 1993, wo der Sicherheitsrat erst auf »widespread and flagrant violations of international humanitarian law [...] including reports of mass killings, massive organized and systematic detention and rape of women, and the continuance of the practice of «ethnic cleansing»« hinweist (Abs. 3) und dann ausführt, »[...] that this situation continues to constitute a threat to international peace and security« (Abs. 4). Auf rein innerstaatliche Vorgänge hat der Sicherheitsrat z. B. in den Fällen Libyen und Haiti Bezug genommen.

Jugoslawien und Ruanda herangezogen werden, in denen die ad-hoc-Strafgerichtshöfe der Vereinten Nationen in stellvertretender Funktion, nämlich als Ersatz nationaler Gerichte eingesetzt wurden. Und hier liegt auch die Grenze der Ordnungsfunktion des Völkerstrafrechts.

b) Die Grenzen der Friedenssicherung

Denn sobald ein Staatssystem und der dahinter stehende Justizapparat intakt ist, besteht kein dringendes Bedürfnis, auf völkerstrafrechtliche Sanktionsmechanismen zurückzugreifen, die eine menschenrechtliche Ersatzfunktion übernehmen. Individuen und Gruppen können sich dann in der Regel⁵⁹ direkt auf die nationalen und internationalen Menschenrechtsgarantien berufen. Dieser Erkenntnis wird im Statut durch das Komplementaritätsprinzip Rechnung getragen, das dem Statut in Abs. 10 der Präambel sowie Art. 1 vorangestellt ist und in Art. 17 näher ausgeführt wird. Danach soll der Gerichtshof seine Zuständigkeit für die im Statut aufgeführten Verbrechen nur dann ausüben, wenn die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte unfähig oder nicht willens sind, die Tat angemessen zu verfolgen bzw. auf den Einwand der Komplementarität verzichten. Die eng begrenzten Fallgruppen, in denen der Gerichtshof zuständig ist, sind in Art. 17 Abs. 2 und 3 näher aufgeführt und durch die Schlagworte Rechtsmißbrauch und Zusammenbruch der Staatsstrukturen (»failed state«) gekennzeichnet. Daß der Schutz des Völkerstrafrechts auf Sondersituationen zugeschnitten ist, läßt sich ebenfalls dem Geltungsbereich der kriegsrechtlichen Vorschriften über nicht-internationale Konflikte entnehmen. Nach der in Art. 8 Abs. 2 lit.(f) des Statuts vorgesehenen Schwellenklausel kommen sie im Falle »innerer Unruhen und Spannungen« nicht zur Anwendung.

III. Ergebnis

Bezieht man also die Ordnungsfunktion der völkerstrafrechtlichen Tatbestände mit in die Betrachtung ein, zeigt sich, daß traditioneller Menschenrechtsschutz und Völkerstrafrecht in einem Komplementärverhältnis zueinander stehen. Der klassischen Menschenrechtsschutz dient vorwiegend dem Schutz von Individuen und Gruppen in einem Optimalstaat, der dazu imstande ist, die Einhaltung der gewährleisteten Rechte zu garantieren.⁶⁰ Kommt es aber zum Zerfall der Staatsstrukturen, lebt die Schutzfunktion des Völkerstrafrechts auf. Es tritt dann neben die Garantien

59 Eine Ausnahme gilt für Situationen, in denen der Notstand ausgerufen und bestimmte Rechte außer Kraft gesetzt wurden. Doch hierfür gelten sowohl nach dem IPbR als auch nach der EMRK strenge Voraussetzungen. Erforderlich ist eine Existenz der Nation bedrohender Ausnahmezustand. Vgl. M. Nowak, (Fn. 13), Art. 4 Rn. 14.

60 Obwohl dies in den einschlägigen Rechtsinstrumenten nicht ausdrücklich vorgesehen ist, geht die Praxis der letzten Jahre sogar dahin, Staaten eine strafrechtliche Verfolgungspflicht von Menschenrechtsverletzungen aufzubürden. Vgl. für die EMRK das Urteil des EGMR im Fall *X and Y v. Netherlands*, Ser. A, 1985 S. 91 ff., Par. 24: »This is a case where fundamental values and essential aspects of private life are at stake. Effective deterrence is indispensable in this area and it can be achieved only by criminal-law provisions; indeed, it is by such provisions that the matter is normally regulated.« Vgl. zum Menschenrechtssausschuß und dem Verfolgungszwang für Folter: General Comment No. 20 vom April 1992 zu Art. 7, Par. 15 sowie insgesamt: D. F. Orentlicher, Addressing Gross Human Rights Abuses: Punishment and Victim Compensation, in: L. Henkin/ J. L. Hargrove (Hrsg.) *Human Rights: An Agenda for the Next Century*, S. 425 ff.

der notstandsfesten Rechte⁶¹ und gewährleistet die Einhaltung fundamentaler Menschenrechte insbesondere in zwei Konstellationen: zum einen in Bürgerkriegssituationen, die zum Wegfall effektiver Staatsgewalt geführt haben; zum anderen in Fällen, in denen der Machtapparat eines Staates selbst systematisch oder in großem Ausmaße an der Begehung schwerwiegender Menschenrechtsverstöße beteiligt ist. Denn dann soll die Aburteilung dieser Verbrechen nicht der staatlichen Gerichtsbarkeit überlassen werden, sondern durch eine Strafinstanz erfolgen, die glaubhaft im Namen der internationalen Gemeinschaft judiziert.

Auf jeden Fall ist das Verhältnis dieser beiden Bereiche nicht, wie *M. Cherif Bassiouni* anklingen lässt, als ein vertikales, sondern als ein horizontales zu begreifen. Die Schutzgüter beider Felder stehen sich nicht in einem Über-Unterordnungsverhältnis gegenüber, sondern ergänzen sich in ihren jeweils speziellen Anwendungsbereichen, ohne daß eine Hierarchie zwischen pönalisierten und nicht pönalisierten Menschenrechten auszumachen ist.⁶² Die Tatsache, daß bestimmte Rechte in Konfliktzeiten mit völkerstrafrechtlichen Sanktionen versehen sind, hat ihren Grund nicht darin, daß sie als wertvoller eingeschätzt werden als andere, sondern vielmehr darin, daß sie in diesen Situationen einfach spezifischer bedroht sind. Das zeigt sich wiederum an der Auswahl der einzelnen Verbrechenstatbestände des Statuts. Viele von ihnen wurden bewußt aus der historischen Erfahrung in Ruanda und dem ehemaligen Jugoslawien in das Statut aufgenommen.⁶³ Auch der Gedanke, daß das Völkerstrafrecht einen Kern nichtausnahmefähiger Rechte schützt, trifft nicht zu. Denn die in den Tatbeständen enthaltenen Schutzgüter sind nicht absolut, sondern nur im Falle ihrer systematischen oder massenweisen Begehung geschützt.⁶⁴

⁶¹ Ausdrücklich notstandsfest sind nach Art. 15 Abs. 2 der EMRK nur vier Kernrechte: das Recht auf Leben, das Verbot der Folter und der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung, das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit sowie das Rückwirkungsverbot strafrechtlicher Gesetze. Der IPbR erwähnt in Art. 4 neben den fundamentalen Existenzrechten der Person auch noch andere Rechte wie das Verbot der Schuldhaft sowie die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Nicht durchgesetzt haben sich die Vorschläge, die Rechte auf persönliche Freiheit sowie gewisse Mindestgarantien der rule of law ebenfalls als notstandfest zu erklären. Vgl. *M. Nowak* (Fn. 13), Art. 4, Rn. 22.

⁶² Kritisch zu einer Hierarchie der Menschenrechte ebenfalls: *T. Meron*, Hierarchy (Fn. 4), S. 22: »Few criteria for distinguishing between ordinary rights and higher rights have been agreed upon. There is no accepted system by which higher rights can be identified and their content determined. Nor are the consequences of the distinction between higher and ordinary rights clear.«

⁶³ So z. B. der Tatbestand der zwanghaften Schwangerschaft (»enforced pregnancy«), der an die insbesondere für den Konflikt in Bosnien-Herzegovina typischen Vergewaltigungen zum Zweck der Auslöschung der ethnischen Identität der gezeugten Kinder anknüpft.

⁶⁴ Ebenso *C. Tomuschat*, The Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind and the inalienable or non-derogable rights, in: CID, Droits Intangibles et Etats d'Exception (Fn. 12), S. 99, 105: »Yet, it is not easy... to identify those rights from which there may be no derogation, since the Code generally targets mass phenomena which become dangerous precisely because they pose a threat to the entire edifice of human rights so carefully built up over half a century.«