

Rudolf Geiger (Hrsg.), *Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht vor dem Hintergrund zunehmender Verdichtung der internationalen Beziehungen*, Symposium vom 28. – 30. Januar 1999 in Leipzig, 2000, NOMOS-Verlagsgesellschaft, 224 S., ISBN 3-7890-6476-9.

Einleitend schreibt der Herausgeber, daß sich im Zuge der Globalisierung das Bild des souveränen Staates ebenso wie der Inhalt des Völkerrechts und die Struktur völkerrechtlicher Vertragsbeziehungen gewandelt habe. Was noch vor wenigen Jahrzehnten zu den „inneren Angelegenheiten“ eines Staates zählte, sei heute Bestandteil des „International Concern“, wenn nicht bereits Gegenstand einer völkerrechtlichen Verpflichtung geworden. Innen- und Außenpolitik durchdrängen einander. Die Entscheidungsprozesse in beiden Politikfeldern würden zunehmend voneinander abhängig.

Vor diesem Hintergrund hat sich das Leipziger Symposium drei Fragestellungen aus dem Bereich von Vertragsrecht und auswärtiger Gewalt angenommen. In einem ersten Block ging es um „die auswärtige Gewalt angesichts der Verdichtung der internationalen Beziehungen“, sodann wurden „Probleme der Konkordanz von Vertragsinhalt und staatlichem Recht“ erörtert, bevor schließlich „die Tätigkeit internationaler Vertragsorgane im staatlichen Rechtsraum“ behandelt wurde. Zu jedem Thema finden sich drei Beiträge, die von Wissenschaftlern und Praktikern beige-steuert wurden. Die Wiedergabe der während des Symposiums gehaltenen Diskussionsbeiträge rundet den Band ab. Stellvertretend sei im Folgenden auf jeweils einen Beitrag aus den drei Themenbereichen eingegangen.

Der Leiter des Völkerrechtsreferat des Auswärtigen Amtes, *Hans-Peter Kaul*, behandelte im Rahmen des ersten Teils das Thema „*Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht*“ am Beispiel des Statuts über den Internationalen Strafgerichtshof. *Kaul*, Leiter der deutschen Delegation bei den Verhandlungen über das Statut des

Internationalen Gerichtshof in Rom, geht in seinem Beitrag einerseits auf die Einflüsse nationaler Strafrechtssysteme auf das Statut, andererseits auf die Rückwirkungen des Statuts auf das nationale Recht ein. An dieser Zusammenstellung macht *Kaul* eine „wechselseitige Osmose“ zwischen staatlichem Recht einerseits und Völkerrecht andererseits sichtbar; hier wird das aus der Rechtsquellenlehre bekannte Element der allgemeinen Rechtsgrundsätze der Kultur-nationen (Art. 38 Abs. 1 lit C IGH-Statut) sinnfällig.

Einleitend konstatiert *Kaul* ein nach wie vor bestehendes Spannungsverhältnis zwischen den Sphären des Völkerrechts und des nationalen Strafrechts. So hätten sich rund 60 gerichtshof-freundliche Staaten (die sogenannten „gleichgesinnten“) und die anderen, mehr um ihre Souveränität besorgten, die gerichtshof-restriktiven Staaten gegenüber gestanden. Letztere hätten zunächst einen eher schwachen, symbolischen Gerichtshof favorisiert, der nur dort hätte tätig werden können, wo betroffene Staaten oder der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen es ihm im Einzelfall erlaubt hätten. Die entsprechenden Vorschläge hätten sich auf eine restriktive oder nur fakultative Jurisdiktionsregelung konzentriert und weitere Absicherungen enthalten, um sich etwa im Fall der Anklage eigener Staatsangehöriger dem Gerichtshof entziehen zu können. Demgegenüber habe eine Mehrheit der Staaten grundsätzlich die Bereitschaft gezeigt, das innerstaatliche Strafrecht für das Statutrecht zu öffnen und dessen Hineinwirken in den innerstaatlichen Bereich zu akzeptieren. So zeige sich letztendlich an der Ausgestaltung des Statuts der Einfluß beide Kreise. Zwar hätten die „öffnungsbereiten“ Staaten ihre Vorstellung in weit stärkerem Maße durchsetzen können als die anderen Kräfte, jedoch

zeigten die bekannten Mängel und Defizite des Statuts (insbesondere die Jurisdiktionsregelung), daß das fragile Spannungsverhältnis fortbesteht. *Kaul* stellt klar, daß dies keinen Gegensatz zwischen dem angelsächsischen Common Law und dem kontinentaleuropäischen Recht darstelle; die hier angelegten Spannungen verlören zunehmend an Bedeutung.

*Kaul* weist darauf hin, daß die bereits bestehenden völkerrechtlich verbindlichen Statute der beiden internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda sowie Entwürfe der International Law Commission in geringerem Maße herangezogen worden seien, als Einzelentwürfe der Verhandlungsstaaten, die jeweils sehr vom nationalen Recht geprägt, im Falle eines französischen Entwurfs aus dem Jahre 1996 sogar mit dem nationalen Recht identisch gewesen seien.

Die Schwierigkeit habe nun darin bestanden, über die Vielzahl der häufig divergierenden Vorschläge Konsens zu erzielen. Anhand mehrerer Beispiele erläutert *Kaul* die Verhandlungstaktik: Das Statut vermeide beispielsweise bewußt die Begriffe Verdächtiger und Beschuldigter, die in den nationalen Rechtsordnungen jeweils zu unterschiedlich verstanden würden. Das Statut verwende hier eine eigenständige Terminologie. Außerdem sei der im angelsächsischen Rechtskreis eindeutig belegte Begriff des „guilty plea“ durch „admission of guilt“ ersetzt worden, damit sei es möglich geworden, frei von den angelsächsischen Rechtsfolgen arbeiten zu können.

Zu den Rückwirkungen des Statuts auf das nationale Recht verweist *Kaul* nicht nur auf die notwendige – und mittlerweile auch erfolgte – Änderung von Art. 16 Abs. II GG. Er erläutert den sich direkt aus dem Statut ergebenden Anpassungsbedarf (Art. 70 Abs. IV: Straftaten gegen die Rechtspflege des ICC) und führt aus, daß ansonsten Anpassungsbedarf nur insoweit bestehe, als die deutschen Strafvorschriften den materiellen Unrechtsgehalt der völkervertraglichen Straftatbestände nicht oder nur teilweise erfassen. Dies könne für die 50

Verbotstatbestände des Status, zu Kriegsverbrechen gelten. Bedenkenswert sei auch, daß das Statut den Tatbeständen keine konkrete Straffolge zuordne, sondern in Art. 77 lediglich einen allgemeinen Strafrahmen umreißt.

*Kaul* warf die Frage der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung auf und schlug vor, zumindest solchen Verboten, die vom deutschen Strafrecht materiell nicht erfaßt werden, konkrete Straffolgen zuzuordnen.

Hinsichtlich der technischen Vorgehensweise, zu den notwendigen Anpassungen zu kommen, plädiert *Kaul* weder für die Normallösung – Anpassung im Rahmen des Vertragsgesetzes – noch für die Ideallösung – Schaffung eines eigenen Völkerrechtsstrafrechtsgesetzes. Es erscheine sinnvoll, eine rasche Ratifikation durch die notwendigen Anpassungsschritte im Vertragsgesetz zu ermöglichen. Unmittelbar danach sollte mit der Erarbeitung eines umfassenden und sorgfältig durchdachten Völkerrechtsstrafrechtsgesetzes begonnen werden. Er sei optimistisch, daß dies bis zum Inkrafttreten des Status abgeschlossen sein könne.

Im Rahmen des zweiten Teils referierte *Theodor Schweisfurth* zum Thema „*Vorbehalte und Erklärungen beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge*“.

Nach einer Zusammenstellung und wechselseitigen Einordnung der jüngsten Materialien – Entscheidungspraxis des EGMR, General Comment Nr. 25 des Menschenrechtsausschusses, Reservations to Treaties (Erster und Zweiter Bericht von Pellet an die ILC) – und aktueller Reaktionen darauf akzentuiert sein Beitrag die dringendsten Probleme aus dem Rechtsbereich Vorbehalte zu mehrseitigen Verträgen.

Ein Vorbehaltsonderregime, wie es von Teilen der Wissenschaft gefordert werde, habe als eigenständiger Vertrag angesichts der ablehnenden Haltung der Staaten kaum Realisierungschancen. Tatsächlich gebe es ein Sonderregime insoweit, als

Vorbehalte gegen kodifiziertes *ius cogens* ausgeschlossen seien.

Zum Umgang mit Vorbehalten, die unzulässig sind, weil sie gegen Sinn und Zweck der Verträge verstoßen, sieht *Schweisfurth* das 1953 von *Fitzmaurice* prophezeite Chaos als eingetreten an. Eine Definition des Kompatibilitätskriteriums sei schwierig und kaum für alle völkerrechtlichen Verträge übereinstimmend zu leisten. Es sei auch kaum möglich, etwa sämtliche Menschenrechtsverträge komplett als vorbehaltfest anzusehen. Hiergegen spricht ja wohl auch die ausdrückliche Aufnahme von Ausschlußklauseln – etwa in Art. 20 Abs. 2 CERD – aus der im Umkehrschluß von der grundsätzlichen Zulässigkeit von Vorbehalten auch bei Menschenrechtsverträgen auszugehen ist.

Während die Kompetenz zur Überprüfung der Zulässigkeit von Vorbehalten auf der Ebene der EMRK eindeutig bei den Straßburger Organen liegt, akzeptieren die Staaten eine entsprechende Kompetenz der Vertragsorgane auf der UN-Ebene – beispielsweise des Menschenrechtsausschusses – nicht. *Schweisfurth* erläutert den General Comment Nr. 24 und die unterschiedlichen Reaktionen der Staaten, aber auch der ILC. *Schweisfurth* hält den Versuch des Menschenrechtsausschusses, diese Kompetenz zu beanspruchen, zwar für berechtigt, nach der aktuellen Rechtslage aber für gescheitert. Auf universeller Ebene gelte weiterhin die Selbstbeurteilung durch die Vertragsstaaten.

Abschließend stellt er die Rechtsfolgen von unzulässigen Vorbehalten und Einsprüchen dar. Die vom EGMR (*Bellilos* / 1999; *Loizidou* / 1995) angewandte Trennbarkeitsdoktrin besagt, daß die Unzulässigkeit eines Vorbehaltes nicht nur zu dessen Unbeachtlichkeit führt, sondern auch die Bindung des Staates an den Vertrag insgesamt unberührt läßt. Gegen die Vorstellung des Menschenrechtsausschusses, für den Pakt entsprechend vorzugehen, rührt sich erheblicher Widerstand der Staaten. Hierzu wird – auch von der Bundesregierung – auf

das Gutachten des IGH zur Genozidkonvention Bezug genommen.

*Schweisfurth* zeigt an einem einzelnen Beispiel (Reaktion auf einen Vorbehalt Irans zur Kinderrechtskonvention) auf, welches interessantes Material die Staatenpraxis bietet, das wissenschaftlicher Bearbeitung harret.

Er mahnt zu einer differenzierten Betrachtung der Straßburger Rechtsprechung; diese sei gar nicht so eindeutig, wie es oft dargestellt werde. Straßburg stelle nämlich – wenn auch die Prüfung mitunter nicht sorgfältig genug erscheine – auf den Willen des Staates ab. Dies unterlasse der Menschenrechtsausschuß ganz. Deshalb sei der Argumentation der USA beizupflichten, daß die Zustimmung zum Vertrag nicht vom bei der Ratifikation angebrachten Vorbehalt zu trennen sei. Das bedeute nun aber auch nicht im Gegenschluß, daß der Staat überhaupt nicht gebunden sei. Entscheidend komme es auf den Willen des Staates an.

Der Vortrag von *Rudolf Bernhardt* zum Thema „Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im deutschen Rechtsraum“ eröffnete den abschließenden dritten Teil der Tagung.

Im Zentrum seiner Ausführungen stehen die innerstaatlichen Wirkungen der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. *Bernhardt* betrachtet zunächst die Wirkungen eines Urteils, das finanzielle Entschädigung nach Art. 41 (ex Art. 50) zuspricht. Bekanntlich stellt ein solches Urteil keinen innerstaatlichen Vollstreckungstitel dar; in der Regel reicht aber der politische Druck und die Überwachung durch das Ministerkomitee aus, damit der Staat die Entschädigung leistet. Sodann wendet er sich Urteilen zu, die eine zurückliegende, nicht in die Gegenwart fortwirkende Konventionsverletzung feststellen, etwa daß ein Redeverbot bei einer bestimmten Veranstaltung rechtswidrig gewesen sei. In solchen Fällen verschaffe das Urteil dem Opfer in erster Linie Genugtuung, beuge aber auch zukünftigen,

gleichgelagerten Verstößen gegen die EMRK vor.

*Bernhardt* geht danach auf Feststellungsurteile zu bis in die Gegenwart wirkenden Konventionsverletzungen ein. Hier ist – allgemeinem völkerrechtlichen Deliktsregeln entsprechend – das konventionswidrige Verhalten abzustellen und dafür Sorge zu tragen, daß Wiederholungen ausgeschlossen sind. Im Einzelfall, so *Bernhardt*, seien hierfür Behörden und Gerichte zuständig, in grundsätzlichen Fällen könne dagegen nur der Gesetzgeber Abhilfe schaffen.

Seit der Neufassung der StPO (§ 359 Nr. 6) im Jahre 1998 ist in Deutschland erstmals die Möglichkeit geschaffen worden, strafrechtliche Gerichtsverfahren wieder aufzunehmen, wenn der EGMR das Urteil für konventionswidrig erklärt hat. Das Bundesverfassungsgericht hatte dies früher wegen der Ablehnung eines ungeschriebenen Wiederaufnahmegrundes stets abgelehnt.

Abschließend wendet sich *Bernhardt* der neueren Straßburger Rechtsprechung in Auslieferungs- und Ausweisungssachen zu. Hier kann in der Linie der Soering-Rechtsprechung die Gefahr der Folter in einem Drittstaat ein Auslieferungs- oder Abschiebungshindernis darstellen, ein solches kann aber auch durch die Trennung von Familienangehörigen (Art. 8 EMRK) begründet werden.

Das Buch macht deutlich, wie zutreffend die Prognose *Heinrich Triepels* hinsichtlich der zunehmenden Bedeutung des „völkerrechtlich bedeutsamen“ Landesrechts aus dem Jahre 1899 war. Die aktuellen Probleme dieses wichtigen Rechtsgebiets liegen hier in übersichtlicher Form vor und werden durch pointierte Stellungnahmen illustriert.

(*Norman Weiß*)