

Aufgaben des Völkerrechtes **Verhütung und Bestrafung des Völkermordes**

Bardo Fassbender

Wesentliche Entwicklungen des Völkerrechtes beruhen auf der Erfahrung von Katastrophen. Man zögert daher, diese Entwicklungen als „Fortschritte“ zu bezeichnen. Die wichtigste normative Änderung des Völkerrechtes im zwanzigsten Jahrhundert, die Etablierung des allgemeinen zwischenstaatlichen Gewaltverbotes, war eine Reaktion auf die Erfahrung des Zweiten Weltkrieges. Sie entsprach der Einsicht, dass ein weiterer Krieg dieses Ausmaßes, der mit ziemlicher Sicherheit mit Atomwaffen geführt werden würde, das Ende der Menschheit bedeuten könnte. Auch das Völkermordverbot des heutigen Völkerrechtes beruht auf der Erfahrung unerhörten Leids, das die Vernichtungspolitik des nationalsozialistischen Deutschland über das jüdische Volk, das polnische Volk und andere Völker, insbesondere die der Sowjetunion, brachte.

Während das in der Charta der Vereinten Nationen proklamierte Gewaltverbot lange und schwierige Bemühungen der Staatengemeinschaft in der Zeit des Völkerbundes vollendete, hat das Völkermordverbot eine viel kürzere Geschichte. Eine ihrer Hauptfiguren ist der polnische Jurist Raphaël Lemkin. Es ist unwahrscheinlich, dass ohne seine unermüdliche Arbeit die internationale Gemeinschaft den Völkermord als Verbrechen geächtet hätte.

„A crime with a name“: Genozid

Ende August 1941 nannte der britische Premierminister Winston Churchill die

nationalsozialistischen Kriegsverbrechen in Europa und insbesondere in der Sowjetunion „a crime without a name“. Drei Jahre später hatte das Verbrechen einen Namen bekommen und mit ihm feste begriffliche Konturen – ein neues englisches Wort, das im Verlauf weniger Jahre auch in andere Sprachen übernommen wurde: *Genocide*. Die Wortschöpfung setzte sich zusammen aus dem griechischen *genos* (Rasse, Volk, Stamm) und dem lateinischen Suffix *-cidium* (töten), das in die englische Sprache in der Form *-cide* eingegangen war und dort zu Wörtern wie *homicide* (Tötung), *regicide* (Königsmord) und *suicide* (Selbsttötung) geführt hatte. Im Deutschen setzte sich das Wort in der Schreibweise „Genozid“ durch; verbreiteter ist aber das Synonym „Völkermord“.

Raphaël Lemkin war Schöpfer nicht nur des neuen Wortes, sondern auch des damit beschriebenen begrifflichen Konzeptes. Klarsichtiger als fast alle seine Zeitgenossen hatte er die neue Qualität und zielgerichtete Struktur der Verbrechen in den von Deutschland und seinen Verbündeten eroberten Gebieten insbesondere Mittel- und Osteuropas begriffen. Er verstand, dass es sich nicht um in ihrer Zahl und Intensität in unvorstellbare Dimensionen gesteigerte „herkömmliche“ Verbrechen wie Massentötungen und Vertreibungen handelte, sondern um Verbrechen, die zusammengenommen einem Volk oder einer Volksgruppe die Lebensgrundlagen entziehen, über kurz oder lang also zur Vernichtung

der Existenz des Volkes oder der Volksgruppe führen sollten. Die Verbrechen waren nicht von der Staatsführung geduldete Exzesse der Armee und Polizei, sondern in ihrer Wirkung wohlberechnete Faktoren eines Völkermordplanes. Dieses Geschehen aber, so Lemkins Einsicht, fand in den bekannten strafrechtlichen Delikten keinen zutreffenden Ausdrück. Ein neuer Begriff musste gefunden werden.

Zu seinen Erkenntnissen war Lemkin nicht etwa durch Geheimdienstinformationen über das Geschehen in Osteuropa gelangt, die ihm gar nicht zur Verfügung standen, sondern als Jurist aufgrund einer Analyse des von den Deutschen und ihren Verbündeten in Kraft gesetzten Besatzungsrechtes. Er ließ sich von den zum Teil primitiven Methoden, mit denen insbesondere die Juden, Polen und Russen verfolgt wurden, nicht täuschen, sondern erkannte, dass diese Verfolgung auf einem komplexen System von Normen beruhte und mit einer mit Mitteln des „Rechtes“ gesteuerten – und nur mit diesen Mitteln steuerbaren – technisch-administrativen Maschinerie durchgesetzt wurde. Lemkin nahm die Nationalsozialisten beim Wort. Die von ihm gesammelten und analysierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften sagten ihm genug. Er sah, welches Motiv sie verband.

Genozid und Besatzungsherrschaft

Im Jahre 1944 veröffentlichte Lemkin in Washington mit Unterstützung der Carnegie-Stiftung sein Buch *Axis Rule in Occupied Europe*. Dieses Werk ist eine systematische Untersuchung der totalitären Besatzungsherrschaft der „Achsenmächte“ Deutschland, Italien, Ungarn, Bulgarien und Rumänien in Europa. Im ersten Teil des Buches werden „German techniques of occupation“ beschrieben, also die von Deutschland benutzten Mittel öffentlicher Verwaltung, der Polizei, der Ge-

setzung und Gerichtsbarkeit. Am Ende des ersten Teils stehen Kapitel über „The legal status of the Jews“ und „Genocide“. Mit diesem neuen Begriff bezeichnete Lemkin „einen aus verschiedenen Handlungen bestehenden, koordinierten Plan zur Zerstörung wesentlicher Grundlagen des Lebens nationaler Gruppen, mit dem Ziel der Vernichtung dieser Gruppen selbst“. Der Zweck eines solchen Plans seien die Zerstörung der Kultur, Sprache, Religion, wirtschaftlichen Existenz und des Nationalgefühls nationaler Gruppen sowie die Vernichtung der persönlichen Sicherheit, Freiheit, Gesundheit, Würde und des physischen Lebens der diesen Gruppen angehörenden Individuen. „Genozid richtet sich gegen die nationale Gruppe in ihrer Gesamtheit, und die entsprechenden Handlungen richten sich gegen Individuen nicht in ihrer individuellen Eigenschaft, sondern als Angehörige der nationalen Gruppe.“ Unter Anführung von Beispielen der deutschen Besatzungsherrschaft in Europa unterschied Lemkin einzelne Formen der Zerstörung der Lebensgrundlagen der Völker in den besetzten Gebieten, insbesondere politische Maßnahmen (wie die Zerstörung von Selbstverwaltungseinrichtungen), Maßnahmen auf sozialem Gebiet (zum Beispiel die Tötung oder Beseitigung von Teilen einer Bevölkerung wie der geistigen Führungsschicht), im Bereich der Kultur (Verbot oder Zerstörung kultureller Aktivitäten und Einrichtungen) und des Wirtschaftslebens (Berufs- und Gewerbeverbote). Als Beispiele für Angriffe auf die physische Existenz einer Gruppe nannte Lemkin die „Einführung eines Systems von Hungerrationen für Nichtdeutsche“ und „Massentötungen, vor allem von Juden, Polen, Slowenen und Russen“. Als Genozid wertete er auch die von den Nationalsozialisten angestrebte „Germanisierung“ der Holländer, Norweger, Flamen und Luxemburger. Während sich Lemkin in seinem

Buch – dem Thema der Besatzungsherrschaft entsprechend – auf „nationale Gruppen“ (*national groups*) konzentrierte, zu denen er auch die verfolgten Juden zählte, sprach er wenig später von „menschlichen Gruppen“ (*human groups*) als möglichen Opfern eines Genozids; zu diesen gehörten „rassisch, national oder religiös bestimmte Gruppen, insbesondere die Juden, Polen und Zigeuner“.

Raphaël Lemkin

Wer aber war Raphaël Lemkin? Er wurde am 24. Juni 1900 als Kind jüdischer Eltern in Bezwodne bei Volkovysk (Vaulkovisk) geboren, also im östlichen Polen, das seit der dritten Teilung des Landes (1795) zu Russland gehörte, zwischen 1918 und 1939 Teil der Republik Polen war, 1939 in Folge des Hitler-Stalin-Paktes an die Sowjetunion fiel und Teil der weißrussischen Sowjetrepublik wurde. Nach dem Studium der Philologie und der Rechtswissenschaften in Lwów (Lemberg) und an ausländischen Universitäten, darunter auch Heidelberg, war Lemkin vornehmlich in Warschau als Staatsanwalt, Universitätsdozent und Rechtsanwalt tätig. Er veröffentlichte mehrere Bücher über polnisches und ausländisches Strafrecht. Im Herbst 1933 nahm er an der Fünften Internationalen Konferenz zur Vereinheitlichung des Strafrechtes in Madrid teil und referierte dort über „Taten, die eine allgemeine zwischenstaatliche Gefahr schaffen, als Verbrechen im Völkerrecht“. Vor dem Hintergrund der grausamen Verfolgung der Armenier durch die Türkei am Ende des neunzehnten Jahrhunderts und während des Ersten Weltkrieges schlug er vor, „Akte der Barbarei und des Vandalismus“ zu Straftatbeständen zu erklären. In die Strafgesetze der einzelnen Länder sollte unter anderem folgende Vorschrift aufgenommen werden: „Wer aus Hass gegen eine rassenmäßige, konfessionelle oder soziale Gemeinschaft oder zum Zwecke ihrer Ausrot-

tung eine strafbare Handlung gegen Leben, Gesundheit, Freiheit, Würde oder wirtschaftliche Existenz einer solchen Gemeinschaft angehöriger Person unternimmt, wird wegen Verbrechens der Barbarei mit Kerker in der Dauer von ... bestraft.“ Doch fand dieser Vorschlag, der im Kern bereits den späteren Völkermordstrafatbestand formulierte, auf der Konferenz keinen Anklang. Nach dem deutschen Angriff auf Polen floh Lemkin 1939 aus seiner Heimat. Außer ihm überlebte von mehr als vierzig Familienangehörigen nur sein Bruder Elias die Kriegs- und Besatzungszeit. Über Schweden gelangte Raphaël Lemkin in die Vereinigten Staaten, wo er an der Duke University in North Carolina unterrichten konnte. Von 1942 bis 1947 war er Berater der amerikanischen Regierung für außen- und handelspolitische Fragen. Später lehrte er Völkerrecht an der Yale Law School. Völlig mittellos starb Lemkin am 28. August 1959, im Alter von nur neunundfünfzig Jahren, in New York. Ein groß angelegtes Werk über die Geschichte des Genozids konnte er nicht mehr vollenden. Sein wissenschaftlicher Nachlass befindet sich in der New York Public Library und dem Center for Jewish History in New York.

Die Konvention gegen Völkermord

Raphaël Lemkins Kampf für eine internationale Ächtung des Genozids gipfelte in der Resolution 96 (I) der UN-Generalversammlung vom 11. Dezember 1946 und der Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948. Auf der Grundlage eines Entwurfs von Lemkin erklärte die Generalversammlung, Völkermord sei die Leugnung des Existenzrechtes ganzer Menschengruppen, so wie Mord die Leugnung des Lebensrechtes einzelner Menschen sei. Als Beispiele für solche Menschengruppen nennt die Resolution im zweiten Absatz der Präambel *racial, religious, political and other groups*. Sodann

heißt es: „Die Bestrafung des Verbrechens des Völkermords ist eine Angelegenheit von internationalem Belang.“ Damit war klargestellt, dass ein Völkermord, der sich in Friedenszeiten innerhalb der Grenzen eines Landes ereignete, nicht mehr als eine „Angelegenheit, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehört“ (Artikel 2 Ziffer 7 UN-Charta), betrachtet werden konnte. Vielmehr war ein solches Geschehen nunmehr *a matter of international concern*, seine Verhinderung und Bestrafung also Aufgabe der gesamten internationalen Gemeinschaft, der Organisation der Vereinten Nationen und jedes einzelnen UN-Mitgliedstaates. Die noch zur Zeit der Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse herrschende Ansicht, ein Staat könne mit seinen eigenen Bürgern nach Belieben verfahren, war überwunden.

Am 9. Dezember 1948 nahm die UN-Generalversammlung in Paris den Text der Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes an – einen Tag vor der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Beide Dokumente verbindet das gleiche Anliegen: der „Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen“ als „Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt“ (Präambel der Allgemeinen Erklärung) zur Durchsetzung zu verhelfen. Artikel I der Konvention bestimmt: „Die vertragschließenden Parteien bestätigen, dass Völkermord, ob im Frieden oder im Krieg begangen, ein Verbrechen gemäß internationalem Recht ist, zu dessen Verhütung und Bestrafung sie sich verpflichten.“ Artikel II definiert den Völkermord im Sinne der Konvention als eine bestimmte Handlung, „die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören“. Unter den Handlungen steht

an erster Stelle die „Tötung von Mitgliedern der Gruppe“, gefolgt von einer „Verursachung von schwerem körperlichen oder seelischen Schaden an Mitgliedern der Gruppe“. Auch eine „vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen“, erfüllt den Tatbestand des Völkermordes, wenn sie von der genannten Zerstörungsabsicht getragen ist.

Jugoslawien, Ruanda und die Folgen

Die Konvention trat am 12. Januar 1951 in Kraft, nachdem sie von zwanzig Staaten ratifiziert worden war. Obwohl sie in den folgenden Jahren und Jahrzehnten stetig weitere Zustimmung fand (die Bundesrepublik Deutschland trat ihr 1954 bei), geriet sie allmählich in Vergessenheit. Dazu trug bei, dass nach dem Zweiten Weltkrieg Europa, dessen Geschichte Hauptanlass der Konvention gewesen war, von Völkermordverbrechen verschont blieb. Auf große Menschenrechtsverletzungen und Massentötungen ließ sich die Konvention nicht klar und unzweideutig anwenden, wofür oft ihrer als zu eng kritisierten Genoziddefinition die Schuld gegeben wurde. Als Beispiele für Geschehnisse, die auch in Debatten der Vereinten Nationen als Völkermord bezeichnet wurden, können hier nur stichwortartig Tibet, Biafra, Bangladesch, Palästina und Kambodscha genannt werden.

Erst in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts geriet die Völkermordkonvention wieder ins Blickfeld der Weltöffentlichkeit. Im April 1992 brach der Krieg in Bosnien und Herzegowina aus. Bereits im August 1992 beschuldigten der UN-Sicherheitsrat und die Generalversammlung die Konfliktparteien, für „ethnische Säuberungen“ (*ethnic cleansing*) verantwortlich zu sein. Im März 1993 erhoben Bosnien und Herzegowina vor

dem Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag Klage gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro) mit dem Vorwurf schwerer Verletzungen der Völkermordkonvention. Im Juli 1999 klagte auch Kroatien vor dem IGH gegen Jugoslawien wegen Verletzung der Völkermordkonvention. Beide Verfahren sind noch anhängig.

Im Mai 1993 errichtete der UN-Sicherheitsrat den Internationalen Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien und wies dem Gerichtshof, der seinen Sitz ebenfalls in Den Haag hat, auch die Zuständigkeit zur Bestrafung des Völkermordes zu. In sechzehn Fällen wurden Anklagen wegen Völkermordes und Teilnahme am Völkermord erhoben. Mehrere Verfahren sind noch anhängig; sieben Angeklagte, unter ihnen Radovan Karadzic und Ratko Mladic, konnten noch nicht festgenommen und vor das Gericht gestellt werden. Bisher wurden nur zwei Angeklagte wegen Beihilfe zum Völkermord beziehungsweise Teilnahme am Völkermord zu Gefängnisstrafen verurteilt (fünfunddreißig Jahre Haft in dem einen Fall, achtzehn Jahre Haft in dem anderen).

Im Frühjahr 1994 kam es – nach wohlbegründeten, aber vergeblichen Warnungen sowohl eines Sonderberichterstatters der UN-Menschenrechtskommission wie einer internationalen Untersuchungskommission – zum Völkermord in Ruanda. In den Monaten April bis Juli 1994 brachten Soldaten der Armee und der Milizen, aber auch Zivilisten etwa 800 000 Menschen um, überwiegend Angehörige der Tutsi-Minderheit des Landes, sowie Hutus, die sich dem Massenmord entgegenstellten. Zwei Wochen nach Beginn der systematischen Tötungen zog der Sicherheitsrat seine Friedenstruppen fast gänzlich aus Ruanda ab. Nachdem der Sicherheitsrat schließlich, sechs Wochen nach Beginn des Völkermordes, die Entsendung einer neuen Friedensmission be-

schlossen hatte, stellten ihr nur wenige Staaten Soldaten zur Verfügung. Die Mission war einsatzfähig, als der Völkermord beendet war. Heute wird die Tatenlosigkeit der internationalen Gemeinschaft diesen Geschehnissen gegenüber weltweit als ihr womöglich größtes Versagen seit dem Zweiten Weltkrieg beklagt. Im November 1994 beschloss der UN-Sicherheitsrat die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda mit Sitz in Arusha, Tansania, und übertrug ihm, wie dem Jugoslawien-Tribunal, die Bestrafung von Völkermordverbrechen. Bis zum Januar 2005 ergingen auf Grund einer Anklage von dreiundzwanzig Personen siebzehn Urteile. Fünfundzwanzig weitere Angeklagte warten auf ihr Verfahren.

Versuch einer Bilanz

Wie würde Raphaël Lemkin heute die Wirksamkeit des Völkermordverbotes beurteilen? Mit aller gebotenen Vorsicht wird man annehmen können, dass ihn zunächst die feste Verankerung des Verbotes in der völkerrechtlichen Ordnung mit Genugtuung erfüllt hätte. Gegenwärtig ist die Konvention für 137 Staaten in Kraft. Auch Länder, die lange mit einem Beitritt zögerten, wie Großbritannien und die USA, haben die Konvention ratifiziert. Zusammen mit den großen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt und den wichtigsten Abrüstungsverträgen gehört die Konvention zu jener *core group of multilateral treaties*, von denen UN-Generalsekretär Kofi Annan sagte, sie seien für den Geist und die Ziele der UN-Charta von zentraler Bedeutung. Ein Staat, der sich heute weigerte, die Völkermordkonvention anzunehmen, oder sich entschlösse, die Konvention zu kündigen, setzte sich großem internationalen Rechtfertigungsdruck aus. Mit der weltweiten, spektakulär raschen Annahme des Statuts des (ständigen) Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 haben die

Staaten ihre Ächtung des Völkermordes bekräftigt und sich erneut dazu verpflichtet, Völkermord unter Strafe zu stellen, selbst zu verfolgen oder eine Verfolgung durch den Strafgerichtshof zu ermöglichen und zu unterstützen.

Der von Lemkin erfundene Begriff des Genozids hat sich weltweit durchgesetzt. Jeder gebildete Mensch weiß heute mit ihm etwas anzufangen. Wichtiger noch: Das, was Lemkin mit dem Begriff positiv verbunden hat, ist zum Gemeingut und allgemeinen Rechtssatz der Menschheit geworden – dass nämlich jedes Volk und jede Volksgruppe ein Existenzrecht besitzt, ein Recht auf Erhaltung der physischen, geistigen und kulturellen Identität.

Lemkin war Strafrechtswissenschaftler und Staatsanwalt. Die individuelle Bestrafung des Völkermordes war eines seiner wichtigsten Anliegen. Mit der Arbeit des Jugoslawien- und des Ruanda-Tribunals ist das entsprechende „Programm“ der Völkermordkonvention erfüllt worden; fünfzig Jahre nach Nürnberg ist es tatsächlich zu einer Verurteilung von Einzelpersonen wegen des Verbrechens des Völkermordes durch internationale Gerichte gekommen. Freilich zeigt die äußerst geringe Zahl der Angeklagten und Verurteilten im Vergleich mit derjenigen der Opfer die Grenzen der Möglichkeit, mit dem Mittel strafgerichtlicher Verfolgung Gerechtigkeit wiederherzustellen. Vielleicht hätte Lemkin der abschreckenden Wirkung dieser Urteile wie auch der Strafbarkeit des Völkermordes im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs größere Bedeutung beigemessen.

Mangel an Solidarität

Ohne Zweifel hätte auch Lemkin die Tatenlosigkeit der Staatengemeinschaft im Falle Ruandas beklagt und angeklagt. Als ein Versagen des *völkerrechtlichen Völkermordverbotes* aber hätte er das Geschehen nicht angesehen. Denn die Geltung dieses Verbotes und die Verpflichtungen der

Staaten gemäß der Völkermordkonvention waren unbestritten. Es ist heute auch allgemein anerkannt, dass der UN-Sicherheitsrat gegen Völkermordhandlungen Sanktionen und militärische Maßnahmen gemäß Kapitel VII der UN-Charta ergreifen kann. Jeder Völkermord ist eine Bedrohung des Weltfriedens im Sinne der Charta, auch wenn er keine grenzüberschreitende Dimension hat. Ruanda steht nicht für ein Versagen des Völkerrechtes, sondern für die mangelnde Solidarität der Völker des Nordens mit denen des Südens, insbesondere Afrikas.

Konfliktregion Darfur

Leider sprechen die zögerlichen Reaktionen auf die schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen in der sudanesischen Region Darfur nicht für eine Änderung dieser Haltung. Seit Beginn des Jahres 2003 verfolgen in Darfur die so genannten Janjaweed-Milizen der arabischen Stämme mit Duldung und Unterstützung der sudanesischen Regierung die schwarzafrikanische Zivilbevölkerung. Nach Schätzung der UN sind allein seit März 2004 bis zu 70 000 Menschen an den Folgen des Konfliktes ums Leben gekommen. 1,8 Millionen Menschen sind vertrieben worden, davon 200 000 in den Tschad. Eine vom UN-Generalsekretär eingesetzte Untersuchungskommission unter Vorsitz des italienischen Juristen Antonio Cassese kam in ihrem Bericht vom Januar 2005 zu dem Ergebnis, die sudanesische Regierung und die Milizen seien für schwere Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechtes verantwortlich. Die Kommission vermochte jedoch nicht, eine Verantwortung der Regierung des Sudan für Völkermord zu bejahen, weil sie die hierfür erforderliche Absicht, eine Gruppe ganz oder teilweise zu zerstören, nicht feststellen konnte.

Unter Bezugnahme auf den Kommissionsbericht beschloss der UN-Sicherheitsrat am 31. März 2005, die Geschehnisse in Darfur seit dem 1. Juli 2002 dem Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofes zu unterbreiten (Resolution 1593). Dieser Beschluss ist angesichts der generellen Ablehnung des Gerichtshofes durch die USA bemerkenswert.

Ungelöst ist bis heute das Problem, was im Falle eines Völkermordes geschieht oder geschehen kann, wenn das zuständige Organ der Staatengemeinschaft, der UN-Sicherheitsrat, untätig bleibt – etwa weil eines der ständigen Mitglieder mit seinem Vetorecht die Annahme einer Entscheidung verhindert. Insbesondere ist umstritten, ob und unter welchen Umständen dann einzelne Staaten als „letztes Mittel“ militärisch intervenieren und sich damit über das völkerrechtliche Gewaltverbot hinwegsetzen dürfen. Die im Falle des Kosovo-Krieges von den NATO-Staaten behauptete Ansicht, eine solche humanitäre Intervention sei völkerrechtlich zulässig, hat sich bisher nicht zu einer Regel des Völkergewohnheitsrechtes verfestigt.

Schaffung eines ständigen Kontrollmechanismus

Schon in seinem Buch von 1944 hatte Lemkin Überlegungen zu der Frage angestellt, wie die Einhaltung völkerrechtlicher Normen zum Schutz von Volksgruppen verbessert werden könne. Er schlug vor, eine internationale Agentur zu schaffen. Diese solle kontrollieren, ob sich eine Besatzungsmacht in dem von ihr besetzten Gebiet an das Völkerrecht hält, und dazu das Recht erhalten, die besetzten Gebiete zu besuchen.

Im Anschluss an diese Gedanken ist es an der Zeit, das Anliegen der Konvention von 1948, Völkermord zu verhüten, durch

die Schaffung eines ständigen Kontrollmechanismus zu fördern. Angefangen mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, besitzen heute alle universalen und viele regionale Menschenrechtsverträge Gremien, die sich aus unabhängigen Sachverständigen zusammensetzen und über die Einhaltung der Vertragspflichten wachen. Zwar besitzt schon heute eine Anzahl von Organen und Gremien der UN eine Zuständigkeit zur Befassung mit möglichen Völkermordhandlungen. Es fehlt aber an einem aus Personen mit hohem internationalen Ansehen – etwa renommierten „elder statesmen“ und Juristen – zusammengesetzten Gremium, das sich auf das Thema des Völkermordes konzentrieren könnte und müsste. 1948 war die Zeit für eine solche Institution noch nicht reif, weil sie die Staaten als unvereinbar mit ihrer Souveränität ansahen. Heute aber kann diese Lücke geschlossen werden. Der Ausschuss sollte nicht nur das Recht erhalten, Berichte und Stellungnahmen der Vertragsstaaten der Völkermordkonvention anzufordern und zu prüfen sowie den UN-Sicherheitsrat auf Situationen aufmerksam zu machen, die zu einem Völkermord führen könnten. Nach dem Vorbild des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter von 1987 sollte der Ausschuss auch berechtigt sein, nach eigenem Willen in die Vertragsstaaten zu reisen, um sich dort ein eigenes Bild von einer Situation machen zu können. Eingedenk der historischen Verantwortung des deutschen Volkes, Völkermordhandlungen so entschieden wie möglich entgegenzutreten, und in voller Übereinstimmung mit der deutschen Außenpolitik seit 1949 wäre es eine verdienstvolle Aufgabe der Bundesregierung, sich für ein entsprechendes Zusatzprotokoll zur Völkermordkonvention einzusetzen.