

Staat und Recht im Imperialismus

Nach 40jähriger Debatte:

Beitritt der USA zur Völkermord-Konvention

Dozent Dr. sc. HANS-JOACHIM HEINTZE,
Stellvertretender Direktor
des Instituts für internationale Studien
der Karl-Marx-Universität Leipzig

Völkermord stellt zweifellos die verabscheuungswürdigste Verletzung grundlegender Menschenrechte dar. In seltener Einhelligkeit geht die Völkerrechtswissenschaft davon aus, daß es sich beim Verbot des Völkermordes um eine Jus-cogens-Norm handelt.¹

Angesichts der vom Nazi-Regime begangenen Massensterbe erklärte die UN-Vollversammlung bereits in der Resolution 96 (I) vom 11. Dezember 1946, „daß Völkermord ein Verbrechen nach Völkerrecht ist, das von der zivilisierten Welt verurteilt wird und für dessen Begehen die Hauptschuldigen sowie die Mittäter ... bestraft werden“, aus welchen Gründen auch immer sie dieses Verbrechen begingen.^{11 12}

Diesem Ziel dient auch die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes vom 9. Dezember 1948.^{3 4} In ihrem Art. II werden die Handlungen genannt, die den Tatbestand des Völkermordes erfüllen, und in Art. VI wird die Zuständigkeit für die Bestrafung dieses Verbrechens festgelegt. Zuständig ist entweder ein Gericht des Staates, auf dessen Territorium die Handlung begangen wurde, oder ein internationales Strafgericht. Da bisher noch kein internationales Strafgericht geschaffen wurde*, trifft lediglich die erste Möglichkeit zu.

Im Hinblick darauf, daß verschiedene Staaten einer internationalen Strafgerichtsbarkeit ablehnend gegenüberstehen, ist es um so wichtiger, daß die Universalität der Völkermord-Konvention herbeigeführt wird, weil dann durch die Transformationspflicht der Staaten zumindest eine eindeutige nationale Zuständigkeit für die Verfolgung und Bestrafung von Völkermordverbrechen gegeben wäre. Universalität ist vor allem hinsichtlich jener Staaten wünschenswert, in denen zahlreiche nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppen leben.

Es ist deshalb erfreulich, daß die USA im November 1988 als 97. Staat die Konvention ratifizierten. „Dies markiert ... einen Schritt zum Frieden und zur Kooperation zwischen allen Staaten. Es ist kein gewaltiger Schritt, aber es ist ein entscheidender Schritt in die richtige Richtung.“⁵

Der Beitritt der USA muß als Ergebnis eines 40jährigen innenpolitischen Tauziehens angesehen werden. Dabei ging es um prinzipielle Fragen der Beteiligung der USA an menschenrechtlichen Konventionen, die unter der Ägide der UNO ausgearbeitet wurden. Da diese Verträge auf Universalität abzielen und die Kooperation der Staaten im humanitären Bereich vorantreiben sollen, ist der komplizierte Weg der USA in die Völkermord-Konvention von allgemeiner Bedeutung.

Widersprüchliche Haltungen in den USA zur Ratifizierung

An der Ausarbeitung der Völkermord-Konvention in den Jahren 1946 bis 1948 waren die USA maßgeblich beteiligt.⁶ Daß die Truman-Administration mit dem Ergebnis völlig zufrieden war, wird daran deutlich, daß die USA bereits am 11. Dezember 1948 — zwei Tage nach der Beschlußfassung in der UN-Vollversammlung — als erster Staat die Konvention unterzeichneten. Am 16. Juni 1949 übermittelte Präsident Truman dem USA-Senat das Dokument mit der Aufforderung zur Ratifizierung. Im Senat blieb die Konvention fast 40 Jahre unratifiziert liegen.

In diesem Zeitraum kam es zu wichtigen Entwicklungen: Am 12. Januar 1951 trat die Konvention in Kraft, nachdem 20 Staaten ihre Ratifikationsurkunden beim UN-Generalsekretär hinterlegt hatten; 1954 ratifizierte die UdSSR die Konvention; 1970 wurde mit Großbritannien auch der letzte große Verbündete der USA Mitglied.

Mit Ausnahme von Eisenhower forderten alle USA-Präsidenten den Senat zur Ratifizierung auf. Allein der demokratische Senator William Proxmire aus Wisconsin rief den Senat über dreitausendmal auf, die Völkermord-Konvention zu ratifizieren.⁷ In den Jahren 1950, 1970, 1971 und 1977 fanden öffentliche Anhörungen vor dem Außenpolitischen Ausschuß des Senats statt, in denen die Konsequenzen eines USA-Beitritts intensiv diskutiert wurden.

Zwei Jahre lang prüfte auch die Reagan-Administration die Möglichkeit des Beitritts zur Konvention, um dann 1984 den Senat erneut dringlich zur Ratifizierung aufzufordern. Während sich der Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses, Senator Percy, für eine schnelle Ratifizierung aussprach, verzögerte der rechtskonservative Senator Helms den Prozeß durch seine Forderung, keine Anpassung des nationalen Rechts der USA vorzunehmen. Helms wurde damit zum Verfechter der Position solcher Organisationen wie der „Liberty Lobby“ und der „John Birch Society“, die jede völkerrechtliche Verpflichtung der USA in dieser Hinsicht kategorisch ablehnen.⁸ Nachdem Helms die rechtzeitige Ratifizierung vor dem Ende der Sitzungsperiode 1984 verhindert hatte, blieb das Thema auf der Tagesordnung für die neue Wahlperiode.

Konservative Gegner der Konvention malten vor allem das Schreckgespenst an die Wand, mit der Ratifizierung würden verfassungsmäßige Rechte von USA-Bürgern verletzt. Außerdem wurde behauptet, es sei eine Einmischung in innere Angelegenheiten der USA, wenn USA-Bürger vor den Internationalen Gerichtshof (IGH) gestellt würden. Man könne auch nicht akzeptieren, daß Teilnehmer der USA-Aggression gegen Vietnam vor Gericht gestellt oder Nazi-Verbrecher in den USA abgestraft würden.

Rechtsfragen der Ratifizierung der Konvention

Die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrages erfolgt in den USA in drei Schritten. Sie beginnt damit, daß der Präsident dem Senat einen Vertrag vorlegt. Anders als eigene Gesetzgebungsvorhaben bleibt der Vertrag dann solange im Senat, bis dieser handelt. Durch eine Zweidrittelmehrheit empfiehlt der Senat die Ratifizierung, die dann der Präsident mit seiner Unterschrift vornimmt. Der Senat kann aber seine Empfehlung auch mit Auslegungserklärungen und Vorbehalten zu Vertragsbestimmungen verbinden.

Nach USA-Recht sind bei völkerrechtlichen Verträgen, die sich nicht selbst verwirklichen (not self-executing), Gesetze notwendig, die von beiden Häusern des Kongresses (Senat und Repräsentantenhaus) und vom Präsidenten gebilligt werden müssen. Dies war bei der Völkermord-Konvention der Fall, so daß der Senat zwar am 19. Februar 1986 die Ratifizierung empfahl, die Ratifikationsurkunde aber beim UN-Generalsekretär erst im Dezember 1988 hinterlegt werden konnte, nachdem Präsident Reagan am 4. November 1988 die dazugehörigen Gesetze unterschrieben hatte.⁹

1 Vgl. L. Hannikainen, *Peremptory Norms (Jus cogens) in International Law — Historical Development, Criteria, Present Status*, Helsinki 1988, S. 462.

2 Resolutionen zur Abrüstung und zur Kodifizierung des Völkerrechts (Die Vereinten Nationen und ihre Spezialorganisationen, Dokumente, Bd. 3, Teil I), Berlin 1981, S. 78.

3 Völkerrecht, Dokumente, Teil 1, Berlin 1980, S. 220 ff.

4 Im Zusammenhang mit den Arbeiten der UN-Völkerrechtskommission (ILC) am Entwurf eines Kodex der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit wird auch die Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofs erörtert (vgl. dazu G. Görner/W. Hampe in NJ 1989, Heft 4, S. 130).

5 A. F. Ginger, „The new U. S. Criminal Statute, the First Amendment, and the New International Information Order“, *The National Lawyers Guild Practitioner* (Berkeley) 1989, Heft 1, S. 16.

6 Der USA-Delegierte John Maktos stand dem UN-Ausschuß vor, der die Konvention ausarbeitete.

7 Er erwarb sich damit den Ruf, ein Cato der Neuzeit zu sein. Der römische Senator Cato hatte bekanntlich seit 153 v. u. Z. jede seiner Reden mit dem Satz beendet, er sei im übrigen der Meinung, Karthago müsse zerstört werden.

8 Vgl. A. Skriver, „Die US-Bedenkzeit läuft seit 1949“, *Vorwärts* (Bonn) vom 22. September 1984.

9 Vgl. Reagan Hails Genocide Treaty as Strong and Clear Statement“, *Weekly Bulletin* (Hrsg.: USA-Botschaft in der DDR) vom 15. November 1988.