

Zwischen parlamentarischer Diplomatie und Aktivismus

Über das Gutachten des niederländischen Beirats für Völkerrecht zur Verwendung des Begriffes „Völkermord“ im politischen Raum

Von Prof. Dr. Larissa van den Herik, Den Haag*

I. Einleitung

Parlamentarier sind zunehmend mit Angelegenheiten befasst, die die internationalen Beziehungen betreffen. Die Bandbreite von Vorhaben, die Parlamente umsetzen, wird vom Begriff „parlamentarische Diplomatie“ erfasst. Dieser Beitrag behandelt eine spezifische Ausformung dieser parlamentarischen Diplomatie, nämlich die Rolle von Parlamenten in Bezug auf die Anerkennung und Vorbeugung internationaler Verbrechen.

Der Beitrag gründet sich auf und präsentiert gleichzeitig ein kürzlich in Zusammenarbeit mit dem Externen Berater des Außenministeriums (EVA)¹ veröffentlichtes Gutachten des niederländischen Beirats für Völkerrecht (CAVV)², das sich mit der Verwendung des Begriffes „Völkermord“ durch Politiker befasst. Die Problematik trat zutage, als im Parlament vertretene politische Parteien den niederländischen Außenminister Koenders darum baten, die Massaker an den Yesiden als Völkermord zu verurteilen. In seiner Antwort verwies der Minister auf die Gerichte als das angemessene Forum für derartige Feststellungen. Daraufhin wurde im

* Prof. Dr. L. J. van den Herik ist Professorin für Völkerrecht am Grotius Centre for International Legal Studies und Prodekanin der Juristischen Fakultät der Universität Leiden (Niederlande). Sie ist stellvertretende Vorsitzende des Beratungsgremiums der niederländischen Regierung zu Fragen des Völkerrechts. Der vorliegende Beitrag wurde von *Anne Lorenzat* aus dem Englischen übersetzt. Sie ist Absolventin des LL.M.-Studiengangs Public International Law der Universität Leiden. In der Vergangenheit war sie am Kalshoven-Gieskes-Forum der Juristischen Fakultät der Universität Leiden als studentische Mitarbeiterin tätig.

¹ Der externe Berater für Völkerrecht steht jederzeit zur Verfügung, um aus eigener Initiative oder auf Anfrage des Außenministers unabhängig zu außenpolitischen Fragen mit Bezug zum Völkerrecht zu beraten. Diese Stelle wurde auf Vorschlag der sogenannten Davids-Kommission geschaffen, einer unabhängigen Kommission, die die Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit dem Irak in den Niederlanden untersuchte. Zum Bericht der Kommission von 2010 siehe:

www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/01/12/rapport-commissie-davids.html (4.12.2017). Diese Aufgabe wird derzeit von Professor *N. A. Nollkaemper* wahrgenommen.

² Der Beirat für Fragen des Völkerrechts ist ein unabhängiges Gremium, das die Regierung und das Parlament zu völkerrechtlichen Fragen berät, siehe hierzu:

www.cavv-advies.nl (4.12.2017). Seine Mitglieder sind derzeit: *R. A. Wessel* (Vorsitzender), *L. J. van den Herik* (stellvertretende Vorsitzende), *C. M. Brölmann*, *G. R. den Dekker*, *A. G. Oude Elferink*, *N. M. C. P. Jägers*, *J. G. Lammers*, *A. Rosenboom* und *A. J. J. de Hoogh*.

Parlament vorgeschlagen, formell zu der Frage um Rat zu bitten, ob sich tatsächlich nur Gerichte zu Völkermord äußern könnten oder sollten oder ob dies auch für Parlamente und Politiker angemessen sei und falls ja, welche Bedeutung eine solche Feststellung habe.

Daraufhin bat der Außenminister EVA und CAVV mit Schreiben vom 19.12.2016 darum, ein gemeinsames Gutachten zu dieser Frage – dem Gebrauch des Begriffes „Völkermord“ durch Politiker – zu erarbeiten. Der Minister fügte hinzu, dass vor dem Hintergrund der Beratungen über einen Antrag im Parlament auch der Begriff „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ untersucht werden könne, falls dies gewünscht sei. Dieser Bitte nachkommend erstellten EVA und CAVV ein Gutachten, das am 3.3.2017 abgeschlossen wurde. Die zentralen Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens werden in diesem Aufsatz zusammengefasst.

II. Definition der Kernbegriffe

Um die ihnen vorliegende Frage beantworten zu können, definierten EVA und CAVV zunächst, was mit dem Begriff „Politiker“ gemeint ist. Das Gutachten konzentrierte sich ausschließlich auf Politiker, die zur oberen Ebene des staatlichen Systems zählen und schloss solche Politiker aus, die zu anderen Ebenen der Regierung gehören. Das Gutachten unterschied zudem zwischen Politikern, die der Regierung angehören und Politikern, die dem Parlament angehören. Das Gutachten konzentrierte sich auf die letzte Gruppe, konkreter noch auf Anträge, die vom Parlament angenommen werden können und als solche die Position des Parlamentes wiederzugeben vermögen. Diese Entscheidung stand im Einklang mit dem Zusammenhang, in dem die Bitte um Erstellung des Gutachtens aufkam, und mit dem Inhalt des konkreten parlamentarischen Antrags, auf dem diese Bitte basierte. Individuelle Positionen von einzelnen Politikern, die innerhalb oder außerhalb des Parlamentes (z.B. in den Medien) zum Ausdruck kommen, entziehen sich inhaltlich dem Umfang des Gutachtens.

Darüber hinaus widmete sich das Gutachten den Definitionen der Begriffe „Völkermord“ und „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“. Für die Definition des Begriffes „Völkermord“ wurde selbstverständlich auf die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes³ unter Hinweis darauf, dass das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes dieselbe Definition enthält, zurückgegriffen.⁴ Dabei wurde kurz erläutert, dass der Begriff „Völkermord“ gemäß dieser Definition eine Reihe von Handlungen umfasst, die in der Absicht begangen werden, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe zu zerstören. Das Gutachten wies darauf hin, dass Völkermord nicht nur Verbre-

³ United Nations (Hrsg.), Treaty Series, Bd. 78, S. 277.

⁴ United Nations (Hrsg.), Treaty Series, Bd. 2187, S. 3.

chen gegen eine Gruppe betrifft, sondern vielmehr Verbrechen umfasst, die mit der Absicht begangen werden, die Gruppe als solche zu zerstören. Das Gutachten ging auch darauf ein, dass das Römische Statut insofern eine weitere Dimension enthält, als diese Verbrechen im Zusammenhang mit einem eindeutigen Handlungsmuster begangen werden müssen, welches die Existenz der Gruppe als solche gefährdet.⁵

Das Gutachten erkannte an, dass es – anders als bei Völkermord – keine allgemeine Konvention bezogen auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit gibt. Jedoch wies das Gutachten darauf hin, dass das Römische Statut nun eine Definition des Begriffes enthält und dass ein allgemeiner Konsens besteht, dass diese Definition im Einklang mit Völkergewohnheitsrecht steht. Gemäß dieser Definition sind Verbrechen gegen die Menschlichkeit Handlungen, die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs begangen werden.⁶ Derartige Verbrechen können sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeiten begangen werden.

Das Gutachten stellte dar, dass Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit eng miteinander verwoben sind hinsichtlich der Entwicklung des entsprechenden Rechts und hinsichtlich ihrer Natur⁷ und auch insofern, als es Überschneidungen hinsichtlich ihres Gehalts gibt. Damit Handlungen als Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit gelten, bedarf es ihrer systematischen Begehung oder der Begehung in gewissem Umfang. Dabei ist es nicht zwingend erforderlich, dass ein Staat beteiligt ist. Derartige Handlungen können auch von nicht-staatlichen Akteuren und Gruppen begangen werden. Allerdings gibt es bis heute keine eindeutige Antwort auf die Frage, welche Arten von nicht-

staatlichen Gruppen diese Taten begehen können. Wichtige Kriterien, die in der Diskussion hinsichtlich Verbrechen gegen die Menschlichkeit genannt werden, sind eine Organisationsstruktur, das Vorhandensein von Ressourcen und Fähigkeiten, Angriffe durchzuführen, die Motive der Gruppe und die Handlungen, die von der Gruppe begangen werden.⁸

III. Die Praxis anderer Parlamente hinsichtlich Feststellungen von Völkermord

Nachdem die Kernbegriffe definiert worden waren und bevor die konkreten Fragen des Antrags behandelt wurden, widmete sich das Gutachten einem knappen Überblick über eine Reihe von Beispielen und Situationen, in denen Parlamente Feststellungen bezüglich Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit getroffen haben. Dieser Überblick wird nachfolgend dargestellt.

Im Jahr 1987 verabschiedete das Europäische Parlament einen Beschluss zur Armenien-Frage, in dem vorgebracht wurde, dass die Ereignisse von 1915-1917 Völkermord im Sinne der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes darstellten.⁹ Das Europäische Parlament qualifizierte auch die Verfolgung von Roma durch Nazi-Deutschland während des Zweiten Weltkrieges¹⁰ und die Ereignisse von Srebrenica im Juli 1995¹¹ als Völkermord. In einem Beschluss von 2016 stellte das Europäische Parlament fest, dass der „Islamische Staat“ Völkermord an Christen, Yesiden und anderen religiösen und ethnischen Minderheiten begehe und forderte die Staaten auf, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen (einschließlich der Völkermord-Konvention) nachzukommen.¹²

Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarates geben mit gewisser Regelmäßigkeit schriftliche Erklärungen heraus, in denen sie die Armenien-Frage als Genozid qualifizieren.¹³ In einem Beschluss aus dem Jahr 1994 bezeichnete die Parlamentarische Versammlung auch die Handlungen des irakischen Regimes unter Saddam Hussein gegen die Ma'dān („Marsch-Araber“) als Völkermord.¹⁴ In einem Beschluss von 2016 drängte die Versammlung die Staaten dazu, ihren Verpflichtungen nach der Völ-

⁵ Die „Elements of Crimes“ des Römischen Statuts fassen die Elemente bzw. Tatbestandsmerkmale der Verbrechen, mit denen sich der Gerichtshof befasst, zusammen. Bezüglich Völkermords fordern die „Elements of Crimes“ folgende Voraussetzung: Die Handlung stand im Zusammenhang mit einem offensichtlichen Muster ähnlicher Handlungen, die sich gegen diese Gruppe richteten oder war selbst von der Art, dass sie eine solche Zerstörung zur Folge haben könnte. Siehe hierzu: IStGH, Entsch. v. 4.3.2009 – ICC-02/05-01/09 (Prosecutor v. Bashir), Rn. 124 f. Das Jugoslawien-Tribunal lehnte es ab, dass die Feststellung von Völkermord von der Voraussetzung abhängen sollte, dass die fraglichen Handlungen eine konkrete Gefahr für den Bestand der anvisierten Gruppe darstellen. Siehe hierzu: ICTY, Urt. v. 19.4.2004 – IT-98-33 (Prosecutor v. Krstić), Rn. 224 und ICTY, Urt. v. 10.6.2010 – IT-05-88 (Prosecutor v. Popović u.a.), Rn. 829.

⁶ Eine Reihe von Handlungen kann als Verbrechen gegen die Menschlichkeit charakterisiert werden, wenn sie als Teil eines solchen Angriffs begangen werden. Dazu gehören vorsätzliche Tötung, Vernichtung, Versklavung, Deportation, Inhaftierung, Folter, Vergewaltigung und sexuelle Versklavung, Verfolgung, Verschwindenlassen, Apartheid.

⁷ Zu ihren Überschneidungen und Unterschieden siehe: Sands, *East West Street – On the origins of genocide and crimes against humanity*, 2016.

⁸ Siehe *Hall/Ambos*, in: Triffterer/Ambos (Hrsg.), *The Rome Statute of the International Criminal Court, A Commentary*, 3. Aufl. 2016, Art. 7 Rn. 109 f., sowie die Verweise auf die relevante Rechtsprechung.

⁹ Beschl. des Europäischen Parlaments vom 18.6.1987, Abl. EG 1987 Nr. C 190, S. 119. Diese Position wurde in anderen Beschlüssen wiederholt, u.a. im Beschluss des Europäischen Parlaments v. 15.4.2015, 2015/2590 (RSP).

¹⁰ Beschl. des Europäischen Parlaments v. 15.4.2015, 2015/2615 (RSP).

¹¹ U.a. Beschl. des Europäischen Parlaments v. 9.7.2015, 2015/2747 (RSP).

¹² Beschl. des Europäischen Parlaments v. 4.2.2016, 2016/2529 (RSP).

¹³ Z.B. Dokument Nr. 13770 (Written Declaration no. 591) v. 23.4.2015, 171 Unterzeichner.

¹⁴ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Beschl. 1022 (1994) v. 27.1.1994.

kermord-Konvention vor dem Hintergrund nachzukommen, dass zu vermuten stand, dass der „Islamische Staat“ Völkermord beging.¹⁵

Das US-Repräsentantenhaus und der US-Senat haben den Begriff „Völkermord“ im Zusammenhang mit Armenien¹⁶ und mit Ereignissen in Bosnien-Herzegovina (1992-1995), insbesondere Srebrenica,¹⁷ verwendet. Das Repräsentantenhaus und der Senat haben den Begriff „Völkermord“ auch in anderen Fällen verwendet, vorwiegend im Hinblick auf den Schutz religiöser und ethnischer Minderheiten im Mittleren Osten. Beispielsweise rief der Kongress dazu auf, Handlungen des „Islamischen Staates“ im Irak und in Syrien, insbesondere solche gegen Christen und Jesiden, als Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Genozid anzuerkennen.¹⁸

Die Parlamente einer Reihe anderer Staaten haben sich ebenso zu vergangenen und gegenwärtigen Völkermordhandlungen geäußert. Beispielsweise haben die Parlamente Frankreichs und Deutschlands den Massenmord an den Armeniern im Jahr 1915 als Völkermord charakterisiert,¹⁹ Schwedens Parlament nahm zudem noch auf die Angriffe auf die Assyrer in der selben Zeit Bezug.²⁰ Die Frage, ob die umfangreichen Tötungshandlungen in Namibia auch als Völkermord zu bezeichnen sind, wurde auf Drängen des deutschen Parlaments von der deutschen Regierung positiv beantwortet.²¹ Ein weiteres Beispiel stellt die Hungersnot in der Ukraine von 1932-1933, der sogenannte Holodomor, dar, welche vom ukrainischen Parlament 2006 als Völkermord eingestuft wurde.²²

Ein aktuelleres Beispiel stellt ein Antrag dar, der vom britischen Unterhaus angenommen wurde. Dieser bezieht sich

auf die Gewalt gegen Christen und andere Minderheiten in Syrien und im Irak. Dieser stellt sehr offen und direkt fest, dass „dieses widerliche Verhalten eindeutig der Definition des Völkermords unterfällt“.²³ Das kanadische Parlament nahm im Oktober 2016 einen Antrag an, der die Gewalt an den Jesiden als Völkermord einstuft und sich dabei auf den Bericht der UN-Untersuchungskommission für Syrien vom Juni 2016 bezieht.²⁴

Gelegentlich stehen derartige Schlussfolgerungen von Parlamenten im Zusammenhang mit Vorschlägen, einen Gedenktag für ein spezifisches Ereignis²⁵ oder einen Gedenktag im weiteren Sinne für die Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen ethnische und/oder religiöse Minderheiten einzuführen.²⁶ Derartige parlamentarische Entschlüsse können auch im Kontext von Debatten hinsichtlich der Negierung von Völkermorden und finanziellem Ausgleich oder anderen Formen von Reparationen (wie formelle Entschuldigungen) stehen.

Zwei generelle Schlussfolgerungen, die sich aus diesem kurzen Überblick ergeben, wurden auf die Analyse übertragen, um die Fragen des Antrags zu adressieren. Zum einen wurde festgestellt, dass es einen gewissen Grad an Selektivität zu geben scheint. Parlamente scheinen eher bereit zu sein, Völkermord festzustellen, wenn massenhafte Tötungshandlungen nicht in oder von ihrem Staat begangen wurden und in Fällen, in denen die Opfer ihrem eigenen Staat angehören und die Taten in einer anderen Epoche begangen wurden (z.B. Holodomor).

Zum anderen wird im Gutachten davon ausgegangen, dass unterschieden werden kann zwischen Positionierungen zu historischen Völkermorden einerseits und massenhaften Tötungen, die in einem laufenden Konflikt begangen werden, andererseits. Diese Unterscheidung ist von rechtlicher Bedeutung. Im Hinblick auf historische Völkermorde geht es rechtlich vorwiegend um Fragen von Reparationen und Entschuldigungen. Wenn es aber um gegenwärtige Handlungen geht, erwächst daraus rechtlich die Verpflichtung zur Verhütung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Im Gutachten beschränkten sich EVA und CAVV auf Fragen im Hinblick auf gegenwärtige Vorfälle.

IV. Die völkerrechtliche Bedeutung und die Angemessenheit von parlamentarischen Feststellungen zu Völkermord

Die erste Frage des Antrags beschäftigt sich damit, in welchem Umfang das Parlament die Begriffe „Völkermord“ und „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ verwenden darf. In

¹⁵ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Beschl. 2091 (2016) v. 27.1.2016.

¹⁶ House Joint Resolution no. 148 v. 9.4.1975 und House Joint Resolution no. 247 v. 12.9.1984.

¹⁷ House Resolution 310 v. 8.7.2015.

¹⁸ House Concurrent Resolution 75 v. 14.3.2016; Senate Resolution 340 v. 7.7.2016.

¹⁹ Siehe Loi n° 2001-70 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915 v. 29.1.2001, Abl. v. 30.1.2001, S. 1590, und Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/173, Stenografischer Bericht, 173. Sitzung v. 2.6.2016, S. 17027-17039.

²⁰ Sveriges Riksdag, Riksdagens protokoll 2009/10:86 v. 11.3.2010.

²¹ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Wolfgang Gehrcke, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Sachstand der Verhandlungen zum Versöhnungsprozess mit Namibia und zur Aufarbeitung des Völkermordes an den Herero und Nama, BT-Drs. 18/8859 v. 14.6.2016.

²² Verkhovna Rada of Ukraine, Про Голодомор 1932-1933 років в Україні, N 50, ст. 504 (Gesetz bezüglich des Holodomor von 1932-1933 in der Ukraine, Dokument Nr. 376-V), angenommen im November 2006, am 1.12.2006 in Kraft getreten.

²³ UK House of Commons, Early Day Motion 1008 v. 26.1.2016.

²⁴ Canada, Parliament, House of Commons, Journals, 42nd Parl., 1st session, Sitting no. 97 (25.10.2016), S. 910-913.

²⁵ Z.B. Beschl. des Europäischen Parlaments v. 15.1.2009 (Tag der Erinnerung an Srebrenica); Beschl. der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 1723 (2010) v. 28.4.2010 (an die Opfer des Holodomor in der Ukraine [1932-1933] erinnernd).

²⁶ Z.B. House Joint Resolution no. 148 v. 9.4.1975 and no. 247 v. 12.9.1984.

ihrem Gutachten deuten EVA und CAVV darauf hin, dass es keine völkerrechtlichen Vorschriften gibt, die es Regierungen oder Parlamenten verbieten würde, festzustellen, dass Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit in einem bestimmten Staat begangen wurden oder in Gegenwart oder Zukunft begangen werden.

Im parlamentarischen Antrag war suggeriert worden, dass nur Gerichte derartige Schlussfolgerungen anstellen dürften, aber EVA und CAVV stellten fest, dass diese Position der Differenzierung bedarf. Sie legten dar, dass es dem internationalen Rechtssystem inhärent sei, dass sich Staaten zu Fragen des Völkerrechts äußerten. Oft gibt es keinen Spruchkörper mit einer entsprechenden Zuständigkeit und zudem würde das Völkerrecht in großem Umfang an Effektivität verlieren, wenn es nicht auch ohne das Vorliegen von gerichtlichen Urteilen angewandt werden könnte. Im Prinzip obliegt es daher den Staaten, Äußerungen zum Handeln anderer Staaten oder Personen, welches völkerrechtlich relevant ist, zu tätigen.²⁷ Dies deutet auch darauf hin, dass Parlamente nicht von Vorschriften eingeschränkt werden, die zum Inhalt hätten, dass nur Gerichte sich zu Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit äußern dürften.

In diesem Zusammenhang betonten EVA und CAVV, dass parlamentarischen Feststellungen völkerrechtlich betrachtet eine andere rechtliche Relevanz zukommt als Handlungen der Regierung. Rechtlich betrachtet handeln Staaten durch ihre Organe und prinzipiell bestimmt sich nach nationalem Recht, welche Organe den Staat ausmachen. Dies bedeutet nicht, dass jedem Staatsorgan in den internationalen Beziehungen dieselbe Bedeutung zukäme.²⁸ Bei Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge beispielsweise kommen nur der Regierung eines Staates und in ihrer Vertretung dem Staatsoberhaupt, dem Regierungschef oder dem Außenminister die Kompetenz zu, alle für das Schließen internationaler Verträge notwendigen Schritte zu unternehmen. Andere Staatsorgane könnten unter Umständen bestimmte Handlungen, vornehmen, die für den Staat verbindlich sind. Dies gilt allerdings nur im Rahmen der spezifischen Kompetenzen, die ihnen von der Regierung dazu übertragen worden sind. Zur Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht können grundsätzlich Handlungen aller Organe eines Staates beitragen. Genauer gesagt können Schlussfolgerungen und Positionen, die von der Regierung innerhalb und außerhalb des Parlamentes kommuniziert werden, als Ausdruck von Staatenpra-

xis gewertet werden, die als solche zur Herausbildung von humanitärem Völkerrecht beitragen können.²⁹

Als hauptsächlicher Repräsentant des Staates in den internationalen Beziehungen obliegt es der Regierung, festzustellen, ob Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit in einem anderen Staat begangen wurden oder werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Parlament nicht eine unabhängige Position zum Ausdruck bringen könnte, z.B. im Wege eines Beschlusses. Man könnte sogar so weit gehen, zu sagen, dass in einer demokratischen Rechtsordnung wie der der Niederlande dem Parlament eine offensichtliche Rolle dabei zukommt, eine Meinung zu der Frage zu bilden, ob bestimmte Handlungen Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen. Dennoch folgerten EVA und CAVV, dass Positionen, die von Parlamenten eingenommen werden, keine besondere Bedeutung im Völkerrecht zukommt.

Darüber hinaus stellten EVA und CAVV fest, dass Parlamente neben der Fassung unabhängiger Beschlüsse zu Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit auch handeln können, indem sie Einfluss auf die Regierung nehmen. Dies kann erfolgen, indem das Parlament die Regierung einlädt, eine entsprechende Position zu Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die nach Ansicht des Parlaments stattgefunden haben, einzunehmen. Falls die Regierung eine solche Position auf Bitten des Parlaments einnimmt, könnte dies völkerrechtliche Bedeutung haben.

Obwohl es aus Sicht des Völkerrechts keine Einschränkungen für Regierungen oder Parlamente gibt, die Begriffe „Völkermord“ oder „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ zu verwenden, so sind EVA und CAVV dennoch der Meinung, dass diesbezüglich Zurückhaltung geübt werden sollte. Zwei Überlegungen sind dabei aus ihrer Sicht von besonderer Bedeutung:

Sorgfältige Untersuchungen hinsichtlich der Fakten sind essentiell und im Falle, dass ausreichend belastbare Fakten nicht vorliegen, ist Zurückhaltung vorzugswürdig.

Rechtliche Prinzipien werden auf Tatsachen angewandt. Folglich kann eine Schlussfolgerung, dass ein internationaler Standard verletzt wurde, nur auf Grundlage einer rigorosen und gründlichen Aufklärung des Sachverhalts erfolgen. Feststellungen zu Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind sehr schwerwiegend; daher ist es essentiell, dass sie auf einer gründlichen Untersuchung der Tatsachen beruhen. Darüber hinaus ist es im Hinblick auf Völkermord wichtig, festzustellen, ob bestimmte Handlungen mit der Intention begangen wurden, eine bestimmte Gruppe zu zerstören, wie bereits oben ausgeführt wurde. Die Pflicht zur Erbringung von Beweisen ist substantiell. In Abwesenheit belastbarer Fakten ist Zurückhaltung vorzugswürdig.

Vor dem Hintergrund des Engagements der Niederlande für die Fortentwicklung der völkerrechtlichen Ordnung stellt die Unterstützung von Entschließungen der relevanten UN-Organe die bevorzugte Handlungsweise für die Regierung

²⁷ Von einem Schiedsgericht in seiner Entscheidung im Fall *Air Service Agreement of 1946* zwischen den USA und Frankreich im Jahr 1978 folgendermaßen ausgedrückt: „Under the rules of present-day international law, [...] each State establishes for itself its legal situation vis-à-vis other States.“ (Nach den Regeln des heutigen Völkerrechts [...] stellt jeder Staat selbst seine rechtlichen Beziehungen zu anderen Staaten her.), *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XVIII, S. 417-493 Rn. 81.

²⁸ Siehe hierzu auch „Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations“, insbesondere Guiding Principle Nr. 4, UN Doc. A/61/10.

²⁹ Vgl. ILC Rapporteur Michael Wood, *Second Report on the Identification of Customary International Law*, UN Doc. A/CN.4/672 v. 22.5.2014, Rn. 41(b).

und das Parlament dar;³⁰ dies muss jedoch nationalen Entschlüssen nicht im Wege stehen. Dabei kann unterschieden werden zwischen 1. Entschlüssen des UN-Sicherheitsrats oder der UN-Generalversammlung, in denen der zugrunde liegende Sachverhalt nicht im Detail benannt wird, 2. Schlussfolgerungen von UN-Untersuchungskommissionen, in denen Fakten in detaillierter und sorgfältiger Weise ermittelt und eingeordnet werden und 3. Schlussfolgerungen internationaler Gerichte und Tribunale.

EVA und CAVV maßen dem Parlament eine entscheidende Rolle zu, wenn es darum geht, zu internationalem Handeln wie etwa der Einsetzung von UN-Untersuchungskommissionen aufzurufen. Sie betonten auch, dass die Präferenz bezogen auf Entschlüssen auf internationaler Ebene nicht zum Anlass genommen werden sollte, Entschlüssen auf nationaler Ebene zu verzögern. Sie wiesen zudem darauf hin, dass nicht alle internationalen Entschlüssen unterstützenswert seien; Parlamente und Regierungen sollten ihre eigenen Schlussfolgerungen nicht auf internationale Feststellungen, die rein politischer Natur und unzureichend mit Fakten unterlegt sind, stützen.

V. Die rechtlichen Folgen der Verwendung der Begriffe „Völkermord“ und „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“

In einem gesonderten Abschnitt des Gutachtens befassten sich CAVV und EVA anschließend mit der Frage nach den rechtlichen Folgen der Verwendung der Begriffe „Völkermord“ und „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“. Dabei betrachteten sie insbesondere die rechtliche Grundlage und die Inhalte der Verpflichtungen zur Verhütung und Bestrafung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Das Gutachten untersuchte, ob und wenn ja, inwiefern sich diese Verpflichtungen voneinander unterscheiden und widmete sich der Frage, ob diese beiden Verbrechenarten von gleicher Schwere sind oder ob sie hinsichtlich ihrer Schwere in einer hierarchischen Beziehung zueinander stehen.

Basierend auf der Analyse, die nachfolgend wiedergegeben wird, kam das Gutachten zu dem Schluss, dass es hinsichtlich ihrer Schwere keinen grundsätzlichen Unterschied zwischen diesen Verbrechenarten gibt und dass daher die Verpflichtung, sie zu verhüten, dem Grunde nach dieselbe sein sollte. Allgemeiner gesprochen legten EVA und CAVV dar, dass der Unterschied zwischen Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in der Verhütungsphase irrelevant ist und dass das Hauptaugenmerk (einschließlich das

der Parlamente) nicht auf terminologische Fragen gelegt werden sollte, sondern darauf, die Verpflichtung beider Verbrechenarten zu substantiieren und insbesondere klarzustellen, welche präventiven Maßnahmen in einer konkreten Situation notwendig sind.

1. Die Verpflichtung, Völkermord zu verhüten und zu bestrafen

Die Verpflichtung, Völkermord zu verhindern und zu bestrafen ergibt sich aus Art. 1 der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes. Die Verpflichtung zur Verhütung von Völkermord ist vage formuliert. Die Konvention enthält keine weiteren Angaben dazu, was die Verpflichtung konkret beinhaltet. Die einzige Regelung, die weitere Details enthält, ist Art. 8, der es den Vertragsstaaten erlaubt, die zuständigen UN-Organe damit zu befassen, ob Maßnahmen gemäß der UN-Charta zu ergreifen sind. Die Verpflichtung zur Verhütung gemäß Art. 1 der Konvention muss im Rahmen der UN-Charta interpretiert werden und bietet keine unabhängige Grundlage für militärische Interventionen, die über den Rahmen der UN-Charta hinausgehen. Die sogenannte R2P-Doktrin,³¹ die die Verantwortung aller Staaten und der internationalen Gemeinschaft betont, Völker vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen, kann als Spezifizierung dieser Vorschriften der Völkermordkonvention betrachtet werden. Wie der niederländische Beirat für Internationale Angelegenheiten (AIV) in einem Gutachten von 2010 betonte, kann jedoch auch diese Doktrin nicht als eigenständige Grundlage für den Einsatz von Gewalt ohne Autorisierung des UN-Sicherheitsrates dienen.³² Die Verpflichtung, Völkermord zu verhüten, ergibt aus sich selbst heraus weder eine direkte Verpflichtung, eine militärische Intervention anzustrengen, noch bietet sie eine Rechtfertigung für eine solche Intervention.

In *Bosnien und Herzegowina v. Serbien und Montenegro*³³ (im Folgenden als „Genocide case“ bezeichnet) verdeutlichte der Internationale Gerichtshof, dass die Verpflichtung zur Verhütung eine bindende Rechtsnorm und nicht lediglich ein moralisches Prinzip darstellt. Dabei sind die wichtigsten Fragen die nach dem Subjekt dieser Verpflichtung, dem Inhalt dieser und danach, unter welchen Umständen die Verpflichtung eintritt. Das Urteil des IGH im „Genocide case“ holte weit aus, um diese Fragen zu beantworten. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Verpflichtung zur Verhütung von Völkermord nicht auf das Staatsgebiet beschränkt ist.³⁴ Allerdings fügte der Gerichtshof hinzu, dass die Verpflichtung zur Verhütung von Völkermord von der Fähigkeit eines Staates abhängt, die Handlungen – die Personen wahrscheinlich begehen werden oder bereits begehen – zu beeinflussen

³⁰ Eine ähnliche Position nahm das kanadische Unterhaus zu der Frage ein, ob die kanadische Regierung die vom sogenannten Islamischen Staat (IS) begangenen Taten gegen die Jesiden als Genozid charakterisieren sollte. Anfangs hatte eine Mehrheit von Abgeordneten der Liberal Party gegen einen entsprechenden Antrag gestimmt, weil ihrer Ansicht nach die internationalen Institutionen, insbesondere der UN-Sicherheitsrat, über diese Frage entscheiden sollten. Siehe hierzu: Canada, Parliament, House of Commons, Journals, 42nd Parl., 1st session, Sitting no. 72, 14.6.2016, S. 616-618.

³¹ UN Doc. A/RES/60/1, Rn. 138 f.

³² AIV (Hrsg.), *The Netherlands and the Responsibility to Protect: The Responsibility to Protect People from Mass Atrocities*, Gutachten Nr. 70, Juni 2010.

³³ IGH, Urt. v. 26.2.2007 – *Bosnien und Herzegowina v. Serbien und Montenegro*.

³⁴ IGH, Urt. v. 26.2.2007 – *Bosnien und Herzegowina v. Serbien und Montenegro*, Rn. 183.

und dass diese von Staat zu Staat stark variere.³⁵ Faktoren, die die Fähigkeit eines Staates, entsprechenden Einfluss auszuüben, bestimmen, beinhalten 1. die geographische Nähe zum fraglichen Staat oder zu den Örtlichkeiten der fraglichen Handlungen, 2. die Nähe der politischen Beziehungen oder anderer Verbindungen zwischen dem Staat und den wichtigsten Akteuren bezüglich der fraglichen Handlungen, 3. die rechtliche Stellung des Staates, der sich den fraglichen Handlungen ausgesetzt sieht und derer, die gefährdet sind, zum Subjekt des Völkermords zu werden, und 4. das Ausmaß, zu dem sich der Staat der Handlungen bewusst ist.³⁶ Der IGH hat außerdem festgestellt, dass es sich bei der Verpflichtung zur Verhütung von Völkermord um eine Verpflichtung handelt, bei der es auf das Handeln ankommt, nicht auf das Ergebnis. Das heißt, dass die Verpflichtung es nicht zwingend erfordert, dass der handelnde Staat die Verhinderung des Völkermords auch tatsächlich erreicht.³⁷ Zudem stellte der IGH fest, dass die Verpflichtung sich konkret dann ergibt, sobald ein Staat weiß oder wissen sollte, dass ein ernsthaftes Risiko der Begehung von Völkermord besteht.³⁸ Trotz dieser Klarstellungen ist die Verpflichtung zur Verhütung von Völkermord noch immer nicht vollständig definiert worden. Der genaue Inhalt der Verpflichtung und insbesondere, welche Arten von präventiven Handlungen und Maßnahmen von Staaten erwartet werden, bleibt unklar.

Die Verpflichtung, Völkermord zu bestrafen, ist konkreter und wird in mehreren Vorschriften der Völkermordkonvention ausgeformt. Sie beinhaltet eine Verpflichtung der Staaten, mit den internationalen Tribunalen zu kooperieren, deren Zuständigkeit sie anerkannt haben. Das Römische Statut verweist auch auf die Pflicht, internationale Verbrechen zu verfolgen. Jedoch verlangen weder die Völkermordkonvention noch das Römische Statut, dass Staaten das sogenannte Weltrechtsprinzip etablieren. Dennoch hat eine relativ große Anzahl von Staaten – die Niederlande eingeschlossen – das Römische Statut dergestalt in nationales Recht umgesetzt, dass für die im Statut benannten Verbrechen das Weltrechtsprinzip anwendbar ist. Ankläger und Gerichte sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene spielen eine wichtige Rolle bei der Erfüllung der Pflicht, die Täter, die hinter den internationalen Verbrechen stehen, zu bestrafen. Zusätzlich entfällt auf andere nationale und internationale Organe eine unabhängige Verantwortung, entsprechende Verfahren zu erleichtern. Der kürzlich von der UN-Generalversammlung eingerichtete „Syria Investigative Mechanism“ stellt ein gutes Beispiel für einen Ausdruck dieser Verantwortung dar.

³⁵ IGH, Urt. v. 26.2.2007 – Bosnien und Herzegowina v. Serbien und Montenegro, Rn. 430.

³⁶ IGH, Urt. v. 26.2.2007 – Bosnien und Herzegowina v. Serbien und Montenegro, Rn. 432.

³⁷ IGH, Urt. v. 26.2.2007 – Bosnien und Herzegowina v. Serbien und Montenegro, Rn. 430.

³⁸ IGH, Urt. v. 26.2.2007 – Bosnien und Herzegowina v. Serbien und Montenegro, Rn. 431.

2. Die Verpflichtung, Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhüten und zu bestrafen

Das Verbot des Völkermords ist Teil eines völkerrechtlichen Vertragsregimes, das explizit auch die Verpflichtung von Staaten zur Verhütung und Bestrafung von Völkermord beinhaltet. Wie bereits erwähnt wurde, gibt es keine eigene Konvention bezogen auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Der „Genocide case“ beinhaltet keine Klarstellung zu Rechtsgrundlage und Substanz der Verpflichtung, Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhüten und zu bestrafen, oder dazu, in welchem Umfang diese Verpflichtungen sich von denen bezüglich Völkermord unterscheiden. Der IGH verdeutlichte, dass sein Urteil in diesem Fall sich ausschließlich auf die Verpflichtung, Völkermord zu verhüten, bezog und dass er nicht beabsichtigte, Aussagen zu einer allgemeinen Pflicht von Staaten zur Verhinderung von Verletzungen des internationalen Rechts zu treffen.³⁹ Allerdings könnte eine Verpflichtung, Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhindern, ihre Grundlage im Völkergewohnheitsrecht finden. Im Rahmen seiner Vorbereitungen für eine Konvention über Verbrechen gegen die Menschlichkeit adressierte Sean Murphy, Sonderberichterstatter der International Law Commission (ILC) die Existenz, den Gehalt und den Umfang einer Verpflichtung zur Verhütung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit.⁴⁰ Er lieferte eine detaillierte Analyse der Verpflichtung zur Verhinderung in verschiedenen Menschenrechtsverträgen und Konventionen bezogen auf transnationale Verbrechen. Auf diese Instrumente und das Urteil des IGH im „Genocide case“ abstellend nahm die ILC im Jahr 2015 den Entwurf für einen Art. 4 an, der eine Verpflichtung zur Verhütung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit enthält, die von einer spezifischeren Verpflichtung ergänzt wird, nach der Staaten Maßnahmen zur Verhinderung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit in ihrer Hoheitsgewalt unterstehendem Gebiet zu ergreifen haben.⁴¹ Die Unterscheidung in diesem Entwurf eines Art. 4 zwischen Verpflichtungen von jenen Territorialstaaten und anderen Staaten ist mit der Rechtsprechung des IGH vereinbar. Bis eine Vorschrift ähnlich der des Entwurfs zu Art. 4 in eine Konvention Eingang gefunden hat, muss die Verpflichtung zur Verhinderung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit ihre Grundlage in Völkergewohnheitsrecht oder in spezifischeren Instrumenten, wie den von Sonderberichterstatter Murphy benannten, finden. Auch im Falle von Verbrechen gegen die Menschlichkeit muss der Gehalt einer solchen Verpflichtung noch konkretisiert werden.

Das Fehlen einer eigenen Konvention, die hinsichtlich Verbrechen gegen die Menschlichkeit die staatliche Verpflichtung zur Bestrafung der Täter näher definiert, wird in gewissem Umfang durch das Römische Statut relativiert. Die meisten Signatarstaaten haben die Definition von Verbrechen gegen die Menschlichkeit in ihr nationales Strafrecht aufge-

³⁹ IGH, Urt. v. 26.2.2007 – Bosnien und Herzegowina v. Serbien und Montenegro, Rn. 429.

⁴⁰ First Report on Crimes Against Humanity, UN Doc. A/CN.4/680, 17.2.2015, Teil V.

⁴¹ ILC Report, UN Doc. A/70/10, 24.8.2015, Rn. 108-117.

nommen und zum Teil das sogenannte Weltrechtsprinzip insoweit für anwendbar erklärt, ähnlich wie beim Verbrechen des Völkermords. Die Niederlande haben dies mit dem Gesetz über internationale Verbrechen (*Wet internationale misdrijven*, WIM) umgesetzt. Wie oben bereits erwähnt, kommt die größte Verantwortung für die Erfüllung der Verpflichtung zu bestrafen den Staatsanwaltschaften und Gerichte zu. Zur Rolle der Staatsanwaltschaften gehört es, strafrechtliche Ermittlungen anzustellen und die Strafverfolgung zu initiieren. Zudem gehört es zum Strafrecht, dass die individuelle Verantwortung für Straftaten von einem Gericht auf Grundlage bestimmter Verfahrensgarantien festgestellt wird. Andere staatliche Organe können auch Verantwortung dafür tragen, dass der Staat seiner Verpflichtung nachkommen kann, z.B. indem das Verfahren unterstützt wird.

3. Handelt es sich bei Völkermord um ein schwereres Verbrechen als bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit?

Eine Frage, die sich aus dem Vorhergehenden ergibt, ist, ob es sich bei der Verpflichtung, Völkermord zu verhüten, um die gleiche Verpflichtung handelt oder handeln sollte wie bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder ob es einen Grund gibt, diesbezüglich verschiedene Herangehensweisen zu wählen. Ein Argument, dass für eine Gleichstellung der beiden Verpflichtungen hinsichtlich ihres Inhalts und dafür spricht, dieselbe Herangehensweise zu wählen, ist, dass die beiden Verbrechenarten eng miteinander verwandt sind hinsichtlich ihres Gehalts und ihrer Natur sowie hinsichtlich der Entwicklung des zugehörigen Rechts. Ein Argument, das für verschiedene Herangehensweisen spricht, wäre, dass Völkermord ein schwereres Verbrechen sei und daher ein rigideres rechtliches Regime erfordere. Der nachfolgende Abschnitt untersucht die Frage, ob es tatsächlich einen Unterschied hinsichtlich der Schwere der beiden Verbrechen gibt.

Völkermord wird mitunter als „crime of crimes“⁴² bezeichnet, was suggeriert, dass es sich dabei um das schwerste internationale Verbrechen handle, das es gibt. Emotional und intuitiv tendieren Menschen dazu, anzunehmen, dass Völkermord schwerwiegender sei. Dies schlägt sich in einem starken Bedürfnis danach wieder, diese Bezeichnung zu verwenden, um bestimmte Verbrechen zu verurteilen. Der Begriff „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ ist allgemeiner und ruft deshalb nicht dieselben unmittelbaren Assoziationen und Emotionen hervor wie der Begriff „Völkermord“. Ob Akte des Völkermords tatsächlich als schwerwiegender betrachtet werden als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, hängt vom Referenzpunkt ab. Wenn die Intention hinter dem Verbrechen der Referenzpunkt ist, könnte argumentiert werden, dass Völkermord das schwerere Verbrechen ist, weil es darauf abzielt, eine Gruppe zu zerstören; diese Intention ist kein notwendiges Tatbestandsmerkmal für die Ein-

ordnung einer Handlung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Wenn das Ausmaß an Brutalität der fraglichen Handlung den Referenzpunkt darstellt, muss festgestellt werden, dass in bestimmten Fällen Verbrechen gegen die Menschlichkeit schwerwiegender sein können als Völkermord-Handlungen. Dies macht es unmöglich, generalisierend festzustellen, dass ein Verbrechen sei schwerwiegender als das andere. Ein weiteres Argument, das gegen die hierarchische Klassifizierung der beiden Verbrechenarten spricht, ist, dass dies zur Folge hätte, dass die beiden Gruppen von Opfern dieser Verbrechen in eine hierarchische Ordnung gebracht würden: diejenigen, die Opfer von Verbrechen gegen die Menschlichkeit geworden sind, würden als Opfer eines weniger schlimmen Verbrechens betrachtet werden. Dies ist kein wünschenswertes Ergebnis; die Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda (ICTR) hat wiederholt und sehr deutlich festgestellt, dass es sich bei Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit um gleichermaßen schwerwiegende Verbrechen handelt.⁴³

Auch die internationale Untersuchungskommission für Darfur äußerte sich sehr deutlich zu dieser Frage:

„Völkermord stellt nicht notwendigerweise das schwerwiegendste internationale Verbrechen dar. Abhängig von den Umständen können internationale Verbrechen wie Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder groß angelegte Kriegs-

⁴³ ICTR, Urt. v. 1.6.2001 – ICTR-95-1 (The Prosecutor v. Kayishema and Ruzindana), Rn. 367: „[...] there is no hierarchy of crimes under the Statute, and [...] all of the crimes specified therein are ‘serious violations of international humanitarian law’, capable of attracting the same sentence.“ („[...] zwischen den im Statut benannten Verbrechen gibt es keine Hierarchie und [...] alle darin aufgeführten Verbrechen stellen ‘schwerwiegende Verletzungen des Völkerrechts’ dar, die zum selben Urteil führen können.“); ICTR, Urt. v. 15.5.2003 – ICTR-97-20 (Prosecutor v. Semanza), Rn. 555: „All of the crimes in the Statute are crimes of an extremely serious nature, rising to the level of international prohibition.“ („Alle im Statut benannten Verbrechen sind von extrem schwerwiegender Natur und sind daher auf Ebene des internationalen Rechts verboten.“); ICTY, Opinion of Judge Cassese v. 26.1.2000 – IT-94-1 (The Prosecutor v. Tadić), Rn. 7: „[...] one cannot say that a certain class of international crimes encompasses facts that are more serious than those prohibited under a different criminal provision. In abstracto all international crimes are serious offences and no hierarchy of gravity may a priori be established between them.“ („[...] es kann nicht gesagt werden, dass eine bestimmte Klasse internationaler Verbrechen Fakten beinhaltet, die schwerwiegender sind als diejenigen, die nach einer anderen Strafvorschrift verboten sind. In abstracto sind alle internationalen Verbrechen schwerwiegende Straftaten und a priori kann zwischen ihnen keine Hierarchie hinsichtlich ihrer Schwere festgestellt werden.“).

⁴² *Schabas*, *Genocide in International Law – The Crime of Crimes*, 2. Aufl. 2009. Siehe hierzu auch ICTR, Urt. v. 2.9.1998 – ICTR-96-4-T (The Prosecutor v. Akayesu), Rn. 8; ICTR, Urt. v. 27.1.2000 – ICTR 96-13 (The Prosecutor v. Musema), Rn. 981; ICTR, Urt. v. 6.12.1999 – ICTR-96-3 (The Prosecutor v. Rutaganda), Rn. 451.

verbrechen ebenso schwerwiegend und abscheulich wie Völkermord sein.⁴⁴

Vor dem Hintergrund des emotionalen Wertes, der für viele Menschen mit der Bezeichnung Völkermord zusammenhängt, erachtete es die Darfur-Kommission für notwendig, Folgendes hinzuzufügen:

„Die Schlussfolgerung, dass seitens der Regierung keine völkermörderische Agenda in Darfur verfolgt und umgesetzt wurde, in direkter Weise oder durch die Milizen unter ihrer Kontrolle, sollte nicht zum Anlass genommen werden, die Schwere der in der Region begangenen Verbrechen in irgendeiner Weise herabzusetzen oder zu schmälern.“⁴⁵

Folglich wird die Frage, ob der Völkermord rechtlich betrachtet ein schwerer wiegendes Verbrechen als das Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellt, regelmäßig negativ beantwortet. In Einzelfällen ist es jedoch möglich, zwischen den beiden zu differenzieren, zum Beispiel bei der Strafzumessung. Dabei werden jedoch die zugrundeliegenden Fakten wahrscheinlich eher die entscheidende Rolle spielen als die Einordnung dieser Fakten als solche.

4. Unterscheidung in der Verhütungsphase nicht notwendig oder wünschenswert

Auf der Grundlage der obig beschriebenen Analyse stellten EVA und CAVV fest, dass Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in enger Beziehung zueinander stehen und sich sogar in großem Umfang überschneiden. Sie kamen daher zu dem Schluss, dass die Verpflichtung, jedes der beiden Verbrechen zu verhüten, hinsichtlich ihrer Natur, ihres Gehalts und ihres Umfangs gleich sein sollte. Wenn nun angenommen wird, dass die Verpflichtung zur Verhütung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit dieselbe ist, dann gibt es keinen Grund, in der Verhütungsphase zwischen beiden zu differenzieren. Diese gemeinsame Ansicht von EVA und CAVV stimmt mit der Art und Weise, in der die R2P-Doktrin formuliert ist, überein. Die sogenannte „Responsibility to Protect“ ist auf Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit anwendbar. Zudem ist an dieser Stelle erwähnenswert, dass der kürzlich von Frankreich und Mexiko eingebrachte (und von den Niederlanden unterstützte) Vorschlag, das Vetorecht im Sicherheitsrat einzuschränken, auch nicht zwischen den beiden Verbrechenarten unterscheidet. Der Vorschlag verwendet den nicht-technischen Begriff „mass atrocities“ und betont damit, dass im Hinblick auf die Verhinderung einer Unterscheidung zwischen internationalen Verbrechen keine besondere Bedeutung zukommt.⁴⁶ In diesem Sinne kamen EVA und CAVV zu dem Schluss, dass es vorzuzugwürdig wäre, in der Phase der Verhütung konsequent die Begriffe „Völkermord“ und „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ zu verwenden. Dann

⁴⁴ Report of the International Commission of Inquiry on Violations of International Humanitarian Law and Human Rights in Darfur, UN Doc. S/2005/60, Rn. 522.

⁴⁵ Siehe Fn. 44.

⁴⁶ Siehe hierzu auch: Code of Conduct of the Accountability, Coherence and Transparency Group, UN Doc. A/70/621-S/2015/978 v. 14.12.2015.

könnte die Aufmerksamkeit darauf gerichtet werden, den Gehalt und den Umfang der Verpflichtung – beide zu verhindern – weiter anzugleichen und zu spezifizieren. EVA und CAVV richteten diese Empfehlung an die Regierung und das Parlament. Sie erkannten an, dass nur Gerichte im Hinblick auf die Feststellung strafrechtlicher Verantwortung zwischen beiden Begriffen unterscheiden; in der Phase der Verhütung ist diese Art der Unterscheidung von nachrangiger Bedeutung.

VI. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Auf Grundlage der beschriebenen Analyse erarbeiteten CAVV und EVA für ihr Gutachten Empfehlungen, die mit den folgenden zehn Aussagen zusammengefasst werden können:

1. Die Behauptung, dass nur Gerichte Feststellungen dazu treffen können, ob bestimmte Handlungen die rechtliche Definition von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit erfüllen, bedarf der Differenzierung.

2. Als oberste Vertretung des Staates in den internationalen Beziehungen obliegt es hauptverantwortlich der Regierung festzustellen, ob in einem anderen Staat Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden oder werden.

3. Einem Parlament steht es frei, eine eigene Position zu dieser Frage einzunehmen, allerdings kommt dieser Position im Völkerrecht keine besondere Bedeutung zu. Das Parlament kann die Regierung anhalten, die Position einzunehmen, dass Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden oder werden.

4. Obwohl sowohl Regierungen als auch Parlamente die Freiheit haben, über Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu sprechen, ist Zurückhaltung geboten.

a) Eine umfassende Untersuchung hinsichtlich der Fakten ist von essentieller Bedeutung und in Abwesenheit von ausreichenden und belastbaren Fakten ist Zurückhaltung vorzuziehen.

b) Vor dem Hintergrund des Engagements der Niederlande für die Fortentwicklung der völkerrechtlichen Ordnung stellt die Unterstützung internationaler Entschließungen die bevorzugte Handlungsweise dar; dies muss jedoch nationalen Entschließungen nicht im Wege stehen.

5. Die Feststellung, dass Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen werden oder wurden, ist der notwendige erste Schritt für das Auslösen von Verpflichtungen, wie etwa der Verpflichtung, diese Verbrechen zu verhüten.

6. Der genaue Inhalt der Verpflichtung zur Verhütung und die genauen Maßnahmen, die von Staaten erwartet werden, sind bisher nicht eindeutig identifiziert worden. Dies trifft auf Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu.

7. Weil Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit eng miteinander in Verbindung stehen, sich hinsichtlich ihrer Natur und Schwere gleichen und sich in großem Umfang überschneiden, sollte der Gehalt der Verpflichtung zur Verhütung für beide gleich sein.

8. EVA und CAVV empfehlen, dass in der Phase der Verhütung keine Unterscheidung zwischen Völkermord und

Verbrechen gegen die Menschlichkeit getroffen werden sollte. Sie empfehlen außerdem, beide Begriffe standardmäßig gemeinsam zu verwenden, damit sich die Aufmerksamkeit nicht auf terminologische Auseinandersetzungen konzentriert, sondern auf die wichtigere Frage, welche Maßnahmen zu Verhinderung ergriffen oder fortgeführt werden sollten.

9. Regierungen und Parlamente können dazu beitragen, die Entwicklung der Verpflichtung, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhindern, voranzutreiben, indem sie zu konkreten präventiven Maßnahmen aufrufen oder Entscheidungen dazu treffen.

10. EVA und CAVV empfehlen, dass die Regierung die ILC in ihren Bemühungen, eine eigene Konvention bezogen auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu erarbeiten, unterstützen sollte. Auch in diesem Kontext kann die Verpflichtung zur Verhütung ausgearbeitet und spezifiziert werden, womit ein echter Beitrag zur Verhinderung geleistet wäre.