

Ordnung jenseits des Nationalstaats. Zur neuen Rolle der Vereinten Nationen

JOSEF BORDAT

Ich möchte versuchen, im Rückgriff auf staats- und rechtsphilosophische Konzepte das Wesen und die Problematik einer internationalen Ordnung jenseits des Staats zu ergründen. Dabei soll es zunächst um die Frage gehen, warum diese überhaupt nötig ist. Sodann möchte ich die neue Rolle der Vereinten Nationen (VN) an Hand der momentan intensiv diskutierten Themen Interventionismus und Justiziabilität als weltweite Ordnungsmechanismen darstellen, um abschließend die wohl nicht lösbare Problematik der fehlenden Verbindlichkeit bei der Übertragung von Ordnungspolitik von der nationalen auf die globale Ebene anzusprechen.

Der Nationalstaat: Von der Koordination zur Subordination

Staatlichkeit beinhaltet nach der *Drei-Elemente-Lehre* (Jellinek 1914: 396ff.) ein Gewaltmonopol, das sich auf ein bestimmtes Gebiet und das dort ansässige Volk bezieht, d. h. »[a]us der Sicht des Völkerrechts ist der Staat ein Völkerrechtssubjekt, dessen konstituierende Merkmale das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die (effektiv ausgeübte) Staatsgewalt bilden« (Ipsen 2006: 3). Das alleinige »Recht zur Gewalt« bezieht sich im modernen Staat aber nicht nur auf physische Gewaltanwendung (Polizei), sondern auch darauf, die Herstellung öffentlicher Güter (Bildung, Gesundheitswesen, Verkehr, etc.) zu gewährleisten, d. h. im Notfall auch zu erzwingen. Gerade dies scheint aber in Zeiten der Globalisie-

rung fraglich. Konnte bislang der Staat seine Angelegenheiten auf allen Ebenen weitgehend selbst regulieren, so ist dies im »globalen Zeitalter« nicht mehr möglich, da sich die Formen unmittelbarer (Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus) und mittelbarer Gewaltausübung (Umweltpolitik, Regelungen im Finanz- und Wirtschaftssystem) internationalisiert haben. Dieser Souveränitätsverlust bedeutet zunächst nur eine Depotenzenzierung staatlicher Herrschaft, die sich in einem Paradigmenwechsel von der intervenierenden Subordination zur distanzierten, eingeschränkten Koordination zeigt. Insoweit wirkt der Staat nicht länger als absolutes Macht- sondern als sensibles, subsidiär tätiges Steuerungsinstrument. In einem solchen »Supervisionsstaat« (Willke 1994) ist nur noch »komplexes Regieren« erfolversprechend, politisches Handeln lediglich als bescheidenes, kluges Koordinieren gleichgeordneter Funktionssysteme sinnvoll (vgl. Gil 2003).

Die Vereinten Nationen: Von der Subordination zur Koordination

Allerdings bleibt unklar, wie der Nationalstaat eingedenk seiner Abhängigkeiten diese Politikoption administrativ umsetzen kann, denn globale Probleme können nur global gelöst werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die entscheidende Frage, ob dem Depotenzenzierungsprozess auf der Ebene des Nationalstaats nicht die umgekehrte Entwicklung auf globaler Ebene entgegen stehen sollte, also die Aufwertung der VN und ihrer Organisationen. Wenn der Nationalstaat von Macht auf Bescheidenheit, von Absolutheit auf »Ironie«, von Subordination auf Koordination umschaltet, braucht es dann nicht eine »Weltzentralmacht«, die umgekehrt ihre bescheidene bis zurückhaltende, selbstironische und ausschließlich koordinative Rolle aufgibt und ein Regime der Subordination initialisiert, das für die zentralen Staatsfunktionen, die ehemals der Nationalstaat besorgte, Institutionen und Mechanismen bereitstellt, welche diesen zumindest ergänzen können? Dazu sollen neben der Darstellung des Konflikts von Menschenrechtsschutz und Souveränität im VN-System exemplarisch zwei aktuelle Entwicklungen im Völkerrecht angesprochen werden, welche die VN aus der Rolle des Koordinators in eine Position der Subordination bringen: Die Konzeption eines humanitären Interventionismus (*The Responsibility To Protect*, 2001) und die Einrichtung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit (*Römisches Statut*, 1998).

Das konstitutive Dilemma der Vereinten Nationen

Von Anfang an standen die VN durch ihre konstituierenden Normenkataloge *Charta* (1945) und *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (AEMR, 1948) vor der schwierigen Aufgabe, den Schutz der in der AEMR verbrieften Menschenrechte unter das *Prinzip der Souveränität* der Staaten zu stellen (vgl. Bordat 2006: 202ff.), ein Prinzip, welches das kontemporäre Völkerrecht von der Westfälischen Ordnung (1648) übernahm und welches in der Charta unter dem Vorzeichen einer dekolonialisierten Welt als Basis der internationalen Beziehungen ausdrücklich bestätigt wurde. So heißt es in Artikel 1 zu den »Ziele und Grundsätzen« der VN unmissverständlich: »Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: [...] 2. freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der *Gleichberechtigung* und *Selbstbestimmung* der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln [...]« (Hervorhebung von J.B.). Die Festlegung dessen, was Maßstab für den Umgang der Einzelstaaten untereinander sein soll, bildet auch für die VN im praktischen Umgang mit den Staaten die entscheidende Hemmung für jedwede Subordinationsbefugnis. Diese Selbstbeschränkung wird in den Kapitel VI und VII der VN-Charta teilweise revidiert, denn dort billigen sich die VN das Recht zu, die souveränen Staaten zur Einhaltung der wesentlichen Bestandteile von Charta und AEMR zu bewegen, mit friedlichen Mitteln der Diplomatie (Kapitel VI), aber auch mit Zwangsmaßnahmen, die von Wirtschaftsembargos bis hin zu militärischer Gewaltanwendung reichen (Kapitel VII). Zwischen diesen beiden Maßnahmenbündeln entwickelte sich im Zuge des Kalten Krieges der Begriff der Friedenssicherung (*peacekeeping*), der in der Charta nicht erwähnt ist und der von Dag Hammarskjöld – VN-Generalsekretär von 1953 bis 1961 – als »Kapitel Sechseinhalb« bezeichnet wurde. Friedenssicherung meint dabei die Überwachung eines Waffenstillstands zwischen kriegführenden Parteien, unter der Bedingung, dass beide Parteien dem Tätigwerden der leicht bewaffneten VN-Friedenstruppen, die ihre Waffen nur zur Selbstverteidigung einsetzen dürfen (die so genannten »Blauhelme«), zustimmen.

Die faktische Verschärfung des Dilemmas und der Paradigmenwechsel

Nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums und dem Ende des Kalten Krieges konnte die Rolle der VN neu definiert werden (vgl. Czempiel 1994). Das Souveränitätsprinzip blieb zwar grundsätzlich erhalten, doch der Aspekt der Friedensschaffung (*peacemaking*) rückt im-

mer mehr ins Blickfeld. Der ehemalige UN-Generalsekretär Butros Butros-Ghali (von 1992 bis 1996 im Amt) erklärte die Zeit der absoluten und ausschließlichen Souveränität für abgelaufen (vgl. Butros-Ghali 1993). Sein Nachfolger im Amt, Kofi Annan, setzte diese Linie fort. Er hatte in seinem Bericht vom 21. März 2005 dementsprechend festgehalten: »*No legal principle – not even sovereignty – should ever be allowed to shield genocide, crimes against humanity and mass suffering.*« (Annan 2005).

Eine mehr auf ideelle Werte als auf reale Kräfteverhältnisse, auf Völker mehr als auf Staaten, auf Humanität mehr als auf Souveränität gegründete Konzeption internationaler Beziehungen gewinnt also verstärkt an Bedeutung. Menschenrechtsverletzungen werden nicht mehr ausschließlich als innerstaatliche Angelegenheiten betrachtet. Internationale Beziehungen werden vermehrt subordinativ geregelt. Ein Beispiel sind die jüngsten Entwicklungen in den Einrichtungen zur Organisation der Weltwirtschaft. Hier entstanden nach der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahre 1995 neue Regime, die mit neuen Regelungsansprüchen auftraten, welche den Gedanken der Subordination in konkrete Bestimmungen umsetzten (zum Beispiel hinsichtlich von Streitschlichtungsmechanismen, denen sich die Nationalstaaten im WTO-System unterwerfen). Die VN und ihre Organisationen wollen mehr sein als eine ausschließlich auf Koordination angelegte Plattform.

Entscheidend für diesen Paradigmenwechsel ist insbesondere folgender Umstand: Die VN sahen sich seit Beginn der 1990er Jahre des öfteren aufgefordert, militärische Interventionen vorzunehmen, um Kriege zu beenden, humanitäre Hilfe zu ermöglichen bzw. ganz allgemein Recht und Ordnung im Sinne der UN-Charta sowie der AEMR in bestimmten Regionen der Erde wieder herzustellen. Dabei wurden im wesentlichen drei interventionsauslösende Fälle unterschieden: 1. Angriffskriege, also militärische Aggressionen eines oder mehrerer souveräner Staaten auf andere souveräne Staaten¹, 2. Bürgerkriege und innere Krisen souveräner Staaten² und 3. Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Institutionen (vgl. Bordat 2006: 205ff.).

1 Als Beispiel sei der Überfall des Irak auf Kuwait vom August 1990 genannt.

2 Als Beispiel mag Somalia dienen, das 1992 im Chaos des Bürgerkriegs versank und in dem zunächst humanitär und dann (August 1992) auch militärisch interveniert wurde (Operation »*Restore Hope*«), um die humanitäre Hilfe aufrechtzuerhalten und die Hilfslieferungen vor Plünderern zu schützen (nach einhelliger Meinung der in Somalia aktiven Nichtregierungsorganisationen jedoch ohne Erfolg, vgl. Jean 1993).

Das entscheidend Neue ist die Auffassung, dass der außen- bzw. innenpolitisch aggressive Staat (erster und zweiter Fall) seine Souveränität verwirkt, hinter der er sich zu verschanzen versucht bzw. dass er sie verliert, wenn er in Chaos und Anarchie versinkt³. Nach neuer Lesart von Charta und AEMR wiegt der Aspekt der Schutzbedürftigkeit des Volkes oder von Teilen des Volkes schwerer als der Grundsatz staatlicher Souveränität, solange er gekoppelt ist an den Anspruch auf Nichteinmischung.

Der dritte Fall, Menschenrechtsverletzungen, ist dabei ein übergeordneter, denn auch Krieg und Bürgerkrieg stellen per se schon massive Menschenrechtsverletzungen dar. Hinzu kommen partikuläre, von staatlichen Institutionen wie Polizei und Militär verübte Gräueltaten wie Folterungen, Morde, systematische Vertreibungen etc., die auch ohne Kriegs- oder Bürgerkriegszustand geschehen können.

Das klassische Verständnis der Aggression als »Krieg« im herkömmlichen Sinne schwindet also in dem Maße, in dem die *Souveränität* als völkerrechtliches Paradigma in Frage gestellt wird. Nur wenn der »neue Krieg« bereits im frühen Stadium ernst genommen wird als Bedrohung für den Weltfrieden, können massive Menschenrechtsverletzungen unterbunden werden. Interventionen in eindeutigen Fällen von gerechtfertigtem Eingriff, also bei ethnischen Säuberungen und Völkermord, brauchen eine eindeutige Rechtsgrundlage.

Bei allen skeptischen Vorbehalten gegen einen »Weltstaat« und eine »Weltregierung« denke ich an eine verbindliche Pflicht der Weltgemeinschaft, über den Sicherheitsrat klare Kriterien für Gründe, Verlauf, Ziel und Nachbereitung einer Intervention zu erarbeiten und in geeignete Rechtsform zu bringen, die auch zu Verfahrensfragen Regelungen trifft, damit die Graubereiche klarere Konturen bekommen und Unilateralismen wie die *Nationale Sicherheitsstrategie* der USA (2002) obsolet werden. Hier ist der Reformbedarf unverkennbar. Ein Vorschlag aus dem Jahre 2001, das Gutachten *The Responsibility To Protect* der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), trägt dem Rechnung. Hinzu kommt das *Römische Statut* des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) von 1998, das den bisher jüngsten institutionellen Schritt einer grundlegenden Transformation des modernen Völkerrechts im 21. Jahrhundert darstellt. Mit der individualstrafrechtli-

3 Fraglich ist, ob man ab einem gewissen Grad an administrativer Unfähigkeit überhaupt noch den modernen Staatsbegriff anwenden kann. So ist ein Staat, der seine Aufgaben – und die Sicherheitsgewährleistung ist im Rahmen der eingangs erwähnten Drei-Elemente Lehre Jellineks eine originäre Staatsaufgabe – nicht mehr erfüllen kann, *definitionsgemäß* nicht mehr existent. Im Fall Somalias wurde entsprechend argumentiert.

chen Verantwortlichkeit natürlicher Personen und der – wenn auch zögerlichen – tatbestandlichen Berücksichtigung innerstaatlicher Konflikte wird an einem grundlegenden Prinzip des Völkerrechts gerüttelt: Einer ausschließlich auf Nationalstaaten als souveränen Völkerrechtssubjekten basierenden Weltordnung, zugunsten eines klaren Bekenntnisses zum Schutz der Menschenrechte. Diese beachtliche Entwicklung möchte ich nun nachzeichnen.

Der humanitäre Interventionismus

Gleich zu Beginn des Gutachtens *The Responsibility To Protect* der kanadischen Regierung vom Dezember 2001, das von der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)⁴ erarbeitet und vom International Development Research Centre (IDRC) herausgegeben wurde, zeigt sich sowohl der Bezug zum aktuellen Schrecken des Terrors, als auch zugleich die abwägend-distanzierte Grundhaltung, die den ganzen Bericht prägt:

»This report is about the so-called ‚right of humanitarian intervention‘: the question of when, if ever, it is appropriate for states to take coercive – and in particular military – action, against another state for the purpose of protecting people at risk in that other state. At least until the horrifying events of 11 September 2001 brought to center stage the international response to terrorism, the issue of intervention for human protection purposes has been seen as one of the most controversial and difficult of all international relations questions.« (IDRC 2001: VII).

Es folgt eine weitere historische Motivierung und die Konkretisierung der Aufgabenstellung: *»With the end of the Cold War, it became a live issue as never before. Many calls for intervention have been made over the last decade – some of them answered and some of them ignored. But there continues to be disagreement as to whether, if there is a right of intervention, how and when it should be exercised, and under whose authority.«* (IDRC 2001: VII). Die Frage lautet also: Sind militärische Interventionen erlaubt, und wenn ja: wann, wie und unter wessen Führung? Damit wird ganz in Kontinuität des traditionellen *bellum iustum*-

4 Mitglieder der Kommission waren Gareth Evans und Mohamed Sahnoun als Vorsitzende sowie Gisèle Côté-Harper, Lee Hamilton, Michael Ignatieff, Vladimir Lukin, Klaus Naumann, Cyril Ramaphosa, Fidel Ramos, Cornelio Sommaruga, Eduardo Stein und Ramesh Thakur als einfache Mitglieder.

Topos vorgegangen, indem zunächst die Frage des *ius ad bellum* und dann die des *ius in bello* adressiert wird.

In Anlehnung an die historische *recta intentio* fasst der Bericht die »right intention« in folgendem Leitsatz zusammen: »*The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering. Right intention is better assured with multilateral operations, clearly supported by regional opinion and the victims concerned.*« (IDRC 2001: XII).

Nur für den Fall von »*serious and irreparable harm occurring to human beings, or imminently likely to occur*«, einhergehend mit »large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not« sind militärische Interventionen gerechtfertigt (IDRC 2001: XII). Dann allerdings folgt aus diesem »just cause« die Pflicht zum Eingriff, die sich – gegen geltendes Völkerrecht – über Souveränität, Nichteinmischung und Gewaltverbot erhebt: »*The principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.*« (IDRC 2001: XI). Von »responsibility« (Verantwortung) ist die Rede, nicht etwa von »possibility« (Möglichkeit). In der Praxis kann daraus nur eine »duty«, eine Pflicht, werden, die eigentlich dem Staat obliegt, in Fällen des Staatsversagens aber auf die Weltgemeinschaft übergeht. Grundsätzlich bleibt also die Zuständigkeit und Verantwortung beim Staat. Erst wenn sich zeigt, dass dieser nicht in der Lage oder nicht willens ist, dieser Verantwortung gerecht zu werden, ist die Weltgemeinschaft am Zug. Entscheidend ist der Wandel des Souveränitätsbegriffs, der dem zugrunde liegt: Wenn überhaupt noch von staatlicher Souveränität gesprochen werden kann, dann nur im Sinne von Verantwortung für die Menschen. Damit die Weltgemeinschaft auf möglichst stabiler Basis die faktische Übernahme der Souveränität berechtigter Weise leisten kann, muss ihre Repräsentanz in den Entscheidungsgremien gewährleistet sein. Hier weisen die Reformvorhaben, insbesondere die Vergrößerung des UN-Sicherheitsrats, in die richtige Richtung. Das macht die Interventionsentscheidung in der Praxis nicht leichter, im Gegenteil: Die Interessendivergenz zwischen »the west« und »the rest« wird sich für die Entscheidungsfindung als hinderlich erweisen, doch wird nur diese globalisierte Konstitution des Sicherheitsrats für eine Legitimierung globalen »innenpolitischen« Handelns sorgen können. Dazu gehört aber auch ein eigenes VN-Truppenkontingent, das direkt dem Sicherheitsrat unterstellt ist. Mit einer solchen »Weltpolizei« wird das Problem der Rekrutierung der Einsatzkräfte umgangen, dass in vielen Fällen zu Verzögerungen und Ineffizienzen führt. Damit würde verhindert, dass die VN nach einer Interventionsentscheidung de facto auf den »good will« ihrer Mitgliedsstaaten angewiesen bleiben.

Ferner sollten die im Zusammenhang mit gewaltsamen ethnischen Konflikten auftretenden Verletzungen elementarer Menschenrechte juristisch verfolgt werden. Damit komme ich zum zweiten Punkt, zur Justitiabilität von »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« im Rahmen einer internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Die internationale Strafgerichtsbarkeit

Der Gedanke, einzelne Täter zur Verantwortung zu ziehen, findet seinen Ausdruck im *Internationalen Strafgerichtshof* (IStGH). Das *Römisches Statut* (Röm. St., 1998) des IStGH schließt eine offenkundige Lücke zur Erfassung von »Verbrechen gegen die Menschlichkeit«, kann also wirksam zum Tragen kommen bei der juristischen Erfassung und Verfolgung von Verbrechen, die im Graubereich zwischen völkerrechtswidrigen Kriegsverbrechen und solchen »gewöhnlichen« Verbrechen liegen, die dem jeweiligen nationalen Strafrecht zuwiderlaufen. Dies ist besonders wichtig, weil das nationale Strafrecht häufig gerade dann bestimmte Verbrechen straffrei lässt, wenn sie politisch gewollt sind, etwa Gewalt gegen ethnische oder religiöse Minderheiten, die auch von Staats wegen diskriminiert werden. Und essentiell wird es dann, wenn der Staat in Gestalt von Militär und Polizei auf seinem Gebiet selbst zum Täter wird. Mit dem Statut des IStGH lassen sich Menschenrechtsverletzungen immer und überall und auch in Friedenszeiten ahnden.

Das Problem ist jedoch, dass diese Rechtsinstanz nicht von allen gleichermaßen erwünscht ist, das heißt es mangelt an der nötigen Universalität. Zwar haben 139 Staaten das Statut unterschrieben, aber erst 104⁵ haben es ratifiziert, das heißt nur etwas mehr als die Hälfte aller VN-Mitgliedsstaaten. Zu den Opponenten des IStGH gehören auch die USA, auf deren Gründe ich unten zu sprechen komme. Dennoch konnte das Statut am 1. Juli 2002 in Kraft treten, denn dafür war die Ratifizierung von mindestens 60 Staaten nötig. Die Vereidigung der ersten 18 Richter fand am 11. März 2003 statt, so dass das Gremium seine Arbeit aufnehmen konnte.

In der Praxis bedeutet die fehlende Universalität jedoch trotzdem eine erhebliche Einschränkung, denn zur Rechenschaft gezogen werden kann ein Täter grundsätzlich nur dann, wenn er einem Staat angehört, der das IStGH-Statut ratifiziert hat bzw. wenn das Verbrechen auf dem Territorium eines solchen Vertragsstaates begangen wurde (Nationalitäts- und Territorialprinzip) (Art. 12 Röm. St.). Die grundsätzliche Zuständigkeit für »schwerste Verbrechen, welche die internationale Ge-

5 Stand: 31. Dezember 2006.

meinschaft als Ganzes berühren«, wird dem Gericht damit zwar nicht genommen, aber die Justitiabilität dieser Verbrechen doch erheblich in Frage gestellt.

Die formale Zuständigkeit des IStGH ist komplementär, d. h. in Ergänzung zu den nationalen Gerichten, angelegt (Art. 1 Röm. St.). Grundsätzlich gilt dabei der Vorrang der nationalen Gerichtsbarkeit. Voraussetzungen für ein Tätigwerden des IStGH ist ein mangelnder Strafverfolgungswille oder die mangelnde Verfügbarkeit eines innerstaatlichen Justizsystems »unter Berücksichtigung der völkerrechtlich anerkannten Grundsätze eines ordnungsgemäßen Verfahrens« (Art. 17 Röm. St.), was bedeutet, dass bei Vorhandensein einer innerstaatlichen Gerichtsbarkeit zu prüfen ist, ob ein nationales Verfahren eventuell nur dazu dient, den Täter vor strafrechtlicher Verantwortlichkeit vor dem IStGH zu schützen, ob es in dem Verfahren eine »nicht gerechtfertigte Verzögerung« gibt und / oder ob das Verfahren »nicht unabhängig oder unparteiisch« und »in einer Weise geführt wird, die unter den gegebenen Umständen mit der Absicht unvereinbar ist, die betreffende Person vor Gericht zu stellen« (Art. 17 Abs. 2 Röm. St.). Die Entscheidungsbefugnis liegt in diesen Fällen beim IStGH selbst.

Die inhaltliche Zuständigkeit erstreckt sich auf das Verbrechen des *Völkermords*, auf *Verbrechen gegen die Menschlichkeit*, *Kriegsverbrechen* und das Verbrechen der *Aggression* (Angriffskrieg) (Art. 5 Röm. St.). Die Aufnahme der Aggression ist nur durch eine Kompromisslösung gelungen: Während der IStGH nach dem Statut für das Verbrechen der Aggression zuständig ist, darf er seine Gerichtsbarkeit erst ausüben, wenn die Überprüfungskonferenz eine Verbrechensdefinition der Aggression vorgenommen hat, über die 1998 in Rom noch keine Einigung erzielt werden konnte. Für die Verbrechen Völkermord (Art. 6 Röm. St.), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7 Röm. St.) und Kriegsverbrechen (Art. 8 Röm. St.) enthält das Statut präzise umschriebene Straftatbestände, die sich in nahezu 70 Einzeltatbestände aufgliedern.

Die Definition des Völkermords entspricht den Regelungen des Art. 2 der *Genozid-Konvention* von 1948, d. h. aus den Beweisschwierigkeiten, die sich bei den subjektiven Tatbestandsvoraussetzungen in der Praxis der *ad hoc*-Strafgerichte für Ex-Jugoslawien und für Ruanda ergeben haben, wurden im Statut des IStGH keine Folgerungen gezogen. Das Verbrechen des Völkermords kann – ebenso wie Verbrechen gegen die Menschlichkeit – auch dann verfolgt werden, wenn es außerhalb eines bewaffneten Konflikts begangen wurde. Hierin ist der entscheidende völkerrechtliche Fortschritt im Rahmen des Menschenrechtsschutzes zu sehen: Kriegsverbrechen werden auch dann erfasst, wenn sie

im Rahmen eines nicht-zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikts begangen wurden, selbst wenn hoheitliche Streitkräfte nicht direkt beteiligt waren, also etwa in Bürgerkriegen. Damit sind in der Tatbestandsgruppe der Kriegsverbrechen »erstmal alle völkergewohnheitsrechtlichen Straftatbestände für internationale Konflikte aufgeführt worden« (Ahlbrecht 1999: 381).

Ein *Verfahren* vor dem IstGH kann auf zweierlei Weise eingeleitet werden: Zum einen durch Überweisung eines Anfangsverdachts (»situation«) an den Ankläger des IstGH zur Untersuchung; dieser Mechanismus kann von einem Vertragsstaat (Art. 13a i. V. m. Art. 14 Röm. St.) oder dem UN-Sicherheitsrat (Art. 13b Röm. St.) ausgelöst werden. Zum anderen – und hier offenbaren sich die Möglichkeiten des IstGH – kann der Ankläger von Amts wegen ein Ermittlungsverfahren einleiten (Art. 13c i. V. m. Art. 15 Röm. St.). Dabei ist es jedoch auf die Mithilfe der Vertragsstaaten angewiesen, denn über eigene Ermittlungskräfte – vergleichbar der Polizei im innerstaatlichen Rechtsrahmen – verfügt der IstGH nicht. Eine eigene »Polizei« fordert etwa Carla del Ponte, Anklägerin des Jugoslawien-Tribunals (ICTY), weil die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden in den Staaten des ehemaligen Jugoslawien sich extrem schwierig gestaltete. Dieser Erfahrung sollte Rechnung getragen werden, zeigt sie doch, dass unabhängige Strafverfolgungsbehörden ein Schlüsselmoment für eine wirksame juristische Erfassung und Verfolgung von »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« bilden.

Das IstGH-Statut enthält – im Gegensatz etwa zum deutschen StGB – keine mit einzelnen Tatbeständen verknüpften Strafandrohungen. Der Gerichtshof kann über eine Person, die wegen eines im Statut genannten Verbrechens verurteilt worden ist, in eigenem Ermessen folgende *Strafen* verhängen: eine zeitlich begrenzte Freiheitsstrafe bis zu einer Höchstdauer von 30 Jahren, eine lebenslange Freiheitsstrafe, eine Geldstrafe und die Einziehung von Erlösen, Eigentum und Vermögensgegenständen, die aus dem Verbrechen stammen; die Todesstrafe war während der Rom-Konferenz in der Diskussion, ist aber nicht in das Statut aufgenommen worden. Hierbei prüft die Hauptverfahrenskammer im Fall einer Verurteilung »die zu verhängende angemessene Strafe und berücksichtigt dabei die während der Verhandlung eingebrachten Beweismittel und die Anträge, die für den Strafausspruch von Bedeutung sind« (Art. 76 Röm. St.). Entscheidend ist ferner, dass es für aktive Amts- oder Mandatsträger, also Staats- oder Regierungschefs, Mitglieder einer Regierung oder eines Parlaments, keine strafhemmenden Ausnahmeregelungen gibt: »Immunitäten oder Verfahrensregeln, die nach innerstaatlichem Recht oder nach dem Völkerrecht mit der amtlichen Eigenschaft einer Person verbunden sind, hindern den Gerichtshof nicht an der Aus-

übung seiner Gerichtsbarkeit über eine solche Person.« (Art. 27 Abs. 2 Röm. St.).

Weitere wichtige Punkte des Statuts sind die Konstituierung des IStGH als ständige Einrichtung (im Unterschied zu den fallbezogen eingerichteten Strafgerichten für Ex-Jugoslawien und für Ruanda sowie zu dem historischen Vorbild, dem Nürnberger Kriegsverbrecher-tribunal), die individualstrafrechtliche Verantwortlichkeit natürlicher Personen, unabhängig eines von ihnen bekleideten Amtes und schließlich die prinzipielle Möglichkeit zur Annahme freiwilliger, finanzieller Beiträge von natürlichen und juristischen Personen (Art. 116 Röm. St.). Diese Regelung erscheint vor dem Hintergrund der mangelnden Zahlungsmoral einiger Mitglieder der VN besonders erwähnenswert.

Von Rom ist ein klares Signal ausgegangen: Im 21. Jahrhundert soll die Straflosigkeit von schwersten Menschenrechtsverletzungen weltweit ein Ende haben. Der Einsicht, dass der IStGH mit einer nicht lückenlosen, aber dennoch effektiven Konstitution eine historisch einmalige Chance darstellt, steht eine Reihe von Bedenken der Staaten gegenüber, die den IStGH ablehnen und entsprechend das Statut noch nicht ratifiziert haben. Unter diesen befinden sich auch die USA. Was sind nun die Gründe? Die Bedenken liegen nicht allein in der Angst vor politisch motivierten »Willkürklagen«, die Kritik geht tiefer. Es wird seitens der USA unter anderem bemängelt: 1. das Fehlen eines Normenkontrollverfahrens, 2. der Verstoß gegen das *Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen* (In dieser Konvention von 1962 ist unter anderem die Immunität der Diplomaten geregelt, die in Art. 27 Abs. 2 Röm. St. für den Fall eines Verstoßes gegen die Normen des Statuts aufgehoben wird.), 3. das Fehlen einer allgemein anerkannten Definition des Tatbestandes der *Aggression*, 4. die bis auf wenige Ausnahmen der Partizipationsmöglichkeit erfolgende Beschneidung der Kompetenzen des Sicherheitsrates, 5. die Möglichkeit des IStGH, im Rahmen des Komplementaritätsvorbehalts eine Beurteilung des Willens und der Fähigkeit der Strafverfolgungsorgane des betroffenen Staates selbst und abschließend vorzunehmen, 6. die fehlende demokratische Legitimation der VN, die sich mehrheitlich aus totalitär geführten Staaten zusammensetzen, deren Regierungsmitglieder ohne freie, geheime und gleiche Wahlen an die Macht gekommen seien und denen man keine Einflussmöglichkeiten auf die eigene Justiz gewähren dürfe und 7. Verfahrensfragen. Zum einen wird das Fehlen einer Geschworenengjury moniert, deren prozessuale Mitwirkung ein elementarer Grundsatz des US-amerikanischen Rechtsverständnisses und eines der obersten Verfassungsprinzipien darstellt. Zwar erfordern internationale Gerichtshöfe wegen unterschiedlicher Rechtssysteme der beteiligten Staaten zwangs-

läufig Kompromisse hinsichtlich der Art und Weise des Verfahrens. Dies ist auch bei langjährig etablierten und auch von den USA anerkannten Gerichtshöfen der Fall, so etwa beim Internationalen Gerichtshof oder beim Streitschlichtungsverfahren der Welthandelsorganisation, in deren Verfahren ebenfalls weder Geschworene noch Kreuzverhöre noch weitreichendere demokratische Legitimation noch Weisungsbefugnisse von Einzelregierungen vorgesehen sind. Die von den USA bisher anerkannten internationalen Gerichtshöfe sind allerdings Systeme der *politischen* Streitentscheidung von komplexen politischen oder ökonomischen Sachverhalten. Die Urteile dieser Gerichtshöfe gelten zwar, können jedoch durch politisches Handeln in ihrer Bedeutung abgeschwächt werden. In einem Strafprozess vor dem IStGH wäre die Sachlage anders, weil Strafurteile die Erforschung einzelner Lebenssachverhalte aus dem vorher durchgeführten Erkenntnisprozess der Hauptverhandlung beinhalten. Das Urteil im Anschluss an einen Strafprozess hat einen absoluten Charakter, Schuld oder Unschuld der Angeklagten werden festgestellt. Daher ist der IStGH nicht mit den anderen – von den USA anerkannten – internationalen Gerichten oder Schiedsstellen vergleichbar. Zum anderen rügen die USA den weitreichenden Opferschutz, nach dem das Opfer einer Straftat nicht in der Gerichtsverhandlung präsent sein muss. Nach amerikanischem Rechtsverständnis ist die mündliche Durchführung der Verhandlung, bei der die Zeugen dem Verteidiger zum Kreuzverhör bereit stehen müssen, oberstes Verfassungsprinzip. Dem Verteidiger werde mit der Opfer-schutzregelung des IStGH-Statuts die Möglichkeit zur Verteidigung seines Mandanten genommen, die er in einem US-amerikanischen Prozess erhält. Schließlich sehen die USA militärische und geheim-dienstliche Daten durch die Unabhängigkeit der Ankläger beim IStGH in Gefahr. In einem Rechtsstaat liege das Anklagemonopol bei der Staatsanwaltschaft. Diese werde in der Regel durch die Regierung kontrolliert. Gegen eine Weisung der Regierung könne die Staats-anwaltschaft nicht aktiv werden. Die Sicherung militärischer Geheim-nisse werde durch diese Kontrolle gewährleistet. Der Vertreter der An-klage beim IStGH ist einer solchen Kontrolle jedoch nicht unterworfen. Es wäre dem Ankläger somit möglich, an Informationen zu gelangen, die auf Grund ihrer Brisanz in einer repräsentativen Demokratie den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen vorbehalten blieben, da dort Vertraulichkeit und die Wahrung nationaler Interessen gewähr-leistet sind.

In einer Art Doppelstrategie versuchen die USA, sich hinsichtlich des IStGH aus der Affäre zu ziehen: Zum einen schließen sie bilaterale Abkommen mit einzelnen Staaten, die dem IStGH beigetreten sind oder noch beitreten wollen, des Inhalts, dass US-Soldaten und andere US-

Bürger wegen Vergehen, die unter das Statut des IStGH fallen, in dem betreffenden Land nicht bestraft und auch nicht an den IStGH ausgeliefert werden, zum anderen versuchen sie, die Immunität ihrer Soldaten über Resolutionen des Sicherheitsrats zu erreichen, was zweimal gelang (2002 und 2003), zuletzt jedoch scheiterte (2004), weil die Verlängerung der »Straffreiheitsresolution« keine ausreichende Unterstützung im Sicherheitsrat fand; die USA haben ihren Resolutionsentwurf zurückgezogen, als sich in den Verhandlungen ein entsprechendes Meinungsbild abzeichnete.

Trotz dieser Bedenken ist es meiner Ansicht nach an der Zeit, dass die USA das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifizieren und damit dem Gericht zu der Bedeutung verhelfen, die ihm gebührt, steht doch keine andere Entwicklung im Rahmen des Menschenrechtsschutzes so sehr im Zusammenhang mit dem Paradigmenwechsel im Völkerrecht von der Souveränitäts- zur Humanitätsorientierung wie das IStGH-Statut, das damit den jüngsten institutionellen Schritt einer grundlegenden Transformation des Völkerrechts manifestiert und die Menschenrechte durch Gewährleistung der geregelten Justitiabilität von »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« weiter stärkt.

Probleme des Paradigmenwechsels

Es wurde schon an verschiedenen Stellen deutlich: Der Paradigmenwechsel bringt Probleme mit sich. Ich möchte mit Rücksicht auf grundlegende philosophische Positionen die beiden Hauptproblemfelder grob umreißen: den *veränderten Souveränitätsbegriff* und die in einer »Weltinnenpolitik« *beschränkte Durchsetzungsmöglichkeit* des Rechts.

Veränderter Souveränitätsbegriff: Hobbes und Locke

Es zeigt sich, dass ein zentrales Konzept des Staatsbegriffs, die *Souveränität*, neu interpretiert werden muss. Dem formalen Staatsbegriff der VN-Charta (Mitgliedschaft in der UNO) wird ein substanzieller entgegengestellt (Verantwortlichkeit für den Schutz des Volkes und die Einhaltung der Menschenrechte), was ganz im Sinne des ursprünglichen »Sicherheitsstaats« bei Hobbes ist: Sein mächtiger »Leviathan« kann nur deshalb entstehen, weil er die Menschen, die ihre natürliche Freiheit und damit ihr Selbstbestimmungs- und Selbstverteidigungsrecht in einem »Gesellschaftsvertrag« an ihn abtreten, zu schützen verspricht (vgl. Hobbes 2002). Auch bei Locke finden sich entsprechende Ansätze, Souveränität als »trust« zu deuten, konstruiert er doch eine Art treu-

händerische Staatsgewalt, die im Sinne des Volkes handeln muss: »[...] yet the legislative being only a fiduciary power to act for certain ends, there remains still in the people of supreme power to remove or alter the legislative, when they find the legislative to act contrary to the trust reposed in them.« (1960: 413).

Ferner gibt es Tendenzen, die Völkerrechtssubjektivität vom Staat auf das Volk, d. h. auf den einzelnen Menschen auszudehnen (Doehring 2004: 448f.) und damit die Möglichkeit zu eröffnen, Menschenrechte nicht allein in ihrer universellen Geltung herauszustellen, sondern auch gegen Staaten zu verteidigen, die Menschenrechtsverletzungen auf ihrem Territorium dulden oder gar fördern, was dem Ansatz Lockes entspricht, der elementare Rechte (Leben, Freiheit, Eigentum) für vorstaatlich und staatsunabhängig hielt. Dabei liegt die Priorität nach wie vor beim Schutz *im* Staat (Hobbes) und erst in zweiter Linie – wenn der Staat seine Bürger nicht schützen kann oder will – beim Schutz *vor dem* Staat (Locke).

Ordnung ohne Zwang: Kant und Hegel

Es bleibt – neben den ethischen Bedenken gegen humanitäre Interventionen und den rechtlichen Bedenken gegen den Internationalen Strafgerichtshof – das grundsätzliche Problem der Umsetzbarkeit des Rechts als »Befugnis und Möglichkeit zu zwingen«. Nach Kant bedeuten »Recht« und »Befugnis zu zwingen« einerlei (1977: 36), und ferner gilt: »Das strikte Recht kann auch als die Möglichkeit eines mit jedermanns Freiheit nach allgemeinen Gesetzen zusammenstimmenden durchgängigen wechselseitigen Zwanges vorgestellt werden« (1977: 35). Eben diese »Möglichkeit« fehlt im Völkerrecht *de facto*. Hegel hat dies deutlich markiert. Das Völkerrecht bleibt bei ihm ein *Sollens*-konzept, in der die Hilflosigkeit dem Rechtsbruch gegenüber spürbar, jedoch gleichsam unvermeidbar dem System der Staatenwelt immanent ist, denn es gebe, so Hegel, »keine Gewalt [...], welche gegen den Staat entscheidet, was an sich Recht ist, und die diese Entscheidung verwirklicht« (1986: § 330). Die »Entscheidung, was Recht ist« mag es heute zwar geben (etwa in Gestalt der Menschenrechte), doch die »Verwirklichung« ist ein ungelöstes, vielleicht unlösbares Problem, zumindest wenn man nicht willkürliche Kasuistik, sondern die Verrechtlichung der internationalen Ordnung nach dem Vorbild innerstaatlichen Rechts vor Augen hat.

Ein Einsatz der »Weltpolizei« – ausgehend davon, dass es sie gäbe, als militärische Einheit beim Sicherheitsrat und als polizeiliche beim

ISTGH – bliebe immer eine »good will«-Aktion mit »mixed motives«, situativ und nicht vergleichbar einer nationalstaatlichen Polizei, die ja idealerweise quasi automatisch handelt, entlang dem geltenden Recht. Wer die Polizei anruft, um eine Straftat zu melden, rechnet damit, dass sie kommt, unabhängig von Zeit, Ort und Umstand der Tat. Eine »Weltpolizei«, die von einem überstaatlichen Regime aufgestellt wird, wird aber nicht *ohne weiteres* in Schutz-, Rettungs- oder Strafverfolgungseinsätze geschickt. Es wird zuvor geschaut, was es dabei – außer dem Frieden – noch zu gewinnen gibt. Leben retten um des Lebens Willen gibt es regelmäßig bei der nationalen Polizei, von einer »Weltpolizei« darf das nicht erwartet werden, auch nicht nach der Legalisierung bzw. Konstitutionalisierung moralischer Erwägungen zu Menschenrechten und ihrem Schutz in einer Reform des Völkerrechts und der VN. Michael Walzer stellt dazu schon 1982 lakonisch fest: »Es scheint, dass Staaten ihre Soldaten nicht in andere Staaten schicken, nur um Leben zu retten.« (157).

Die Gefahr eines interessegeleiteten Neoimperialismus bleibt also bestehen, wenn sich die VN auf den Weg machen, eine Ordnung jenseits des Nationalstaats zu konstituieren. Doch eingedenk der Schreckens, der von fortschreitenden Menschenrechtsverletzungen, von Terrorismus und von Regimen, die ihn unterstützen sowie von Massenvernichtungswaffen im Einflussbereich von Despoten ausgeht, scheint mir dies ein angemessener Preis für eine Weltordnung, die sich nationalstaatlicher Sicherungsaufgaben annimmt. Allen Problemen zum Trotz: Wir brauchen eine »Weltinnenpolitik«. Die Reform der VN muss diesem Bedarf Rechnung tragen. Zwei konkrete Aspekte habe ich genannt: Vergrößerung des Welt sicherheitsrats, um Interventionen auf eine breitere Basis zu stellen und eine »Weltpolizei«, die sie durchführt und die Arbeit des ISTGH unterstützt.

Literatur

- Ahlbrecht, Heiko (1999): Geschichte der völkerrechtlichen Strafgerichtsbarkeit im 20. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Straftatbestände und der Bemühungen um einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof, Baden-Baden: Nomos.
- Annan, Kofi (2005): In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all. Report of the Secretary-General, UN-Doc A/59/2005, <http://www.un.org/largerfreedom/>.
- Bordat, Josef (2006): Gerechtigkeit und Wohlwollen. Das Völkerrechtskonzept des Bartolomé de Las Casas, Aachen: Shaker.

- Butros-Ghali, Butros (1993): UNorganisierte Welt. Plädoyer für die große Reform der Vereinten Nationen, Stuttgart: Horizonte.
- Czempiel, Ernst-Otto (1994): Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse, München: C. H. Beck.
- Doehring, Karl (2004): Völkerrecht, Heidelberg: C. F. Müller.
- Gil, Thomas (2003): Staatsaufgaben. Zur Legitimation politischer Herrschaft, Berlin: Morus.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1986): Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, in: Ders., Werke, Bd. 7, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hobbes, Thomas (2002): Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates, hg. von Iring Fetscher, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- IDRC (Hg.) (2001): The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa.
- Ipsen, Jörn (2006): Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht), Neuwied: Luchterhand.
- Jean, Francois (Hg.) (1993): Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention, Bonn: J. H. W. Dietz.
- Jellinek, Georg (1914): Allgemeine Staatslehre, Berlin: Verlag von O. Höring.
- Kant, Immanuel (1977): Die Metaphysik der Sitten, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Locke, John (1960): Two Treatises of Government, hg. v. Peter Laslett, Cambridge: Cambridge University Press.
- Walzer, Michael (1982): Gibt es den gerechten Krieg? Stuttgart: Klett-Cotta.
- Willke, Helmut (1994): »Die Steuerungsfunktion des Staates aus systemtheoretischer Sicht«. In: Dieter Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos, S. 685-711.

Zitierte Rechtsnormen

- Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, <http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>.
- Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_English.pdf.