

Aufsätze

Mandana Biegi

Das Weltrechtsprinzip und der Fall Bush¹

„Wir sind, was wir tun. Und wir sind, was wir versprechen niemals zu tun.“²

Das Weltrechtsprinzip (engl. *Universal Jurisdiction*) galt viele Jahre als politisch nicht durchsetzbar und wurde von seinen schärfsten Kritikern gar für bedeutungslos erklärt. In diesem Aufsatz soll am Beispiel des Falles des früheren amerikanischen Präsidenten George W. Bush erläutert werden, dass das Weltrechtsprinzip erstens *de facto* mitnichten bedeutungslos geworden ist, zweitens sogar eine wirksame Norm und ein gangbares Verfahren im internationalen Strafrechtsregime sein könnte. Es gibt zivilgesellschaftliche Akteure, die dieses Rechtsprinzip wiederbeleben. Ein nicht-intendierter Nebeneffekt sollte allerdings beachtet werden: Der Rechtsstaat gerät massiv unter Druck, wenn das Staatsführungsverhalten nicht-autoritärer politischer Systeme in den Fokus des eigenen Justizwesens gerät.

Der Fall Bush

Der frühere amerikanische Präsident George W. Bush sagte im Februar 2011 eine geplante Reise in die Schweiz ab. Möglicherweise fürchteten er und seine Rechtsberater Schwierigkeiten mit der Schweizer Justiz bis hin zu einer Inhaftierung. Es lagen in der Schweiz einige Strafanzeigen gegen Bush vor, nachdem dieser kurz zuvor in seinen Memoiren *Decision Points* geschrieben hatte, dass er persönlich die sogenannten *interrogation techniques* im *war on terror* angeordnet bzw. erlaubt hatte. Deren Maßnahmen werden von Juristen weltweit und in Teilen von der Obama Administration als Folter klassifiziert.³ Eine der Strafanzeigen war von *Amnesty International* erstattet worden, die die Schweizer Bundesanwaltschaft aufforderten, den Fall aufzunehmen und den früheren amerikanischen Präsidenten zu verhaften,⁴ da dieser verantwortlich sei für gravierende Verstöße gegen das *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* von 1984 und die *Genfer Konventionen* von 1949. Die Menschenrechtsorganisation erklärte zudem, dass die Vereinigten Staaten es versäumt hätten, George W. Bush vor Gericht zu bringen, daher müsse die internationale Gemeinschaft einspringen und das Schweizer

1 Helmut König, Jürgen Förster, Nicole Deitelhoff, Kerstin Blome, Greta Olson, Simone Knewitz und Sabine Sielke danke ich für hilfreiche Anmerkungen. Meiner studentischen Hilfskraft Rebecca Krizak danke ich für die Unterstützung bei der Literaturrecherche.

2 Reemtsma, *Folter im Rechtsstaat?*, 2005, S. 129.

3 Vgl. Greiner, 9/11. Der Tag, die Angst, die Folgen, 2011, S. 173 ff.; Gallagher, *Universal Jurisdiction in Practice. Efforts to Hold Donald Rumsfeld and Other High-level States Officials Accountable for Torture*, *Journal of International Criminal Justice* 2009, 1087 f.

4 Vgl. Pfohl, <http://www.stern.de/politik/ausland/angst-vor-festnahme-in-der-schweiz-george-bush-sagt-besuch-in-genf-ab-1651383.html> (abgerufen am 4.3.2011).

Justizwesen anrufen, um eine Strafverfolgung in Gang zu bringen.⁵ Die Schweizer Behörden wiesen die Anzeige *Amnesty Internationals* mit dem Hinweis auf Bushs immer noch bestehende Immunität zurück. Die Aktivisten reagierten darauf mit der Vorlage einer 700 Seiten starken Strafanzeige beim Genfer Generalstaatsanwalt, worin die Immunität Bushs bestritten wurde.⁶ Etwa zeitgleich unterstützte das New Yorker *Center for Constitutional Rights* (CCR) zwei Folteropfer bei der Einreichung ihrer Strafanzeige gegen Bush. Der Text war vom CCR vorbereitet worden und umfasste mit Anhang über 2.500 Seiten. Diese sind so formuliert und zusammengestellt, dass sie auch von anderen Personen personalisiert und als Strafanzeige eingereicht werden können.⁷ Katherine Gallagher, die als Anwältin für das CCR arbeitet, wurde in verschiedenen Medien mit folgenden Worten zitiert: “The reach of the Convention of Torture is wide, this case is prepared and will be waiting for him wherever he travels next. [...] Torturers – even if they are former presidents of the United States – must be held to account and prosecuted. Impunity for Bush must end. [...] The message from civil society is clear – if you’re a torturer, be careful in your travel plans.”⁸ Dabei wäre die Schweizreise nicht die erste Auslandsreise Bushs nach seiner Präsidentschaft gewesen; er war in Kanada und in verschiedenen Staaten Asiens, Südamerikas und des Nahen Ostens.⁹ Aber diese Reisen fanden alle *vor* der Veröffentlichung von *Decision Points* im November 2010 statt. Da es derzeit 147 Vertragsstaaten der Konvention gegen Folter gibt, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sich für Bush das Schweizer Szenario wiederholt, sobald er die USA verlässt. “Legally this case is quite clear. Bush does not enjoy immunity as a former head of state, and he has command responsibility for the decisions that were taken,” so Martin Scheinin, UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte.¹⁰ Diese Auffassung vertritt auch Manfred Nowak, UN-Sonderberichterstatter für Folter von 2004 bis 2010.¹¹ Auf die Frage der Immunität wird später noch eingegangen.

Bevor Bush seine Memoiren veröffentlichte, war nie eindeutig klar, ob er die einzelnen Praktiken für das Militär und den CIA genehmigt hatte oder nicht ausschließlich *Secretary of Defense* Donald Rumsfeld. Alle Untersuchungsberichte und veröffentlichten Dokumente hatten dies bislang nahegelegt, bekannt

5 Vgl. ebd.; Herbermann, www.tagesspiegel.de/politik/george-w-bush-wie-ein-geachteter/3806358.html (abgerufen am 4.3.2011); Risen, www.nytimes.com/2011/02/06/world/europe/06bush.html?_r=1 (abgerufen am 4.3.2011); Amnesty International, www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/009/2011/en (abgerufen am 16.7.2011).

6 Vgl. Zumach, www.taz.de/1/politik/amerika/artikel/1/bush-fuerchtet-festnahme/ (abgerufen am 4.3.2011); Dwyer, <http://abcnews.go.com/Politics/george-bush-cancels-swiss-trip-rights-activists-vow/story?id=12857195> (abgerufen am 4.3.2011); George W. Bush cancels trip to Switzerland over torture claims www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/switzerland/8307733/George-W-Bush-cancels-trip-to-Switzerland-over-torture-claims.html (abgerufen am 4.3.2011).

7 Vgl. Center for Constitutional Rights, <http://ccrjustice.org/files/FINAL%207%20Feb%20BUSH%20INDICTMENT.pdf> (abgerufen am 19.9.2011); Finn, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/05/AR2011020502822.html (abgerufen am 4.3.2011); MacAskill/Hirsch, www.guardian.co.uk/law/2011/feb/06/george-bush-trip-to-switzerland/print (abgerufen am 4.3.2011).

8 Vgl. Dwyer (Fn. 6); Philp, www.theaustralian.com.au/news/world/george-w-bush-calls-off-europe-visit-after-arrest-threat-over-torture-of-terror-suspects/story (abgerufen am 4.3.2011); vgl. auch Gallagher, www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2011/feb/08/torture-george-bush (abgerufen am 4.3.2011).

9 Vgl. Dwyer (Fn. 6).

10 Zit. nach MacAskill/Hirsch (Fn. 7).

11 Vgl. Nowak, Das Amt des UN-Sonderberichterstatters über Folter. Eine Bilanz nach sechs Jahren, Vereinte Nationen 2011, S. 202 ff.; Center for Constitutional Rights, <http://ccrjustice.org/ourcases/current.cases/bush-torture-indictment> (abgerufen am 26.10.2011); ausführlich dazu Fischer-Lescano, Rechtsrealität versus Realpolitik. Die Strafanzeige in Deutschland gegen Donald Rumsfeld wegen der Folterungen in Abu Ghraib, HSFK Standpunkte. Beiträge zum demokratischen Frieden 1/2005, S. 6f.

ist das sogenannte *Rumsfeld Memo*.¹² In *Decision Points* gestand Bush nun freimütig ein, dass er die Details der Praktiken kannte und diese ausdrücklich autorisierte. Mit Bezug auf die Verhöre des Terroristen Abu Zubaydah schreibt er:

“CIA experts drew up a list of interrogation techniques that differed from those Zubaydah had successfully resisted. George [Tenet, M.B.] assured me all interrogations would be performed by experienced intelligence professionals who had undergone extensive training. Medical personnel would be on-site to guarantee that the detainee was not physically or mentally harmed.

At my direction, Department of Justice and CIA lawyers conducted a careful legal review. They concluded that the enhanced interrogation program complied with the Constitution and all applicable laws, including those that ban torture.

I took a look at the list of techniques. There were two that I felt went too far, even if they were legal. I directed the CIA not to use them. Another technique was waterboarding, a process of simulated drowning. No doubt the procedure was tough, but medical experts assured the CIA that it did no lasting harm.

I knew that an interrogation program this sensitive and controversial would one day become public. When it did, we would open ourselves up to criticism that America had compromised our moral values. I would have preferred that we get the information another way. But the choice between security and values was real. Had I not authorized waterboarding on senior al Qaeda leaders, I would have had to accept a greater risk that the country would be attacked. In the wake of 9/11, that was a risk I was unwilling to take. My most solemn responsibility as president was to protect the country. I approved the use of the interrogation techniques.”¹³

In verschiedenen Zeitungs- und Fernsehinterviews nach Veröffentlichung des Buches wiederholte Bush diese Aussage, stets versehen mit dem Hinweis, dass die Maßnahmen ihren Zweck erfüllt hätten: „The CIA interrogation program saved lives.“¹⁴ Wissenschaft und investigativer Journalismus werden zukünftig zeigen, ob diese Aussage zutreffend ist; für die Frage der Legalität der Handlungen und die staatliche Verpflichtung zur *norm compliance* ist der Faktor Effektivität unerheblich.¹⁵ Folter ist im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs als Verbrechen gegen die Menschlichkeit definiert; der Tatbestand ist zudem in der Antifolterkonvention eindeutig auch als einzelner Akt als internationales Verbrechen anerkannt, so dass der Nachweis „widespread and systematic“ entfallen kann.¹⁶ Bush beurteilt die gesamte Situation erwartungsgemäß anders: „Legal officials in my administration did their best to resolve complex issues in a time of extraordinary danger to our country. Their successors are entitled to disagree with their conclusions. But criminalizing differences of legal opinion would set a terrible precedent for our democracy.“¹⁷

Wenige Monate später hat sich das geschilderte juristische Szenario in gewisser Weise wiederholt: Mitte Oktober 2011 haben vier ehemalige Inhaftierte des Guantánamo-Lagers Klage gegen Bush in der kanadischen Stadt Surrey eingereicht, darunter auch ein deutscher Staatsbürger mit Hilfe seines deutschen

12 Vgl. Greenberg/Dratel (eds.), *The Torture Papers. The Road to Abu Ghraib*, 2005; Sands, *Torture Team. Rumsfeld's Memo and the Betrayal of American Values*, 2008.

13 Bush, *Decision Points*, 2010, S. 169.

14 Ebd., S. 171.

15 Vgl. McCoy, Eine kurze Geschichte der Psychofolter durch die CIA, in: Harrasser/Macho/Wolf (Hrsg.), *Folter. Politik und Technik des Schmerzes*, 2007, S. 323–351; Biegi, *Menschenrechte in globaler Perspektive*, Neue Politische Literatur 2011, S. 235–258.

16 Vgl. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht, Europäisches Strafrecht und Strafverfahrensrecht*, Völkerstrafrecht, 2011, S. 320; Bosch, *Immunität und internationale Verbrechen*, 2004, S. 36 f. Zur Unrechtmäßigkeit der Folter im amerikanischen Recht vgl. Hyde, *Torture as a Problem of Ordinary Legal Interpretation*, in: Gander/Fludernik/Albrecht (Hrsg.), *Bausteine zu einer Ethik des Strafs. Philosophische, juristische und literaturwissenschaftliche Perspektiven*, 2008, S. 135–164.

17 Bush (Fn. 13), S. 180.

Rechtsanwaltes. Auch hier lautet der Vorwurf Verstoß gegen die Antifolter-Konvention.¹⁸ Ziel der Klagen war, dass die kanadischen Behörden strafrechtliche Ermittlungen gegen Bush aufnehmen sollten, der sich am 20. Oktober 2011 anlässlich eines Wirtschaftsgipfels in Surrey aufhalten sollte. Unterstützt wurde diese Initiative wiederum von dem amerikanischen *Center for Constitutional Rights* und der kanadischen NGO *Canadian Centre for International Justice*, diesmal mit 4.000 Seiten Material. Auch hier wird die Rechtsauffassung vertreten, dass die kanadische Justiz Jurisdiktion habe, also zuständig sei und es somit eine Verpflichtung für die kanadischen Behörden gebe, tätig zu werden, sobald Bush seinen Fuß auf kanadisches Territorium setze.¹⁹ An dieser Stelle soll betont werden, dass diese Rechtsauffassung keine ist, die von einer semiprofessionellen NGO in ihren Büroräumen erträumt wurde. Sie wird öffentlich vertreten nicht nur vom bereits genannten Manfred Nowak, sondern unter anderem auch von Theo van Boven, der viele Jahre als Völkerrechtler in Maastricht tätig und ebenfalls UN-Sonderberichterstatter für Folter war, oder von Leandro Despouy, ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, und vielen anderen namhaften Juristen.²⁰ Erwartungsgemäß stoppte der kanadische Attorney General (Generalbundesanwalt) das gesamte Vorhaben mit dem Hinweis auf die fehlende Jurisdiktion Kanadas.²¹

Das Weltrechtsprinzip

Der Fall Bush zeigt, dass sich eine Entwicklung abzeichnet, wonach *internationalisierte* Strafverfolgung nach dem Weltrechtsprinzip wieder verstärkt initiiert wird, und zwar sehr oft von zivilgesellschaftlichen Kräften.²² Dies geschieht nach der Implementierung des internationalen Strafrechtsregimes, dessen Ausstrahlkraft in die Nationalstaaten wirkt und gerade in den Vertragsstaaten auch deren Strafrechtsordnungen transformiert hat, so beispielsweise in Deutschland durch das Völkerstrafgesetzbuch: „[...] in recent years there has been remarkable progress in many countries in broadening the scope of the universal jurisdiction that domestic courts are authorized to exercise.“²³ Strafrechtliche Verfahrensininitiativen nach dem Weltrechtsprinzip hatte es in den späten 1990er Jahren und um die Jahrtausendwende bereits in einzelnen Staaten (Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Senegal, Spanien, Schweiz, Großbritannien) gegeben.²⁴ Auch wenn es im Fall der amerikanischen Foltererlaubnis keine Strafverfolgung seitens des Internationalen Strafgerichtshofs geben

18 Vgl. Kurnaz will Bush verklagen, www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-792845,00.html (abgerufen am 26.10.2011); Frühere Guantanamo-Häftlinge verklagen Bush, www.tagesschau.de/bushklage100.html (abgerufen am 26.10.2011); Kurnaz verklagt Bush, www.sueddeutsche.de/J5M38D/270335/Kurnaz-verklagt-Bush.html (abgerufen am 26.11.2011).

19 Vgl. Center for Constitutional Rights (Fn. 11).

20 Vgl. ebd.

21 Vgl. Center for Constitutional Rights, <http://ccrjustice.org/newsroom/press-releases/human-rights-groups-condemn-canadian-attorney-general%E2%80%99s-move-immediately-block-torture-case-against-> (abgerufen am 1.11.2011).

22 Vgl. auch Orentlicher, *The Future of Universal Jurisdiction in the New Architecture of Transnational Justice*, in: Macedo (ed.), *Universal Jurisdiction. National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*, 2004, S. 229 ff.

23 Butler, *The Growing Support for Universal Jurisdiction in National Legislation*, in: Macedo (ed.), *Universal Jurisdiction. National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*, 2004, S. 65.

24 Vgl. Orentlicher (Fn. 22), S. 214. Eine umfassende Auflistung seit den Nürnberger Prozessen bei Langer, *The diplomacy of universal jurisdiction: the political branches and the transnational prosecution of international crimes*, *American Journal of International Law* 2011, S. 8.

wird, hat sich offenbar ein Rechtsverständnis vertieft, wonach Akteure der Zivilgesellschaft alle legalen Möglichkeiten ausschöpfen, um Staatenvertreter (oder ehemalige hochrangige Staatenvertreter) wegen makrokrimineller Taten juristisch zu belangen. Bisher kannten wir solche Szenarien eher im Zusammenhang mit Diktatoren, Beteiligten an Völkermorden oder *war lords*²⁵ oder als akademische Planspiele;²⁶ nun zeigt sich, dass auch Vertreter demokratischer Rechtsstaaten im Ausland strafrechtliche Verfolgung befürchten müssen, wenn diese im Herkunftsland unterbleibt. Zu diesem Szenario kennen wir erst einige wenige Präzedenzfälle. Diese sind zum einen die verschiedenen Versuche der Strafverfolgung des ehemaligen amerikanischen Außenministers Henry Kissinger im Zusammenhang mit Folterpraktiken in Chile unter Pinochet und einige wenige andere vergleichbare Fälle, alle juristisch nicht weit fortgeschritten.²⁷ Zum anderen gab es einige Fälle in Belgien, wo es zwar zu einzelnen Verurteilungen kam, letztlich waren aber der Druck mancher Staaten und auch die Konsequenzen aus dem IGH-Urteil im *Arrest Warrent*-Fall 2000 so stark, dass Belgien 2003 sein Strafgesetzbuch änderte.²⁸ So galten diese Fälle eine Weile als singuläre Ereignisse, die von ihren Kritikern sowieso als Verirrung verstanden wurden und realpolitisch mit der Abweisung seitens der Staatsanwaltschaften als erledigt galten. Henry Kissinger beschwor in seinem Beitrag in *Foreign Affairs* 2001 die Gefahr einer neuen Tyrannei der Richter, wenn diese sich an die Stelle diktatorischer Regime setzten, um *hostis humani generis* strafrechtlich zu verfolgen. Kissinger wendet zwei Argumente gegen das Weltrechtsprinzip ein: Zum einen verweist er auf die Notwendigkeit und den absoluten Vorrang nationaler Vergangenheitsbewältigung, der es aus Gründen der Versöhnung (*reconciliation*) möglich sein müsse, auf strafrechtliche Maßnahmen zu verzichten. Auf den Fall Bush trifft diese Argumentation folglich nicht zu, denn wir haben es in den USA nicht mit einer zerrissenen Nachkriegsgesellschaft oder einer fragilen Transitionsgesellschaft zu tun, sondern mit einer stabilen Demokratie. Zum zweiten wendet er ein – und damit hat er in Teilen durchaus Recht –, dass die Verfechter internationaler Strafgerichtsbarkeit (und hier schließt er die Befürworter des Weltrechtsprinzips ein) Politik durch Recht ersetzen wollten. Dies könne nur zum Missbrauch seitens feindlicher Ideologien führen oder aber Tugendterror eröffnen: „historically, the dictatorship of the virtuous has often led to inquisitions and even witch-hunts.“²⁹ Dabei übersehen Kissinger und weitere Kritiker, dass sowohl die Antifolter-Konvention als auch die Genfer Konventionen ausdrücklich die Strafverfolgung nach dem Weltrechtsprinzip für Folter vorsehen, die Politik

25 Vgl. Roggemann, Die internationalen Strafgerichtshöfe. Einführung, Rechtsgrundlagen, Dokumente, 1998, S. 51.

26 An der amerikanischen Yale University versuchte beispielsweise das *Cambodian Genocide Project*, die Völkermordkonvention mittels des Weltrechtsprinzips zum Leben zu erwecken. Es wurden Strafverfahren vorbereitet, einschließlich der Nennung von Verantwortlichen und ihres Aufenthaltsortes, vgl. Blodgett, Cambodia Case, American Bar Association Journal 11/1985, S. 31.

27 Vgl. Winfield, Dictators, accused leaders finding it harder to escape justice, Associated Press 2.7.2001.

28 Vgl. Zimmermann, Violations of Fundamental Norms of International Law and the Exercise of Universal Jurisdiction in Criminal Matters, in: Tomuschat/Thouvenin (eds.), The fundamental rules of the international legal order. *Jus Cogens* and obligations *Erga Omnes*, 2006, S. 335f und S. 346; Sammons, The “Under-Theorization” of Universal Jurisdiction: Implications for Legitimacy on Trials of War Criminals by National Courts, Berkeley Journal of International Law, 2003, S. 113; Orentlicher, Universal Jurisdiction: A pragmatic strategy in pursuit of a moralist’s vision, in: Sadat (ed.), The theory and practice of international criminal law. Essays in honor of M. Cherif Bassiouni, 2008, S. 128 f.; Ambos, Prosecuting Guantánamo in Europe: Can and shall the Masterminds of the “Torture Memos” be held Criminally Responsible on the Basis of Universal Jurisdiction?, Case Western Reserve Journal of International Law, 2009, S. 408–417.

29 Kissinger, The Pitfalls of Universal Jurisdiction, Foreign Affairs 4/2001, S. 86 ff.

sich diesem Recht zuvor also freiwillig unterworfen hat.³⁰ Der Unmut, der sich bei Kissinger aus persönlicher Betroffenheit³¹ zeigt und bei anderen Kritikern³² ebenfalls vorhanden zu sein scheint, resultiert wohl eher aus dem Unbehagen, eingestehen zu müssen, dass Demokratien eben nicht, wie es ihrem Selbstbild entspräche, nicht foltern, sondern Folter durchaus vorkommt, und zwar im Fall des *war on terror* in großem und systematischem Ausmaß. Darius Rejali hat dies für sicherheitspolitisch relevante Szenarien, aber auch für zwei andere Szenarien in Demokratien nachdrücklich belegt.³³ Greta Olson macht darauf aufmerksam, dass diese Folter schlicht umdeklariert wird, also sprachlich abgeschwächt wird – eben aus Gründen der Wahrung der Selbstachtung bzw. der Aufrechterhaltung des Selbstbildes.³⁴ Besonders nachdrücklich lässt sich dies bei den Aussagen des früheren Abu Ghraib-Personals in Errol Morris' Dokumentarfilm *Standard Operating Procedure* beobachten.³⁵

Auch die Befürworter des Weltrechtsprinzips erkennen an, dass diesem (wie jeder Rechtsnorm) ein Missbrauchspotenzial innewohnt, wenn nämlich Staaten mithilfe des Weltrechtsprinzips Vertreter anderer Staaten schikanieren oder ‚kaltstellen‘ wollen, mit denen sie in einem Konflikt stehen. Unter anderem aus diesem Grund sind 2001 die *Princeton Principles* verabschiedet worden, die definieren, dass das Weltrechtsprinzip nur bei einigen wenigen Tatbeständen zur Anwendung kommen darf.³⁶

Eine unter mehreren konkurrierenden Auslegungen des Weltrechtsprinzips besagt, dass ein Staat unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Opfers oder des mutmaßlichen Täters und unabhängig davon, ob die fragliche Tat auf seinem Territorium oder auf fremdem Territorium begangen wurde, Strafhoheit beansprucht.³⁷ Einziges Kriterium ist in der Regel die Anwesenheit des mutmaßlichen Täters auf dem Staatsgebiet. Dieses – übrigens alte und anerkannte Rechtsprinzip zur Verfolgung der Piraterie seit Beginn des 17. Jahrhunderts³⁸ – gilt nur für die Verfolgung schwerster Verbrechen, also zum Schutz der Rechtsgüter, an denen die gesamte Menschheit ein Interesse hat, wozu das Verbot der Folter als unbe-

30 Vgl. Art. 5 Abs. 2, Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe 1984, in: Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 1992, S. 255; Roth, *The Case for Universal Jurisdiction*, *Foreign Affairs* 5/2001, S. 151.

31 Henry Kissingers Bewegungsfreiheit ist seit Beginn des Jahrtausends eingeschränkt, seit das FBI ihn davor gewarnt hat, in Staaten zu reisen, die das Weltrechtsprinzip anerkennen, vgl. Bering, *International criminal circus. Political correctness runs amok again*, *Washington Times* 5.4.2000.

32 Beispielhaft Fletcher, *Against Universal Jurisdiction*, *Journal of International Criminal Justice* 2003, S. 580-584.

33 Vgl. Rejali, *Torture and Democracy*, 2007, S. 45 ff.

34 Vgl. Krenberger/Olson, *Durchsetzung und Schutz von Menschenrechten mit allen Mitteln? Zur Folterdebatte in Deutschland und in den Vereinigten Staaten*, in: Gander/Fludernik/Albrecht (Hrsg.), *Bausteine zu einer Ethik des Strafens*. Philosophische, juristische und literaturwissenschaftliche Perspektiven, 2008, S. 201 ff.

35 Morris, *Standard Operating Procedure*. Ich würde nicht empfehlen, in nächster Zeit Urlaub im Irak zu machen, elektronische Ressource, 2008.

36 Vgl. *The Princeton Principles on Universal Jurisdiction*, in: Macedo (ed.), *Universal Jurisdiction. National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*, 2001, S. 18-25; Orentlicher (Fn. 28), S. 151 f.

37 Vgl. Orentlicher (Fn. 28), S. 127 f. und S. 146.

38 Vgl. Bassiouni, *The History of Universal Jurisdiction and its Place in International Law*, in: Macedo (ed.), *Universal Jurisdiction. National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*, 2004, S. 43 und S. 47 ff.; Satzger (Fn. 16), S. 41; Sammons (Fn. 28), S. 126 ff.

strittenes *ius cogens*, also zwingendes Völkerrecht zählt.³⁹ So heißt es im Furundzija-Urteil des ICTY: „One of the consequences of the jus cogens character bestowed by the international community upon the prohibition of torture is that every State is entitled to investigate, prosecute, and punish [...] individuals accused of torture“.⁴⁰ Vorgedacht ist dieses Prinzip bereits in Immanuel Kants *Zum Ewigen Frieden* aus dem Jahr 1795: „die Rechtsverletzung an einem Platz der Erde an *allen* gefühlt wird“⁴¹ und findet sich auch im Statut des *International Military Tribunal* der Alliierten 1945,⁴² wenngleich die theoretische Begründung dieses Rechtsprinzips noch weiter zu fundieren ist.⁴³ Einzelne Staaten äußern sich wiederholt ablehnend zum Weltrechtsprinzip, darunter mehrfach die USA. Allerdings muss ebenfalls erwähnt werden, dass die Ablehnung des Weltrechtsprinzips in der amerikanischen Staatenpraxis nicht immer kenntlich wird. In der Vergangenheit haben die Amerikaner dieses doch oftmals anerkannt, insbesondere im Hinblick auf den Tatbestand der Folter.⁴⁴ Die Vereinigten Staaten erkennen in ihrem U.S. Code, 18 U.S.C. § 2340A das Weltrechtsprinzip an, um den Tatbestand der Folter strafrechtlich zu verfolgen, in expliziter Anpassung an die Antifolterkonvention, die die USA 1994 ratifizierten.⁴⁵ Im Jahr 2000 gab es sogar einen Versuch der strafrechtlichen Verfolgung eines peruanischen Staatsangehörigen wegen des Tatbestands der Folter auf der Grundlage des Weltrechtsprinzips in den USA. Der Fall wurde nicht weiter verfolgt, da das State Department mit dem Argument diplomatischer Immunität intervenierte.⁴⁶ Ironischerweise ist eines der weitreichendsten und qualifiziertesten akademischen Projekte zur Weiterentwicklung des Weltrechtsprinzips ebenfalls in den USA beheimatet: das *Princeton Project on Universal Jurisdiction*.⁴⁷ Und der Vollständigkeit halber sollte auch ergänzt werden, dass die Vereinigten Staaten in ihrem *Child Soldier Accountability Act* 2007 das Weltrechtsprinzip zur umfassenden Ahndung von Straftaten an Kindern verankert haben.⁴⁸

Das Schweizer Strafgesetz sieht Strafhoheit nach dem Weltrechtsprinzip vor,⁴⁹ ebenso das kanadische⁵⁰ und auch das deutsche Völkerstrafgesetzbuch. Unter Völkerrechtlern ist der Geltungsanspruch des Weltrechtsprinzips durchaus umstritten, allerdings ist die Zahl derer, die den Geltungsanspruch grundsätzlich ablehnen, gering. Die Staaten schließen sich nach und nach einer anerkennenden

39 Vgl. Universalitätsprinzip oder Weltrechtsprinzip, <http://www.unil.ch/files/Folien-Voelkerstrafrecht-16.09.-29.09.pdf> (abgerufen am 1.11.2011); Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 2008, S. 97, S. 179f und S. 263; Roggemann (Fn. 25), S. 52; Zimmermann (Fn. 28), S. 337; The Princeton Principles on Universal Jurisdiction, (Fn. 36), S. 21 und S. 31; Bosch, Immunität und internationale Verbrechen, 2004, S. 51; Addis, Imagining the International Community: The Constitutive Dimension of Universal Jurisdiction, *Human Rights Quarterly* 2009, S. 135 ff.; Parlett, *Universal Civil Jurisdiction for Torture*, *European Human Rights Law Review* 2007, S. 389f. Zur Begründung der Zuständigkeit in nationalen Gerichten vgl. Slaughter, *Defining the Limits: Universal Jurisdiction and National Courts*, in: Macedo (ed.), *Universal Jurisdiction. National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*, 2004, S. 171 ff.

40 ICTY, Furundzija, Case No.IT-95-17, para. 156, zit. nach Zimmermann (Fn. 28), S. 337.

41 Kant, *Zum Ewigen Frieden*. Ein philosophischer Entwurf, hrsg. von Valentiner, 1983, S. 39, Hervorhebung im Original.

42 Vgl. Zimmermann (Fn. 28), S. 342. Zur Theorie des Weltrechtsprinzips vgl. Bassiouni (Fn. 38), S. 42 ff.

43 Vgl. Sammons (Fn. 28), S. 143.

44 Vgl. Zimmermann (Fn. 28), S. 349 f.

45 Vgl. Orentlicher (Fn. 22), S. 237; Bosch (Fn. 39), S. 53.

46 gl. Langer (Fn. 24), S. 44.

47 Vgl. The Princeton Principles on Universal Jurisdiction (Fn. 36), S. 18 ff.

48 Vgl. Schorlemer, *Kindersoldaten und bewaffneter Konflikt*. Nukleus eines umfassenden Schutzregimes der Vereinten Nationen, 2009, S. 203.

49 Vgl. Universalitätsprinzip oder Weltrechtsprinzip (Fn. 39).

50 Vgl. Center for Constitutional Rights (Fn. 21); Butler (Fn. 23), S. 70 f.

Deutung an;⁵¹ die Umsetzung in die Praxis ist hingegen noch sehr verhalten, aber Butler weist nachdrücklich auf die stetige Ausweitung nationaler Gesetzgebung in diesem Kontext hin.⁵²

Eine wesentliche Funktion des Weltrechtsprinzips ist, dass es erstens die institutionelle Lücke füllen kann, wo es keine funktionierende Gerichtsbarkeit für Tatbestände gibt, die als *ius cogens* anerkannt sind, somit für die Staaten Verpflichtungen *erga omnes* nach sich ziehen, die sich hier als Verpflichtung zur strafrechtlichen Verfolgung der mutmaßlichen Täter verstehen lassen,⁵³ wo aber innerstaatlich die entsprechende Rechtsüberzeugung fehlt. Zweitens kann das Weltrechtsprinzip die geographischen Lücken der internationalen Strafgerichtsbarkeit auffüllen, d.h. es kann dort wirken, wo der Internationale Strafgerichtshof keine Zuständigkeit hat.⁵⁴ Zivilgesellschaftliche Akteure weltweit haben sich diese Überzeugung zu eigen gemacht, dies gilt ebenso für eine große Anzahl namhafter Völkerrechtler, und auch der IGH hat im *Arrest Warrant*-Fall 2002 auf die Notwendigkeit der Ergänzung der Strafgerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs durch nationale Gerichtsbarkeit hingewiesen.⁵⁵ Allein den Staaten fehlt oftmals der Wille, und sie machen es sich leicht, indem sie reflexartig auf die fehlende Zuständigkeit hinweisen (dies ist in den genannten Fällen nicht zutreffend) oder auf die Immunität der vormaligen Amtsinhaber. Hierzu muss noch Folgendes erläutert werden: Funktionsträger genießen in der Zeit ihrer Amtsausübung Immunität, amtierende Staatsoberhäupter sogar Immunität *rationae personae*.⁵⁶ Nach ihrer Amtszeit besteht in der Regel weiterhin Immunität *rationae materiae*, diese bezieht sich aber nur auf Inhaftierung und strafgerichtliches Hauptverfahren; für das vorgeschaltete Ermittlungsverfahren gilt dies nicht. Wenn die Amtszeit abgelaufen ist, gibt es keine Immunität mehr, wenn es um internationale Verbrechen geht, denn diese gehören nicht zur Ausübung einer öffentlichen Funktion.⁵⁷ Gerade im Fall der Folter wäre eine Anerkennung der Immunität von Amtsträgern aberwitzig, denn Folter wird *per definitionem* primär von Amtspersonen begangen bzw. angeordnet.⁵⁸

Konsequenzen für den Rechtsstaat und die rule of law

Es liegt auf der Hand, dass bilaterale Beziehungen massiv beeinflusst werden, wenn es Strafverfolgungen gegen ehemalige hochrangige Vertreter eines Staates gibt, den man im Verfolgerland als Freund ansieht und der zudem noch als demokratischer Rechtsstaat zu qualifizieren ist. Andreas Fischer-Lescano hat anhand des Falles Rumsfeld, gegen den im Jahr 2004 Strafanzeigen in Deutschland vorlagen, präzise herausgearbeitet, dass es nicht um simplizistische „pax ameri-

51 Vgl. Orentlicher (Fn. 28), S. 130-133.

52 Vgl. Butler (Fn. 23), S. 67 ff.

53 Vgl. kritisch Zimmermann (Fn. 28), S. 338 f. Vgl. zum Verhältnis von *ius cogens* und Verpflichtungen *erga omnes* Kadelbach, *Jus Cogens, Obligations Erga Omnes and other Rules – The identification of Fundamental Norms*, in: Tomuschat/Thouvenin (eds.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, 2006, S. 26 ff.

54 So auch Roggemann (Fn. 25), S. 60.

55 Vgl. *The Princeton Principles on Universal Jurisdiction*, (Fn. 36); Fischer-Lescano (Fn. 11), S. 2; Zimmermann (Fn. 28), S. 346.

56 Vgl. Stein, *Limits of International Law Immunities for Senior State Officials in Criminal Procedure*, in: Tomuschat/Thouvenin (eds.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, S. 257.

57 Vgl. Fischer-Lescano (Fn. 11), S. 6 f. Vgl. ausführlich zur Immunität Bosch (Fn. 39), S. 76f und S. 132 ff.

58 Vgl. Art. 1 Abs. 2 Konvention gegen Folter (Fn. 30), S. 254; Bosch (Fn. 39), S. 136 und S. 165 ff. Die Verbindung zu einem Hoheitsträger ist in Art. 7 IStGH-Statut nicht mehr vorgesehen, vgl. Satzger (Fn. 16), S. 320.

cana versus pax europea“-Weltbilder geht, sondern dass sich hier Differenzen zeigen zwischen zwei globalen Diskurssystemen: „Realität des Weltrechts versus Realpolitik“. ⁵⁹

Als 2009 Strafverfolgungen von sechs ehemaligen Vertretern der Bush-Administration in Spanien eingeleitet wurden, “[t]he Obama administration was apparently so concerned about the investigation that it pressured the Spanish government to make sure the case was derailed, according to State Department cables made public by the antisecrecy group WikiLeaks”. ⁶⁰ Und das kennen wir auch von anderen Fällen, nicht zuletzt aus Deutschland 2004 und 2006. ⁶¹ Dass aufgrund von politischem Druck (ob von innen oder außen) Strafverfolgung beeinflusst wird, ist mit dem Anspruch und Selbstverständnis eines Rechtsstaates nicht zu vereinbaren. Anne-Marie Slaughter stellt dies unmissverständlich fest: „The executive branch in all States is frequently faced with different pressures and issues, some of which are legitimate in the political arena but cannot be taken into account in the courtroom.” ⁶² Das bedeutet, dass über den Umweg der internationalen Strafgerichtsbarkeit und deren Ausstrahlkraft auf *internationalisierte* Strafverfolgung (denn nichts anderes ist ja das deutsche Völkerstrafgesetzbuch, nämlich eine Reaktion und Ergänzung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, und es sieht das Weltrechtsprinzip explizit in § 1 vor) ⁶³ letztlich unsere wichtigste Errungenschaft, der Rechtsstaat, unter Druck geraten kann. Wenn Diplomatie gut funktioniert, dann gelingt ihr der Spagat, nämlich freundschaftliche Beziehungen zu pflegen, gleichzeitig aber den eigenen Rechtsstaat in seiner Unabhängigkeit zu schützen, statt ihn unter Druck zu setzen, wie wir es im Fall Rumsfeld in Deutschland gesehen haben, wo der Generalbundesanwalt politischem Druck nachgegeben hat. Andreas Fischer-Lescano weist zu Recht darauf hin, dass dieser der Dienstaufsicht des Bundesministers der Justiz untersteht. ⁶⁴ Es bleibt hier nur die Hoffnung auf zivilgesellschaftliche Kräfte, bei denen internationale Normen nachhaltiger implementiert scheinen als bei manchen staatlichen Vertretern, ⁶⁵ die den Imperativen der Realpolitik im Zweifelsfall folgen. In diesem Zusammenhang lässt sich anmerken, dass Staaten in vielen Politikfeldern erst Anschlag seitens der Zivilgesellschaft benötigen, bis sie sich zu einem Politikwechsel entschließen können. Ob dies im Fall des Weltrechtsprinzips eintreten wird, ist offen. Festzuhalten ist aber, dass bislang kein Staat als *persistent objector* im Kontext der *international core crimes* hervorgetreten ist, was angesichts des gegenwärtig höchst dynamischen Wandels des Völkergewohnheitsrechts Anlass zu der Annahme gibt, dass sich die Haltung der Staaten auf lange Sicht verändern könnte. Sicher ist für die Zukunft, dass „die Konflikte zwischen Recht und Politik schärfer werden“, ⁶⁶ und das Weltrechtsprinzip ist hier nur einer von mehreren Katalysatoren, die wir im Auge behalten sollten, denn sie setzen unsere Rechtssysteme auch im Innern unter Druck.

59 Vgl. Fischer-Lescano, Weltrecht als Prinzip. Die Strafanzeige in Deutschland gegen Donald Rumsfeld wegen der Folterungen in Abu Ghraib, Kritische Justiz 2005, S. 73; Fischer-Lescano (Fn. 11), S. 2; Fischer-Lescano, Folter in Abu Ghraib. Die Strafanzeige gegen Donald Rumsfeld in der Bundesrepublik, in: Beestermöller/Brunkhorst (Hrsg.), Rückkehr der Folter. Der Rechtsstaat im Zwickel?, 2006, S. 143. Vgl. Langer (Fn. 24), S. 14 f.; Gallagher (Fn. 3), S. 1104 ff.

60 New York Times, zit. nach Risen (Fn. 5); vgl. MacAskill/Hirsch (Fn. 7); Gallagher (Fn. 3), S. 1112 ff.

61 Vgl. Gallagher (Fn. 3), S. 1106 ff.

62 Slaughter (Fn. 39), S. 188.

63 Vgl. VStGB vom 26.6.2002 (BGBl. I S. 2254), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vstgb/gesamt.pdf> (abgerufen am 25.11.2012); Satzger (Fn. 16), S. 73 und S. 350f; Fischer-Lescano (Fn. 11), S. 2; Zimmermann (Fn. 28), S. 335.

64 Vgl. Fischer-Lescano (Fn. 11), S. 10; Fischer-Lescano (2006) (Fn. 59), S. 151.

65 Vgl. zur Entwicklung einer transnationalen Zivilgesellschaft Zürn, Vom Nutzen internationaler Regime für eine Friedensordnung, in: Senghaas (Hrsg.), Frieden machen, 1997, S. 466.

66 Fischer-Lescano (2006) (Fn. 59), S. 154.

Die Antifolterkonvention von 1984 verankert das Weltrechtsprinzip nicht an prominenter Stelle, sondern hat zunächst das Rechtsprinzip *aut dedere aut judicare* aufgenommen: Ein Staat ist verpflichtet, einen Angeklagten entweder auszuliefern oder vor Gericht zu stellen. Im Fall Bush ist eine Auslieferung jenseits aller denkbaren Szenarien, und eine nationale Strafverfolgung wird es in den Vereinigten Staaten nicht geben, da die meisten Versuche der strafrechtlichen Aufarbeitung der Folterfälle seitens des Kongresses oder des Weißen Hauses unter Obama verhindert werden.⁶⁷ Ob dies im juristischen Sinne als *state failure* beurteilt werden kann,⁶⁸ ist noch vollkommen offen. Sollte dies allerdings der Fall sein, müsste nachrangig in den Vertragsstaaten das Weltrechtsprinzip angewendet werden, wie es in Art. 5 Absatz 2 und Art. 7 Absatz 1 der Konvention gegen Folter vorgesehen ist.⁶⁹

Die Verfasserin ist sich darüber im Klaren, dass die Forderung nach einer strafrechtlichen Verfolgung eines ehemaligen Präsidenten eines befreundeten und einflussreichen Staates politisch vermutlich ignoriert oder aber als idealistische Verirrung abgetan werden wird.⁷⁰ Dem ist entgegenzutreten: Hier geht es nicht um Vergeltung oder Genugtuung, sondern um die Wiederaufrichtung der Norm eines absoluten Folterverbots und um die Evolution des Weltrechtsprinzips. Dieses ist nicht bedeutungslos, sondern lebt fort und verändert sich, wie sich auch weltweit, in unterschiedlicher Ausprägung und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, die Vorstellung und Definition von staatlicher Souveränität wandelt. Eine Vision für die Zukunft wäre es, eine Konvention zur Anwendung des Weltrechtsprinzips⁷¹ zu erarbeiten, die als Komplementärelement zum Internationalen Strafgerichtshof das internationale Strafrechtsregime um eine dezentralisierte Komponente erweitert.

67 Vgl. Gallagher (Fn. 3), S. 1089 und S. 1099; Greiner (Fn. 3), S. 138 ff., S. 164 ff., S. 173 ff. und S. 222; Military Commissions Act of 2006, 109th Congress, 2nd Session S. 3930, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109s3930es/pdf/BILLS-109s3930es.pdf> (abgerufen am 24.1.2012); Emcke, Obamas Schande, DIE ZEIT 12.1.2012.

68 Vgl. Sammons (Fn. 28), S. 131.

69 Vgl. Konvention gegen Folter (Fn. 30), S. 255f; Addis (Fn. 39), S.152; Parlett (Fn. 39), S. 391.

70 Vgl. ebenso Eser, For Universal Jurisdiction: Against Fletcher's Antagonism, in: ders.: Transnationales Strafrecht. Gesammelte Beiträge, hrsgg. von Heine/Burkhardt/Gropp, 2011, S. 203 f.

71 Vgl. dazu als vorbereitenden Schritt Slaughters Vorschlag eines institutionalisierten Dialogs unter Richterinnen und Richtern und ihren Leitfaden „Guidance for National Judges“, Slaughter (Fn. 39), S. 187ff und 191f. Vgl. ebenfalls Orentlicher (Fn. 28), S. 152.