

# **I AUF DEM WEG VON DER NATIONALSTAATLICHEN SOUVERÄNITÄT ZUM PRIMAT DER MENSCHENRECHTE? – ZWEI FALLBEISPIELE AUS DER INTERNATIONALEN POLITIK**

---

## **1.1 Vorbemerkungen – Der Kosovo-Krieg und die Haltung der USA zum Internationalen Strafgerichtshof**

Zwei Ereignisse innerhalb kurzer Zeit führten Ende der 1990er Jahre der Weltöffentlichkeit vor Augen, dass sich die internationalen Beziehungen in einem tief greifenden Umbruch befanden. Im Juli 1998 verabschiedete eine multilaterale Staatenkonferenz in Rom das Statut für eine weltweite Strafgerichtsbarkeit. Nur acht Monate später, im März 1999, begann die NATO mit ihrem Luftkrieg gegen (das damals noch existierende) Jugoslawien, um den Menschenrechtsverbrechen in der serbischen Provinz Kosovo Einhalt zu gebieten.<sup>1</sup>

Sicherlich unterscheiden sich diese Indikatoren für eine Transnationalisierung der Weltpolitik beträchtlich voneinander – setzte der *International Criminal Court (ICC)* als juristische Institution doch neues Recht, während der Kosovo-Krieg geltendes Völkerrecht brach – namentlich das internationale Gewaltverbot und die Unantastbarkeit staatsinterner Angelegenheiten (Art. 2 (4) und (7) der UN-Charta) –, oh-

---

1 Genau genommen handelte es sich bei der NATO-Intervention zum Schutz der Kosovo-Albaner um einen Krieg gegen Jugoslawien. Der Einfachheit und Geläufigkeit halber verwende ich aber im Folgenden überwiegend den Begriff *Kosovo-Krieg*.

ne zunächst neues zwingendes Recht zu schaffen.<sup>2</sup> Im Gegensatz zum Konflikt um die Kosovo-Albaner kam es bei den Bemühungen um eine internationale Strafgerichtsbarkeit, den erheblichen Differenzen zwischen verschiedenen Staatengruppen auf der ICC-Konferenz zum Trotz, *nicht* zu kriegesischen Auseinandersetzungen. Und schließlich bezweckte die „humanitäre Intervention“ der NATO in Jugoslawien – laut Selbstdarstellung –, die Menschenrechtsverstöße des Milosevic-Regimes im Kosovo zu beenden. Ein internationales Strafgericht hingegen kann *per se* nur dann tätig werden, wenn (unter anderem) mutmaßliche „*crimes against humanity*“ schon längst begangen worden sind.

Dieser letzte Punkt verweist gleichwohl auf ein den Fallbeispielen Gemeinsames: Die nordatlantische Allianz verletzte durch ihr militärisches Handeln die nationale Souveränität eines einzelnen Staates zugunsten eines überpartikularen Guts, der (wie auch immer konkret definierten) Menschenrechte, ähnlich wie der ICC in bestimmten Fällen – etwa bei Anklagen wegen gravierender Menschenrechtsverbrechen – die nationale Jurisdiktion ersetzen soll. So scheint in diesen beiden bemerkenswerten Entwicklungen internationaler Politik die Tendenz zum Vorschein zu kommen, dass für politische Akteure auf globaler Ebene das bisherige *Nichtinterventions-Prinzip* nicht mehr sakrosankt sei. An die Stelle der traditionellen „Westfälischen“ Vorstellung von staatlicher Souveränität, nach der Gemeinwesen mit ihren Angehörigen anstellen können, was sie wollen, solange sie nicht in Konflikt mit anderen Gemeinwesen geraten, träte das (inhaltlich allerdings (noch) ziemlich diffuse) Ideal eines universellen Menschenrechtsschutzes.

Doch so zugespitzt, stimmt die Diagnose nicht. Zwar führt insbesondere das Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofes zu einer „Individualisierung des Völkerrechts“ (Stempel 2005: 61), da hier im Gegensatz zum *International Court of Justice (ICJ)* nicht zwischen Staaten, das heißt *inter-national*, verhandelt wird. Vielmehr sind die Angeklagten immer Individuen, die sich für Genozid, „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“, Kriegsverbrechen und Angriffskrieg bzw. Aggression verantworten müssen. Insofern erweitert das Rom-Statut von 1998 den Kreis der Völkerrechtssubjekte. Mit dieser Entwicklung sieht etwa der Kieler Völkerrechtler Jost Delbrück eine „transnational legal order“ oder ein „Weltinnenrecht“ heraufdämmern (zit. n. ebd.: 4). Auch am Beispiel des Kosovo-Krieges lässt sich zeigen, dass auf internationaler Ebene der – hier nun politisch, nicht juristisch verstandene – Subjekt-

---

2 Zu der umstrittenen Frage, ob sich die NATO bei ihrer „humanitären Intervention“ auf Gewohnheitsrecht berufen konnte bzw. durch ihr Vorgehen einen Gewohnheitsrecht erst begründenden Präzedenzfall schuf, siehe Abschnitt I.2.4.

primat der Staaten im Verschwinden begriffen ist. Zwar intervenierte hier ein Staatenbündnis, die NATO, zugunsten einer von einem anderen Staat, Jugoslawien, innerhalb des eigenen Territoriums diskriminierten ethnischen Gruppe, der Kosovo-Albaner. Die Menschenrechte, die der Westen in der serbischen Provinz verteidigen wollte, hängen aber stets an jedem einzelnen Individuum. Der ethische Universalismus, der in der „humanitären Intervention“ der NATO – oder zumindest in deren öffentlicher Selbstlegitimation – zum Ausdruck kam, zielt also auf die Menschen, nicht *direkt* die Staaten, die jene beherrschen. In dieser Pointe liegt nicht zuletzt die Rede von einer zunehmend *transnational* werdenden internationalen Gemeinschaft. Weltpolitik und das Recht, in dem sie kodifiziert wird, überschreiten nationale Grenzen und greifen durch bis zu den einzelnen Bürgern.

Und doch offenbaren beide Ereignisse – die Schaffung des Rom-Statuts für den ICC und der Kosovo-Krieg – zugleich die Widersprüchlichkeiten einer Übergangsepoche, in der sich die Weltpolitik momentan befindet. So weit, wie die „Rechtsgemeinschaft der Völker“ durch vielfältige institutionelle Garantien von einem zügellosen Kampf aller gegen alle entfernt ist, so wenig hat sie eine Weltbürgergesellschaft bereits wirklich ausgelotet, in der „die jedem Menschen naturrechtlich eigenen Rechte [...] durch die Weltgemeinschaft auch rechtlich garantiert sind“ (Preuß 1999: 816 f.). Dies zeigt sich zum einen in den kontroversen Diskussionen, die Wissenschaftler nach dem NATO-Luftkrieg über ein Recht auf „humanitäre Interventionen“ geführt haben. Viele bestanden hier auf den wenigstens normativen Errungenschaften des modernen Völkerrechts wie dem internationalen Gewaltverbot – Fortschritte, die die Kritiker des Kosovo-Krieges nach der „unilateralen“ Intervention des nordatlantischen Militärbündnisses in Gefahr sahen. Zum anderen verdeutlichen das *faktische Verhalten* der USA während der Rom-Konferenz 1998 und die spätere offene Obstruktionspolitik der Bush-Administration gegen die Arbeit des ICC, dass besonders mächtige Staaten keineswegs bereit sind, das „alte“ Prinzip unbeschränkter nationaler Souveränität für einen verbesserten *transnationalen* Grundrechtsschutz aller Weltbürgerinnen und Weltbürger aufzugeben. Daher steht der Kosovo-Krieg, in dem die NATO-Staaten Menschenrechte über die souveräne Integrität Jugoslawiens stellten, keineswegs für *die* Richtung, in die sich internationale Beziehungen entwickeln.

Der Vergleich zwischen dem politischen Ringen um den Internationalen Strafgerichtshof und der NATO-Intervention in Jugoslawien verleitet vielmehr zu einer ganz anderen Schlussfolgerung: Da, wo es die „Schwachen“ – Staaten mit keinem großen internationalen Gewicht – betrifft wie etwa (Ex-)Jugoslawien, können die Akteure auf Weltebene

getrost nach der Losung „Menschenrechte statt Souveränität“ verfahren. Müssen aber die „Starken“ – wie die USA – ihre Souveränität einschränken, nutzen sie ihre Macht, um die Verankerung supra- und transnationaler, „höherer“ Geltungsprinzipien zu sabotieren. Eine solche Konstellation kann man als *undemokratisch* bezeichnen, denn die politischen Subjekte, in diesem Fall: Staaten, sind nicht alle mit der gleichen *realen* Teilhabe- und Entscheidungsmacht in den globalen Beziehungen ausgestattet.<sup>3</sup>

Mithin verweisen beide Fallbeispiele auf die dritte in dieser Arbeit zu erörternde Kategorie, die *Demokratie*. Vor allem der Kosovo-Diskurs, der vornehmlich völkerrechtlich und politikwissenschaftlich oder -theoretisch um die Spannung zwischen Menschenrechten und Souveränität kreist, weist Anknüpfungspunkte für einen Streit über inter- und transnationale Demokratie auf. So analysiert Jürgen Habermas, mit dem Kosovo-Krieg, genauer mit der Legitimierung dieses Unternehmens durch die verantwortlichen Politiker, stehe „die Transformation des Völkerrechts in ein Recht der Weltbürger“ auf der Agenda. Interessant ist, dass Habermas mit Blick auf diese Kosmopolitisierung internationalen Rechts und internationaler Politik institutionelle Unzulänglichkeiten im UN-System feststellt und unter anderem eine zusätzliche Parlamentskammer für die Generalversammlung fordert, damit sich die „Verrechtlichung internationaler Beziehungen“ tatsächlich durchsetzen lässt (Habermas 2001a: 28, 34 f.). M. a. W.: Kosmopolitische Grundrechte müssen auch durchsetzbar sein, und ihre Anwendung auf staatlicher und zwischenstaatlicher Ebene müssen Repräsentationsinstanzen aus der Weltgesellschaft überwachen können. Insbesondere das *faktisch* höchste UN-Gremium, der Weltsicherheitsrat, kann diese Funktion in seiner gegenwärtigen Form – als reines Regierungsforum und mit der Vetomacht seiner fünf ständigen Mitglieder sowie den daraus immer wieder resultierenden Blockaden – nicht übernehmen.<sup>4</sup>

Doch ein Nexus besteht nicht nur zwischen demokratischen Teilhabe- und Entscheidungsstrukturen und dem, was man hier vereinfachend Menschenrechte (oder eben kosmopolitische Grundrechte) nennen könnte. Insbesondere der Kosovo-Krieg zeigt, dass Souveränität, hier ver-

---

3 *Formal* gilt das Prinzip der „sovereign equality“ aller Staaten nach Art. 2 (1) der UN-Charta. Nur findet diese Norm natürlich keine Anwendung für internationale Operationen außerhalb der UNO, wie etwa den NATO-Luftkrieg 1999. Darüber hinaus ist kritisch zu fragen, inwieweit die formale Gleichheit der Staaten durch die privilegierte Stellung der permanenten Sicherheitsratsmitglieder nicht von der UN selbst ad absurdum geführt wird.

4 Michael Walzer nennt den UN-Sicherheitsrat zutreffend eine „oligarchy“ (Walzer 2000a: xiv).

standen als Synonym für politische Selbstbestimmung eines Gemeinwesens, eine Bedingung der Möglichkeit *realer* Demokratie darstellt. Mit ihren Bombardements, so könnte man argumentieren, hat die NATO den Jugoslawen diese Autonomie-Voraussetzung faktisch genommen – dank der Durchsetzungskraft des militärisch Stärkeren, der im Übrigen selbst als *internationaler* Souverän gehandelt hat.<sup>5</sup>

Somit dient die Schilderung der Fallbeispiele ICC (hier insbesondere der unter Clinton reservierten, unter Bush offen feindlichen Haltung zu dem Gericht) und Kosovo-Krieg vor allem dazu, das Spannungsverhältnis zwischen Souveränität, Menschenrechten und Demokratie *empirisch* darzustellen. Insbesondere geht es darum, den im völkerrechtlichen und politikwissenschaftlichen bzw. politisch-philosophischen Diskurs der letzten Jahre aufbrechenden Widerspruch zwischen Menschenrechten und Souveränität mit der weitergehenden Frage nach inter- und *transnationalen* Demokratiestrukturen zu verknüpfen, ja, solche Verbindungen (vornehmlich in der *akademischen* Debatte über die beiden weltpolitischen Ereignisse) überhaupt erst aufzuspüren.

In gewisser Weise ist die Ereignis- bzw. Diskursschilderung zugleich ihr eigener Zweck. Denn natürlich kann eine theoretische Erörterung des Spannungsverhältnisses zwischen Souveränität, Menschenrechten und Demokratie niemals die vielfältige Singularität sozialer Wirklichkeit und Geschichte erfassen. Die Einmaligkeit der Verhältnisse – hier: im Kosovo und auf der Rom-Konferenz, in Washington und New York – relativiert den Erkenntnisanspruch eines theoretischen Unterfangens, wie diese Arbeit eines sein soll. Zugleich lohnt es sich aber auch für den theoretisch Forschenden, ins Detail zu gehen: So demonstriert die „humanitäre Intervention“ im Fall Kosovo, wie schwierig es ist, lokale Konflikte international wirklich *dauerhaft* und *nachhaltig* zu lösen – und dass, einfach eine internationale Verwaltung einzusetzen, wäre sie auch demokratisch besser legitimiert als heutzutage, nicht automatisch

---

5 In Abschnitt V.1.2 kehre ich noch einmal zu diesem Punkt zurück. Denn es stellt sich durchaus die Frage, ob die Menschenrechte nicht lediglich die Legitimationsbasis für eine internationale Souveränität darstellen, die ihre politische Entscheidungsfähigkeit aus der selbst vorgenommenen Definition von Ausnahmezuständen ableitet. Für eine solche theoretische Diskussion ist es aber an diesem Punkt der Arbeit noch zu früh, da hierfür zunächst die unterschiedlichen Facetten des Spannungsverhältnisses zwischen Souveränität, Menschenrechten und Demokratie entfaltet sein müssen. Denn es ist nicht die Absicht dieser Arbeit, die Relevanz von Menschenrechten und Demokratie zu negieren und die Kategorien einfach der Souveränität unterzuordnen. So bliebe am Ende nichts Anderes übrig, als Carl Schmitts Souveränitätskonzept absolut zu setzen (vgl. auch Abschnitt II.4).

zum Ende von Menschenrechtsverletzungen führen muss. Mit dem seit 1999 existierenden UN-Protektorat Kosovo hat die Weltöffentlichkeit Erfahrungen sammeln können, die wiederum Rückschlüsse auf die theoretische Diskussion von Menschenrechtsschutz erlauben. Denn hier zeigen sich Schwierigkeiten mit der *Effektivität* „humanitärer Interventionen“, die über den singulären Charakter des Kosovo-Konfliktes hinausgehen und womöglich auf allgemeine Probleme dieses militärpolitischen Instrumentes verweisen.

Hinsichtlich der sozialen Praxis könnte man bei dem anderen Fallbeispiel argumentieren, auch ein internationaler Strafgerichtshof, der in seinem Statut der nationalen Jurisdiktion (und damit der einzelstaatlichen *Souveränität*) weniger Befugnisse zugestände als der ICC in seiner real existierenden Form, wäre etwa bei der Informationsbeschaffung immer noch auf die Kooperationsbereitschaft nationaler Stellen angewiesen, die selber in die von dem Gericht gerade zu verfolgenden Verbrechen verwickelt sind. So gesehen stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit von Menschenrechtsschutz und Souveränität nicht nur in der völkerrechtlichen *Konzeption*, sondern wird in der *täglichen Arbeit* eines internationalen Strafgerichtshofes noch einmal ganz neu aufgeworfen.

## 1.2 Der Kosovo-Krieg

### 1.2.1 Einleitung

Die NATO-Intervention im Kosovo-Konflikt hat im wissenschaftlichen Diskurs scharfe Kontroversen ausgelöst. Gleichgültig, ob Völkerrechtler, Politiktheoretiker oder Politikwissenschaftler ihre Argumente vortrugen: im Kern ging es am brisanten Beispiel aus der politischen Wirklichkeit stets um das Dilemma, ob es legitim sei, Gewalt anzuwenden, um Gewalt zu verhindern. Eine solche Frage zielt unmittelbar auf das Spannungsverhältnis zwischen (durch die NATO verletzt) staatlicher Souveränität (Jugoslawiens) und (von der NATO zu schützenden) Menschenrechten (der Kosovo-Albaner). Und, so tief sie einen in politisch-ethische Fallstricke verwickeln mag, diese Frage zwingt geradezu zu einer Antwort, verlangt vom Forschenden eine Positionierung: Sicherlich ist es notwendig, dass sich die internationale Gemeinschaft auf klare Regeln und Kriterien für den Menschenrechtsschutz verständigt, denn wenn sich wirklich ein „Weltbürgerrecht“, ein „Weltinnenrecht“, eine kosmopolitische Weltgesellschaft ankündigt, dann müssen globale politische Grundrechte auch durchsetzbar sein, und dies gilt besonders dann,

wenn sie verletzt werden. Bezüglich der konkreten unilateralen NATO-Intervention in Jugoslawien bestehen allerdings große Zweifel, ob es sich hierbei tatsächlich um einen Schritt vorwärts hin zu einem transnationalen Gemeinwesen handelt. Das empirische Beispiel Kosovo-Krieg verweist vielmehr auf grundlegende theoretische Schwierigkeiten von Interventionen zum Menschenrechtsschutz. Diese werden wohl immer „unglücklich“ sein, da ihnen der beträchtliche Makel anhaftet, eben Gewalt anzuwenden, um Gewalt zu verhindern. Andererseits kann es noch „unglücklicher“ sein, im Namen der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten souveräner Staaten die Gewalt gewähren zu lassen.

Doch bevor ich die Ereignisse im und um den Kosovo – einschließlich der akademischen Debatte über die Intervention – evaluiere (Abschnitt I.2.5), führe ich zunächst kurz in die geschichtliche Singularität des Fallbeispiels ein (Abschnitt I.2.2), wechsele dann zu der Perspektive der „außen stehenden“ Mächte und ordne den Kosovo-Krieg in den schon lange vor dem Ende des 20. Jahrhunderts anhebenden Diskurs über „humanitäre Interventionen“ ein (Abschnitt I.2.3). Mit diesem Hintergrundwissen sowohl zu den Ursprüngen und Ausprägungen des Konfliktes als auch dem Referenzpunkt der meisten Beiträge zum Kosovo-Krieg führe ich sodann die eigentlichen Positionen in der „Kosovo-Debatte“ aus (Abschnitt I.2.4).

## I.2.2 Die Konfliktlinien

Die überwiegend von ethnischen Albanern bewohnte südserbische Provinz Kosovo erhielt in der jugoslawischen Verfassung von 1974, noch unter Titos Herrschaft, einen Autonomie-Status. Dies bedeutete konkret, dass das Kosovo in den Organen der Bundesrepublik – inklusive der Bundespräsidentschaft – den Teilrepubliken gleich repräsentiert war. Die kosovarische Regierung war von der Republik Serbien, der die Provinz territorial zugeordnet war, unabhängig, die Kosovaren unterhielten sogar eine Nationalbank und schufen eigene kulturelle und erzieherische Institutionen, um der albanischen Identität der Region mehr Ausdruck zu verleihen (Weller 1999: 25, 27, 35). Diese Erfahrungen der Kosovaren mit einer weitgehenden Selbstbestimmung innerhalb Serbiens – und die Erfahrungen der (alten) Bundesrepublik Jugoslawien mit der kosovarischen Autonomie – könnten Zweifel nähren an einem Konzept von Souveränität als „puissance absolue et perpetuelle d’une République“ in Jean Bodins klassischer Definition (Bodin 1977: 122). Denn bei genauem Hinsehen zeigt sich, dass (nationalstaatliche) Souveränität niemals absolut ist, es besonders in einem Vielvölkerstaat wie dem alten Jugoslawien gar nicht sein *kann*, und es dürfte als wahrscheinlich gelten,

dass sich Konflikte um politische Selbstbestimmung meistens dort entzündeten, wo eine territoriale Einheit bereits eine starke *quasi-nationale* Identität entwickeln konnte, wie im Fall des Kosovo.

Allerdings wurde die politische und kulturelle Identität der Kosovaren nach dem Tod Titos und mit dem Aufkommen eines verschärften serbischen Nationalismus unter Milosevic ab Ende der 1980er Jahre zunehmend in Frage gestellt. Den Anspruch auf serbische Dominanz in der Provinz erhob der serbische Präsident nicht nur in seiner viel beachteten Rede auf dem Amselfeld, die im Juni 1989 an den 600. Jahrestag der serbischen Niederlage gegen die Türken erinnerte, der aufflammende Nationalismus drückte sich auch juridisch-institutionell aus. In Zusätzen zur serbischen Verfassung, denen das kosovarische Parlament im März 1989 zustimmte (wobei die Mehrheit der albanischstämmigen Abgeordneten der Abstimmung fernblieb), wurde der Autonomie-Status eingeschränkt. Per Gesetz beendete Serbien dann die Arbeit des Kosovo-Parlamentes im Juli 1990. Zwar nahmen die neue serbische Verfassung vom September 1990 und auch die jugoslawische Verfassung nach dem Zerfall der alten Bundesrepublik während der Balkan-Kriege 1992 formell die Repräsentanz des Kosovo in den Bundesorganen nicht zurück – faktisch bestimmte aber nun Serbien den kosovarischen Vertreter im Bundespräsidium. Das Kosovo-Parlament reagierte auf seine durch Serbien verfügte Auflösung mit einer eigenen Souveränitätsdeklaration, und in der Folge entstanden im Kosovo staatliche Parallel-Institutionen. 1992 schließlich ging Ibrahim Rugova als Kosovo-Präsident aus vollkommen unabhängig von Serbien abgehaltenen Wahlen hervor (Weller 1999: 48 f.; OSCE/ODIHR 1999: 4 f.).

Der Konflikt um die Provinzautonomie schwelte weiter und wurde vom Westen während des Dayton-Prozesses, der 1995 schließlich den Bosnien-Krieg beendete, nicht in den Blick genommen (Weller 1999: 28). Mitte der 1990er Jahre entstand unter den Kosovo-Albanern zudem eine neue radikale Organisation, die Kosovo-Befreiungsarmee UCK, die mit ihrer Guerilla-Taktik immer weitere Teile des Kosovo eroberte – im Sommer 1998 kontrollierte die UCK 40% der Provinz (Chomsky 2000: 248) – und damit immer brutalere Gegenschläge der serbischen Polizei- und Sicherheitskräfte provozierte, vor allem auch gegen die unbeteiligte Zivilbevölkerung: das typische Szenario eines Bürgerkrieges (Loquai 2000: 145 ff.). Die gemäßigten Politiker wie Rugova gerieten dadurch immer mehr in die Defensive und wurden von den westlichen Staaten praktisch nicht mehr wahrgenommen.

Mit der Eskalation der Situation im Kosovo lenkte die internationale Gemeinschaft gleichwohl ihr Augenmerk auf den verdrängten Konflikt in der südserbischen Provinz. Insbesondere die NATO-Staaten ver-

schärfen schnell ihren Ton. Galt Slobodan Milosevic am Ende des Bosnien-Krieges noch als eine Art Stabilitätsgarant auf dem Balkan, so wendete sich das Blatt nun rasch gegen ihn. Am 9. Oktober 1998 schrieb der damalige Generalsekretär der nordatlantischen Militärallianz, Javier Solana, an den NATO-Rat, es gebe im Fall Kosovo „legitimate grounds for the Alliance to threaten, and if necessary, to use force“ (zit. n. Simma 1999: 7). Zwar beruft sich Solana explizit auf die UN-Sicherheitsrats-Resolution 1199 vom 23.9.98, in der das Gremium die Kosovo-Krise als Bedrohung des Friedens in der Balkan-Region bezeichnet. Doch war „a clear enforcement action“ des Sicherheitsrates angesichts des drohenden Vetos Russlands nicht zu erwarten, und deshalb setzte die NATO auf Gewaltandrohung gegen Jugoslawien auch außerhalb des geltenden Völkerrechts. Unter diesem Druck lenkte Milosevic noch im Oktober 1998 ein und verständigte sich mit dem amerikanischen Sondergesandten Richard Holbrooke auf ein (niemals veröffentlichtes) Abkommen, das den Rückzug der serbischen Sicherheitskräfte aus dem Kosovo, die Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Häuser und schließlich die Entsendung einer 2000 Personen starken „Kosovo Verification Mission“ unter dem Dach der OSZE<sup>6</sup> regelte (OSCE/ODIHR 1999: 6 f.). Diese zivilen Beobachter sollten Menschenrechtsverletzungen in der Provinz nachgehen, und ihre bloße Anwesenheit führte tatsächlich zunächst zu einer Entspannung der Lage. Da sich Holbrooke mit Milosevic aber letztlich nur unter dem Eindruck militärischer Gewaltandrohung seitens der NATO einigen konnte, ist fraglich, ob die westlichen Politiker nicht bereits zu diesem Zeitpunkt außerhalb des geltenden Völkerrechts handelten – erklären doch UN-Charta und speziell die *Vienna Convention on the Law of Treaties* von 1969<sup>7</sup> Verträge für nichtig, die unter Androhung oder Ausübung von Gewalt zustande gekommen sind (Simma 1999: 3; The Independent International Commission on Kosovo 2000: 1-12, 158 f.).

Die harte Haltung der NATO und ihre frühe Entschlossenheit, notfalls auch ohne völkerrechtliche Legitimation des (blockierten) UN-Sicherheitsrates in den Kosovo-Konflikt einzugreifen, erklärt sich zum Teil aus den beschämenden Erfahrungen des Bosnien-Krieges, in dem UN-Blauhelme dem Massaker von Srebrenica tatenlos zusahen (Joetze 2001: 9 f.) – auch wenn es zutiefst fraglich bleibt, ob die serbischen Autoritäten im Kosovo eines so schwerwiegenden Menschheitsverbrechens wie eines Genozids (etwa im Sinne der entsprechenden Konvention von

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

7 Art. 52.

1948) beschuldigt werden können, was die unilaterale militärische Intervention vielleicht weniger anfechtbar gemacht hätte (Simm 1999: 2).

In jedem Fall führte das verbale wie reale Geschütz, das europäische und amerikanische Politiker gegen Milosevic aufzuziehen, paradoxerweise dazu, dass die UCK – mit dem Feind ihres Feindes im Rücken – immer weniger an Verhandlungen für eine friedliche Lösung des Konflikts interessiert war (The Independent International Commission on Kosovo 2000: 156).

Heinz Loquai vertritt in seiner Studie zum Kosovo-Krieg die Ansicht, die NATO habe sich – sei es nun beabsichtigt oder nicht – zum Anwalt der UCK gemacht. So zitiert Loquai die damalige US-Außenministerin Madeleine Albright, die zu den Friedensverhandlungen in Rambouillet sagte, sollten die Serben eine Verhandlungslösung blockieren, werde gebombt; zeigten sich dagegen die Albaner unnachgiebig, würden sie (lediglich) nicht mehr *unterstützt*. Zwischen dem Abschluss des *Holbrooke-Milosevic-Agreement* im Oktober 1998 und Dezember 1998 sieht Loquai zwar ein „window of opportunity“ für eine friedliche Lösung. Jedoch zog sich die UCK, die ja keinen Rüffel von den westlichen Staaten zu befürchten hatte, nicht von ihren Stellungen zurück, weshalb sich wiederum die Serben zu drakonischen Strafmaßnahmen gegen die kosovarische Bevölkerung veranlasst sahen, obwohl sie „die Obstruktionshaltung der Albaner gegen die Aufnahme von politischen Verhandlungen“ etwa durch einseitige Zugeständnisse leicht hätten unterlaufen können, wie Loquai bemerkt (Loquai 2000: 147 ff.). Darüber hinaus verschärften Berichte über neue „Gräueltaten“ der Serben die Situation ab Januar 1999 erneut, so dass fünf NATO-Kontaktgruppenländer Serben und Kosovo-Albaner schließlich zu einer letzten Anstrengung, den Konflikt durch Verhandlungen beizulegen, nach Rambouillet luden.

Bekanntlich konnten sich die Parteien auf kein Abkommen einigen. Am 20. März zog die OSZE ihre Kosovo-Mission ab, und am Abend des 24. März begann die NATO mit ihren Luftschlägen gegen Jugoslawien. Zwar verurteilte die serbische Nationalversammlung in einer Resolution vom 23. März den Abzug der *Kosovo Verification Mission* und kritisierte, diplomatische Initiativen zur Beendigung der Gewalt seien von den westlichen Politikern nicht wirklich verfolgt worden (Chomsky 2000: 249 ff.), doch den bis Juni andauernden Krieg konnte dieser Zwischenruf nicht mehr aufhalten.

Heinz Loquai sieht die Gründe für das Scheitern der Friedensverhandlungen in dem französischen Schloss nicht nur in der Halsstarrigkeit sowohl der USA als auch Jugoslawiens, sondern vor allem auch in einer falschen Taktik der NATO, die davon ausging, Serben und Koso-

vo-Albaner könnten sich von sich aus ohnehin nicht auf eine Lösung verständigen. Daher verhandelten die Parteien niemals direkt miteinander, und die am Anfang vorgegebenen Prinzipien wurden für praktisch unveränderbar erklärt (Loquai 2000: 152 f.). Besondere Brisanz erlangte der „Annex B“ zum Rambouillet-Vertragsentwurf, der vor allem die militärische Implementierung des Abkommens regeln sollte. Dieser Annex wurde niemals vollständig zwischen den Parteien verhandelt bzw. ihnen bewusst spät vorgelegt und von den Kontaktgruppenländern für nur noch technisch veränderbar erklärt. Der Zusatz sah vor, dass die NATO-Truppen auf dem gesamten jugoslawischen Territorium stationiert werden könnten, wobei sie nicht der nationalen Jurisdiktion unterlägen und Belgrad die Kosten für die militärische Präsenz zu tragen hätte – Bestimmungen, die bei friedenserhaltenden Maßnahmen der UN üblich waren, bisher aber nicht bei Operationen von Militärbündnissen wie der NATO. Die serbische Seite wies den „Annex B“ folgerichtig als unannehmbar zurück (Chomsky 2000: 249 ff.; Loquai 2000: 152 f.; The Independent International Commission on Kosovo 2000: 156).

Nach dem Krieg installierte die UN mit der Sicherheitsrats-Resolution 1244 ein Protektorat in der Provinz, das auch nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo im Februar 2008 zumindest formal andauert. An der Spitze der internationalen Verwaltung steht der Sonderrepräsentant des UN-Generalsekretärs – mit weitgehenden Befugnissen: er darf zum Beispiel Entscheidungen der politischen Organe im Kosovo zurücknehmen. Letztlich also schaltete sich die Weltorganisation doch noch in den Konflikt ein. Für die NATO zeigte sich mithin, wie unklug es war, die UN aus der Krise herauszuhalten, die ohne multilaterales Engagement gar nicht zu lösen war (Preuß 1999: 827).

### **I.2.3 Der NATO-Krieg im Kontext „humanitärer Interventionen“**

Historisch gesehen ist es kein Zufall, dass sich die erste klar humanitär legitimierte militärische Intervention des modernen Völkerrechts seit 1945 ausgerechnet auf dem Balkan ereignete. Die Region galt in der kollektiven politischen Wahrnehmung Westeuropas, spätestens seit die Völker dort unter osmanischer Herrschaft standen, als rückständig, blutrünstig und irrational (Zolo 2002: 7 ff.). Die (späte) Einmischung von EU, NATO und USA in die Balkankriege am Ende des 20. Jahrhunderts und schließlich auch der Kosovo-Krieg können also durchaus vor dem Hintergrund eines pädagogischen „Zivilisierungsideals“ sich selbst für aufgeklärt haltender, weltpolitisch gewichtiger Staaten verstanden werden –

in neuem sprachlichen Gewand sicherlich eine ideologische Tradition, die man ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen kann.

In dieser Zeit entwickelte sich eine europäisch geprägte Begründungsfigur für den *gerechten Krieg*, die so genannte „humanitäre Intervention“, die zuerst – beginnend mit dem Eingreifen der europäischen Großmächte in den griechischen Befreiungskampf in den 1820/1830er Jahren – im Nahen Osten und auf dem Balkan zur Anwendung kam und sich fast immer gegen das Osmanische Reich und dessen Besatzungsregime in jenen Gebieten richtete (Henke 2002: 7 ff.; Koechler 2001: 7 ff.). Der französische Völkerrechtler Antoine Rougier, der 1910 als Erster die Grundzüge einer „Théorie de L'intervention d'humanité“ entwarf, konstatiert, dass ab der französischen Syrien-Expedition 1860 „[...] les auteurs rangent explicitement la raison d'humanité parmi les causes d'intervention légitime [...]“. Diese von Völkerrechtlern aufgeführte, explizit humanitäre Motivation sei von früheren, ebenfalls irgendwie menschenrechtlich inspirierten Militäreinsätzen im konfessionell gespaltenen Europa des 17. Jahrhunderts abzuheben, da letztere vornehmlich religiösen Charakter besessen hätten (Rougier 1910: 472 f.). Zwar blieb das europäische „Zivilisierungsideal“ christlich geprägt (gerade in der Abgrenzung zum islamischen Osmanischen Reich). Jedoch lässt sich insgesamt, mit dem Schwinden der päpstlichen Macht, ein Säkularisierungsprozess feststellen, der den alten Missionierungsgedanken als Legitimation vornehmlich für koloniale Eroberungen (etwa der Spanier ab dem 15. Jahrhundert) transformierte (Paech 2007: 267 ff.).

Am Übergang der klassischen zur modernen Epoche des Völkerrechts steht dann der Versuch, das qua Souveränität verliehene *ius ad bellum*, das eben auch zu militärischen Operationen aus humanitären Motiven berechtigte, zu delegitimieren. 1928 ächtete der nach den damaligen Außenministern von Frankreich und der USA benannte *Briand-Kellogg-Pakt* den Angriffskrieg. Damals stand der Welt, beginnend mit dem Überfall Hitlerdeutschlands auf Polen, die verheerendste Serie von Angriffskriegen allerdings noch bevor. Nach dem Zweiten Weltkrieg erweiterten die Vereinten Nationen in ihrer Charta jedoch aus diesen Erfahrungen heraus das Verbot des Angriffskrieges zu einem allgemeinen internationalen Gewaltverbot.<sup>8</sup>

Damit wandelte sich die Figur der nationalstaatlichen Souveränität im modernen Völkerrecht von einem Vorrecht zur Kriegführung zu einem Garanten internationaler Sicherheit. Das Treffen der USA, Großbritanniens, der Sowjetunion und Chinas in Dumbarton Oaks dokumentiert

---

8 Art. 2 (4) UN-Charta.

deutlich diese Priorität der UN-Architekten. In den grundlegenden Beschlüssen, welche die vier Mächte bereits 1943 fassten und die schließlich Eingang in die UN-Charta finden sollten, werden humanitäre oder Menschenrechts-Fragen im Wesentlichen an den Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC delegiert – trotz weitergehender Initiativen der USA, die sich aber nicht durchsetzen konnten. Zwar enthält damit die UN-Charta an mehreren Stellen Menschenrechtsbezüge, jedoch wird darin nicht genau definiert, was unter „human rights“ oder „fundamental freedoms“ genau zu verstehen sein soll (Murphy 1996: 66 ff.). Ungeachtet der beiden 1976 in Kraft getretenen Menschenrechtspakte über soziale und politische Rechte zeigt sich nach dem Zweiten Weltkrieg und bis zum Ende der Block-Konfrontation Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre der klare Primat, den die Weltorganisation der Souveränität vor den Menschenrechten einräumte. Einige Interventionen während des Kalten Krieges – wie diejenigen Indiens in Ostpakistan 1971, Vietnams in Kambodscha 1978 oder Tansanias in Uganda 1979 – verfolgten durchaus *auch* humanitäre Ziele; da es sich bei den handelnden Staaten aber sämtlich um Nachbarländer handelte, beriefen sich diese meist auf ihr in Artikel 51 der UN-Charta garantiertes Recht zur Selbstverteidigung, da die Situation im angrenzenden Staat die eigene Sicherheit gefährde (Murphy 1996: 99, 104, 391).<sup>9</sup>

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat der UN-Sicherheitsrat seine Prioritäten bei unveränderter Rechtsgrundlage gleichwohl verschoben. Dies belegt einmal quantitativ ein dramatisch angestiegener Resolutionsoutput des Gremiums (Murphy 1996: 380) und zum anderen die qualitative Beobachtung, dass sich die höchste UN-Institution zunehmend in Themen einmischt, die während der bipolaren Spaltung zwischen kapitalistischer und sozialistischer Welt vornehmlich als „innere Angelegenheiten“ souveräner Staaten gegolten hätten. Als Beispiel wäre hier die UN-Intervention im „failed state“ Somalia zu nennen. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang auch oft die UN-Sicherheitsratsresolution 688 angeführt, die nach dem Zweiten Golfkrieg für die irakischen Kurden „safe havens“ forderte. In diesem Fall stellt Peter Malanczuk allerdings richtig, dass die Resolution zu den Konsequenzen der Kurdenkrise einen massiven Flüchtlingsstrom über Staatsgrenzen hinweg zählt, der Sicherheitsrat also vor allem *externe* Effekte von Menschenrechtsverletzungen in den Blick nimmt, nicht so sehr deren staatsinternen Charakter (Malanczuk 1993: 17 f., 24).

9 Das Recht zur Selbstverteidigung und Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta, die der UN-Sicherheitsrat bei einer (von ihm selbst definierten) Bedrohung des Weltfriedens ergreifen kann, zählen zu den einzigen möglichen Ausnahmen des Gewaltverbotes.

Interventionen aus Gründen der Humanität stehen also wieder auf der Tagesordnung. Im Vorfeld des an der UN vorbei geführten Kosovo-Krieges ist allerdings deutlich geworden, dass sich die Mitglieder des Sicherheitsrates im Zweifelsfall auf ihre Veto-Option zurückziehen, falls solche Interventionen gegen ihre eigenen Interessen verstoßen, so wie Russland im Kosovo-Fall. Das von der NATO verfochtene universalistische Menschenrechtsideal scheint daher nicht kompatibel mit den Strukturen des Sicherheitsrates – „dominated as it is by that extreme form of particularism represented by the veto power of its permanent members“ (Zolo 2002: 3).

Im wissenschaftlichen Diskurs gehört es nun zu einer der umstrittenen Fragen, ob es der Einbindung des UN-Sicherheitsrates bedarf oder nicht, um überhaupt von einer „humanitären Intervention“ zu sprechen. Der Disput ist für diese Arbeit aber nicht von zentraler Bedeutung. Generell lässt sich eine „humanitäre Intervention“ wohl am treffendsten im Anschluss an Jennifer Welsh definieren, die darunter Folgendes versteht: „*coercive interference in the internal affairs of a state, involving the use of armed force, with the purposes of addressing massive human rights violations or preventing widespread human suffering*“ (Welsh 2004a: 3 – Hervorheb. Welsh).

Die Debatte über den Kosovo-Krieg bedient sich immer wieder der Verknüpfung mit der Legitimierungsformel der „humanitären Intervention“ im Sinne eines Zwangsmitteleinsatzes von (nicht in Selbstverteidigung handelnden) Staaten mit dem Ziel, menschenrechtlich relevante Missstände innerhalb eines anderen Staates zu beenden. Letztlich geht es in diesem Hintergrund-Diskurs zu der NATO-Intervention um die normativ-politische Bewertung der (so wahrgenommenen) weltpolitischen Tendenz, dass die Menschenrechte den Primat über die nationalstaatliche Souveränität erlangen. Die völkerrechtlichen und politikwissenschaftlichen Stellungnahmen lassen sich hierbei idealtypisch zwei Lagern zuordnen.

Die *Interventionisten* gehen davon aus, dass das „alte“ UN-System mit seinen in der Charta niedergelegten Kernprinzipien versagt habe: „For the charter is grounded on a premise that is simply no longer valid – the assumption that the core threat to international security still comes from interstate violence.“<sup>10</sup> Michael J. Glennon, Autor dieser Diagnose, erklärt demgegenüber die staatsinterne Gewalt zum Hauptproblem inter-

---

10 Zu der Frage, ob der (islamistische) Terrorismus nach dem 11. September wiederum die Bürgerkriege und Menschenrechtsverbrechen als Hauptbedrohung des internationalen Friedens abgelöst hat und dadurch auch die Formel der „humanitären Intervention“ wieder in der Mottenkiste der Geschichte verschwinden wird, vgl. Keohane 2003: 3.

nationaler Politik und fügt hinzu, dass der UN-Sicherheitsrat nicht einmal die „alten“ zwischenstaatlichen Bedrohungen habe händeln können: „[...] thanks to Cold War deadlock and the veto power held by the five permanent members of the Security Council, the old rules never prevented such interstate violence in the first place (witness Afghanistan, Vietnam, etc.)“ (Glennon 1999: 2 f.). Der US-amerikanische Politische Philosoph Michael Walzer ist überzeugt, dass es eher in vielen Fällen – wie in Tibet oder Tschetschenien – keine gerechtfertigten Interventionen, als dass es schon zu viele *ungerechtfertigte* Interventionen gegeben habe. Zu der Abwägung, ob ein Staat oder ein multilaterales Bündnis in einen Menschenrechtskonflikt eingreifen solle, steuert Walzer die Frage nach dem „Wert der Souveränität“ bei, die Interventionsmächte ja im Fall des *target state* verletzen müssten. Verfolge etwa innerhalb eines Staates eine ethnische Gemeinschaft eine andere, so habe die unantastbare territoriale Unabhängigkeit dieses Staates zumindest für die drangsalierte Gruppe eben keinen Wert mehr, und eine auf Menschenrechtsschutz abzielende Intervention von außen wäre gerechtfertigt (Walzer 2000a: xiii f.). Wenn Walzer auch differenziert, dass nicht jede Menschenrechtsverletzung Anlass für eine „humanitäre Intervention“ sein darf (Walzer 2002: 20 f.), so relativieren in seiner Argumentation doch Grundrechte – etwa dasjenige auf Leben – den „Wert der (nicht zu verletzenden) Souveränität“ eines Gemeinwesens. Eine solche Sichtweise hat den Vorteil einer klaren politisch-ethischen Entscheidung – mit dem existierenden, nach Michael J. Glennons Lesart bereits „veralteten“ Völkerrecht ist sie allerdings kaum vereinbar.

In bemerkenswerter Verkennung des Dilemmas, mit dem der Disput über „humanitäre Interventionen“ stets konfrontiert ist, versucht dagegen ein anderer Angehöriger der *interventionistischen* Fraktion, Francis Kofi Abiew, eine Doktrin „humanitärer Interventionen“ unter die geltende UN-Charta zu subsumieren. Die Achtung vor den Menschenrechten schreibt er sozusagen der Souveränität ein<sup>11</sup> und versucht sogar noch, das internationale Gewaltverbot und das Einmischungsverbot bei inneren staatlichen Angelegenheiten *im Sinne* der militärischen Menschenrechts-Doktrin zu interpretieren (Abiew 1999: 17, 64 ff., 96 ff.).

11 „Sovereignty has always been limited by human rights concerns. This constraint is itself an attribute of sovereignty. In other words, the argument presented is that sovereignty cannot, and should not be a justification for preventing humanitarian intervention. The responsibilities that states have in relation to their citizens should be recognized as part of their sovereignty, and thus permitting intervention to redress those rights where violated“ (S. 17).

Wenigstens dieses Beharren auf dem geltenden Völkerrecht hat Abiew mit den *Nichtinterventionisten* gemeinsam – wenn diese auch zur gegensätzlichen Schlussfolgerung hinsichtlich der völkerrechtlichen Legitimität „humanitärer Interventionen“ kommen. Norman Paech, der sich im Gegensatz zu Abiew der schwierigen Frage stellt, ob man Gewalt anwenden sollte, um Gewalt zu verhindern, konstatiert, es gebe einen klaren Vorrang des internationalen Gewaltverbots vor dem Menschenrechtsschutz in der UN-Charta (Paech 1999: 88 f.). Auch ein Wandel der Rechtspraxis, der „humanitäre Interventionen“ als dritte Ausnahme vom internationalen Gewaltverbot neben dem Recht auf Selbstverteidigung und Sicherheitsratsmaßnahmen bei Bedrohungen des Weltfriedens etablierte, sei trotz des Kosovo-Krieges nicht wirklich feststellbar (ebd., S. 91 f.). Noch weiter geht Hans Koechler, der selbst im existierenden Völkerrecht ein verstecktes *ius ad bellum* walten sieht, da die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates mit ihrem Vetorecht letztlich Maßnahmen, die sich im Falle einer Aggression gegen sie selbst richteten, verhindern könnten. „Humanitäre Interventionen“ als *offene* Rückkehr einer Sprache vom *gerechten Krieg* lehnt Koechler grundsätzlich ab, da es im Falle solcher Interventionen keine Garantie für Unparteilichkeit der militärisch Handelnden und somit keine moralische Alternative zum Prinzip der Nichtintervention gebe (Koechler 2001: 19 ff., 46 f.).

Trotz der beiden gegensätzlichen Grundpositionen leugnet auch ein überzeugter *Nichtinterventionist* wie Norman Paech nicht den erschreckenden Zustand der Menschenrechtswirklichkeit und lässt sich im Hinblick auf eine durch Gewohnheitsrecht entstehende Praxis „humanitärer Interventionen“ zumindest auf die Möglichkeit eng gefasster Regeln ein (Paech 1999: 100 ff.). Umgekehrt weiß der *Interventionist* Glennon um die Gefahren unilateraler und von Macht- und Eigeninteressen getriebener Interventionen (Glennon 1999: 4 f.). Und Michael Walzer räumt ein, dass sich die Idee „humanitärer Interventionen“ in der sozialen Wirklichkeit meist als „rationale for imperial expansion“ äußerte. Deshalb fordert der Philosoph wohl auch emphatisch die *öffentliche* Diskussion der Bürger über Fragen des militärischen Menschenrechtsschutzes ein (Walzer 2000a: xi, xvi). Damit zeigt Walzer, dass sich das Dilemma zwischen Souveränität und Menschenrechten nicht ohne die zusätzliche Frage nach inter- bzw. transnationaler Demokratie und deren Voraussetzungen erörtern lässt. Hierin wiederum ist sich Walzer einig mit dem *Nichtinterventionisten* Hans Koechler, der die Abwesenheit jeglicher für demokratische Politik-Verfahren fundamentaler „checks and balances“ in den gegenwärtigen internationalen Machtstrukturen beklagt (Koechler 2001: 40 f.).

In den Ambivalenzen *interventionistischer* und *nichtinterventionistischer* Positionen zu „humanitären Interventionen“, in ihren Verwischungen und Übergängen, offenbart sich die wirkliche Tiefe des Spannungsverhältnisses zwischen Menschenrechten, Souveränität und Demokratie – und das Ausmaß des Dilemmas, auf das letztlich *alle* am Diskurs Beteiligten stoßen und das sie somit zugleich immer wieder neu konstruieren.

## 1.2.4 Die Kosovo-Debatte

In der Beurteilung des konkreten Einzelfalls Kosovo-Krieg als Beispiel für eine „humanitäre Intervention“ reproduziert sich im wissenschaftlichen Diskurs die Spaltung zwischen *Interventionisten* und *Nichtinterventionisten*. Die Debattentypologie fördert dabei ein Kontinuum der Positionen zu Tage, die von einer *klaren Ablehnung des NATO-Unternehmens* (1) über die *Anerkennung eines absoluten Ausnahmefalls der Intervention ohne UN-Mandat* (2) bis zur *Befürwortung einer sich langsam entwickelnden neuen völkergewohnheitsrechtlichen Praxis* (3) und schließlich der *Forderung nach klaren Kriterien für ein Recht auf „humanitäre Interventionen“* (4) reichen (Stromseth 2003: 241 ff.). Jane Stromseth fasst die Debatte zwar in normativer Absicht zusammen; ihre Typologie ist aber durchaus auch in empirisch-analytischer Hinsicht zur Charakterisierung der einzelnen Positionen fruchtbar.

Stromseth selbst plädiert für eine sich langsam entwickelnde neue völkergewohnheitsrechtliche Praxis als Konsequenz des Kosovo-Kriegs (3). Klare Kriterien für ein Recht auf „humanitäre Interventionen“ (4) – seien sie nun in Rechtsnormen kodifiziert oder leiteten sich aus der Praxis ab – lehnt sie allerdings ab, da die jeweiligen Akteure stets sorgfältig zwischen verschiedenen Zielen, dem internationalen Gewaltverbot, der Einbindung oder Nicht-Einbindung des UN-Sicherheitsrates und dem Menschenrechtsschutz, abzuwägen hätten. „The goal of resolving conflicts between such principles abstractly in advance in a doctrinal formulation, and thus delineating a legal right of intervening is in tension with the usually messy, complicated, and uncertain way in which conflicts actually present themselves.“ Ein Recht auf „humanitäre Interventionen“ könnte zudem eine weitere doktrinaire Basis für politische Akteure schaffen, öfter Gewalt „in less compelling circumstances than at present“ einzusetzen (ebd.: 256 f.).

Diese Argumente, so muss man allerdings feststellen, taugen nicht wirklich dazu, klar definierte Regeln für zukünftige „humanitäre Interventionen“ abzulehnen. Denn dass der konkrete Fall immer komplexer und verworrener ist, als es das Recht im Voraus definieren kann, wie

Stromseth ausführt, ist eine Binsenweisheit, die für jegliches Verhältnis zwischen Recht und Lebenswirklichkeit gilt. Dies spricht mithin weder gegen die oben erwähnte Position (3) noch gegen Position (4), allerdings auch nicht unbedingt *für* einen der beiden Ansätze. Und ob nun, wie Stromseth hervorhebt, ein völkergewohnheitsrechtlicher Rechtswandel wirklich weniger Möglichkeiten zum Missbrauch „humanitärer Interventionen“ für imperialistische Expansionsinteressen eines Staates oder eines Staatenbündnisses bietet als eine kodifizierte Doktrin, ist überhaupt nicht ausgemacht. Hier käme es eben auf die konkreten Regelungen an, auf die sich die internationale Gemeinschaft im Falle „humanitärer Interventionen“ einigen würde. Dazu könnte ja schließlich der grundsätzliche Vorrang der *Nichtinterventionsnorm* der UN-Charta zählen – und damit die Einigung auf „humanitäre Interventionen“ als absolute Ausnahme von diesem Kernprinzip. Zuvor muss man sich allerdings schon entscheiden, ob man „humanitäre Interventionen“ – unter welchen Umständen auch immer – befürwortet oder nicht. Und um die Antwort auf diese Frage windet sich Jane Stromseth in ihrem Debattenbeitrag herum.

Diese Verlegenheit ist exemplarisch für einige Autoren, die den Kosovo-Krieg in seiner Bedeutung für die Völkerrechtsentwicklung evaluiert haben. So versucht Bruno Simma verzweifelt, die NATO-Aktionen mit den Bestimmungen der UN-Charta zu vereinbaren, indem er betont: „In the present author's view, only a thin red line separates NATO's action on Kosovo from international legality“ (Simma 1999: 22). Im Sinne von Jane Stromseths Debattentypologie ließe sich diese Stellungnahme als ein Plädoyer für Position (2) verstehen, wonach die NATO-Intervention als eine absolute Ausnahme vom internationalen Recht zu gelten habe. Damit weiß sich der Völkerrechtler Simma einig mit den handelnden politischen Akteuren, die überwiegend versuchten, die Tragweite ihres Handelns während des Kosovo-Krieges herunterzuspielen, und immer wieder ihre ideologische Nähe zur UN hervorhoben – bis hin zum damaligen deutschen Außenminister Fischer, der davor warnte, in der Kosovo-Intervention einen „Präzedenzfall“ zu sehen (Stromseth 2003: 239).

Selbst wenn man von einer gewissen Spannung zwischen dem internationalen Gewaltverbot und dem Bezug auf die Wahrung der Menschenrechte in den Artikeln 55 und 56 der UN-Charta ausgeht (Preuß 1999: 823) – Antonio Cassese, zu jener Zeit Vorsitzender Richter beim UN-Tribunal für Ex-Jugoslawien, spricht doch das Offensichtliche aus, wenn er betont, dass es sich beim Vorgehen der NATO im Fall Kosovo um einen deutlichen Bruch des existierenden Völkerrechts gehandelt ha-

be.<sup>12</sup> Falls sich daraus eine weitere Ausnahme vom Gewaltverbot in der UN-Charta entwickle, so müssten (hier unilateral verstandene) „humanitäre Interventionen“ jenseits einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat aber klaren Regeln unterworfen werden; unter anderem müssten die Interventionsmächte so schnell wie möglich wieder zur UN-Autorität zurückkehren (Cassese 1999: 29) – ein Plädoyer im Sinne von Position (4) nach Jane Stromseths Debattentypologie.

Wie Cassese sieht auch Jonathan I. Charney keinerlei Möglichkeiten, die Vorgänge im Kosovo mit dem existierenden Völkerrecht zu vereinbaren; eine Rechtsevolution hin zu kodifizierten „humanitären Interventionen“ lehnt er gleichwohl ebenso ab. Charney betont, zumindest als die *Kosovo Verification Mission* (KVM) im Oktober 1998 ins Kosovo entsandt worden sei (s. o.), habe es bis zum Abzug der Beobachter im März 1999 – mit Ausnahme des (umstrittenen) Massakers in Racak – keinen einzigen Fall gegeben, in dem eine größere Anzahl von Menschen umgekommen sei. Hinsichtlich des NATO-Krieges resümiert Charney dementsprechend: „If this action stands for the right of foreign states to intervene in the absence of proof that widespread grave violations of international human rights are being committed, it leaves the door open for hegemonic states to use force for purposes clearly incompatible with international law“ (Charney 1999: 839 ff.). Damit reiht sich Charney ins Lager der Kosovo-Kriegsgegner, der *Nichtinterventionisten*, ein (Position (1) nach Stromseths Debattentypologie).

Die Argumente dieser Fraktion sind bei Noam Chomsky gut gebündelt – auch wenn man hier vom notorischen Anti-Amerikanismus des Autors absehen muss. Chomsky wirft der NATO mit Blick auf während des Krieges gestiegene Flüchtlingszahlen im Kosovo vor, das Militärbündnis habe mit seiner Intervention die Menschenrechtssituation in der südserbischen Provinz eher verschlimmert – und dies in vollem Bewusstsein, wie Chomsky mit einem Zitat des kommandierenden Generals der NATO belegt, wonach die Intensivierung der „ethnischen Säuberungen“ mit dem Beginn der Luftangriffe „vorhersehbar“ gewesen sei (Chomsky 2000: 30, 35 ff.). Zudem qualifiziere die Intervention die Kosovo-Albaner als „wertvolle Opfer“ und stempelte zum Beispiel die Kurden, zu deren Gunsten niemand gegen die Türkei vorgehe, zu „wertlosen Opfern“. Der Westen messe also letztlich mit zweierlei Maß (ebd.: 15 ff., 242 f.). Diese Aussage gelte gleichwohl nur, wenn es sich beim Kosovo-Krieg wirklich um eine Intervention aus rein humanitären Motiven

12 Schon die Entstehungsgeschichte der Vereinten Nationen zeigt ja ganz deutlich, dass im modernen Völkerrecht nach 1945 der – durch Gewaltverbot geschützten – staatlichen Souveränität ein klarer Primat über die Menschenrechte eingeräumt wurde (s. o.).

gehandelt habe, wovon keine Rede sein könne. Der Verweis auf mögliche geostrategische, ökonomische oder die „imperialen Ordnungsinteressen“ (Paech 2007: 266) des Westens – vor allem der USA – ist typisch für die *Nichtinterventionisten* (s. auch Zolo 2002: 53 f.). Dabei hat der Schöpfer der „Théorie de L'intervention d'humanité“, Antoine Rougier, bereits 1910 erkannt, dass das Erfordernis einer Uneigennützigkeit der intervenierenden Macht in der Praxis nicht einzuhalten ist (Rougier 1910: 502 f., 525 f.). Und auch der *Interventionist* Michael Walzer betont: „A pure moral will doesn't exist in political life, and it shouldn't be necessary to pretend that kind of purity. [...] The victims of massacre or 'ethnic cleansing' are very lucky if a neighboring state, or a coalition of states, has more than one reason to rescue them“ (Walzer 2002: 26 f.).

Mit ihrer Kritik an der Interessengebundenheit der militärisch eingreifenden Mächte folgen die *Nichtinterventionisten* im Umkehrschluss der normativen Maßgabe, humanitäre Motive müssten im Handeln der Interventionsmacht einen Eigenwert besitzen und dürften nicht lediglich vorgeschoben sein, was aber praktisch nicht nachzuweisen ist. Deshalb werden wiederum die Interventionsmächte für ihre handfesten Eigeninteressen kritisiert – ein klassischer Zirkelschluss.

Plausibler klingen die Argumente der *Nichtinterventionisten* freilich, wenn sie die *Effekte* des NATO-Vorgehens im Kosovo-Konflikt betreffen. So bemängelt Chomsky zu Recht, die demokratischen kosovo-albanischen Kräfte um Ibrahim Rugova seien von der NATO nicht genügend unterstützt worden (Chomsky 2000: 192 f.), und sieht insgesamt die realistische Gefahr, dass sich der „neue militärische Humanismus“ gegen die kleinen, schwachen Staaten von geringem internationalen Gewicht richte; vor allem gegen diejenigen, die keine gefährlichen Massenvernichtungswaffen besäßen, um den „welthegemonialen“ westlichen Akteuren wirklich gefährlich zu werden (ebd.: 204).

Da die *Nichtinterventionisten* jeglichen internationalen Rechtswandel hin zu der Möglichkeit „humanitärer Interventionen“ unter dem Eindruck des Kosovo-Krieges ablehnen und sie sich dabei nur allzu oft auf die Bestimmungen der UN-Charta stützen, verpassen sie ihren Argumenten oft einen *rechtspositivistischen* Anstrich. So impliziert Paech, er halte die gegenwärtigen oligarchischen UN-Strukturen für ausreichend, wenn er die Begründung der NATO, ihr Angriff auf Jugoslawien wäre im Sicherheitsrat durch das Veto Russlands und Chinas torpediert worden, in einem Einschub folgendermaßen kommentiert: „[...] für diesen Fall hat die UNO nicht ohne Grund die Undurchführbarkeit der Maßnahmen bestimmt [...]“ (Paech 2007: 272). Die Ächtung *gerechter Gründe für Kriege* im modernen Völkerrecht seit 1945 kann man natürlich auch normativ begründen, wie Danilo Zolo, der hervorhebt, Kriegs-

gewalt im Namen von Menschenrechten dürfe es nicht geben, wenn man dafür in Kauf nehmen muss, auch Unschuldige zu töten, da dies dem *Habeas-corpus*-Gedanken widerspreche (Zolo 2002: 87 ff.).

Im Endeffekt jedoch könnte der Rückzug auf das *Nichtinterventionsprinzip* zu einer fatalen Konsequenz führen, die Habermas in seinem umstrittenen Aufmacher zum Kosovo-Krieg für die Wochenzeitung *Die Zeit* aufzeigt.<sup>13</sup> Das von Habermas favorisierte „kosmopolitische Recht der Weltbürger“ stellt nämlich die „Unabhängigkeit des Nationalstaates zur Disposition“. Auf der Grundlage der in der UN-Charta festgeschriebenen „sovereign equality“ hätten die demokratischen Verfassungsstaaten „die große zivilisatorische Leistung einer rechtlichen Zähmung der politischen Gewalt [...] erreicht“. Die Frage nun, ob der „weltbürgerliche Zustand“ als Ideal „auf den Eigensinn einer politischen Gewalt“ stößt, „der unauslöschlich der Antrieb zur kollektiven Selbstbehauptung eines partikularen Gemeinwesens eingeschrieben ist“, sei „der realistische Stachel im Fleisch der Menschenrechtspolitik“ (Habermas 2001a: 32 f.). Den Realismus in der Lehre der Internationalen Beziehungen, auf den er hier anspielt, verfolgt Habermas letztlich auf Carl Schmitts totales Souveränitätskonzept zurück. Damit ist der Scheideweg angezeigt, an dem die Weltpolitik heute steht: Schafft sie es, die Rechtsgarantien des Nationalstaates auch auf inter- bzw. transnationale Ebene zu übertragen, was zumindest eine Transformation der bisherigen Souveränitätskategorie erforderlich machte, oder verharrt sie im „Eigensinn politischer Gewalt“, die dem dezisionistischen Schmittschen Begriff von Souveränität zueigen ist? Mit dieser Zuspitzung gelingt es Habermas, innerhalb des wissenschaftlichen Diskurses über den Kosovo-Krieg eine der seltenen Anknüpfungspunkte für eine Debatte über demokratische Strukturen jenseits des Nationalstaates aufzuzeigen.

Mag es auch noch so verständlich sein, dass die *Nichtinterventionisten* vor „humanitären Interventionen“ zurückschrecken, weil diese Gewalt legitimieren, um Gewalt zu verhindern – sie begeben sich in ihrem Rückzug auf das geltende Prinzip der Nichtintervention der Möglichkeit, internationales Völkerrecht als *transnationales Weltbürgerrecht* weiterzudenken. Sicherlich muss man sich die Frage stellen, ob ein Recht jenseits des Nationalstaates aus Gewaltanwendung entstehen kann. Faktisch gibt aber das im Völkerrecht geltende Souveränitätsprin-

13 Habermas äußert sich zum Kosovo-Krieg keinesfalls so zustimmend, wie ihm dies zum Beispiel Norman Paech unterstellt (Paech 2007: 273 f.). So bezweifelt er offen die Alternativlosigkeit des bewaffneten Angriffs auf (Ex-)Jugoslawien, die Verhältnismäßigkeit der militärischen Mittel und die politischen Ziele der Intervention, die „diffus“ geworden seien (Habermas 2001a: 30 ff.).

zip den Staaten freie Hand im Umgang mit ihren Bürgern. So lässt sich *transnationales* Recht über den Status quo hinaus nicht entwickeln.

### **1.2.5 Inwieweit taugen „humanitäre Interventionen“ zur Konfliktlösung?**

Den Kosovo-Krieg als Vorboten einer kosmopolitischen Ära oder auch nur als zukunftsweisendes Beispiel für „humanitäre Interventionen“ zu deuten, mittels derer globale Grundrechte durchgesetzt werden könnten, wäre nicht angemessen. Die Zweifel beziehen sich zum einen darauf, *wie* der Krieg geführt wurde. So setzte die NATO Uranmunition und Streubomben ein, nahm immense Flüchtlingsströme in Kauf, bombardierte zivile Ziele wie etwa das Rundfunkgebäude in Belgrad (The Independent International Commission on Kosovo: 1 ff., 289) und betätigte sich generell faktisch als die Luftwaffe der UCK. Doch es ist ebenso fraglich, *ob* der Krieg überhaupt hätte geführt werden müssen, da einerseits die NATO durch ihre Verhandlungsvorgaben in Rambouillet friedliche Lösungen praktisch verunmöglichte und die menschenrechtliche Situation im Kosovo andererseits ein solch massives Mittel wie einen Luftkrieg wohl nicht gerechtfertigt hat.

Bei der Bewertung menschenrechtlicher Notlagen – daran gemahnt das (Negativ-)Beispiel Kosovo eindringlich – spielt die *Öffentlichkeit von Informationen* eine zentrale Rolle. Heinz Loquai weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass etwa dem Auswärtigen Amt und dem Verteidigungsministerium die detaillierte Berichterstattung der OSZE aus dem Kosovo sowie der deutschen Botschaft in Belgrad vorlag, die relevanten Informationen aber einseitig und verzerrt wiedergegeben und von den Medien nicht kritisch hinterfragt wurden (Loquai 2000: 161 f.).

Über die Zweifel an Sinn und Ausführung des NATO-Krieges hinaus ist es allerdings unerlässlich, den Blick auf die *Effektivität* einer „humanitären Intervention“ (Stromseth 2003: 269) – wie im Kosovo – zu richten. Denn das Ende der NATO-Bombardements hat keineswegs dazu geführt, dass die Spannungen in der Provinz aufhörten. Nach dem Juni 1999 waren es nun eben Angehörige der serbischen Minderheit und die im Kosovo lebenden Roma, die sich Angriffen seitens der ethnisch albanischen Mehrheit ausgesetzt sahen – Angriffen, welche die nach dem Krieg im Kosovo stationierte NATO-Truppe nicht verhinderte. Die Verwaltung des UNO-Protectorates, unter dem das Kosovo nach Ende des Krieges stand, hat nicht nur aus der Sicherheitsrats-Resolution 1244 hervorgehende große Machtbefugnisse, die lokale Partizipation erschweren, sondern die UN-Verantwortlichen paktieren bisweilen gar mit Kriminellen, um die Provinz zu regieren (Mappes-Niediek 2007: 281). Un-

ter anderem ließ die verantwortliche Mission der UN, UNMIK, den Clan-Chef und ehemaligen Kosovo-Ministerpräsidenten Ramush Haradinaj bei den Parlamentswahlen im September 2007 antreten, obwohl Haradinaj zu dem damaligen Zeitpunkt wegen Verschleppung und Ermordung von Zivilisten im Kosovo zwischen 1998 und 1999 vor dem Haager Kriegsverbrechertribunal angeklagt war (Reljic 2008: 87).

Auch die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo am 17. Februar 2008 hat die grundlegenden politischen Konflikte in der Region nicht gelöst. Die neue Republik wurde nicht einmal von allen EU-Staaten anerkannt; Serbien und seine Schutzmacht Russland sprachen sich sogar vehement gegen ein unabhängiges Kosovo aus. Schon in den im März 2007 gescheiterten Gesprächen des UN-Sondergesandten Matti Ahtisaari prallten die unterschiedlichen Positionen von Serben und Kosovo-Albanern unversöhnlich aufeinander.<sup>14</sup> Der Zwergenstaat, in den die EU über 2000 Experten zum Aufbau eines Rechtsstaates entsandt hat, wird wohl noch lange geprägt sein von der Verquickung mafiöser mit offiziellen Strukturen, Armut und horrender Arbeitslosigkeit, Drogenhandel sowie den politischen Parallelstrukturen in den serbischen Enklaven, wie ein gründlich recherchierter Spiegel-Artikel von Walter Mayr vermuten lässt (Ausgabe Nr. 17 vom 21.4.2008, S. 128-138).

Das Fallbeispiel Kosovo zeigt also: eine „humanitäre Intervention“ endet nicht beim Einsatz militärischer Gewalt. Der von Habermas angestrebte „weltbürgerliche Zustand“ muss global verankerte Grundrechte auch durchsetzbar machen. In bestimmten Fällen könnte hierfür der Einsatz militärischer Gewalt erforderlich werden, und es scheint beinahe unerlässlich zu sein, dass sich die internationale Gemeinschaft hierfür auf ein Regelwerk einigt. Dass die Kriterien für „humanitäre Interventionen“ sehr eng gefasst sein müssen, bestreiten nicht einmal die *Interventionisten* in der Debatte über Militäroperationen zum Menschenrechtsschutz und das konkrete Beispiel Kosovo.<sup>15</sup> So ist mit einem Kriterien-

14 Ahtisaari hat für das Kosovo eine Unabhängigkeit unter internationaler Aufsicht vorgeschlagen (www.unosek.org [Stand: 28.05.2008]) – eine Struktur, die bereits die auf Initiative der schwedischen Regierung entstandene Independent International Commission on Kosovo in dem von ihr herausgegebenen Bericht im Jahr 2000 empfahl (263 ff.). Die Bestimmungen des Ahtisaari-Plans sind mittlerweile Teil der im Juni 2008 in Kraft getretenen kosovarischen Verfassung.

15 In Anlehnung an einen Vorschlag des Dänischen Instituts für Internationale Angelegenheiten entwickelt beispielsweise die Independent International Commission on Kosovo ein Prinzipienraster, nach dem bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Zusammenbrechen staatlicher Strukturen vor Beginn „humanitärer Interventionen“ jenseits des UN-Systems zunächst nicht-militärische Mittel ausgeschöpft sein müssen und sich die In-

katalog auch die schwierige Frage verbunden, welche Menschenrechtsverletzungen in welchem Ausmaß ein (möglichst multilaterales) militärisches Eingreifen rechtfertigen.

### 1.3 Der ICC und die USA

Bei all den schillernden Ambivalenzen, die mit dem Begriff und der Geschichte der „humanitären Intervention“ verbunden sind, deutet das Beispiel des Kosovo-Krieges doch zunächst auf die zunehmende Bedeutung des Menschenrechtsschutzes in der internationalen Politik hin – eine Entwicklung, die das bisherige Konzept nationalstaatlicher Souveränität und „innerer Staatsangelegenheiten“ überflüssig zu machen scheint; nicht zuletzt mit der problematischen Folge, dass nur die „Schwächsten“ im Staatesgefüge Interventionen zu befürchten haben. In diesem Sinn tritt mit dem sich andeutenden Primat der Menschenrechte wieder eine reine Herrschaftslogik an die Stelle (formaler) rechtlicher Gleichberechtigung aller Staaten. Das nun zu erörternde zweite Fallbeispiel, der *Internationale Strafgerichtshof (ICC)* und die zuerst reservierte, dann offen ablehnende Haltung der USA zu dieser Institution, zeigt aber, dass die Tendenz „Menschenrechte vor Souveränität“ gar nicht so eindeutig zu belegen ist. Denn im Namen ihrer nationalstaatlichen Souveränität blockieren die mächtigen USA weitgehende transnationale Befugnisse des Gerichts. Nicht zuletzt ist der Widerstreit zwischen den beiden Kategorien im ICC-Statut selbst angelegt – sind doch Chefankläger und Richter letztlich auf Kooperation mit nationalen Behörden angewiesen, die für die verfolgten gravierenden (Menschenrechts-)Verletzungen gerade *verantwortlich zeichnen*.

#### 1.3.1 Das Rom-Statut und der beschränkte Sinn internationaler Strafgerichtsbarkeit

Die Bemühungen um internationale Strafjustiz gehen bis ins Jahr 1919 zurück. Der Versailler Vertrag sah eigentlich ein aus fünf Richtern bestehendes Tribunal vor, das über den deutschen Kaiser als Verantwortlichen für den Ersten Weltkrieg richten sollte. Doch dieses Tribunal wurde ebenso wenig wie ein 1937 vom Völkerbund (*League of Nations*) gebilligter Strafgerichtshof speziell für terroristische Verbrechen eingesetzt. Ein ständiger internationaler Gerichtshof, der auch für Kriegsver-

---

terventionsmächte noch viel strikter an das *ius in bello* halten müssen als bei „standard military operations“ (192 ff.).

brechen zuständig sein sollte, wurde 1920 von der Generalversammlung des Völkerbundes zurückgewiesen (Cassese 2002: 4 f.). Erst nach dem Zweiten Weltkrieg erfuhr die Idee weltweiter strafrechtlicher Verantwortlichkeit politisch handelnder Individuen einen entscheidenden Schub. Die alliierten Militärprozesse in Tokio und vor allem Nürnberg gegen hohe Verantwortliche der diktatorischen Regime in Deutschland und Japan kann man tatsächlich als Präzedenzfälle für den internationalen Umgang mit „Makrokriminalität“<sup>16</sup> ansehen. Dabei stand der im Umfeld des Nürnberger Tribunals geprägte Straftatbestands-Begriff „*crimes against humanity*“ – eine wirklich neue juristische Formel – gleichwohl nicht im Mittelpunkt der Verhandlungen. Die Alliierten waren vor allem an der Verurteilung des Angriffskrieges („*crimes against peace*“) interessiert (Tucker 2001: 71 f.), womit sie das (letztlich) klassische Souveränitätskonzept der UN-Charta vorwegnahmen, das ein *ius ad bellum* kriminalisiert und dies aus der unantastbaren territorialen Integrität eines souveränen Staates heraus begründet. Aus dem gleichen Impuls kann man dann die Einmischung anderer Staaten, Organisationen oder Mächte in „innere Angelegenheiten“ verbieten, wie in Art. 2 (7) der UN-Charta niedergelegt.

Dessen ungeachtet markieren die Militärtribunale der Alliierten einen Meilenstein in der Entwicklung internationalen Strafrechts, weil sie als supranationale Instanzen das bisherige – nicht zuletzt aus dem klassischen Souveränitätskonzept abgeleitete – Monopol von (National-) Staaten brachen, zum Beispiel Kriegsverbrechen zu verfolgen. Und mit der Schaffung neuer Rechtsnormen wie der persönlichen Verantwortlichkeit der Staatsführer (Cassese 2002: 8) eröffneten die Nachkriegsprozesse zumindest die Möglichkeit „eines durch die Souveränität der Staaten hindurch greifenden Rechts“ – man könnte auch sagen: eines *transnationalen* Rechts –, als dessen wichtigste Konsequenz Habermas „die persönliche Haftung von Funktionären für ihre in Staats- und Kriegsdiensten begangenen Verbrechen“ bezeichnet (Habermas 2001a: 28).

Die mit der Block-Konfrontation des Kalten Krieges einhergehende starre weltpolitische Bipolarität festigte dann allerdings das *Nichtinterventionsprinzip* und verhinderte so auch die Schaffung einer permanenten internationalen Strafgerichtsbarkeit, die zumindest ein Stück weit auf

16 Der Kriminologe Herbert Jäger versteht unter diesem Begriff „Erscheinungsformen der Kriminalität, bei denen das individuelle Handeln nicht als isolierte Tat und punktuell Ereignis denkbar ist, sondern nur als Teil eines kollektiven Aktionszusammenhangs. Hauptbeispiele sind Völkermord, Kriegsverbrechen, Massenvernichtung und Staatsterrorismus“ (zit. n. Biegi 2004: 18).

die nationale Souveränität brechende Kompetenzen angewiesen ist. Bemühungen, die Erfahrungen aus Nürnberg und Tokio zu verstetigen, gab es auf UN-Ebene durchaus. Anfang der 1950er Jahre verliefen die auf einem Bericht der *International Law Commission (ILC)* beruhenden Pläne für internationale Strafrechtsprinzipien allerdings im Sand. Erst 1989 fand das Thema in der Weltpolitik wieder Beachtung. Damals schlug Trinidad/Tobago in der UN-Generalversammlung die Einrichtung eines Strafgerichtshofes vor, der sich dem Problem des Drogenhandels widmen sollte (Cassese 2002: 9 ff.). Die Anregung des kleinen Karibik-Staates ließ Überlegungen zu einer generellen internationalen Gerichtsbarkeit wiederaufleben, was schließlich 1992 die Generalversammlung dazu bewog, die *ILC* erneut mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Statut-Entwurfs zu beauftragen.

Inzwischen war mit dem Ende der Block-Konfrontation auch wieder die Sensibilität der internationalen Gemeinschaft, vor allem des Westens, für individuelles Völkerstrafrecht gewachsen. So forderten etwa Margaret Thatcher und George Bush sen. während des Irak-Krieges von 1990/91, Saddam Hussein müsse für die Kuwait-Annexion strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden (Biegi 2004: 72). 1993 und 1994 schließlich erkannte der UN-Sicherheitsrat mit der Einrichtung der Sondertribunale für Ex-Jugoslawien und Ruanda in der Form von Nebenorganen der UN die Notwendigkeit strafrechtlicher Verfolgung in Ausnahmezuständen an.

Die Entwicklung zu einer permanenten Gerichtsbarkeit ging derweil weiter. Nach den Vorarbeiten der *ILC* berief die UN-Generalversammlung im Dezember 1996 eine Staatenkonferenz ein, die im Juli 1998 mit dem Ziel, sich auf ein Statut für einen internationalen Strafgerichtshof zu einigen, in Rom abgehalten wurde.<sup>17</sup> Das Vorgehen zielte auf einen internationalen Vertrag, da für die realpolitisch aussichtslose Alternative – die Schaffung eines neuen, von konkreten Friedensbedrohungen unabhängigen UN-Organs für Strafrecht – die Zweidrittelmehrheit der UN-Mitglieder und dabei die Zustimmung der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat erforderlich gewesen wäre (Biegi 2004: 105 f.). Am 17. Juli 1998 nahm die Mehrheit der Konferenz-Staaten das Statut für den ICC an – unter anderem gegen die Stimme der USA. Nach der sechzigsten Ratifikation trat das Statut im Juli 2002 in Kraft, seit dem Frühjahr 2003 ist das Gericht arbeitsfähig.

Das Rom-Statut zählt vier Straftatbestände auf: erstens Völkermord (implizit angelehnt an die Genozid-Konvention von 1948); zweitens

---

17 Analysen, Kommentare und Berichte zu den Verhandlungen in Rom finden sich in Lee 1999.

Verbrechen gegen die Menschlichkeit (diese umfassen Mord, Versklavung, Folter, Deportation, erzwungene Kindsaustragung, erzwungene Sterilisation, Vergewaltigung, Apartheid); drittens Kriegsverbrechen gemäß der Genfer Konventionen und der Haager Landkriegsordnung (hier besteht für Vertragsstaaten allerdings eine siebenjährige Ausnahme von der Strafverfolgung); und viertens Angriffskrieg. Da sich die Konferenzteilnehmer nicht auf eine einheitliche Definition einer „Aggression“ verständigen konnten, ist der letzte Tatbestand bis zu einer Überprüfungskonferenz im Jahr 2010 noch nicht justiziabel (Art. 5-8 des *Rome Statute of the International Criminal Court*). Die Jurisdiktion des Gerichtshofes erstreckt sich entweder auf das Territorium eines Vertragsstaates, auf dem das betreffende Verbrechen begangen wurde, oder auf den Vertragsstaat, dem der Täter angehört (Art. 12). Tätig werden kann der ICC, wenn dem Ankläger eine „situation“ von einer staatlichen Vertragspartei oder vom UN-Sicherheitsrat angetragen wird. Zudem kann der Ankläger auch von sich aus ermitteln (Art. 13).<sup>18</sup>

Bevor er überhaupt ein Verfahren aufnehmen kann, ist der Ankläger allerdings verpflichtet zu prüfen, ob nicht auch (national-)staatliche Verfolgung eines mutmaßlichen Verbrechens möglich ist. Dieses so genannte *Komplementaritätsprinzip*, das dem ICC-Statut zugrunde liegt und den Primat nationaler über internationale Jurisdiktion festschreibt, beinhaltet zwar durchaus die Möglichkeit indirekter Durchsetzung der internationalen Rechtsnormen, indem Staaten Bestimmungen des Völkerstrafrechts in ihr nationales Rechtssystem integrieren, was nach der Verabschiedung des Rom-Statuts auch vielfach geschehen ist (Stempel 2005: 38). Jedoch können sich Staaten, die im Fall der „Makrokriminalität“ regelmäßig in international justiziable Verbrechen involviert sind oder diese gar organisiert haben, durch Scheinprozesse, milde Bestrafungen und „Bauernopfer“ relativ problemlos aus der Affäre ziehen. Auch die Verpflichtung der Vertragsstaaten, mit dem ICC zu kooperieren – und darauf wird der Strafgerichtshof wohl stets angewiesen sein –, ist kein Garant für effektive Aufklärung von Makro-Straftaten. Denn dem ICC stehen bei Nicht-Kooperation keine wirklich durchgreifenden Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung – besonders nicht, wenn es sich bei dem unwilligen Staat um ein permanentes Mitglied des UN-Sicherheitsrates handelt, der in einem solchen Fall zwar angerufen werden kann, durch ein Veto jedoch Sanktionen blockieren kann (ebd.: 37, 44 f.).

18 Zum Überblick über die ICC-Strukturen vgl. Schabas 2001 und Cassese/Gaeta/Jones 2002.

Doch nicht nur aus der institutionellen Struktur des ICC als *transnationale* Instanz, die von *Nationalstaaten* geschaffen und getragen wird, ergeben sich Defizite bei der Rechtsdurchsetzungsfähigkeit. Praktisch-politisch erschwert die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofes vor allem die Tatsache, dass viele große, „mächtige“ Staaten dem Statut nicht beigetreten sind – allen voran natürlich die USA. Daraus könnte man die Konsequenz ziehen – besser: hätte sie vor Inkrafttreten des Statuts ziehen können –, auf die Bedenken der US-Amerikaner (s. u.) einzugehen und, wie es die US-amerikanische Verhandlungsdelegation auf der Konferenz in Rom forderte, beispielsweise den UN-Sicherheitsratsmitgliedern zu einem größeren Einfluss im ICC-Gefüge zu verhelfen (Rieth 1999). Dann hätte man vielleicht die USA „im Boot“, doch die oligarchische Struktur des höchsten UN-Gremiums mitsamt den Veto-Befugnissen der ständigen Mitglieder würde einen Fortschritt hin zum „weltbürgerlichen Zustand“, den sich Jürgen Habermas wünscht, wohl verunmöglichen.

Ohnehin ist es unerlässlich, wie Jan Philipp Reemtsma auf den beschränkten Sinn internationaler Strafgerichtsbarkeit überhaupt hinzuweisen. Eine der nationalen vergleichbare Rechtsdurchsetzungsfähigkeit wäre nur dann wünschbar, wenn sich auf Weltebene tatsächlich ein Staat formierte, aus dem die Weltbürger dann nicht mehr flüchten könnten, wenn sie bedroht würden. Und ob die wenigen symbolischen Anklagen tatsächlich eine „abschreckende Wirkung“ haben, darf getrost bezweifelt werden. Trotz alledem kann man im Rom-Statut die ersten Anfänge eines Weltbürgerrechts entdecken, das einem als Weltbürger zukommt (das einem also weder verschafft noch aberkannt werden kann), und ICC-Fälle und -Urteile, vor allem aber deren weltweite öffentliche Diskussion, könnten das „internationale Normbewusstsein“ stärken helfen (Reemtsma 2001: 528 ff.).

Wer jegliches Unternehmen, internationales Strafrecht zu schaffen und durchzusetzen, letztlich als „Siegerjustiz“ abqualifiziert, so wie Danilo Zolo (2002: 99 ff.), der fällt auf die klassische Konzeption von Souveränität zurück – eine Souveränität, die im Zweifel auch über garantierte Grundrechte „souverän“ ist und in der fatalsten, dezisionistischen Form, die ihr Carl Schmitt verleiht, die Menschen verachtet und Gewalt verherrlicht.<sup>19</sup>

---

19 Tatsächlich bezieht sich Zolo in seiner Kritik an den Nürnberger Prozessen explizit auf Carl Schmitts Ausführungen zum Rückwirkungsverbot, welches das Tribunal verletzt habe. Besonders seltsam ist es, dass Zolo sein Buch „Invoking humanity“ („Chi dice umanità“ im italienischen Original), das sich hauptsächlich mit dem Kosovo-Krieg auseinandersetzt, nach einem Schmitt-Zitat benannt hat: „Wer Menschheit sagt, will betrü-

### I.3.2 Die US-Position zum ICC – von der Clinton- zur Bush-Administration

Dem klassischen Souveränitätspostulat der UN-Charta verhaftet blieben auch die USA in den Rom-Verhandlungen zum ICC-Statut. So weit sich die Clinton-Administration nur wenige Monate später im Fall Kosovo von dem Verbot, sich in „innere Angelegenheiten“ eines Staates einzumischen, entfernen sollte, so ablehnend verhielt sie sich gegenüber *transnationalen* Befugnissen des neuen internationalen Strafgerichtshofes. Obwohl die USA bei weitem nicht die einzigen waren, die das Rom-Statut in seiner beschlossenen Form ablehnten, hat das Verhalten des „Welthegemons“<sup>20</sup> die größte öffentliche und akademische Aufmerksamkeit erhalten.

Auf der multilateralen Staatenkonferenz in Rom wurde das ausgehandelte Statut am 17. Juli 1998 mehrheitlich angenommen – gegen die Stimme der US-Delegation. Diese hatte zuvor ohne klare strategische Vorgaben aus Washington auskommen müssen (Wedgwood 1998), was einerseits auf Streitigkeiten innerhalb der politischen Elite und führender US-Institutionen zurückzuführen ist. So befürworteten Clintons Weißes Haus und das State Department unter Madeleine Albright generell eine internationale Strafgerichtsbarkeit, während der republikanisch dominierte Kongress, dessen 2/3-Mehrheit für die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge nötig ist, und das Pentagon ICC-kritisch waren. Andererseits fiel in den Sommer 1998 die Lewinsky-Affäre, die Clinton politisch schwächte, weswegen sich seine Position in der Konferenz-Strategie nicht durchsetzen konnte (Biegi 2004: 125). Zwar unterzeichnete Clinton das Statut am letztmöglichen Tag, dem 31.12.2000, jedoch vor allem deshalb, um in einer ICC-Vorbereitungskommission weiterhin für US-amerikanische Änderungswünsche eintreten zu können.

---

gen.“ Wenn die weitgehend berechtigten Zweifel an der NATO-Intervention Zolo zu solch schillernden Generalisierungen treiben, muss dies skeptisch stimmen. Denn man kann durchaus gegen den Kosovo-Krieg sein und trotzdem für einen „weltbürgerlichen Zustand“ eintreten. Mit Carl Schmitts Argumentation geht Letzteres allerdings nicht.

- 20 Ich gehe hier zunächst von dem Hegemonie-Begriff aus, wie er überwiegend in den Internationalen Beziehungen verwendet wird, wonach er also Phänomene wie Vorherrschaft, Vormachtstellung und weltpolitische Dominanz bezeichnet. Bei Antonio Gramsci hingegen schließt Hegemonie immer den Konsens der Beherrschten ein. Als „letztes Mittel“ bleibt freilich auch der Zwang des Hegemons zur Herstellung des „hegemonialen Konsenses“ in Gramscis Konzeption präsent (Goldschmidt 2003: 263). Zur Übertragung des Hegemonie-Begriffs bei Gramsci auf die Erforschung internationaler Beziehungen siehe genauer Abschnitt II.2.1.

Auch wenn die Annahme des ICC-Statuts in Rom eine klare Niederlage für die US-amerikanische Verhandlungsdelegation war, hebt die Clinton-Regierungsberaterin Ruth Wedgwood doch hervor, dass viele US-Positionen in das Statut aufgenommen wurden. So erwähnt sie die Ausweitung der Rechtsprechung auf Bürgerkriege, also bisher „innere Staats-Angelegenheiten“, oder die Bestrafung von „*crimes against humanity*“ auch außerhalb von Kriegssituationen. Zudem hätten die US-Amerikaner Zugeständnisse erreicht, etwa beim Primat nationaler Gerichtsbarkeit oder bei der Einrichtung einer *Pre-Trial-Chamber*, die einer Verfahrensaufnahme vorgeschaltet werden muss (Wedgwood 1998: 22).

Die Fortschritte und Zugeständnisse konnten am Ende die Haupteinwände der US-Amerikaner gleichwohl nicht aufwiegen. Mandana Biegi nennt hier in ihrer umfassenden und detaillierten Studie zum ICC und zu den USA *vier Punkte* (Biegi 2004: 136 f.). *Erstens* stieß sich die US-Delegation an dem in Artikel 12 des Statuts festgelegten Territorialitäts- und Nationalitätsprinzip des ICC. Auf Grund ihrer massiven Truppenpräsenz im Ausland befürchteten die USA, dass ihre Soldaten als Angehörige eines Nichtvertragsstaates trotzdem von ICC-Anklagen betroffen sein könnten, wenn sie mutmaßlich Straftaten auf dem *Gebiet eines Vertragsstaates* begingen. Die US-Amerikaner argumentierten in Rom, die Ausdehnung der Rechtsprechung auf Nichtvertragsstaaten verstoße gegen die Wiener Konvention zum Vertragsrecht von 1969, wonach ein Vertrag keine Obligationen oder Rechte für einen dritten Staat ohne dessen Zustimmung beinhalten dürfe. Befürworter des Rom-Statuts weisen diese völkerrechtliche Argumentation allerdings zurück und führen das gewohnheitsrechtliche „Weltrechtspflegeprinzip“ an, das auch von den USA nicht bestritten wird und davon ausgeht, dass bestimmte schwerwiegende Straftaten – wie die im ICC-Statut aufgezählten – die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren und daher auch unabhängig von Tatort und Staatsangehörigkeit der Täter verfolgt werden dürfen (Kreß 2002: 1089 f.). Als besonders problematisch sah der Leiter der US-Delegation in Rom, David Scheffer, die Bestimmung des Artikels 12 (3) des ICC-Statuts an, der die ad-hoc-Unterwerfung eines Staates unter die Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofes ermöglicht. So könnten diktatorische Regime die USA etwa der Aggression beschuldigen, während der ICC die Massaker dieser Regime nicht aufklären dürfe, wenn die USA dem Statut nicht beiträten (Meißner 2005: 56 ff.). Scheffer favorisierte demgegenüber entweder eine Regelung, die vor ICC-Verfahren immer eine Zustimmung von in Straftaten involvierten Nichtvertragsstaaten vorsah, oder eine von der ICC-Verfolgung entbindende Erklärung eines Nichtvertragsstaates, es habe sich bei

vom ICC untersuchten Handlungen um „offizielle Staatsaktionen“ gehandelt (Scheffer 1999: 20).

In einem *zweiten Einwand* gegen die Verhandlungen über das Rom-Statut kritisierten die USA die geringen Einflussmöglichkeiten des UN-Sicherheitsrates, dem sie als permanentes Mitglied angehören, in den ICC-Strukturen. Zwar konnten die USA kein generelles Vetorecht des Sicherheitsrates gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof durchsetzen – Artikel 16 des Statuts sieht allerdings eine vom Sicherheitsrat zu verhängende Einjahressperre bei ICC-Fällen vor.

Den UN-Sicherheitsrat wollten die USA auch stärken, indem neben anderen Vertragsstaaten nur das höchste UN-Gremium dem ICC die Fälle zuweisen sollte. Mit dieser Forderung war beabsichtigt, den Ankläger in seiner Unabhängigkeit einzuschränken. Die Statut-Bestimmung, dass der Ankläger auch von sich aus Ermittlungen aufnehmen kann, stieß also auf einen *dritten US-Einwand*.

*Viertens* sprach sich die US-Delegation gegen die siebenjährige optionale Ausnahme von der Strafverfolgung in Sachen Kriegsverbrechen aus und forderte stattdessen einen „opt-out“-Zeitraum von zehn Jahren, der auch für „*crimes against humanity*“ gelten sollte. Der Straftatbestand Aggression sollte zudem ebenfalls erst nach zehn, und nicht, wie im Statut vorgesehen, bereits nach sieben Jahren definiert werden (Wedgwood 1998: 23). In diesem Zusammenhang wiesen die US-Amerikaner auch darauf hin, dass es laut UN-Charta allein dem UN-Sicherheitsrat zustehe, ein Ereignis überhaupt als Aggression zu definieren (Meißner 2005: 56 ff.).

Zwei weitere Einwände, die die USA in der Diskussion über den Internationalen Strafgerichtshof und dessen Struktur anführten, runden das Bild ab, dass die US-Amerikaner einerseits auf das UN-Charta-Prinzip der „sovereign equality“ und andererseits die Souveränität über die „inneren Staatsangelegenheiten“ rekurrten. So müsse für den ICC, der individuelle Handlungen unter Strafe stellt, die doch selten ohne staatliche Zusammenhänge möglich wären, dasselbe Prinzip zwischenstaatlicher Streiterledigung gelten wie für den *International Court of Justice*: nämlich der erforderliche *Konsens* der staatlichen Konfliktparteien (Kreß 2002: 1091). Und: Einem internationalen Gericht müssten sich US-Bürger gar nicht unterwerfen, da für ihre Taten laut US-Verfassung ausschließlich der *Supreme Court* der USA zuständig sei (Meißner 2005: 63 ff.).

Trotz des „Neins“ der Scheffer-Delegation in Rom lässt sich während Clintons Amtszeit das Fazit ziehen, die USA hätten sich den Bemühungen um eine internationale Strafgerichtsbarkeit gegenüber reserviert verhalten. Unter Clintons Nachfolger, George W. Bush, schlug die

skeptische, abwartende Einstellung nun in eine offene Obstruktionspolitik um. Im April 2002 nahm Bush in einem Brief an den UN-Generalsekretär zunächst die Unterschrift seines Amtsvorgängers unter das Rom-Statut zurück. Drei Monate später verabschiedete der Kongress den *American Service-Members' Protection Act (ASPA)* – ein Gesetz, das unter anderem US-amerikanischen Behörden die Kooperation mit dem ICC untersagte und den Präsidenten ermächtigte, Maßnahmen zu ergreifen, um vom ICC angeklagte Staatsbürger freizubekommen. Ab 2002 begannen die USA darüber hinaus damit, bilaterale Abkommen zu schließen, in dem sich die Vertragspartner verpflichteten, keine US-Staatsbürger an den ICC zu überstellen (Biegi 2004: 149 f., 154 f.). Die vorerst letzte Anstrengung, welche die Bush-Administration in Sachen ICC unternahm, bestand schließlich darin, die UN-Sicherheitsratsresolution 1422 vom 12. Juli 2002 zu initiieren. Demnach wurden Nichtvertragsparteien des ICC von dessen Strafverfolgung für zwei Jahre ausgeschlossen, wenn diese Staaten an einem von den Vereinten Nationen autorisierten Militäreinsatz beteiligt waren. Die USA beriefen sich hier auf den Artikel 16 des Rom-Statuts (s. o.), womit sie diese Bestimmung teleologisch ad absurdum führten. Denn die Norm sollte dem UN-Sicherheitsrat nur in Situationen, in denen zum Beispiel Friedensverhandlungen stattfinden, die Möglichkeit geben, durch Unterbindung der ICC-Rechtsprechung neue Unruhe in Konfliktgebieten zu vermeiden (Kreß 2002: 1095 f.).

### **1.3.3 Die USA in internationalen Angelegenheiten: „Welthegemon“ mit spezifischer politischer Kultur**

Hinter der völkerrechtlichen Argumentation der USA gegen das ICC-Statut stecken politische Erwägungen, und in den völkerrechtlichen Positionen drückt sich eine spezifische politische Tradition aus. Mag man auch überrascht sein angesichts der Aggressivität, mit der die Bush-Administration die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofes sabotierte, das US-amerikanische Zögern, internationale *staatliche* Verpflichtungen jenseits globaler Wirtschaftsverhandlungen einzugehen, ist für sich genommen nichts Neues. So weisen die USA bei Konventionen, die Menschenrechte betreffen (und damit tendenziell nationalstaatliche Souveränität beschränken), einen relativ niedrigen Ratifikationsstatus auf. Hat die US-amerikanische Politik in ihrer Geschichte auch immer wieder Verhandlungen über menschenrechtlich relevante Abkommen angestoßen, so zog sie sich im Verhandlungsprozess dann doch zunehmend zurück (Meißner 2005: 91 f.). Mandana Biegi sieht den Grund für die auffällige Kluft zwischen dem Einsatz für Menschenrechte und dem

Unwillen, daraus resultierende internationale Verpflichtungen zu erfüllen, in der tief verwurzelten US-amerikanischen Staatsüberzeugung, stets im Namen höherer Ideale wie Demokratie, Freiheit etc. zu handeln. Und diese – insbesondere von den einflussreichen Neo-Konservativen um George W. Bush radikalisierte – Mission darf dann nicht von einem „kleinkarierten“ Strafgericht in Zweifel gezogen werden (Biegi 2004: 160).

Philipp Meißner, der, ähnlich wie Biegi, die völkerrechtlichen Vorbehalte der USA gegen den ICC aus politikwissenschaftlicher Perspektive beurteilt, hebt allerdings noch einen anderen Punkt hervor: die US-amerikanische „politische Kultur“<sup>21</sup>, die sich aus den Erfahrungen eines früh unabhängigen Kolonialstaates speist und fest in lokalen Zusammenhängen und direkter, überschaubarer Partizipation verwurzelt ist. Lokale Autoritäten und Bundesstaaten sind bereits gegenüber jeglicher Machtaneignung des Zentrums Washington skeptisch, und dieses Entfremdungsgefühl spiegelt sich noch einmal verstärkt in der Abgabe von Selbstbestimmungsrechten an internationale Institutionen (Meißner 2005: 98).

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass Hannah Arendt in ihrem Vergleich zwischen der Französischen und der Amerikanischen Revolution genau die vielen *checks and balances* des US-amerikanischen Föderalismus dafür verantwortlich macht, dass sich das politische System der USA – anders als im Fall der französischen Nation – nicht auf der Grundlage der *Souveränitätsidee* entwickelt habe (Arendt 1974: 251).<sup>22</sup> Doch selbst wenn der Gründungsimpuls der Amerikanischen Republik nicht auf der Vorstellung eines souveränen Staates beruhte, so zeigen doch die Einwände der heutigen US-Realpolitik gegen den Internationalen Strafgerichtshof, dass sich die USA auf internationaler Ebene vollkommen auf den Primat nationalstaatlicher Souveränität im UN-System berufen – mitsamt der Sicherheitsrats-Struktur, in der unter anderem die USA *souveräner* sind als andere souveräne Staaten.

Neben den Eigenheiten der US-amerikanischen „politischen Kultur“ bietet natürlich auch die Rolle des Staates als einzig verbliebene Supermacht eine Erklärung für die ablehnende Haltung zum ICC. Aus der Sicht der USA könnte das Gericht zu einem Forum für „politisch motivierte“ Anklagen etwa gegen Truppenangehörige werden (Scheffer 1999: 12), und wenn bestimmte Staaten die USA etwa der Aggression beschuldigten, könne das wiederum dazu führen, dass die US-amerikani-

21 Unter „politischer Kultur“ versteht Meißner „historically rooted and relatively stable collective perceptions of one’s own society and of the role it plays internationally“ (S. 97).

22 Siehe Abschnitt II.3.1.

schen Wähler nicht mehr dazu bereit sind, globale Interventionen zu tolerieren (Wedgwood 1999: 105 f.). Mandana Biegi glaubt, die US-amerikanische Opposition gegen den ICC begründe sich aus der Angst, die US-„top leaders“ könnten verklagt werden (Biegi 2004: 158).

Doch der sicherlich weltweit spürbare Antiamerikanismus kann nicht die Tatsache verschleiern, dass eine Institution wie der ICC mit gewissen *transnationalen* (Nationen übergreifenden und durchdringenden) Befugnissen die führende internationale Supermacht in ihrem *souveränen* Handlungs- und Gestaltungsspielraum einschränkt. Ein weltpolitischer Akteur wie die USA kann es sich dann eben auch erlauben, so offen gegen solche Institutionen zu opponieren, wie es unter der Bush-Ägide geschehen ist.

In ihrem möglichen Übergang zu einem transnationalen „Weltinnenrecht“ ist die internationale Politik also von erheblichen Asymmetrien geprägt. Die mächtigen Akteure – wie die USA – können es sich leisten, ihre Souveränität aufrechtzuerhalten bzw. offen gegen Souveränitätsbeschränkungen zu opponieren, wenn institutionelle Neuerungen mit transnational geltenden Grundrechten einhergehen – und geschehe dies auch in der sehr moderaten Form des Rom-Statuts zur Schaffung des ICC, der nur bei Untätigkeit oder Unfähigkeit der nationalen Rechtsprechung tätig werden kann. Dass sich vor allem die „Schwachen“ im Namen einer sich langsam entwickelnden internationalen *rule of law* Eingriffe in ihre (vormals) „inneren Angelegenheiten“ gefallen lassen müssen, beweisen die ersten Fälle, mit denen sich der Internationale Strafgerichtshof beschäftigt. Die ersten drei Situationen, in denen der ICC ermittelt bzw. Anklagen vorbereitet, haben sich allesamt in Afrika ereignet: im Kongo, in Uganda und in der sudanesischen Provinz Darfur.<sup>23</sup> Dieser geographische Arbeits-Schwerpunkt nährt den Verdacht, beim Internationalen Strafgerichtshof handele es sich um eine Art „Besserungsanstalt für die Dritte Welt“.

Die Machtasymmetrien kamen auch bei dem anderen erörterten Fallbeispiel des Kosovo-Krieges zum Vorschein, und sie werfen die Frage nach inter- und transnationalen demokratischen Strukturen auf, die einen Primat des Rechts über die politische Stärke tatsächlich sicherstellen könnten – eine Frage, die im kontroversen Kosovo-Diskurs allerdings nur an wenigen Stellen gestellt wurde.

Dabei könnte das Weiterdenken transnationaler Demokratieformen besonders hilfreich sein, wenn über eine „humanitäre Intervention“ entschieden wird. Dass in einem solchen Fall Eigeninteressen der Interven-

---

23 Aktuelle Informationen zur Arbeit des ICC unter: [www.icc-cpi.int/cases.html](http://www.icc-cpi.int/cases.html) [Stand: 05.06.2007].

tionsmächte immer eine Rolle spielen, ist eine Binsenweisheit (s. o.). Wichtig ist nur die Frage: *Wer kontrolliert diese Interessen?* Eine solche (demokratisch legitimierte) Kontrolle durch Institutionen wie ein Regelwerk für „humanitäre Interventionen“, auf das sich die internationale Gemeinschaft einigte, war beim Kosovo-Krieg, einer unilateralen NATO-Intervention, nicht möglich. Und es wäre sicherlich fraglich gewesen, ob die Legitimation des Luftkrieges einer Kontrollprüfung standgehalten hätte: zu nebulös war im konkreten Fall das politische Ziel der Bombardements, zu groß sind die Zweifel, ob die NATO-Staaten die Möglichkeiten für eine friedliche Lösung des Konflikts wirklich ausgeschöpft – und, vor allem, ob die im Kosovo zweifellos begangenen jugoslawischen Staatsverbrechen eine derart massive und historisch hochambivalente Operation wie eine „humanitäre Intervention“ tatsächlich gerechtfertigt haben.

Ungeachtet des „Krieges für Menschenrechte“, den die NATO im ehemaligen Jugoslawien geführt hat, lässt sich ein neuer Primat der Menschenrechte über die nationalstaatliche Souveränität – und damit eine Umkehrung des „alten“ UN-Primats – in der Weltpolitik nicht eindeutig ausmachen. Dies demonstriert die Haltung der auf ihrer nationalstaatlichen Souveränität bestehenden USA bei den Verhandlungen über das Rom-Statut. Darüber hinaus hat dieses zwar den Kreis der Völkerrechtssubjekte erweitert, jedoch ist das Völker(straf)recht auch in diesem Fall im Wesentlichen eine Angelegenheiten von Staaten geblieben: so ist eine formale Beschwerdemöglichkeit für Individuen vor dem ICC im Statut nicht vorgesehen.

Die Fallbeispiele dienen mithin dazu, die Spannungen zu demonstrieren, die sich in der Empirie zwischen den Kategorien Souveränität, Menschenrechte und Demokratie in der Weltpolitik ausdrücken. Im Folgenden wird es darauf ankommen, vom Medium des konkreten Einzelfalls zu abstrahieren und das Verhältnis der drei Kategorien auf globaler Ebene grundlegend-theoretisch zu untersuchen.

