

INEF

Report

Institut für Entwicklung und Frieden
der Universität Duisburg-Essen / Campus Duisburg

Der Internationale Strafgerichtshof - Verbote eines Weltinnenrechts? Eine Studie zur Reichweite einer rule of law in der internationalen Politik

Philipp Stempel

Heft 78 / 2005

Zusammenfassung

Die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) im Jahr 1998 galt in Wissenschaft und Politik vielen als Zeichen einer zunehmenden Zivilisierung der internationalen Politik. Als ein neues Element globaler Staatlichkeit erschien das Gericht als weiterer Schritt in Richtung eines Weltinnenrechts. Die Vorzeichen haben sich umgekehrt: Das Völkerrecht ist mit dem Irak-Krieg in eine ernste Krise geraten. Am Beispiel des IStGH untersucht der vorliegende INEF-Report, inwieweit sich eine Institution des internationalen Rechts unter diesen Voraussetzungen behaupten und noch einen Beitrag zu Stärkung des Rechts leisten kann. Analytische Grundlage der Studie sind die drei grundlegenden Merkmale des Weltinnenrechtsmodells von Jost Delbrück: die Objektivierung der Völkerrechtsordnung, die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtsobjekte und eine besser Durchsetzbarkeit internationalen Rechts. Sie bilden das Kriterienraster, mit dessen Hilfe bewertet wird, ob der IStGH tatsächlich als Ausdruck eines Weltinnenrechts gelten kann. Im Fazit schließt der Report mit einem Ausblick auf die Reichweite des Rechts in der internationalen Politik.

Abstract

The establishment of the International Criminal Court (ICC) in 1998 was seen by many observers as a symbol of an increasing civilisation of international politics: The rule of law seemed to have come a step closer. Since the US intervention in Iraq the premises have changed. International law is in a deep crisis. Is the ICC, too? The present INEF-Report examines the possible extent to which this rather new institution of international law can develop, influence and possibly even strengthen the rule of law in international politics. The analytical background for the present study is given by Jost Delbrück's concept of transnational legal order and its three core elements: the constitutionalisation of international legal order, the new participants in the international legal process, and better compliance with international agreements. These criteria are used as a means to assess the future role and impact of the ICC in respect to the changing structures of international politics and its future.

<p>Philipp Stempel, Diplom-Sozialwissenschaftler und freier Journalist, Jahrgang 1971, Studium der Sozialwissenschaften (Fachrichtung Politikwissenschaft), der Geschichte und der Germanistik an der Universität Duisburg-Essen, Campus Duisburg. E-Mail: philippstempel@freenet.de</p>
--

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Grundzüge eines Weltinnenrechts.....	4
2.1 Objektivierung des Völkerrechts.....	5
2.2 Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte.....	6
2.3 Durchsetzungsfähigkeit des Rechts.....	6
2.4 Zur Umsetzung	7
3. IStGH und Objektivierung der Rechtsordnung	8
3.1 Zur völkerstrafrechtlichen Handlungsgrundlage.....	8
3.1.1 Natur des Völkerstrafrechts	8
3.1.2 Völkerstrafrecht und Gemeinschaftsinteresse.....	10
3.1.3 Völkerstrafrechtliche Normen	11
3.2 Legitimation der Strafgerichtsbarkeit.....	13
3.3 Unabhängigkeit	17
3.3.1 Entfaltungsfreiheit.....	18
3.3.2 Wahlen und Amtsdauer.....	19
3.3.3 Auslegungsfreiheit	21
3.3.4 Ressourcen	22
3.4 Zusammenfassung und Bewertung	24

4.	IStGH und Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte	25
4.1	Völkerstrafrecht und Individuum	25
4.2	Völkerrechtliche Rechte und Pflichten von Individuen	27
4.3	Individuen im Statut von Rom	28
4.4	Zusammenfassung und Bewertung	30
5.	IStGH und Durchsetzungsfähigkeit des Rechts	31
5.1	IStGH und indirekte Rechtsdurchsetzung	35
5.1.1	Enforcement – Drohung durch supranationale Verfahren	35
5.1.2	Legitimacy – Normsetting über Netzwerke	38
5.1.3	Management – IStGH und Staaten als Partner	42
5.2	IStGH und direkte Rechtsdurchsetzung	44
5.2.1	Enforcement – Sicherheitsrat und Vertragstaaten- versammlung	44
5.2.2	Legitimacy – Anklage zwischen Politik und Recht	48
5.2.3	Management – IStGH als Instrument der Staaten- gemeinschaft	52
5.3	Exkurs: IStGH und USA	54
5.4	Zusammenfassung und Bewertung	58
6.	Fazit	61
7.	Literatur	65

1. Einleitung

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) gilt seit seiner Errichtung im Jahr 1998 in Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit als Zeichen für eine zunehmende Zivilisierung der internationalen Politik. In den Chor der teilweise euphorischen Kommentare stimmten im Anschluss an die Konferenz von Rom nicht nur Menschenrechtsorganisationen mit ein, sondern auch UN-Generalsekretär Kofi Annan: „The establishment of the Court is [...] a gift of hope to future generations, and a giant step forward in the march towards universal human rights and the rule of law. It is an achievement which, only a few years ago, nobody would have thought possible” (Annan 1998).

Der Gerichtshof gilt unter Völkerrechtlern als Indiz für einen Integrationsprozess der internationalen Staatengemeinschaft, die sich von einer rein nationalstaatlichen Weltordnung löst und auf eine Anerkennung der rule of law¹ in der internationalen Politik zusteuert. Im deutschsprachigen Raum wurde in diesem Zusammenhang häufig auf die Entwicklung zu einem Weltinnenrecht verwiesen. Die Bewertungen in den Politikwissenschaften fielen ähnlich aus: So wird der IStGH vor allem im Rahmen von Global-Governance-Konzepten immer wieder als Beispiel für ein Element globaler Staatlichkeit herangezogen. Er gilt der Governance-Schule als großer Schritt in Richtung globaler Rechtsstaatlichkeit, einer fundamentalen

Voraussetzung für die Zivilisierung der internationalen Beziehungen und somit die Funktionstüchtigkeit von Global Governance selbst (vgl. Nuscheler 1999: 170).

Fünf Jahre später wirken diese Einschätzungen kaum noch zeitgemäß. Nach dem massiven Bruch des Völkerrechts durch den US-amerikanischen Angriff auf den Irak im Frühjahr 2003 ist das Völkerrecht in eine ernste Krise geraten. Die Missachtung des Gewaltverbots signalisiert vor dem Hintergrund des harschen Unilateralismus der Bush-Administration für viele Beobachter eine Rückkehr zum Faustrecht, die Hoffnungen auf eine im internationalen Recht eingebettete Weltordnungspolitik auf Ebene eines kooperativen Multilateralismus scheinen hingegen kaum noch begründbar. Im Folgenden soll bewertet werden, inwieweit der Internationale Strafgerichtshof auch unter vermeintlich umgekehrten Vorzeichen die in ihn gesetzten Hoffnungen erfüllen und einen Beitrag zur Stärkung des Rechts leisten kann.

Da viele Kommentare den Strafgerichtshof gewissermaßen als Speerspitze eines Weltinnenrechts-Trends beschreiben, gilt es zunächst das vor allem durch den Völkerrechtler Jost Delbrück geprägte Weltinnenrechtskonzept zu skizzieren. Sie liefern für die anschließenden Untersuchungen das Kriterienraster, mit dessen Hilfe bewertet werden soll, inwieweit der IStGH tatsächlich den Weg zu einem Weltinnenrecht weisen kann. Im einzelnen sind damit drei Merkmale angesprochen: Erstens die Objektivierung der Völkerrechtsordnung, zweitens die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte und drittens eine bessere

¹ Für den Begriff der „rule of law“ gibt es keine exakte Definition. Er ist am besten wortgetreu mit „Herrschaft des Rechts“ zu übersetzen (vgl. Desch 2004: 91).

Durchsetzungsfähigkeit des Rechts. Sollte das Wirken des Strafgerichtshofs in allen drei Bereichen die von Delbrück beobachteten Kennzeichen aufweisen, würde das die These vom IStGH als Ausdruck eines Weltinnenrecht-Trends bestätigen.

Schon an dieser Stelle lohnt es darauf hinzuweisen, dass in der Auseinandersetzung mit einer Rechtsinstitution der internationalen Politik die Grenzen zwischen Völkerrecht und Politik fließend sind. Wer Aussagen über Institutionen des Rechts und ihren möglichen Einfluss auf die internationale Politik treffen will, muss sich notgedrungen mit beiden Feldern auseinandersetzen. In diesem Sinne kann die Studie hoffentlich auch einen bescheidenen Beitrag zu der begrüßenswerten Annäherung zwischen Politik- und Rechtswissenschaften leisten, wie sie seit Beginn der 90er Jahre zu beobachten ist (vgl. Rittberger 2001).

2. Grundzüge eines Weltinnenrechts

Um einschätzen zu können, inwieweit der IStGH tatsächlich als Vorreiter eines Weltinnenrechts gelten kann, müssen zunächst die grundlegenden Merkmale eines Weltinnenrechts identifiziert werden. Mit seinem Weltinnenrechtskonzept versucht Delbrück eine Zustandsbeschreibung der aktuellen Veränderungen des Völkerrechts. Hauptthese ist, dass sich das Völkerrecht wegen globalisierungsbedingter Entstaatlichungsprozesse in einem grundlegenden Transformationsprozess befindet. Damit steht Delbrück nicht allein: Viele deutsche Autoren teilen Delbrücks Auffassung, dass das Völkerrecht in diesem Umbruchs-

prozess Ansätze zu einer höherwertigen Rechtsordnung zeigt.² Demnach entwickelt sich das Recht der Moderne zu einem System mit übergeordneten Normen und Legitimationsbezugspunkten, während es in der Zeit des klassischen Völkerrechts kein über die Summe der Einzelinteressen hinausreichendes Gesamtinteresse gab und Staaten niemandem Rechenschaft schuldig waren.

Der Begriff „Weltinnenrecht“ erweist sich als ausgesprochen griffig, scheint aber begriffslogisch einen Weltstaat voraussetzen. Delbrück legt jedoch Wert darauf, dass er eine zentrale Weltautorität weder voraussetzt noch für sinnvoll erachtet (vgl. Delbrück 2001: 1). Vielmehr sei ein Verständnis auf metastaatlicher Ebene angebracht. Diese Auffassung kommt auch in von Delbrück synonym benutzten Begriffen wie „transnational legal order“ (Delbrück 2001a: 3 und 35) oder „supraterritorial or global governance“ (Delbrück 1998: 55) zum Ausdruck. Der Kieler Völkerrechtler spricht dabei von einem „sich entwickelnden Paradigmenwechsel vom am nationalen Interesse des souveränen Staates orientierten Staatenrecht zu einem Völkerrecht, das in seinen Fundamentalnormen am „international public interest“ ausgerichtet ist und damit zu einer Rechtsordnung des Men-

² In der deutschen Rechtswissenschaft wird „Weltinnenrecht“ häufig auch unter dem Leitbegriff „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“ diskutiert. Die angelsächsische Literatur befasst sich ebenfalls ausgiebig mit dem Thema. Dort ist meist von „transnational law“ die Rede. Für einen Forschungsüberblick vgl. Paulus 2001: 162-223.

schen und der Völker zu werden beginnt“ (Delbrück 1998: 56).

Im Einzelnen macht Delbrück diese Entwicklung an drei Veränderungen des internationalen Rechts fest, die er alle auf Globalisierungsprozesse zurückführt.³ Dazu zählt Delbrück erstens eine Objektivierung der Völkerrechtsordnung, zweitens die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte und drittens eine bessere Durchsetzbarkeit internationalen Rechts. Diese Merkmale gilt es näher zu erläutern.

2.1 Objektivierung des Völkerrechts

Den Befunden von Jost Delbrück zufolge zeichnet sich im Völkerrecht ein Konstitutionalisierungsprozess ab, der dadurch gekennzeichnet ist, dass sich fundamentale internationale Normen der Disponierbarkeit durch Staaten entziehen und stattdessen einen legislativen Charakter annehmen. Im Zuge dieses Prozesses entwickelt sich das Völkerrecht, so Delbrück, zunehmend zu einer objektiven Rechtsordnung, die eben nicht durch einzelstaatliche Interessen gesteuert ist, sondern durch eine zunehmende Berücksichtigung von universellen Gemeinschaftsnormen.

In diesem Zusammenhang identifiziert Delbrück neue Formen der Rechtssetzung im internationalen System. So greife die internationale Staatengemeinschaft zum Beispiel im Menschenrechts- und Umweltschutz in bisher unbekanntem Maße auf das Instrument multilate-

raler Verträge zurück, um im allgemeinen Interesse erforderliche Regelungen zu treffen (vgl. Delbrück 2001: 5). Als entscheidend für den Trend zu einer Objektivierung des Völkerrechts macht Delbrück dabei aus, dass Staaten sich mit derartigen „law making treaties“ einem gemeinsamen Ziel verschreiben. Sie verpflichten sich dabei über das vertragsinterne „erga omnes“ Prinzip, getroffene Regelungen gegenüber allen anderen Vertragsstaaten einzuhalten. Ein multilateraler Vertrag unter Beteiligung der überwiegenden Mehrheit der Staaten schafft folglich universell geltende Normen.

In diesem Zusammenhang verweist Delbrück darauf, dass seit einem Urteil des Internationalen Gerichtshofs auch bei manchen völkergewohnheitsrechtlichen Normen eine erga omnes Wirkung anerkannt ist. Staaten schulden die Einhaltung solcher Normen folglich unabhängig von vertraglichen Bindungen jedem anderen Staat. Ihre Durchsetzung kann sogar von Staaten unternommen werden, die von einer Verletzung dieser Normen nicht unmittelbar betroffen sind. Zu solchen erga omnes Normen zählen beispielsweise das Verbot von Völkermord, die grundlegenden Normen der Menschenrechte oder nach Ansicht einiger Autoren der Umweltschutz (vgl. Kimminich / Hobe 2000: 65). Entscheidend ist stets die Begründung, dass Staaten einem allgemeinen Gemeinschaftsinteresse verpflichtet sind.

Als weiteren Beleg für eine Objektivierung der Völkerrechtsordnung führt Delbrück eine zunehmende Hierarchisierung der Völkerrechtsnormen an. So kommen Gemeinschaftsinteressen mitt-

³ Explizit ausgeführt sind diese drei Indikatoren erst in den jüngeren Texten (vgl. Delbrück 2001a: 21-34; Delbrück 2001: 4-10).

lerweile im so genannten „ius cogens“ zur Geltung, das für Staaten zwingendes Gemeinschaftsrecht formuliert. Die im Rahmen der Wiener Vertragsrechtskonvention ausdrücklich anerkannte Geltung von ius cogens erlaubt Staaten unter keinen Umständen eine Abweichung von der zwingenden Norm und entzieht sie somit staatlicher Disposition (vgl. Delbrück 2001a: 28-31). Zusammengefasst bedeutet dies laut Delbrück, „daß das Völkerrecht sich von der bisher vertretenen souveränitäts- und konsensbasierten Geltungsgrundlage entfernt und sich zu einer objektiven Rechtsordnung entwickelt“ (Delbrück 2001: 6).

2.2 Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte

Die zweite Kernthese, auf der der Befund von der Transformation des Völkerrechts zu einem Weltinnenrecht aufbaut, ist die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte. Wie auch die Globalisierungsforschung stichhaltig belegt, ist das Monopol des Staates als politischer Akteur in den internationalen Beziehungen gebrochen. Stattdessen ist an der Gestaltung der Weltpolitik eine Vielzahl von Akteuren beteiligt: Dazu zählen neben Staaten etwa internationale Organisationen, multinationale Unternehmen, Nichtregierungs-Organisationen und Individuen.

Die Anerkennung einer Völkerrechtssubjektivität von internationalen Organisationen war dabei stets unstrittig, da diese ihre Existenz direkt aus staatlichem Willen ableiten. Anders stellt sich der Fall bei nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) und Individuen dar. Sie könnten an einer rein zwischenstaatlichen Ord-

nung keinen Anteil haben, weil sie nicht mit hoheitlichen Rechten ausgestattet sind. Delbrück führt jedoch an, dass in der politischen Realität sowohl NGOs als auch Individuen im Rahmen des Völkerrechts agieren (vgl. Delbrück 2001a: 21-26). So wirkten NGOs beim Abkommen zum Verbot von Landminen oder auch bei der Umweltkonferenz in Rio aktiv an der Ausarbeitung von völkerrechtlichen Verträgen mit. Ferner haben sie im Rahmen des Menschenrechtsschutzes ein Beschwerderecht bei internationalen Überwachungsorganen und sind zum Teil fest in den Implementationsprozess völkerrechtlicher Regelungen mit eingebunden, wie etwa in der Konvention zur Verhinderung der Wüsten. Auch für Individuen konstatiert Delbrück eine direkte Partizipation an völkerrechtlichen Regelungen, sei es durch Klagerechte vor internationalen Gerichten wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder eine individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit.

Insofern muss laut Delbrück Individuen und NGOs eine zumindest beschränkte Völkerrechtssubjektivität zugestanden werden. Eine solche Öffnung des Völkerrechts für gesellschaftliche Akteure veranlasst Delbrück zu dem vorläufigen Fazit, „daß es zumindest einen Trend im Völkerrecht gibt, daß sich dieses bisher zwischenstaatliche Recht zu einer – auch – transnationalen Rechtsordnung transformiert“ (Delbrück 2001: 5).

2.3 Durchsetzungsfähigkeit des Rechts

Das traditionelle Völkerrecht kennt keine zentrale Rechtsdurchsetzungsin-

stanz und überlässt die Durchsetzung internationaler Rechtsnormen den Staaten. Folglich kann angenommen werden, dass ein verlässliches internationales Recht nur möglich ist, solange es unter dem Schutz einer zentralen Durchsetzungsinstanz steht, die mit den nötigen Durchsetzungsmitteln eine Rechtsgeltung gewährleisten kann. Delbrück macht im internationalen System der letzten dreißig Jahre jedoch Tendenzen aus, die eine bessere Durchsetzbarkeit von völkerrechtlichen Gemeinschaftsnormen auch unabhängig von einer zentralen Durchsetzungsinstanz befördern, wenngleich nicht garantieren können (vgl. Delbrück 2001a: 31-34).

Ursächlich dafür ist Delbrück zufolge das sich wandelnde Verständnis von staatlicher Souveränität. Demnach verblasst zunehmend die Auffassung einer absoluten Souveränität, die grundsätzlich keine Autorität über sich anerkennt. Stattdessen zeigten Staaten angesichts des Globalisierungsdrucks die zunehmende Bereitschaft, zur Lösung globaler Probleme dauerhaft und verlässlich Kooperationsvereinbarungen einzugehen (vgl. Delbrück 1997: 509-512). Damit einher geht Delbrück zufolge sowohl in Theorie als auch Staatenpraxis der zunehmende Einsatz von Instrumenten, die in Abwesenheit einer zentralen Weltautorität die vertragsgemäße Kooperation von Staaten fördern und erleichtern sollen.

Beispielhaft nennt Delbrück die wachsende Zahl internationaler Gerichte zur Streitbeilegung sowie die Anwendung von horizontalen Steuerungsmechanismen wie beispielsweise solidarischer Erfüllungshilfe, Kooperationsanreizen

oder dem Einsatz von Monitoringsystemen, die eine größere Erwartungssicherheit zwischen den Vertragspartnern herstellen sollen. Vereinbarungen von Staaten können zudem auch Sanktionsmechanismen für Rechtsverletzer vorsehen. Im Kern zielt Delbrücks Hinweis somit auf die Möglichkeiten einer wirksamen horizontalen Selbstverregelung von Staaten, wie sie auch in der Politikwissenschaft diskutiert wird, beispielsweise in der neoinstitutionalistischen Forschung und den daraus hervorgegangenen Studien zu Governance und einem Recht jenseits von Staatlichkeit (vgl. Goldstein 2001; Neyer / Wolf / Zürn 1999). Das Endziel einer Weltinnenrechtsordnung beschreibt Delbrück wie folgt: „Von einer *Weltinnenrechtsordnung* wäre [...] zu sprechen, wenn – jedenfalls vom Prinzip her – die vollständige Unterordnung staatlicher Souveränität hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung anerkannt und entsprechende Rechtsdurchsetzungsmacht den den Staaten übergeordneten Rechtsdurchsetzungsinstanzen zugeordnet wäre“ (Delbrück 1997: 511).

2.4 Zur Umsetzung

Die Untersuchung greift nun im Folgenden auf die drei zentralen Kriterien zurück, die Jost Delbrück als typische Kennzeichen des Weltinnenrechtstrends herausgearbeitet hat: die Objektivierung der Völkerrechtsordnung, die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte und die Durchsetzungsfähigkeit des Rechts. Insbesondere das dritte Kriterium verspricht dabei im Hinblick auf die Krise des Völkerrechts Aufschluss darüber geben zu können, ob sich der

IStGH auch unter ungünstigen Rahmenbedingungen bewähren kann. Bei sämtlichen drei Kriterien ist systematisch zu untersuchen, inwieweit sie im IStGH und seinem institutionellen Design wiederzufinden sind.

Idealtypisch müsste der Strafgerichtshof demnach erstens als Vertreter von völkerrechtlichen Normen auftreten, die staatlicher Disposition entzogen sind, zweitens einen oder mehrere Typen nichtstaatlicher Akteure als Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten behandeln und drittens im Rahmen seiner Zuständigkeit internationalen Rechtsnormen zur Durchsetzung verhelphen können.

3. IStGH und Objektivierung der Rechtsordnung

Im Folgenden gilt es zu überprüfen, inwieweit der IStGH einen Bezug zum Prozess der Objektivierung der Völkerrechtsordnung aufweist. Demnach ist festzustellen, ob der IStGH in seiner Rechtsprechung auf universell-gemeinschaftliche Normen zurückgreift, wie sie Delbrück für seine These reklamiert. Das Gericht müsste seine Jurisdiktionsgewalt folglich aus weltinnenrechtlichen Normen wie dem *ius cogens* oder *erga omnes* Verpflichtungen ableiten. Dazu soll zunächst mit dem Völkerstrafrecht und dem Statut von Rom die rechtliche Handlungsgrundlage des Gerichts diskutiert werden.

Doch bleibt damit ungeklärt, ob der Strafgerichtshof überhaupt beanspruchen kann, im Namen einer öffentlichen Weltrechtsordnung zu urteilen. Eine Überprüfung der Rechtsgrundlage der Urteile des IStGH lässt nur darauf

schließen, ob der IStGH Weltinnenrecht anwendet. Deswegen gilt es sich in einem zweiten Schritt mit dem IStGH als einem Element des institutionellen Gefüges einer Weltinnenrechtsordnung auseinanderzusetzen. Dies soll anhand von zwei Kriterien geschehen: Zum einen der formellen Rechtsgrundlage, auf welcher der Gerichtshof gegründet ist, zum anderen dem Maß der Unabhängigkeit des IStGH. Erst eine von politischer Einflussnahme unabhängige Institution wäre in der Lage, nach Maßgabe der *rule of law* als Vertreter einer Weltinnenrechtsordnung aufzutreten.

3.1 Zur völkerstrafrechtlichen Handlungsgrundlage

3.1.1 Natur des Völkerstrafrechts

Der IStGH greift im Rahmen seiner Rechtsprechung auf das Völkerstrafrecht zurück. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, ist allein an der Existenz des Völkerstrafrechts ein Trend zur Objektivierung des Völkerrechts abzulesen. So stellt die Etablierung eines Völkerstrafrechts aus rechtsdogmatischer Sicht alles andere als eine Selbstverständlichkeit dar, da die Prinzipien des Völkerrechts mit denen des formellen Strafrechts kaum in Einklang zu bringen sind.

Klassisches Völkerrecht gilt als ein zwischen gleichrangigen Staaten vereinbartes Koordinationsrecht. Dreh- und Angelpunkt ist in diesem Zusammenhang die formale Gleichheit der Rechtssubjekte, die im internationalen System auf der nationalstaatlichen Souveränität der Staaten fußt, wie sie als Grundpfeiler der Völkerrechtsordnung auch in der

UN-Charta verankert ist.⁴ Souveräne Staaten erkennen keine Autorität über sich an.

Das Strafrecht hingegen ist durch eine grundsätzlich andere Natur gekennzeichnet. Strafe setzt ihrem Wesen nach die – im Zweifelsfall zu erzwingende – Unterordnung des Täters unter gemeinschaftliche Normen voraus. Deswegen ist das Strafrecht auch genuine Domäne der mit Gewaltmonopol ausgestatteten Nationalstaaten. Sinn und Zweck der Sanktion ist dabei letztlich der Schutz elementarer Rechtsgüter, auf deren Geltung das Gemeinwesen aufgebaut ist. Droht diese Verhaltensordnung durch Verstöße außer Kraft gesetzt zu werden, soll die Strafe die vertrauenssichernde Geltung der Norm wiederherstellen.⁵ Norman Paech und Gerhard Stuby heben deswegen zu Recht den hierarchischen Charakter des Strafrechts hervor: „Strafrecht baut [...] auf einem übergeordneten Rechtsanspruch einer hierarchischen Organisation auf, wie sie im Verhältnis Staat-Bürger gegeben ist“ (Paech / Stuby 2001: 411).

Der grundsätzliche Widerspruch zum Gleichheitsprinzip des Völkerrechts ist somit offensichtlich: Strafrecht ist von einer übergeordneten Instanz geschaffenes und mit Durchsetzungsmacht versehenes vertikales Recht, Völkerrecht von gleichrangigen Rechtssubjekten geschaffenes horizontales Recht, dessen Durchsetzung auf formal freiwilliger Basis oder durch das Selbsthilfeprinzip geschieht.

Trotz dieses Widerspruchs schließen sich in der Realität Völkerrecht und Strafe keineswegs aus. Mit den Nürnberger und Tokyoter Prozessen zur Aburteilung der Verbrechen des Zweiten Weltkriegs wurde „praktisch über Nacht“ (König 2003: 180) die völkerrechtliche Beschränkung auf ein reines Koordinationsrecht aufgegeben. Die Auswirkungen dieses aus rechtswissenschaftlicher Sicht revolutionären Schrittes blieben jedoch spärlich: Die durch Nürnberg beflügelten Hoffnungen auf eine umfassende Kodifizierung des Völkerstrafrechts und die Etablierung einer internationalen Strafjustiz fielen schnell dem Kalten Krieg zum Opfer, der mit seiner ideologischen Bipolarisierung ein übergreifendes Projekt wie die internationale Strafgerichtsbarkeit zur Utopie verkommen ließ.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nahm das Völkerstrafrecht jedoch einen rasanten Aufschwung. Mit den Ad-hoc-Tribunalen für Jugoslawien (ICTY) und Ruanda (ICTR) sind in den 90er Jahren internationale Rechts-Institutionen geschaffen worden, die im Namen der internationalen Gemeinschaft die Verantwortlichen für schwerste internationale Verbrechen zur Rechenschaft ziehen

⁴ In Art. 2, Ziff. 2 der UN-Charta heißt es: „Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder.“ Zum Gleichheitsprinzip vgl. zudem Kimminich / Hobe 2000: 292-295.

⁵ Als Funktionen des Völkerstrafrechts gelten die Schutzfunktion im Interesse des Opfers, die Rechtssicherungsfunktion zur Verbesserung der Herrschaft des Rechts und ggfs. noch eine Abschreckungs- sowie Befriedungsfunktion (vgl. Schorlemer 2003: 13). Ob Strafe diesen Zweck wirklich zu erfüllen vermag, ist in den Rechtswissenschaften allerdings umstritten. Für eine systematische und kritische Erfassung der Aufgaben des Strafrechts und seiner Möglichkeiten vgl. Rössner 1999.

und berechtigt sind, tief in den Souveränitätsraum von Staaten einzugreifen. Mit dem in Rom gefassten Beschluss zur Errichtung des IStGH fand die noch junge Geschichte des Völkerstrafrechts ihren bisherigen Höhepunkt: Während die strafrechtliche Handlungsgrundlagen aller vorherigen internationalen Tribunale ein für den jeweiligen Einzelfall kodifiziertes Sonderrecht darstellten, wurde mit dem Statut von Rom im Namen der internationalen Gemeinschaft erstmals ein allgemeines Völkerstrafrecht umfassend kodifiziert.⁶ Bei dieser Gelegenheit ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass das Statut von Rom doppelter Natur ist: Es regelt nicht nur die Errichtung und den Aufbau des IStGH, sondern auch dessen materielle Rechtsgrundlage.

Allein die Tatsache der zunehmenden Etablierung eines völkerrechtlichen Strafrechts legt somit die Existenz einer hierarchischen globalen Rechtsordnung nahe, die fundamentale Gemeinschaftswerte zu schützen sucht. Denn Strafrecht setzt als Subordinationsrecht zwingend höherrangige Gemeinschaftswerte voraus.

3.1.2 Völkerstrafrecht und Gemeinschaftsinteresse

Im Zusammenhang mit dem Völkerstrafrecht stellt sich die Frage, wie sich überhaupt der Wandel von einem nach staatlichen Interessen geformten Vertrag zu einem objektiven materiellen Recht vollzieht. Anders gefragt: Wer oder was entscheidet über die Schutzwürdigkeit

und somit Rangordnung von internationalen Rechtsnormen?

Ein Blick auf die nationalstaatliche Ebene hilft hier nur bedingt weiter, schließlich existiert im internationalen System bekanntermaßen keine Legislative, die mit der nötigen Rechtssetzungskompetenz ausgestattet wäre. Das Völkerstrafrecht legitimiert sich stattdessen über einen anderen Souverän. So umschreibt der international anerkannte Völkerstrafrechtler Otto Triffterer das Völkerstrafrecht als ein „Strafrecht der Völkergemeinschaft, das diese als Teil ihrer eigenständigen Rechtsordnung des Völkerrechts im Rahmen ihrer Rechtssetzungskompetenz zum Schutze ihrer Rechtsgüter gegen besonders schwerwiegende Verletzungen schaffen und einsetzen kann“ (Triffterer 1995: 172).

Die entscheidende Rolle der Rechtsgemeinschaft kommt demnach der internationalen Völkergemeinschaft zu, der Triffterer mit seiner Definition gewissermaßen den Status eines „pouvoir constituant“ zuschreibt (vgl. Paulus 2001: 361). Sie ist als der zentrale Kollektiv-Akteur einer möglichen Weltinnenrechtsordnung anzusehen, der am ehesten den Anspruch erfüllen kann, im Dienste eines allgemeinen und damit universellen Wohls zu handeln. Zwar umfasst der Begriff der internationalen Gemeinschaft auch nach modernem Völkerrecht eine Gemeinschaft der Staaten, nicht etwa der Weltbevölkerung. Doch formuliert ebendieses Staaten-Kollektiv mit „public interest norms“ vorstaatlich zu denkende Gemeinschaftswerte, die nicht auf staatliche Interessen ausgerichtet sind, sondern sich an den grundlegenden Interessen

⁶ Zum Stellenwert des IStGH für das Völkerstrafrecht vgl. König 2003: 31.

eines jeden Menschen oder der Menschheit als Ganzes orientieren. Die internationale Gemeinschaft ist somit sowohl Quelle als auch zentraler Bezugspunkt zwingender ius cogens- und erga omnes Normen. In diesem Sinne ist ihr durchaus die Rolle der im Strafrecht vorausgesetzten „hierarchischen Organisation“ zuzuschreiben, die die öffentlichen Interessen des Gemeinwesens vertritt.

Die Berufung auf eine internationale Gemeinschaft darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Formulierung eines öffentlichen Interesses – wie in jeder Gemeinschaft – als schwierig erweist (vgl. Dahm / Delbrück / Wolf- rum 2002: 627-632). Normen fallen nicht zwangsläufig gerecht aus, nur weil potenziell alle daran beteiligt sind. So spiegeln sich auch im Konzept der internationalen Gemeinschaft die Asymmetrien einer Staatengemeinschaft, die durch große Machtunterschiede gekennzeichnet ist: Letztlich umschreibt der Begriff der internationalen Gemeinschaft als Ganzes somit nichts anderes als eine Form der majoritären Rechtssetzung, die die Interessen eines „genügend repräsentativen Teils der Staaten“ (Paulus 2001: 330) umfasst. Was allerdings genau erfüllt sein muss, damit dieser repräsentative Teil der Staatenwelt als internationale Gemeinschaft ein Mehrheitsrecht setzen kann, legt das Völkerrecht nicht fest. Allgemein akzeptiert ist lediglich, dass sich eine solche Mehrheit erstens auf eine rein quantitative „vast majority“ und zweitens die Zustimmung der „essential components“ der internationalen Gemeinschaft stützen können muss. Die rechtlich und politisch entscheidende, aber leider unbeantwortete Frage ist nur,

wie viele und vor allem welche Staaten zugestimmt haben müssen, um zusammen als internationale Gemeinschaft zu gelten. So ist etwa umstritten, ob zum Beispiel die USA oder China allein für sich den Status einer essential component beanspruchen können. Zwar pocht etwa Andreas Paulus darauf, dass die Stimme eines einzelnen Staats zur Verhinderung der Entstehung zwingenden Rechts nicht ausreichen dürfe (vgl. Paulus 2001: 344), doch lässt sich dem entgegenhalten, dass eine Weltgemeinschaft ohne die Beteiligung einer dominierenden Weltmacht zu einer Farce geriete. In der Praxis reduziert sich das Tätigwerden der internationalen Gemeinschaft somit auf einen grundlegenden Minimalkonsens, wie ihn auch das Völkerstrafrecht festhält. Festzuhalten bleibt, dass die internationale Gemeinschaft existiert und allgemein anerkanntes, zwingendes Recht gesetzt hat, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

3.1.3 Völkerstrafrechtliche Normen

Im vorangehenden Kapitel ist deutlich geworden, dass völkerrechtliches Strafrecht aus rechtstheoretischer Sicht auf den Schutz von höchsten Gütern der internationalen Gemeinschaft abzielt. So weist die Präambel des Statuts von Rom unmissverständlich darauf hin, dass schwere internationale Verbrechen „den Frieden, die Sicherheit und das Wohl der Welt“ bedrohen (Römisches Statut: Präambel, Abs. 3). Wie Gerhard Werle in seiner umfassenden Darstellung des Völkerstrafrechts treffend anmerkt, erlangt ein solcher Angriff auf fundamentale Gemeinschaftsinteressen unweigerlich eine internationale Dimensi-

on: Die Tat wird zum Völkerrechtsverbrechen (vgl. Werle 2003: 33). Da solche Völkerrechtsverbrechen – wie abermals das Statut bekräftigt – die „internationale Gemeinschaft als Ganzes“ (Römisches Statut: Präambel, Abs. 4 und 5, Art. 5 (1)) berühren, ist ihre Ahndung eine Aufgabe der Völkergemeinschaft. Damit erhebt das Völkerstrafrecht einen universellen Geltungsanspruch.

Indem die Völkergemeinschaft Völkerrechtsverbrechen in Form von Straftatbeständen erfasst, entzieht sie bestimmte Handlungen dem souveränitätsgeschützten Innenraum: Völkermord und vergleichbar schwerwiegende Verbrechen zählen nicht mehr zu den inneren Angelegenheiten eines Staates. Die materiellen Normen des Völkerstrafrechts entsprechen somit in großem Maße Delbrücks Beobachtungen zur Objektivierung der Rechtsordnung: Die internationale Gemeinschaft schafft mit dem Völkerstrafrecht ein globales Recht, das Staaten nicht mehr beliebig ihren Interessen gemäß verändern können.

Auf die im Statut von Rom erfassten Straftatbestände trifft der Begriff der Völkerrechtsverbrechen im hohen Maße zu: Es bezieht sich ausdrücklich auf die „schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes“ (Römisches Statut: Präambel, Abs. 4 und 5, Art. 5 (1)) berühren. Dabei handelt es sich um Kriegsverbrechen, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verbrechen gegen den Frieden (Aggression). Diese vier Tatbestände stellen das Kernobjekt des Völkerstrafrechts im strikten Sinne dar, weswegen sie in der Literatur häufig als Kernver-

brechen oder *core crimes* bezeichnet werden.⁷ Auf sie trifft das für das Völkerstrafrecht konstitutive Kriterium zu, dass sich ihre Strafbarkeit unmittelbar aus völkerrechtlichen Normen ableitet.

Aus mehr oder minder pragmatischen Gründen sehen Statut und Völkerstrafrecht zudem eine Anwendungsschwelle vor, mit deren Hilfe sich internationale Völkerrechtsverbrechen von Einzelstraftaten abgrenzen lassen. So setzen Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit typischerweise einen Kontext systematischer oder massenhafter Gewaltanwendung voraus (vgl. Römisches Statut: Art. 7 (1)). Verantwortlich für eine solche organisierte Gewaltanwendung ist in solchen Fällen stets ein Kollektiv, in der Regel ein Staat, so dass in den meisten Fällen von staatlich organisierter oder zumindest geduldeter Kriminalität die Rede sein muss.⁸ Auf diesen Umstand ist auch die weitgehende Straflosigkeit von Völkerrechtsverbrechen zurückzuführen: Staatliche Souveränität und die Einbindung in das Organisationsgefüge staatlicher Macht schützen die Täter vor Strafe.

Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Völkerrecht die vier *core crimes* als einen Angriff auf die internationale Gemeinschaft behandelt. So zählen die

⁷ Bei völkerstrafrechtlichen Verbrechen im weiteren Sinne handelt es sich um Vergehen, die durch nationales Strafrecht erfasst sind, zu deren Verfolgung aber internationale Zusammenarbeit erfolgt. Zu dieser Kategorie zählen u. a. Piraterie, Sklavenhandel und Terrorismus (vgl. Bruer-Schäfer 2001: 153).

⁸ Völkerrechtsverbrechen werden deswegen auch als Makroverbrechen bezeichnet. Vgl. dazu mit weiteren Verweisen Bruer-Schäfer 2001: 154-155.

mit den Kernverbrechen korrespondierenden Verbotsnormen nach herrschender Meinung zu den erga omnes oder ius cogens Normen, deren Bestehen für Jost Delbrück bekanntlich ein zentrales Indiz für seine Objektivierungsthese darstellt. Das lässt sich mitunter am berühmten Barcelona Traction-Urteil des Internationalen Gerichtshofs (IGH) ablesen: Das Gericht begründet darin die Existenz von erga omnes Normen, indem es auf das umfassende Interesse aller Staaten am Schutz der bedeutendsten Gemeinschaftsrechte verweist. Dazu führt es anschließend als Beispiel für eine erga omnes Norm das Verbot des Völkermordes an.⁹ In großen Teilen der Literatur zählt der Verbot von Völkermord daher als ius cogens zum zwingenden Völkerrecht (vgl. Paech / Stuby 2001: 484-488; Cassese 2003: 98; Kadelbach 1992: 274-277; Hannikainen 1988: 462-464). Auch im Fall der weiteren schweren Völkerrechtsverbrechen ist ein universal-öffentliches Interesse an deren Ächtung kaum zu leugnen. Dafür spricht die herrschende Meinung in den Rechtswissenschaften ebenso wie die Auffassung der International Law Commission (ILC), dem für die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung verantwortlichen Gremium der Vereinten Nationen. So zählt der jüngste Kommentar der ILC zum vorläufigen Entwurf des Rechts der Staatenverantwortlichkeit neben Völkermord auch das Verbot von Aggression und Verbrechen gegen die Menschlichkeit

zum völkerrechtlich klar anerkannten ius cogens (ILC 2001: 208). Im Hinblick auf Kriegsverbrechen heißt es dort wenig später: „In the light of the International Court’s description of the basic rules of international humanitarian law applicable in armed conflict as „intransgressible“ in character, it would also seem justified to treat these as peremptory“ (ILC 2001: 284). Somit bestätigt sich auch aus dieser Perspektive: Völkerstrafrechtlichen Normen kommt – bedingt durch ihre Universalität – ein höherer Status zu als anderen Völkerrechtsnormen, was eindeutig im Sinne von Delbrücks Objektivierungsthese ist. Insofern lässt sich an diesem Punkt als vorläufiges Ergebnis festhalten, dass das Völkerstrafrecht durchaus als unmittelbarer Ausdruck eines Weltinnenrechts verstanden werden kann.

3.2 Legitimation der Straferichtbarkeit

Als internationales Strafgericht arbeitet der IStGH auf Grundlage des Völkerstrafrechts und kommt folglich im Bereich von „public interest norms“ zum Einsatz. So ist dort, wo das Statut von Rom Bezug auf universale Völkerrechtsverbrechen nimmt, für den IStGH indirekt der Anspruch formuliert, im Namen der Weltgemeinschaft zu handeln. In der Präambel des Statuts heißt es beispielsweise, dass der Strafgerichtshof „die Gerichtsbarkeit über die schwersten Verbrechen hat, die die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren.“¹⁰ Aber kann der IStGH deswegen auch als eine „public interest institution“ der

⁹ Vgl. Urteil des IGH im Barcelona Traction Case, abgedruckt in: ICJ-Reports of judgments, advisory opinions and orders 1970, S. 32.

¹⁰ Römisches Statut, Präambel, Absatz 9, ähnlich auch Art. 5 (1).

Völkerrechtsordnung bewertet werden? Eine aus fundamentalen Gemeinschaftswerten abgeleitete universelle Strafbarkeit bestimmter Verbrechen sagt noch nichts darüber aus, ob die zu ihrer Bekämpfung eingesetzte Gerichtsbarkeit auch zu ihrer Bestrafung berechtigt ist. Voraussetzung dafür wäre, dass der IStGH eine entsprechende Legitimation durch die internationale Gemeinschaft vorweisen kann. Damit ist die Frage aufgeworfen, woraus der IStGH seine Strafgewalt ableitet.

Im nationalen Strafrecht wird die Strafkompentenz unmittelbar aus der staatlichen Souveränität abgeleitet. Internationale Strafgerichte können eine derartige originäre Strafkompentenz nicht vorweisen, da ein Weltsouverän nicht besteht. Sie müssen ihre Strafgewalt aus anderen Quellen beziehen. Dafür bietet das Völkerrecht prinzipiell zwei Möglichkeiten: Zum einen das Modell der übertragenen Strafgewalt von souveränen Staaten, zum anderen das Modell einer „inhärenten universellen Zuständigkeit,“¹¹ die sich aus der Universalität von Völkerrechtsverbrechen ableitet.

Beim Konzept der übertragenen Strafgewalt legitimiert sich ein internationales Strafgericht aus der unmittelbaren Übertragung von Hoheitsrechten. Staaten verleihen in einem solchen Fall Befugnisse, die sich aus ihrer völkerrechtlichen Souveränität ergeben, mithilfe eines Vertrages oder einer Unterwer-

fungserklärung an eine internationale Organisation. Diese Befugnisse sind im internationalen Strafrecht festgehalten.¹² Dazu zählt unter anderem das so genannte Universalitäts- oder auch Weltrechtsprinzip, welches an die elementaren Interessen der internationalen Gemeinschaft anknüpft. Demnach können Staaten bestimmte Taten, egal wo oder von wem sie begangen wurden, als „Verbrechen an der Menschheit“ verfolgen und aburteilen. Eine unmittelbare Verbindung zwischen Tat und Gerichtsstaat wird damit nicht vorausgesetzt, vielmehr tritt der Staat als Stellvertreter der internationalen Gemeinschaft auf.¹³

Dem gegenüber steht das Modell der universellen Gerichtsbarkeit. Die internationale Gerichtsbarkeit wird in diesem Fall durch die internationale Gemeinschaft autorisiert (vgl. König 2003: 163-176). Sie tritt somit als Institution der gemeinschaftlichen Rechtsordnung auf. Voraussetzung ist, dass das Gericht durch die internationale Gemeinschaft auf legitime Weise geschaffen und formell autorisiert wird. Dies ist nach der herrschenden Lehre im Völkerrecht auf zweierlei Weise denkbar: Zum einen ebenfalls durch einen völkerrechtlichen

¹¹ Die zwei Modelle internationaler Strafgewalt sind der Dissertation von Kai-Michael König entnommen (vgl. König 2003: 154-163). Im Zusammenhang mit dem ersten Modell spricht König von „abgeleiteter Gerichtsbarkeit“.

¹² Das internationale Strafrecht regelt die Kompetenzen eines Staates zur Aburteilung von Straftaten und ist Teil der nationalen Rechtsordnung, nicht des Völkerrechts. Zu den Ausführungen zum internationalen Strafrecht vgl. Verdross / Simma 1984: § 1184; König 2003: 149-154.

¹³ Das Universalitätsprinzip ist aus rechtsdogmatischer Sicht nicht mit dem unmittelbar aus dem Völkerrecht abgeleiteten Völkerstrafrecht gleichzusetzen, da es nur zur Anwendung kommen kann, wenn die dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Auslandstaten als Straftatbestand in die nationale Rechtsordnung übergegangen sind.

Gründungsvertrag, der ähnlich wie die UN-Charta eine universelle Geltung beanspruchen kann, zum anderen über eine Resolution des UN-Sicherheitsrates wie im Fall der Ad-hoc Tribunale für Jugoslawien und Ruanda.¹⁴ Im Legitimations-Modell der inhärenten universellen Gerichtsbarkeit – und das ist im Vergleich zum ersten Modell entscheidend – baut die materielle Zuständigkeit des Gerichts also unmittelbar auf dem bestehenden universellen Völkerstrafrecht auf.

Passt nun eine dieser Theorieschablonen auf den IStGH? Ein Blick auf das Gründungsstatut zeigt, dass die Gerichtsbarkeit des IStGH zwar grundsätzlich auf dem Modell der übertragenen Gerichtsbarkeit aufbaut, in bestimmten Fällen aber auch als Gerichtsbarkeit mit universaler Zuständigkeit auftreten kann. Nach welchem Modell der IStGH im konkreten Fall verfährt, entscheidet sich nach der Art der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens. Dabei unterscheidet Artikel 13 des Statuts zwischen drei möglichen Auslösemechanismen (trigger mechanisms): Der IStGH kann tätig werden, wenn entweder ein Vertragsstaat an das Gericht herantritt, der UN-Sicherheitsrat eine Situation auf Grundlage von Kapitel VII der Charta überweist, oder der Ankläger des IStGH aus eigener Initiative Ermittlungen einleitet (Römisches Statut: Art. 13).

Wird der Gerichtshof nun aufgrund einer Staatenbeschwerde oder einer Initiative

des Anklägers tätig, baut die Strafgewalt auf dem Modell der übertragenen Gerichtsbarkeit auf: Damit der IStGH über einen Beschuldigten richten kann, muss einer der Vertragsstaaten Strafgewalt über den Beschuldigten besitzen. Der IStGH kann jedoch nur im Rahmen der ihm verliehenen Kompetenzen tätig werden. Im Statut von Rom sind diese Kompetenzen auf das Territorialitätsprinzip und das aktive Personalitätsprinzip beschränkt. Eine Zuständigkeit des Gerichts ist demnach nur gegeben, wenn ein Angehöriger eines Vertragsstaates als Täter an einem Völkerrechtsverbrechen beteiligt ist oder das Verbrechen auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates stattgefunden hat.

Summa summarum bleibt die Reichweite des Gerichts im Bereich der übertragenen Gerichtsbarkeit weit hinter den Möglichkeiten des internationalen Strafrechts zurück. Eine Berücksichtigung des völkerrechtlich anerkannten Universalitätsprinzips hätte den IStGH mit globaler Handlungsfähigkeit ausgestattet und ihn dadurch zum passenden Gegenstück von universell strafbaren Verbrechen gemacht. Insbesondere die deutsche Delegation hatte bei den Verhandlungen von Rom auf eine Gerichtsbarkeit auf Grundlage des Universalitätsprinzips gedrängt, sich damit gegen die Vorbehalte der souveränitätsfixierten Staaten aber nicht durchsetzen können (vgl. Kaul 1998: 128).

Während nun die Reichweite des IStGH bei Fällen, die durch einen Vertragsstaat oder den Ankläger ausgelöst werden, stark eingeschränkt ist, stellt sich die Sachlage bei einer Überweisung durch den UN-Sicherheitsrat gänzlich anders

¹⁴ Zur dominierenden Auffassung von der Rechtmäßigkeit der Errichtung der ad-hoc Tribunale über den UN-Sicherheitsrat vgl. Pascal 1999: 183-248; kritisch Paech 2002: 447-450.

dar: Hier baut die Jurisiktionsgewalt nach dem Modell der universellen Zuständigkeit unmittelbar auf dem geltenden Völkerstrafrecht auf: Der IStGH kann auf dieser Grundlage weltweit und damit auch auf dem Territorium von Nichtvertragsstaaten tätig werden, erlangt also universelle Reichweite. Der IStGH fungiert in solchen Fällen als fest institutionalisiertes Ad-hoc Tribunal, auf das der Sicherheitsrat in internationalen Konfliktfällen zurückgreifen kann, anstatt wie für Jugoslawien und Ruanda ein Sondertribunal errichten zu müssen. Voraussetzung ist lediglich, dass er nach Art. VII der UN-Charta einen Bruch oder eine Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit feststellt.¹⁵ Soweit ist das Einleitungsverfahren via Sicherheitsrat für den Erfolg des IStGH zweifellos von herausragender Bedeutung.

Doch haftet diesem Verfahren ein Makel an, der vor allem durch die anachronistisch anmutenden Stimmrechte im Sicherheitsrat bedingt ist: Eine Jurisdiktion auf der Basis von Sicherheitsratsbeschlüssen steht immer im Verruf einer Gerichtsbarkeit à la carte. So wird jede einzelne Vetomacht eine Strafverfolgung blockieren, wenn sie ihre nationalen Interessen gefährdet sieht, weshalb in einem Fall wie etwa Jugoslawien strafrechtliche Ermittlungen veranlasst werden, im Fall Tschetschenien aber nicht. Insofern besitzen die Ständigen Mitglie-

der des Sicherheitsrates ebenso wie die durch ihre Interessensphäre geschützten Staaten gegenüber dem IStGH eine De-facto-Immunität, solange sie dem Gerichtsstatut nicht beigetreten sind. Solange aber nationale Interessen anstatt des internationalen Rechts darüber befinden, welche Völkerrechtsverbrechen bestraft werden sollen und welche nicht, kann von einem „public interest“ nicht die Rede sein. Ein auf dem Modell universaler Gerichtsbarkeit aufbauendes Gericht, das dem Anspruch einer legitimen „public interest institution“ standhalten soll, kann folglich nur durch einen völkerrechtlichen Gründungsvertrag mit universaler Reichweite geschaffen werden.

Die Bilanz zur Legitimation des IStGH fällt damit durchwachsen aus: Nach dem Statut von Rom tritt der Strafgerichtshof entweder gemäß dem Modell der übertragenen Gerichtsbarkeit als Bevollmächtigter der Staaten auf oder er agiert auf Grundlage einer Überweisung des UN-Sicherheitsrats. In beiden Fällen ist die internationale Gemeinschaft nur bedingt als Träger des IStGH anzusehen. Das Gericht könnte nur dann als „public interest institution“ gelten, wenn die Gemeinschaft der Staaten, die sich vertraglich seiner Gerichtsbarkeit unterworfen haben, den Kriterien für die Zusammensetzung der internationalen Gemeinschaft entspricht. Zwar scheint die reine Zahl der 120 Ja-Stimmen bei der Abschlusskonferenz in Rom durchaus das Kriterium einer „vast majority“ der Staaten erfüllen zu können. Ohne die Unterstützung der USA und so wichtiger Staaten wie China, Japan oder Indien mangelt es dem IStGH jedoch zweifellos an der Unterstützung von „essential

¹⁵ Allerdings beschränkt sich die Gerichtsbarkeit des IStGH auf Verbrechen, die nach Inkrafttreten des Statuts begangen worden sind. Er kann demnach beispielsweise nicht Saddam Hussein vor Gericht stellen, vorausgesetzt der Irak würde sich der Jurisdiktion des IStGH unterwerfen.

components“, ohne deren Beteiligung aber nicht von der internationalen Gemeinschaft gesprochen werden kann. Zudem lebt in den 28 Staaten, die dem Statut in Rom die Zustimmung verweigerten, mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung, so dass der IStGH auch in dieser Hinsicht in eine legitimatorische Schiefelage gerät, sobald es um den Anspruch geht, im Namen der Welt zu handeln. Festzuhalten ist demnach, dass der IStGH sowohl im Bereich der übertragenen als auch der universellen Gerichtsbarkeit keinen hinreichenden Bezug zur internationalen Gemeinschaft herstellen kann, um als „public interest institution“ gelten zu können.

3.3 Unabhängigkeit

Legitimationsgrundlage und Bestimmungszweck des IStGH mögen durchaus weltinnenrechtliche Züge haben, aber offen bleibt, ob die Staatenkonferenz den Gerichtshof überhaupt in die Lage versetzt hat, als Interessenvertreter von „public interest norms“ aufzutreten. Dabei ist davon auszugehen, dass das geltende Recht durch Gerichte nur dann zur Geltung gebracht werden kann, wenn Richter und Ankläger unabhängig von politischen Einzelinteressen agieren können. Die Unabhängigkeit der richterlichen Kontrolle gilt als zentrales Element „nicht nur des anglo-amerikanischen Verständnisses der rule of law oder des kontinentaleuropäischen Konzepts der Rechtsstaatlichkeit, sondern aller Rechtskulturen“ (Paech 2001: 21). Dies gilt auch für die Strafgerichtsbarkeit. Gilt ein internationales Strafgericht als abhängig, wird es schnell mit Vorwürfen der Siegerjustiz konfrontiert, wie

es sie nicht nur gegenüber dem Nürnberger Kriegsverbrechertribunal, sondern auch im Zusammenhang mit dem Ad-hoc-Tribunal für das ehemalige Jugoslawien gegeben hat.¹⁶ So wird insbesondere in Serbien die Legitimität des ICTY in Frage gestellt.

Somit ist nun der Frage nachzugehen, inwieweit der IStGH unabhängig von politischen Interessen agieren kann. In diesem Zusammenhang bietet es sich an, auf ein Indikatorenset zurückzugreifen, das Robert O. Keohane zusammen mit Anne-Marie Slaughter und Andrew Moravcsik zur Erfassung der Unabhängigkeit internationaler Gerichte entwickelt hat (vgl. Keohane / Moravcsik / Slaughter 2001: 73-104). Die Autoren gehen davon aus, dass „[...] independence specifies the extent to which formal legal arrangements ensure that adjudication can be rendered impartially with respect to concrete state interests“ (Keohane / Moravcsik / Slaughter 2001: 74). Im Einzelnen handelt es sich bei den Indikatoren um

- 1) gerechte Wahlverfahren von Richtern sowie deren Amtsdauer, politische Herkunft und Zukunftssicherheit,
- 2) die Reichweite der richterlichen Auslegungsfreiheit und
- 3) eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung.

Die Gruppe um Keohane geht davon aus, dass „the greater the freedom of a dis-

¹⁶ Die Hauptkritik bezieht sich auf die Weigerung der Anklagebehörde, den Vorwürfen über die Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch die NATO-Streitkräfte nachzugehen (vgl. Paech 2002: 449-450; Graefrath 1995: 298-299).

pute resolution body from the control of individual member states over selection and tenure, legal discretion, information, and financial and human resources, the greater its legal independence“ (Keohane / Moravcsik / Slaughter 2001: 78). Da sich dieses Kriterienset jedoch nur auf die Unabhängigkeit von Richtern bezieht, muss ein weiterer Punkt hinzugefügt werden, der die spezielle Funktion des Anklägers berücksichtigt. Deswegen soll zunächst das Zusatzkriterium „Entfaltungsfreiheit“ entwickelt und angewandt werden.

3.3.1 Entfaltungsfreiheit

Ein Ankläger hat die Aufgabe, als Verteidiger der geltenden Rechtsordnung die Befolgung von Normen einzuklagen. Damit er aber dem Recht eine Stimme verleihen kann, muss ihm ein Mindestmaß an Entfaltungsfreiheit zugestanden werden. Darunter ist zu verstehen, dass eine Anklagebehörde ihre Klage auch ungehindert in den Rechtssprechungsprozess einbringen können muss. Dabei gilt: Je mehr Interventionsmöglichkeiten im Ermittlungs- und Einleitungsprozess von Verfahren gegeben sind, desto geringer die Unabhängigkeit des Anklägers.

In dieser Hinsicht hat das Statut von Rom einen bahnbrechenden Erfolg erzielt: Indem es dem Ankläger die Befugnis einräumt, auf eigene Initiative Ermittlungen einzuleiten, ist erstmals in der Geschichte der internationalen Beziehungen eine Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen auf staatenunabhängiger Basis möglich. Noch vier Jahre zuvor war die International Law Commission (ILC) der Vereinten Nationen

bei der Diskussion über die Trigger-Verfahren eines IStGH davon ausgegangen, dass eine Strafverfolgung internationaler Verbrechen nur über die Beschwerde eines Staates oder eine Überweisung durch den UN-Sicherheitsrat ausgelöst werden könne (vgl. ILC 1994). Dass die like-minded states in den Verhandlungen von Rom diese Rechte nun auch für die Anklagebehörde erstritten, ist somit als großer Schritt in Richtung globaler Rechtsstaatlichkeit zu bewerten. Vorausgesetzt der Ankläger ist nicht auf anderen Ebenen politischem Einfluss zugänglich, bekommen universale Rechtsnormen und mit ihnen das öffentlich-globale Interesse erstmals eine rechtliche Interessenvertretung im internationalen System.¹⁷ Dafür spricht auch, dass zivilgesellschaftliche Gruppen und Individuen Hinweise an die Anklagebehörde herantragen können und diese die Aufgabe hat, allen Berichten nachzugehen. Opfer können sich auf diesem Wege vor Gericht vertreten lassen.¹⁸

Freilich darf nicht übersehen werden, dass die starke Stellung des Anklägers gewichtigen Einschränkungen unterliegt: So wird die Anklagebehörde durch präzise Verfahrensregelungen und eine beachtliche Palette von so genannten „safeguard provisions“ nachhaltig in ihrer Unabhängigkeit eingeschränkt. In

¹⁷ Im Hinblick auf die Repräsentation eines globalen öffentlichen Interesses kann man die Rolle des Anklägers mit der des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vergleichen.

¹⁸ Der in der Anklagebehörde tätige deutsche Richter Klaus Rackwitz hat vor IStGH-Bewerbern die Aufnahme und Prüfung von Informationen in zwei sehr praxisnahen Berichten beschrieben (vgl. Rackwitz 2003: 32-36; Rackwitz 2004: 21-23).

den Verhandlungen von Rom bezweifelten die souveränitätsfreundlichen Staaten, dass sich eine unabhängige Anklagebehörde allein dem Recht verpflichtet fühlen würde. Vor allem die USA fürchteten damals – so wie auch heute noch – politisch motivierte Prozesse. Um eine gerichtliche Willkür und politisch motivierte Verfahren auszuschließen, bemühten sich die gerichtshofskeptischen Staaten folglich um Sicherungsmechanismen im Sinne eines Systems von checks-and-balances.¹⁹

Dies gelang recht erfolgreich: Zwar ist das Office of the Prosecutor (OTP) formal ein eigenständiges Organ und verfügt über einen eigenen Etat, doch ist der Ankläger in seinen Ermittlungen eng an das Gericht gekoppelt. So muss er, sobald er aus eigener Initiative Ermittlungen einleiten möchte, eine Ermächtigung der Vorverfahrenskammer einholen, die das Vorgehen des Anklägers überprüfen soll. Stimmt die Kammer nicht zu, darf der Ankläger keine Ermittlungen aufnehmen. Ferner stehen auch beschuldigten Staaten Einspruchsmöglichkeiten zu. Der Effekt solcher komplizierten Regelungen fällt im Hinblick auf die Entfaltungsfreiheit des Ermittlers verheerend aus: Staaten, die eine Strafverfolgung verhindern wollen, können juristische Verfahren gezielt anwenden und den Ankläger zumindest vorübergehend zur Untätigkeit verdammen (vgl. Cassese 1999: 159; Kaul 2001: 60). Auch an anderer Stelle gibt es Möglichkeiten, Ermittlungen des Anklägers zu

unterbinden. So kann der UNSicherheitsrat durch einstimmigen Beschluss verlangen, dass die Ermittlungen für zwölf Monate ausgesetzt werden (vgl. Römisches Statut: Art 16).²⁰

In der Bilanz überwiegen jedoch im Hinblick auf die Unabhängigkeit des Anklägers dessen Möglichkeiten, unabhängig von Staaten die Geltung universaler Rechtsnormen einzufordern. Staaten können mit einer Ausschöpfung der zahlreichen Rechtswege den Ankläger in seinen Ermittlungen behindern oder sie sogar ganz zum Erliegen bringen, – die unabhängige Anklage und die damit verbundene Macht zur Einflussnahme auf die internationale Agenda liegt jedoch außerhalb ihrer Reichweite.

3.3.2 Wahlen und Amtsdauer

Im Kern ist im Statut von Rom eine Unabhängigkeit von Richtern und Ankläger in Artikel 40 beziehungsweise 42 festgehalten, die Richtern und Ankläger einen unabhängigen Status zuschreiben. So dürfen Richter keine Tätigkeit ausüben, „die sich auf ihre richterlichen Aufgaben auswirken oder das Vertrauen in ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten“ (Römisches Statut: Art. 40). Mitgliedern der Anklagebehörde ist es darüber hinaus verboten, Weisungen von einer Stelle außerhalb des Gerichts einzuholen oder zu befolgen, also auch nicht beispielsweise von Seiten des UNSicherheitsrats oder der Vertragsstaaten-

¹⁹ In den Verhandlungen zum Statut von Rom haben vor allem die USA Kontrollmechanismen für die Anklagebehörde durchgesetzt (vgl. Kaul 2001: 62).

²⁰ Unter brachialem Druck der USA hat der Sicherheitsrat von dieser Befugnis mit den Resolutionen 1422 und 1487 zwei Mal Gebrauch gemacht und für UN-Kräfte aus Staaten, die nicht dem Statut beigetreten sind, eine Immunität vor dem ISTGH erzielt.

versammlung (vgl. Römisches Statut: Art. 42 (1)).

Da derartige Feststellungen eine politische Unabhängigkeit noch nicht garantieren, sind im Statut einige weitere Vorkehrungen getroffen, die einen politischen Einfluss auf die Amtsträger möglichst ausschließen sollen. So ist etwa die neunjährige Amtszeit von Richtern und Ankläger bewusst nicht verlängerbar, so dass die IStGH-Juristen gar nicht erst in Versuchung geraten, ihre Wiederwahl durch politische und taktische Rücksichtnahmen zu befördern (vgl. Cassese 1999: 163). Ebenfalls in diese Richtung deutet die ungewöhnliche Vorgabe, dass Richter- und Anklägerkandidaten ein hohes sittliches Ansehen genießen und die Voraussetzungen für höchste juristische Ämter in ihren Heimatländern erfüllen sollten (vgl. Römisches Statut: Art. 36 (3); Art. 42 (3)). Auch die Dauer der Amtszeit von neun Jahren erlaubt weitgehend eine freie Entfaltung der Amtspersönlichkeit.

Des Weiteren kann auch das komplizierte Proporzsystem bei der Auswahl der Richter durch die Vertragsstaatenversammlung als Beleg für eine Unabhängigkeit des Gerichts angeführt werden: Jeder Vertragsstaat darf nicht mehr als einen Richter stellen, so dass eine politische Dominanz bestimmter Staaten auszuschließen ist. Auch die Regionen und Rechtskulturen der Vertragsstaaten werden angemessen berücksichtigt. Abgesehen davon muss ein Kandidat in der Vertragsstaatenversammlung zuvor eine Zweidrittelmehrheit in geheimer Abstimmung gefunden haben.

Eine grundsätzliche Garantie für die interessenfreie Amtsausübung von An-

kläger und Richtern können die Verfahren allerdings nicht bieten. Repräsentativität und hohe Qualifikation schließen eine politische Beeinflussung der Kandidaten keineswegs aus. Ebenso wenig können die Rahmenbedingungen der Wahlverfahren garantieren, dass Richter im Anschluss an ihre Amtszeit keine Nachteile erleiden, weil sie politisch missliebige Urteile gefällt haben. Das Nominierungsrecht für die Richterkandidaten liegt bei den einzelnen Vertragsstaaten, so dass letztlich deren Entscheidungspraxis darüber bestimmt, ob ein Rechtsexperte oder ein staatlicher Interessenvertreter nach Den Haag geschickt werden soll.²¹ Eine offene politische Einflussnahme schließt das Wahlverfahren in Kombination mit den hohen Anforderungen an das IStGH-Personal jedoch aus.

Die ersten Richterwahlen im März 2003 und die später folgende Wahl des Argentiniers Luis Moreno-Ocampo zum Chefankläger lassen inzwischen erste Bewertungen zu, inwieweit das Personal am IStGH eine unabhängige Amtsführung erwarten lässt. Die NGO-Koalition für einen Internationalen Strafgerichtshof, CICC, hat in diesem Zusammenhang die Besetzung der 18 Richterposten ausdrücklich begrüßt (vgl. CICC 2003). Ebenso geht Chefankläger Luis Moreno-Ocampo ein tadelloser Ruf voraus: Dem Argentinier wird nachgesagt, er habe in der Aufarbeitung der Menschenrechtsverbrechen in seiner Heimat Mut und

²¹ Eine vergleichende Studie über die nationalen Verfahren zur Berufung hoher Richter hat ergeben, dass sich bei der Bestimmung von Richtern in jedem Staat Spielräume für politischen Einfluss finden (vgl. Brinke / Deml 2002: 101).

Standfestigkeit bewiesen und sei dabei auch nicht vor dem politisch-militärischen Establishment zurückgeschreckt. Dass Moreno-Ocampo angekündigt hat, Hinweise auf eine mögliche Verwicklung internationaler Konzerne in die Verbrechen in der Republik Kongo zu untersuchen, kann als erster Beleg dafür gelten, dass diese Einschätzung zutrifft (vgl. OTP 2003: 3-4). Menschenrechtsorganisationen und Vertreter der CICC lobten den Argentinier als gute Wahl (Ulrich 2003: 10). Die Integrität und fachliche Qualifikation des Anklägers sowie der 18 Richter, die zum Teil schon am Jugoslawien-Tribunal Recht gesprochen haben, lassen somit eine unabhängige Amtsausübung erwarten.

3.3.3 Auslegungsfreiheit

Eine große richterliche Auslegungsfreiheit hat häufig eine Kompetenzerweiterung des Gerichts zur Folge. Idealtypisch wird in diesem Zusammenhang immer wieder der Europäische Gerichtshof angeführt, der durch Auslegung unpräziser Rechtsgrundlagen die Stärkung des Gemeinschaftsrechts vorangetrieben und dadurch letzten Endes dessen Vorrang vor nationalem Recht etabliert hat (vgl. Helfer / Slaughter 1997: 292; Keohane / Moravcsik / Slaughter 2001: 77-78). Wo aber das anzuwendende Recht präzise formuliert ist und wenig Spielraum für Interpretationen lässt, ist die Unabhängigkeit eines Gerichts als eher gering einzuschätzen.

Gemessen daran kann dem IStGH nur eine stark eingeschränkte Unabhängigkeit bescheinigt werden. So haben die Vertragsstaaten im Rahmen der preparatory commission sowohl die Verfahrens-

und Beweisregeln als auch eine Präzisierung der Straftatbestände erarbeitet, die für das Gericht bindend sind. Dieser Vorgang ist ungewöhnlich und bringt ein tiefes Misstrauen gegenüber dem Gericht zum Ausdruck: „Denn hiermit wird eine genuine richterliche Aufgabe, nämlich die Interpretation der anzuwendenden Norm in einem wesentlichen Punkt beschnitten und die Möglichkeit des Internationalen Strafgerichtshofs, eine an den Bedürfnissen der Praxis ausgerichtete Fortentwicklung der Norm zu betreiben, eingeschränkt“ (Dahm / Delbrück / Wolfrum 2002: 1145).

Anders stellt sich die Lage im Zusammenhang mit der Einleitung von Ermittlungsverfahren durch die Anklagebehörde dar. Dabei zeigt sich, dass die Bestimmungen des Statuts dem Ankläger in entscheidenden Aspekten erheblichen Spielraum lassen. So muss der Ankläger die offizielle Einleitung von Verfahren davon abhängig machen, ob er eine „hinreichende Grundlage für die Aufnahme von Ermittlungen“ (Römisches Statut: Art. 15 (3)) vorfindet. Im englischsprachigen Text ist ebenso unscharf von einer „reasonable basis to proceed“ die Rede.

Somit ist es dem Ankläger überlassen zu bestimmen, wann seiner Meinung nach hinreichende Verdachtsmomente vorliegen. Bevor aber ein Verfahren eingeleitet werden kann, muss er – wie im Zusammenhang mit dem Kriterium Entfaltungsfreiheit angesprochen wurde – auch die Vorverfahrenskammer von seiner Auffassung überzeugen. Folglich ist der Ankläger gezwungen, seine Auslegung in möglichst eindeutiger und nachvollziehbarer Weise begründen zu können.

Klaus Rackwitz, Mitarbeiter der Anklagebehörde, formuliert es etwas griffiger: „Das [die Anklagebehörde des IStGH, P.S.] ist die Abteilung, wo sich entscheiden wird, ob das Gericht politisch ist oder nicht politisch ist, nämlich an der Frage, ob es der Meinung ist, *reasonable basis* ja oder nein. Um diese Frage richtig beantworten zu können, braucht es Fakten, Fakten, Fakten“ (Rackwitz 2003: 42).

Einer weiteren unpräzisen Bestimmung kommt noch weitaus mehr Bedeutung zu: So hat der Ankläger zu prüfen, ob „unter der Berücksichtigung der Schwere des Verbrechens und der Interessen der Opfer dennoch wesentliche Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Durchführungen von Ermittlungen nicht im Interesse der Gerechtigkeit läge“ (Römisches Statut: Art. 15 (1) c). Dies gilt nicht nur für Ermittlungsinitiativen des Anklägers, sondern auch für Situationen, die von Staaten oder dem Sicherheitsrat überwiesen worden sind. Mit anderen Worten: Der Ankläger kann auch Überweisungen des Sicherheitsrates ablehnen. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird diese Prüfungskompetenz des Anklägers, der für eine solche Entscheidung allerdings auf die Bestätigung der Vorverfahrenskammer angewiesen ist, überwiegend positiv bewertet. So schreibt Aline Bruer-Schäfer: „Diese Regelung ist von maßgeblicher Bedeutung, da sie dem Ankläger die Rolle eines unabhängigen und unparteiischen Organs verschafft, das für die Interessen der Gerechtigkeit und die Durchsetzung des Rechts zuständig ist, so daß der Ankläger alle politisch motivierten Vorstöße blockieren kann und

eine ausgewogene Beziehung zwischen politischen Wesen wie Staaten und dem Sicherheitsrat auf der einen Seite und dem Sachwalter der Gerechtigkeit auf der anderen Seite besteht“ (Bruer-Schäfer 2001: 259; vgl. auch Cassese 1999: 162).

Es ist davon auszugehen, dass Staaten versuchen werden, in solch sensiblen Fällen massiv Druck auf den Ankläger auszuüben, damit er die vagen Klauseln in ihrem Sinne auslegt. Damit wird deutlich, welche Definitionsmacht das Statut der Anklagebehörde überschreibt: Indem sie Überweisungen von Staaten oder des Sicherheitsrates zurückweist, kann sie politisch motivierte Handlungen als illegitim erklären. Dabei setzt die *rule of law* allerdings stets voraus, dass Ankläger und Richter ihre Entscheidungen unparteiisch und argumentativ aus Rechtsnormen ableiten können. Inwieweit dies möglich ist, wird zu diskutieren sein, wenn es um die Durchsetzungsfähigkeit des Rechts geht (vgl. Kap. 5.4., insbes. 5.4.2.).

3.3.4 Ressourcen

Eine ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung ist eine weitere zentrale Voraussetzung für eine unabhängige Gerichtsbarkeit. Ein Gericht, das auf keinen angemessenen Etat zurückgreifen kann, ist auch nicht in der Lage, eine Strafverfolgung wirksam voranzutreiben. So pocht auch der Niederländer Sam Muller, geschäftsführender Direktor der allgemeinen Gerichtsdienste, auf eine verlässliche Finanzierung des IStGH: „[...] Unabhängigkeit stellt sich nicht ein, wenn man auf ad hoc-Gelder angewiesen ist. [...] Wir müssen fest zugesicherte,

regelmäßig überwiesene Gelder haben.“²²

Im Statut von Rom ist auch die Finanzierung des IStGH geregelt (vgl. Römisches Statut: Teil 12, Art. 113-118). Demnach finanziert sich das Gericht aus zwei Quellen: Zum einen geht es dabei um Beitragszahlungen der Mitgliedsstaaten, zum anderen um Gelder von Seiten der Vereinten Nationen. Diese sollen vor allem die Kosten decken, die durch Fälle entstanden sind, welche der Sicherheitsrat an den IStGH überwiesen hat. Zudem kann das Gericht freiwillige Zuwendungen von Staaten, Organisationen, Individuen etc. annehmen. In der Finanzierungspraxis kommt somit eine starke Stellung der Vertragsstaaten sowie die doppelte Natur des Gerichts aus übertragener und universeller Gerichtsbarkeit zum Ausdruck.

Dass sich das Gericht finanziell von den Vereinten Nationen löst, unterstreicht seine Stellung als eigenständiges Völkerrechtssubjekt, das nicht an die UN gebunden ist. Politische Manipulationsversuche der UN sind so zumindest auf finanzieller Ebene auszuschließen. So ist im Zusammenhang mit dem Jugoslawientribunal kritisiert worden, dass die Finanzierung des Gerichts aus UN-Mitteln einigen wenigen Staaten viel zu starken Einfluss ermöglicht habe (vgl. Zumach 2002: 12). Andererseits stellt sich dieselbe Problematik im Hinblick auf die Finanzkraft der einzelnen Vertragsstaaten. So kommt Deutschland mit 20 Prozent des Jahresetats für die bei

weitem größte Beitragssumme auf. Andere Staaten verfügen hingegen kaum über nennenswerte Mittel, so dass ähnliche Kritik bereits auch gegenüber dem IStGH laut geworden ist (vgl. Tolmein 2003: 16). Es ist anzunehmen, dass Ermittlungen gegen die wichtigsten Beitragszahler dem Gericht zumindest schwerer fallen dürften als andere. Dennoch ist die Variante der weitgehend autonomen Finanzierung als die – mangels Alternativen – bestmögliche anzusehen.

Im Vergleich zu anderen internationalen Strafgerichten ist der IStGH derzeit nur mit knappen Mitteln bestückt. Einem IStGH-Haushalt von etwa 52 Millionen Euro für das Jahr 2004 standen im Zweijahresbudget des Jugoslawientribunals knapp 272 Millionen US-Dollar gegenüber (vgl. ASP 2003: 22; UN 2004). Hans-Peter Kaul, deutscher Richter am IStGH, zeigt sich mit der derzeitigen Finanzausstattung jedoch durchaus zufrieden: Mit dem aktuellen Haushalt sei ein weiterer zügiger Ausbau des Gerichts gesichert und die volle Funktionsfähigkeit für spätestens 2005 absehbar (vgl. Kaul 2004: 10). Nichtregierungsorganisationen rechnen damit, dass sich der Finanzbedarf eines aktiv ermittelnden IStGH auf mehr als 100 Millionen US-Dollar pro Jahr beziffern wird (vgl. Bruer-Schäfer 2001: 285).

Ähnlich provisorisch stellt sich die Personalsituation dar: Während am Jugoslawientribunal 1238 Mitarbeiter auf regulären Posten beschäftigt sind, sieht der Haushalt des IStGH für 2004 nur 375 Stellen vor, wovon im Frühjahr erst 156 besetzt waren (vgl. Bussmann 2004: 6). Mit dem ersten offiziellen Fall

²² So Muller in einem Interview mit Oliver Tolmein für den Deutschlandfunk (vgl. Tolmein 2003: 16).

ist der Personalbedarf jedoch sprunghaft angestiegen, insbesondere in der Anklagebehörde, welche für die Ermittlungen verantwortlich ist. Das Organ soll nun von derzeit 30 auf 400 bis 600 Mitarbeiter anwachsen (vgl. Rackwitz 2003: 41 und 43). Im gegenwärtigen frühen Aufbaustadium ist der IStGH somit noch unterbesetzt, wird seinen Mitarbeiterstab aber den Erfordernissen entsprechend vergrößern.

Gemessen an den ehrgeizigen Zielen fallen Budget und Personalausstattung jedoch eher bescheiden aus. Verbrechen von großem Ausmaß erfordern in der Regel aufwändige Ermittlungen und langwierige Prozesse. Insbesondere wenn es darum geht, Befehlsketten bis in höchste politische Etagen nachzuvollziehen, sind umfangreiche Recherchen und eine Vielzahl an Zeugenbefragungen nötig. Im Milosevic-Prozess ließen die Staatsanwälte in 295 Prozesstagen 298 Zeugen erscheinen und legten mehrere tausend Dokumente vor (vgl. Ulrich 2004: 6). Ein solcher Umfang wird auch beim IStGH, der mittelfristig mehrere Fälle parallel bearbeiten soll, nicht ausgeschlossen, so dass in Den Haag Effizienz und Flexibilität oberstes Gebot sind. Diese Ausrichtung belegt unter anderem ein Strategiepapier, das Chefankläger Luis Moreno Ocampo kurz nach seinem Amtsantritt vorgelegt hat: „The organisation of the structure and work processes of the Office of the Prosecutor is based on the assumption that the Office should endeavour to operate a cost-effective system“ (OTP 2003a: 8). Dazu soll unter anderem die Größe der Anklagebehörde je nach

Ermittlungsbedarf flexibel erweitert oder zusammengestrichen werden.

Angesichts der knappen Ressourcen ist der Ankläger gezwungen, sich auf eine überschaubare Anzahl von Fällen zu beschränken. Vor allem für finanzstarke Mitgliedsstaaten bieten die Beitragszahlungen somit einen Hebel, mit dem sich politischer Druck ausüben lässt. Gemessen an den bisher vorhandenen Ressourcen ist eine politische Beeinflussung des Gerichts jedoch nicht abzulesen. Ursache dafür dürfte die Tatsache sein, dass viele Vertragsstaaten den IStGH seit den Auseinandersetzungen mit den USA auch als ein politisches Prestige-Objekt betrachten.

3.4 Zusammenfassung und Bewertung

Im Hinblick auf die Objektivierung des Völkerrechts durch den IStGH lässt sich folgendes festhalten: Der IStGH stützt seine Rechtsprechung auf universell geltende Normen, die staatlicher Disposition entzogen sind. Er wendet somit seiner Funktion nach eindeutig Weltinnenrecht an, das jedoch schon vor seiner Errichtung existiert hat. Der IStGH kann außerdem nicht als Institution einer Weltinnenrechtsordnung angesehen werden, weil ihm die volle Unterstützung der internationalen Gemeinschaft fehlt. Gemessen an der Entfaltungs- und Auslegungsfreiheit des Anklägers verfügt das Gericht über große Definitionsmacht beim Gestalten der politischen Agenda. Zudem finden zivilgesellschaftliche Gruppen erstmals eine internationale Instanz vor, die die Durchsetzung gemeinschaftlicher Menschenrechtsnormen einklagen kann und damit die Poli-

tik rechtlichen Kriterien unterwirft. Großer politischer Druck und eine politische Beeinflussung des Gerichts durch die Bestimmung von Richtern und finanzielle Sanktionen sind jedoch nicht auszuschließen. In diesem Bereich ist der IStGH letztlich auf den guten Willen der Vertragsstaaten angewiesen. Seiner Funktion und seiner Unabhängigkeit nach bedeutet die Errichtung des IStGH jedoch einen großen Schritt in Richtung eines Weltinnenrechts.

4. IStGH und Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte

Im Folgenden gilt es zu erörtern, ob der von Delbrück diagnostizierte Trend zur Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte im besonderen Maße im Wirken des IStGH zum Ausdruck kommt. Dabei dürfte die Rechtsnatur des neu gegründeten Gerichtshofs weniger von Interesse zu sein. Dass der IStGH eine durch Staatenvertrag begründete internationale Organisation mit dem Status eines objektiven Völkerrechtssubjekts darstellt, ist unbestritten (vgl. Lüder 2003: 136-137). Besondere Aufmerksamkeit steht vielmehr einem anderen Akteurstyp zu: Wie im vorangegangenen Kapitel bereits mehrfach angeklungen, sind es *Individuen*, die im Focus des Völkerstrafrechts stehen. Deswegen soll im Folgenden das Verhältnis zwischen Individuen und dem im IStGH-Statut fixierten Völkerstrafrecht erörtert werden. Auf dieser Grundlage lässt sich abschließend klären, inwieweit Individuen den Rang von Völkerrechtssubjekten erlangt haben. Da die Frage nach der Völkerrechtspersönlichkeit von Individuen eng mit den in Kapitel 4 erarbeite-

ten Grundlagen verknüpft ist, kann die Abhandlung auf bestehenden Ergebnissen aufbauen und knapper gefasst werden.

4.1 Völkerstrafrecht und Individuum

Nach herrschender Meinung steht der Status eines Völkerrechtssubjekts Akteuren zu, die Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sind (vgl. Kimminich / Hobe 2000: 71). Folgt man der Lehre des klassischen Völkerrechts, trifft dies ausschließlich auf Staaten zu. Individuen kann das Völkerrecht nur erfassen, wenn völkerrechtliche Normen in die innerstaatliche Rechtsordnung überführt worden sind. Das Individuum wird – um hier einen im Völkerrecht gängigen Begriff zu verwenden – „mediatisiert.“ Eigenständige Rechte und Pflichten besitzen Individuen demnach nur im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnung, nicht aber im Völkerrecht. Von einer Völkerrechtssubjektivität kann also keine Rede sein.

Das Völkerstrafrecht steht zu solch einem staatenfixierten Völkerrecht in krassem Widerspruch: Während das klassische Völkerrecht keinen direkten Zugriff auf Individuen erlaubt, kennt das Strafrecht als Anknüpfungspunkt jeder Strafe nur die individuelle Schuld (Cassese 1999: 136-139). Um dieses grundlegende Prinzip kommt auch das völkerrechtliche Strafrecht nicht herum, wie es in aller Deutlichkeit erstmals der Nürnberger Gerichtshof klarstellte: „Verbrechen gegen das Völkerrecht werden von Menschen und nicht von abstrakten Wesen begangen, und nur durch die Bestrafung jener Einzelpersonen, die

solche Verbrechen begehen, kann den Bestimmungen des Völkerrechts Geltung verschafft werden“ (International Military Tribunal 1947: 249). Als wichtigstes Definiens des Völkerstrafrechts gilt seitdem eine unmittelbare, nicht durch Staaten mediatisierte Beziehung zwischen Individuum und Völkerrecht.²³ Individuen werden zum direkten Adressat völkerrechtlicher Normen. Formal betrachtet hat die staatliche Ebene für die Rechtsbeziehung zwischen dem einzelnen Menschen und der Ebene des gemeinschaftlichen Völkerrechts somit keine Relevanz.

Die Idee einer unmittelbaren völkerrechtlichen Verantwortlichkeit hielt nach dem Zweiten Weltkrieg mit den Nürnberger Prozessen Einzug in die Völkerrechtsordnung. Erstaunlicherweise stieß diese revolutionäre Neuerung auf keinen nennenswerten Widerspruch (vgl. König 2003: 180-181), obgleich die Aufgabe des Prinzips der ausschließlichen Völkerrechtsfähigkeit der Staaten erhebliche Souveränitäts-Einschränkungen mit sich bringt: Indem das Völkerstrafrecht an Individuen adressierte Normen aufstellt, proklamiert es deren Vorrang gegenüber staatlicher Souveränität. Dadurch vermag es tief in den staatlichen Innenraum einzugreifen und höhlt mit dem direkten Durchgriff auf Individuen eine Kernkompetenz des Staates aus, nämlich den

Schutz seiner Bürger. Individuen können sich im Geltungsbereich des Völkerstrafrechts nicht mehr hinter dem Schild staatlicher Souveränität verstecken.

Zusätzliche Brisanz erlangt der souveränitätsüberlagernde Strafanspruch des Völkerstrafrechts im Hinblick auf die völkerrechtlichen Kernverbrechen. Wie die Ausführungen zu den Straftatbeständen des Statuts von Rom deutlich gemacht haben, werden Völkerrechtsverbrechen wie Völkermord, Aggression oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit in der Praxis fast ausschließlich durch einen Staat selbst oder zumindest mit seinem stillschweigenden Einverständnis begangen. Als die Staaten über die Befugnisse des IStGH stritten, verhandelten sie demnach über ihre Bereitschaft, den Schutzschild staatlicher Souveränität gegenüber dem „Durchgriff des internationalen Rechts auf die eigenen Bürger bis in die höchsten politischen Etagen“ (Paech / Stuby 2001: 412) zu öffnen.

Damit sind auch der – durch den Souveränitätsgrundsatz verbürgten – Immunität von Staatsvertretern völkerrechtliche Grenzen gesetzt. Das Statut von Rom spricht in dieser Hinsicht eine eindeutige Sprache: Artikel 25 fixiert den Grundsatz individueller strafrechtlicher Verantwortlichkeit als Bestandteil des materiellen Völkerstrafrechts: „Wer ein der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegendes Verbrechen begeht, ist dafür in Übereinstimmung mit diesem Statut individuell verantwortlich und strafbar“ (Römisches Statut: Art. 25 (2)). An gleicher Stelle wird zudem grundsätzlich die „Unerheblichkeit der amtlichen Eigenschaft“ deklariert. Ein staatliches

²³ Für eine völkerrechtliche Verpflichtung des Individuums stellen die Genfer Konventionen und ihre Zusatzprotokolle ein klassisches Beispiel dar: So zielen die in Genf kodifizierten Normen für das Verhalten in bewaffneten Konflikten nach herrschender Meinung eben nicht nur auf die Vertragsstaaten, sondern auch auf die beteiligten Soldaten (vgl. König 2003: 183; Werle 2003: 71).

Amt schützt im Geltungsbereich der Straftatbestände nicht vor Strafverfolgung. Mit bemerkenswerter Klarheit räumt das Statut damit für den Bereich seiner Jurisdiktion die völkerrechtlichen Unschärfen im Verhältnis von Immunität und Strafbarkeit aus. Im Fall Pinochet hatte das gesplante Votum des obersten britischen Gerichts noch erhebliche Unsicherheiten in der Beurteilung dieses Verhältnisses dokumentiert.²⁴

4.2 Völkerrechtliche Rechte und Pflichten von Individuen

Damit ist allerdings noch nicht geklärt, ob das Völkerstrafrecht dem Individuum auch eigene Rechte und Pflichten zuschreibt, die den Einzelmenschen zum Völkerrechtssubjekt erheben würden. An diesem Punkt bietet es sich an, noch einmal auf die Untersuchungen zur Objektivität der Rechtsordnung zurückzugreifen: Wie die Darstellung zur Natur des Strafrechts gezeigt hat, existiert das Völkerstrafrecht zum Schutz übergeordneter Gemeinschaftswerte. Diese schützenswerten Rechtsgüter erfasst das Strafrecht durch Verbotsnormen. Sie definieren in Form von Straftatbeständen, welche Handlungen eine völkerrechtliche Strafbarkeit nach sich ziehen. Mit ihnen verpflichtet das Völkerstraf-

recht das Individuum gegenüber der internationalen Gemeinschaft auf bestimmte Verhaltensweisen beziehungsweise deren Unterlassung. Wo Individuen eindeutig Adressat völkerstrafrechtlicher Ge- und Verbote sind, treten sie somit eindeutig als Pflichtenträger in Erscheinung.

Im Hinblick auf das Individuum als Träger völkerrechtlicher Rechte ist insbesondere die Entwicklung der Menschenrechte von Bedeutung. Seit dem zweiten Weltkrieg haben zahlreiche universelle und regionale Erklärungen einen menschenrechtlichen Mindeststandard etabliert, der im Völkerrecht weitgehend unbestritten als *ius cogens* angesehen wird und somit universale Geltung beansprucht. Der Schutz grundlegender Rechte von Individuen fällt dadurch sowohl in den Verantwortungsbereich der internationalen Gemeinschaft als auch in die Kategorie der *erga omnes* Verpflichtungen der Staaten.

Damit stehen die Menschenrechte ebenso wie das Völkerstrafrecht im offenen Widerspruch zum klassischen Völkerrecht der Staaten. Das in der UN-Charta angelegte Spannungsverhältnis zwischen den Menschenrechten auf der einen Seite und dem Souveränitätsdogma auf der anderen ist nach dem Ende des Kalten Krieges offen zu Tage getreten.²⁵ So waren es vor allem die Menschenrechte, in deren Namen der UN-Sicherheitsrat in den 90er Jahren eine Praxis der humani-

²⁴ Zu den divergierenden Ansichten der britischen Lords of Law vgl. Bruer-Schäfer 2001: 121-123. Ob allerdings das im Statut formulierte Recht den Vorrang des Völkerstrafrechts vor der Immunität von staatlichen Funktionsträgern allgemein etabliert hat, ist unklar. Ein Urteil des IGH aus dem Jahr 2002 im Fall Belgien gegen Kongo hat den Immunitätsschutz vor strafrechtlicher Verfolgung gestärkt (vgl. Oellers-Frahm 2002: 121-122).

²⁵ Das völkerrechtliche Spannungsverhältnis zwischen Menschenrechten und dem souveränitätsfreundlichen Friedensgebot wird in Politik- und Rechtswissenschaften kontrovers diskutiert (vgl. u. a. Rohloff 2000; Smith / Light 2001; Jahn 2004).

tären Interventionen einleitete, die wie beispielsweise in Bosnien-Herzegowina auch den Einsatz militärischer Gewalt mit abdeckte. Dies hatte offenbar ein Aufweichen des Nichtinterventionsgebots und damit des zwischenstaatlichen Gewaltverbots zur Folge: Die völkerrechtswidrigen Kriege gegen Jugoslawien und den Irak führten die jeweils beteiligten Staaten ohne Legitimation durch den UN-Sicherheitsrat. Fakt ist somit, dass Menschenrechte internationale Verhaltensstandards maßgeblich mitbestimmen. Wenn Rechte von Individuen internationale Interventionen legitimieren können, dann besitzen diese Menschenrechtsnormen ganz offensichtlich erhebliche Wirkungskraft.

Kritikern bemängeln allerdings, dass Individuen auf internationaler Ebene kaum über echte Klagemöglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Rechte verfügen, so dass nicht von echten Individual-Rechten gesprochen werden könne (vgl. Paech / Stuby 2001: 341; Paulus 2001: 233-234). Doch sind andererseits gravierende Verletzungen ebendieser Individual-Rechte der potenzielle Auslöser kollektiver Zwangsmaßnahmen.

Da nun das Völkerstrafrecht darauf abzielt, ebendiese Menschenrechte zu schützen und ihre Missachtung zu bestrafen, bildet es gewissermaßen das komplementäre Gegenstück zu den Menschenrechten. Eine erste Zwischenbilanz ergibt somit, dass das Völkerstrafrecht völkerrechtliche Pflichten von Individuen formuliert und zusammen mit dem Bestand der Menschenrechte wesentlich zu einer möglichen Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität von Individuen beiträgt. Zwar lässt der Man-

gel an Rechtssetzungsbefugnissen das Individuum nicht auf einer Stufe mit den Staaten stehen, doch steht die zumindest partielle Rechtsfähigkeit von Individuen im Völkerrecht außer Frage. Im Zuge der Etablierung der Menschenrechte und des Völkerstrafrechts muss folglich von einer „Individualisierung des Völkerrechts“ (Paulus 2001: 260) zu Lasten der einzelstaatlichen Souveränität gesprochen werden.

4.3 Individuen im Statut von Rom

Inwieweit sich das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und Menschenrechten ein Stück weiter zum Schutz der Menschenrechte verschoben hat, zeigt die Bestandsaufnahme des Strafrechts durch das Römische Statut. Insbesondere in den Regelungen der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und einigen Neuerungen im Kriegsrecht wird deutlich, dass gravierende Verletzungen der Menschenrechte nicht zu den inneren Angelegenheiten eines Staates zählen.

Der Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit beschreibt Massenverbrechen gegen die Zivilbevölkerung. Er ist als Sammelbegriff zu verstehen, der Einzeltatbestände wie zum Beispiel vorsätzliche Tötung, Versklavung, Folter oder Vertreibung umfasst. Die zu den Verbrechen gegen die Menschlichkeit zählenden Handlungen weisen ein entscheidendes gemeinsames Merkmal auf, nämlich eine grundlegende Missachtung der mit der Existenz des Menschen verbundenen Werte und Rechte (vgl. König 2003: 266). Es stehen somit

zweifellos Individualrechte unter seinem Schutz.

Erstmals erschien der Tatbestand im Völkerrecht im Rahmen der Nürnberger Prozesse. Auf der damaligen Grundlage wären Verbrechen nur nach dem bestehenden Kriegsrecht strafbar gewesen (vgl. König 2003: 214). Diese hätte nur eine Ahndung von Taten gegen die Zivilbevölkerung des militärischen Gegners ermöglicht. Die Alliierten wollten jedoch eine Möglichkeit schaffen, den Holocaust zu bestrafen. Mit der im Statut von Nürnberg getroffenen Regelung erlangte internationales Recht somit erstmals Zugriff auf Verbrechen, die im souveränitätsgeschützten Raum eines Staates an der Zivilbevölkerung begangen wurden. Allerdings setzte Nürnberg noch voraus, dass diese Verbrechen im Rahmen eines zwischenstaatlichen Konflikts stattgefunden haben müssten.

Dies änderte sich mit der Rechtsprechung der Ad-hoc Tribunale und dem Statut des IStGH. Der Tatbestand gilt seitdem unabhängig vom Vorliegen eines internationalen Konflikts. Er eröffnet die Möglichkeit, gegen fundamentale Menschenrechtsverletzungen auch innerhalb nationalstaatlicher Grenzen vorzugehen, und ist deswegen als ein bedeutender Fortschritt für den Menschenrechtsschutz zu bewerten. Indem das Völkerstrafrecht bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit nur noch von der Schwere der Tat ausgeht, behandelt es den Staat gleichrangig mit Akteuren aus dem nichtstaatlichen Bereich. Souveränität wird irrelevant.

In diesem Zusammenhang ist die bisherige souveränitätsfixierte Regelungsweite des Völkerrechts vollkommen zu

Recht als unzureichend kritisiert worden: Da klassische zwischenstaatliche Konflikte mittlerweile eher die Ausnahme als die Regel sind, gehen die völkerrechtlichen Bestimmungen solange ins Leere, wie sie sich ausschließlich auf Staaten als Rechtssubjekte beschränken (vgl. Leiß 2003: 18-20). Damit verspricht vor allem der Straftatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit dem Trend zu so genannten „neuen Kriegen“, in denen Staaten neben Rebellengruppen oder marodierenden Banden als gleichrangiger Gewaltakteur unter anderen auftreten, gerecht werden zu können (vgl. Böge / Debiel 2003: 316-318). Auch terroristische Akte lassen sich durch diesen Straftatbestand erfassen. Mit der direkten Einbeziehung von Individuen schließt das Völkerstrafrecht eine große Lücke zwischen Recht und einer transnationalen Realität.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der aktuellen Fassung des Straftatbestands der Kriegsverbrechen wider. So war die erstmals 1949 im Genfer Abkommen vereinbarte Strafbarkeit von Verletzungen des humanitären Völkerrechts (*ius in bello*) in nicht-internationalen Konflikten bis in die Mitte der 90er Jahre nicht anerkannt (vgl. Werle 2003: 311). Vorkommnisse in Bürgerkriegen wurden traditionell dem Bereich der inneren Angelegenheiten eines Staates zugerechnet, für den das Nichteinmischungsgebot galt. Während also systematischer Mord, Vertreibung und Vergewaltigung im Rahmen eines internationalen Konfliktes strafbar waren, galt dies für exakt dieselben Handlungen nicht in innerstaatlichen Konflikten. Mit den Rechtsgrundlagen

für das Statut von Rom wurde dieser Missstand weitgehend beseitigt: Auch wenn das Statut von Rom in manchen Regelungen zur Materie der Kriegsverbrechen hinter das geltende Gewohnheitsrecht zurückfällt, ergibt die Gesamtbilanz, dass im IStGH-Statut der Schutz von Personen in nichtinternationalen bewaffneten Konflikten mit dem Schutz von Personen in internationalen Konflikten weitgehend vergleichbar ist.²⁶ Damit festigt sich der Wandel von einer staatsfixierten zu einer am Menschen orientierten Völkerrechtsordnung, wie ihn bereits das Jugoslawientribunal in seinem Tadić-Urteil prognostizierte: „It follows that in the area of armed conflict the distinction between interstate wars and civil wars is losing its value as far as human beings are concerned. [...] If international law, while of course duly safeguarding the legitimate interests of states, must gradually turn to the protection of human beings, it is only natural that the aforementioned dichotomy should gradually lose its weight.“²⁷ Weil das IStGH-Statut diese Entwicklung des Rechts festschreibt, muss der Strafgerichtshof konsequenterweise als Ausdruck einer Transnationalisierung des Völkerrechts angesehen werden.

4.4 Zusammenfassung und Bewertung

Die Untersuchungen des IStGH-Beitrags zu einer Erweiterung des Kreises der

Völkerrechtssubjekte ergeben einen klaren Befund: Das Völkerstrafrecht weist Individuen eine eingeschränkte Rechtssubjektivität zu, indem es sie mit unmittelbaren Pflichten ausstattet, die das Gegenstück zu den Menschenrechten bilden. Da Individuen kein Völkerrecht setzen können und auch nur mangelhaft mit direkten Möglichkeiten ausgestattet sind, ihre Rechte geltend zu machen, können sie jedoch keine volle Völkerrechtssubjektivität erlangen. Deshalb räumt ihnen das Völkerrecht lediglich eine passive oder partielle Völkerrechtssubjektivität ein. Staaten bleiben die maßgeblichen Völkerrechtssubjekte.

Trotz dieser Einschränkungen weist das Völkerrecht einen Trend zur Individualisierung auf: In dem Maße, in dem das Völkerrecht ein unmittelbares Rechtsverhältnis zwischen internationaler Gemeinschaft und Einzelmenschen schafft, beschränkt es die Souveränität von Nationalstaaten zum Schutz der grundlegendsten Rechte ebendieser Einzelmenschen. Andreas Paulus beschreibt treffend, worauf die Entwicklung der internationalen Rechtsordnung damit hinausläuft: „Indirekt ist damit [mit der allmählichen Etablierung eines völkerrechtlichen Strafrechts, P.S.] der vor- oder nichtstaatlich gedachte Einzelmensch nicht nur (passives) Völkerrechtssubjekt geworden, sondern auch Hauptschutzobjekt des Völkerrechts. Auf diesem Wege erlangen auch die Menschenrechte eine neue Bedeutung für die Transformation des Völkerrechts zum Weltbürgerrecht – nicht in dem Sinne der Gründung einer Civitas maxima, eines Weltstaats, aber in dem Sinne, daß alles Recht, auch das zwischenstaat-

²⁶ Für einen kritischen Vergleich zwischen Rom-Statut und geltendem Völkergewohnheitsrecht vgl. Ambos 2000.

²⁷ Urteil des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) im Fall Prosecutor vs. Duško Tadić a/k/a „Dule“ vom 2.10.1995.

liche Völkerrecht, in letzter Hinsicht im Dienst des Menschen und nicht des Staates steht“ (Paulus 2001: 238-239).

Wenn sich aber das internationale Recht auf globaler Ebene zunehmend an vorstaatlichen Bezugspunkten orientiert und im gleichen Zuge die Souveränitätsrechte von Staaten relativiert, ist das eine klare Bestätigung der Weltinnenrechtsthese. Diesen Wandel verkörpert der IStGH nahezu idealtypisch.

5. IStGH und Durchsetzungsfähigkeit des Rechts

Die von Delbrück als drittes und letztes Weltinnenrechtsmerkmal angeführte bessere Durchsetzungsfähigkeit von Völkerrechtsnormen im internationalen System unterscheidet sich fundamental von den beiden ersten Untersuchungsgegenständen: Während sich Objektivität und Reichweite des Rechts weitgehend mit Bezugspunkten des rechtlichen Systems auseinandersetzen, entscheidet sich an der Durchsetzungsfähigkeit von Normen, ob eine rule of law im internationalen System möglich ist. Somit muss sich eine Behandlung der Durchsetzungsfähigkeit des IStGH mit den Möglichkeiten einer Durchsetzung von gemeinschaftlichen Normen gegen politische Einzelinteressen auseinandersetzen.

Entscheidend für die Chancen einer Weltordnung unter der Herrschaft des Rechts ist die Frage, wie eine Rechtsbefolgung von Staaten ohne eine mit globalem Gewaltmonopol ausgestattete Instanz erreicht werden kann. Dieser Herausforderung steht auch der IStGH gegenüber. Eine autonome Zwangsgewalt in Form von beispielsweise eigenen

Polizeikräften sieht das Statut von Rom für den IStGH nicht vor. Eine solche Ausstattung hätte dem Gerichtshof auch zweifelsfrei den Charakter einer weltstaatlichen Zwangsgewalt mit Ansätzen eines Gewaltmonopols verliehen und ist in den Verhandlungen von Rom nie ernsthaft diskutiert worden.²⁸ Er ist vielmehr – und dies ist für das Verständnis des IStGH von herausragender Bedeutung – als Teil eines Rechtsdurchsetzungsregimes zu begreifen, das Staaten mit dem Statut von Rom errichtet haben, um die anhaltende Straflosigkeit von schwersten Menschenrechtsverbrechen zu beseitigen.

Der Gerichtshof ist in diesem Sinne ein unabhängiges Instrument der Vertragsstaaten, das die Vertragstreue der Staaten überwacht und zum Einsatz kommt, sobald ein Vertragsstaat von den vereinbarten Regeln abweicht. Angesichts der mangelnden Ausstattung mit Zwangsinstrumenten, auf die ein Strafgericht naturgemäß in hohem Maße angewiesen ist, ist der IStGH jedoch entscheidend auf die Rechtsfolgebereitschaft von Staaten angewiesen. Der Erfolg des IStGH hängt auf der Ebene der Rechtsdurchsetzung maßgeblich von der Unterstützung der Vertragsstaaten ab. Dementsprechend fällt auch die Einschätzung von Chefankläger Luis Moreno-Ocampo aus: „The ICC is independent and interdependent at the same time. It cannot act alone. It will achieve efficiency only if it

²⁸ Einen Überblick über die Verhandlungspositionen zum Kräfteverhältnis zwischen Staaten und IStGH verschafft der Beitrag des kanadischen Delegationsleiters und Ausschussvorsitzenden der preparatory commission, John T. Holmes (vgl. Holmes 1999: 43-51).

works closely with other members of the international community“ (Moreno-Ocampo 2003: 2).²⁹

Um einschätzen zu können, ob mit dem IStGH eine bessere Rechtsdurchsetzung zu erwarten ist, muss demnach die Rechtsfolgebereitschaft der Vertragsstaaten erörtert werden. Dazu soll auf die politikwissenschaftliche Compliance-Forschung zurückgegriffen werden, die Aussagen darüber erlaubt, unter welchen Bedingungen eine Rechtsbefolgung (Compliance) der Staaten anzunehmen ist.³⁰ Mit ihrer Hilfe sollen die Rechtsdurchsetzungsstrategien des IStGH systematisch erörtert und auf ihre Erfolgchancen abgeklopft werden.

Bevor die Compliance-Ansätze zur Überprüfung der Rechtsfolgebereitschaft von Staaten angewandt werden können, ist zu klären, wie im Regime um den IStGH die Rechtsdurchsetzung organisiert ist. Grundsätzlich ist dem Statut zu entnehmen, dass der IStGH die Durchsetzung des Völkerstrafrechts auf mehreren Ebenen verfolgt. Das Statut von Rom greift auf zwei Durchsetzungsmechanismen zurück: Die indirekte Durchsetzung durch nationale und die direkte Durchsetzung durch internationale Gerichte (vgl. Werle 2003: 78).

Die indirekte Durchsetzung bezieht sich auf die Strafverfolgung auf nationalstaat-

licher Ebene. Auf Grundlage ihrer nationalen Strafbefugnisse haben Staaten in den letzten Jahrzehnten in einigen Fällen versucht, ausländische Staatsbürger wegen Völkerrechtsverbrechen vor ihre Gerichte zu stellen. Anfangs beschränkte sich die nationalstaatliche Strafverfolgung völkerrechtlicher Verbrechen noch überwiegend auf nationalsozialistische Kriegsverbrecher und blieb damit auf völkerrechtlich durch Nürnberg gesichertem Terrain. In späteren Jahren gerieten jedoch auch andere Fälle ins Visier der Justiz. Auf spektakuläre Art und Weise geschah dies etwa im Fall des ehemaligen chilenischen Diktators Augusto Pinochet, gegen den die spanische Staatsanwaltschaft Anklage wegen Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit erhob. Auch die vom Bundesgerichtshof im Jahr 1999 bestätigte Verurteilung des Serben Nicola Jorgic wegen Völkermord³¹ zählt zu den aktuellen Beispielen für eine indirekte Durchsetzung des Völkerstrafrechts, ebenso wie die Anwendung des Weltrechtsprinzips durch ein belgisches Gericht, das 2001 vier in Belgien lebende Ruander wegen Beteiligung an den Massakern in ihrer Heimat zu langen Freiheitsstrafen verurteilte (vgl. Bolesch 2003: 7).

Fälle direkter Durchsetzung des Völkerstrafrechts hat es in der Geschichte der internationalen Beziehungen hingegen nur selten gegeben. Als klassisches

²⁹ Moreno-Ocampo zitiert dabei zum Teil Gerichtspräsident Philippe Kirsch.

³⁰ Die politikwissenschaftliche Compliance-Forschung hat sich eingehend damit beschäftigt, unter welchen Rahmenbedingungen Staaten bereit sind, internationalen Regelungen zu folgen. Für einen Überblick vgl. Raustiala / Slaughter 2002; Zangl 1999; Neyer / Zürn 2002.

³¹ Die deutsche Justiz hat die Durchsetzung des Völkerstrafrechts im Zusammenhang mit der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien entschieden unterstützt. Vgl. mit weiteren Verweisen Werle 2003: 86; Bruer-Schäfer 2001: 130.

Beispiel für die direkte Anwendung des Völkerstrafrechts gelten dabei die Nürnberger und Tokyoter Prozesse. Im Anschluss blieben Fälle einer direkten Durchsetzung jedoch bis zum Ende des Kalten Krieges aus. Seitdem aber scheint der Einsatz internationaler Strafgerichte in der Nachbearbeitung gewaltsamer Konflikte mehr und mehr zur politischen toolbox zu gehören. An erster Stelle sind damit die mittlerweile erprobten Straftribunale für Jugoslawien und Ruanda angesprochen, denen – trotz aller Kritik – unter dem Strich eine erfolgreiche Aufarbeitung und Ahndung schwerster Völkerrechtsverbrechen zu bescheinigen ist (so auch Bass 2003: 84-88 und 92-96). Die jüngsten Ansätze internationaler Strafgerichtsbarkeit in Sierra Leone, Ost-Timor und Kambodscha fallen allerdings nur bedingt in den Bereich der direkten Durchsetzung des Völkerstrafrechts, da für ihre Jurisdiktion eine Mischform aus internationalem und nationalem Recht vorgesehen ist (vgl. Kondocho 2001: 126; Tolmein 2004: 46). Sie beruhen nicht auf einer Resolution des Sicherheitsrats, sondern vertraglichen Abmachungen zwischen dem jeweiligen Staat und den Vereinten Nationen.

Die Vertragsstaaten von Rom haben im Statut beide Durchsetzungsmechanismen des Völkerstrafrechts vorgesehen. Die Präambel stellt zunächst klar, „dass schwerste Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nicht unbestraft bleiben dürfen und dass ihre wirksame Verfolgung durch Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene und verstärkte internationale Zusammenarbeit gewährleistet werden muss“ (Römisches Statut: Präambel,

Abs. 4). In diesem Zusammenhang weist der Text wenig später darauf hin, „dass es die Pflicht eines jeden Staates ist, seine Strafgerichtsbarkeit über die für internationale Verbrechen Verantwortlichen auszuüben“ (Römisches Statut: Präambel, Abs. 6). Somit formuliert die Präambel zunächst einmal das grundlegende Ziel einer effektiveren Strafverfolgung und betont die einzelstaatliche Verpflichtung zur Strafverfolgung auf indirekter Rechtsdurchsetzungsebene.

Diese genießt im Durchsetzungsregime des IStGH eindeutig Vorrang. Ein Einsatz des internationalen Strafgerichts ist nur möglich, falls die nationale Strafverfolgung versagt. Das damit zum Ausdruck kommende Komplementaritätsprinzip wird ausdrücklich in der Präambel und in Artikel 1 des Statuts zur Geltung gebracht. Beide Textpassagen weisen ausdrücklich darauf hin, dass der IStGH die innerstaatliche Gerichtsbarkeit nur ergänzt. Die primäre Verantwortung fällt jedoch den Staaten zu. Sollte sich aber ein Staat als unwillig oder unfähig erweisen, seinen Verpflichtungen zur Strafverfolgung nachzukommen, ist laut Artikel 17 des Statuts der IStGH zuständig (vgl. Römisches Statut: Art. 17). Da der IStGH über die Kompetenz verfügt, zu entscheiden, wann diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist er fest als Überwachungsorgan in die indirekte Durchsetzung des Völkerstrafrechts mit eingebunden.

Sollte also die nationale Strafverfolgung versagen, fällt die Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen in die Zuständigkeit der direkten Durchsetzungsebene. Die Funktionsfähigkeit des IStGH soll dabei durch die Unterstützung der

Staaten hergestellt werden. So sieht Artikel 86 des Statuts eine explizite Verpflichtung zur „uneingeschränkten“ Kooperation vor, die im anschließenden Teil 9 mit detaillierten Regelungen zur Rechtshilfe näher ausgeführt wird (vgl. Römisches Statut: Teil 9, insbes. Art. 86 und 93). Staaten sind demnach verpflichtet, Rechtshilfeersuchen des Gerichts Folge zu leisten und beispielsweise Beweismaterial sicherzustellen, Tatorte zu untersuchen sowie Angeklagte zu verhaften und auszuliefern. Um auszuschließen, dass Staaten ein Gesuch des IStGH aus formalen Gründen ablehnen können, stellt Artikel 88 darüber hinaus klar, dass die Vertragsstaaten dafür zu sorgen haben, dass „in ihrem innerstaatlichen Recht für alle [...] vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit Verfahren zur Verfügung stehen“ (Römisches Statut: Art. 88). Aus formeller Sicht steht einer direkten Durchsetzung des Völkerstrafrechts damit nichts mehr im Wege. Rechtsdurchsetzungsinstrumente des IStGH sind die Vertragsstaaten.

Doch lassen die Erfahrungen, die beispielsweise das Jugoslawientribunal gemacht hat, nicht darauf schließen, dass der IStGH mit einer reibungslosen Zusammenarbeit rechnen kann.³² So schildert ein Ermittler des Jugoslawientribunals anschaulich, wie sich Staaten dem ICTY dauerhaft widersetzen, obwohl Resolutionen des Sicherheitsrats verbindlich die Zusammenarbeit vorschreiben: „Da will Louise Arbour, die damalige Chefanklägerin, zu Beginn des

Jahres 1999 einen Tatort im Kosovo besuchen, um rechtzeitig die Beweise des behaupteten Massakers von Racak sicherzustellen. An der Grenze zwischen Mazedonien und Serbien muss sie aber wieder umkehren, weil ein einfacher Grenzbeamter ihr und ihren Ermittlern die Einreise verweigert“ (Wäspi 2000: 2453). Im Jahresbericht des Tribunals heißt es zu dem Thema: „Non-compliance by the FRY [Former Republic of Yugoslavia] continued to pose serious problems for the Tribunal [...]“ (ICTY 1999: § 91). Mit solchen Problemen wird sich zweifellos auch der IStGH herumschlagen müssen.

Es lässt sich festhalten, dass die Unterstützung durch die Vertragsstaaten für die Durchsetzung des Völkerstrafrechts sowohl auf zentraler als auch dezentraler Ebene von entscheidender Bedeutung ist. Einer erfolgreichen Rechtsdurchsetzung im Sinne einer Bestrafung schwerster völkerrechtlicher Verbrechen muss immer eine ausreichende Regelbefolgung der Staaten vorausgehen. Im Folgenden ist deswegen mit Hilfe der Compliance-Forschung der Frage nachzugehen, inwieweit im Rahmen des IStGH-Durchsetzungsregimes eine Rechtsbefolgung der Staaten erwartet werden kann. Auf indirekter Ebene wird die Folgebereitschaft im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Strafverfolgung auf nationaler Ebene untersucht, auf direkter Ebene im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Zusammenarbeit und Rechtshilfe. Auf beiden Ebenen greift die Analyse auf die drei Hauptansätze der Compliance-Forschung zurück: die Enforcement-, Legitimacy- und Management-School.

³² Für einen Abriss der Zusammenarbeit von Bosnien-Herzegowina, Serbien und Kroatien mit dem ICTY vgl. Bass 2000: 255-260.

5.1 IStGH und indirekte Rechtsdurchsetzung

5.1.1 Enforcement – Drohung durch supranationale Verfahren

Die Enforcement-Perspektive erwartet eine bessere Rechtsbefolgung vor allem in Reaktion auf die Androhung und Umsetzung von Sanktionen: Rechtsadressaten verhalten sich regelkonform, weil sie andernfalls gewaltsam in die Rechtstreue gezwungen werden. Als strategisch kalkulierende Akteure entscheiden sie sich für die Nichtbeachtung von Regeln, sobald der zu erwartende Nutzen die Kosten der Nicht-Compliance übersteigt (Zangl 1999: 9-10). Das Statut von Rom hält für den Fall einer Non-Compliance von Vertragsstaaten im Bereich der nationalen Strafverfolgung Sanktionen bereit, die ohne weiteres der Enforcement-Strategie zugerechnet werden können: Artikel 17 schreibt eindeutig vor, welche Konsequenzen Staaten zu erwarten haben, die „nicht willens oder nicht in der Lage sind, eine Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen“ (Römisches Statut: Art. 17 (1)): eine Strafverfolgung durch den IStGH.

Kein Staat der Welt lässt sich gerne mit der schwerwiegenden Beschuldigung konfrontieren, er – beziehungsweise seine nationale Justiz – sei unwillig oder nicht in der Lage, international geächtete Völkerrechtsverbrechen zu verfolgen. Außerdem ist das Recht zur Strafverfolgung, wie Kapitel 3 gezeigt hat, eng mit dem Gewaltmonopol des Staates verbunden und zählt somit zu den Kernelementen staatlicher Souveränität. Um ihre Souveränität und Handlungsautonomie zu bewahren, haben Staaten demnach ein

unmittelbares Interesse daran, ein in die eigene Souveränitätssphäre eingreifendes supranationales Strafverfahren zu vermeiden.

Das Statut macht sich dieses staatliche Interesse zu Nutze. So erwarteten die Schöpfer des Rom-Statuts, dass sich der größte Teil der Vertragsstaaten darum bemühen würde, das nationale Strafrecht dem Recht des Römischen Statuts anzupassen, um ein Einschreiten des IStGH durch eigene ernsthafte Strafverfolgung abwenden zu können.³³ Beständen im nationalen Strafrecht im Vergleich zu den Regelungen des Statuts weiterhin Lücken, könnten Staaten nicht all die Verbrechen bestrafen, für die der IStGH Zuständigkeit beansprucht.

Diese Erwartungen scheinen sich zu bestätigen: Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht unterzieht derzeit in einem Forschungsprojekt die nationale Strafverfolgung völkerrechtlicher Verbrechen einem internationalen Vergleich (vgl. Kreicker 2004). Die ersten vorläufigen Ergebnisse zeigen einen Trend zur Angleichung der nationalen Strafrechtsordnungen.³⁴ Auch wenn es nur in wenigen Ländern wie etwa den Niederlanden oder Deutschland bereits zu einer Gesetzesänderung gekommen ist, hat das Komplementaritätsprinzip in Verbindung mit dem IStGH-Statut in nahezu allen Staa-

³³ Solche Erwartungen äußert bspw. Hans-Peter Kaul, damaliger Leiter der deutschen Delegation sowie jetziger Richter am IStGH (vgl. Kaul 1999: 14-19).

³⁴ Die nachfolgend angeführten Ausführungen beruhen auf Informationen aus einem Gespräch mit dem Koordinator des Projekts, Helmut Kreicker, am 8.6.2004.

ten den Impuls zur Angleichung des nationalen Strafrechts an die Vorgaben des Rom-Statuts gesetzt. Als vorbildlich gilt in diesem Zusammenhang das im Juni 2002 von der deutschen Bundesregierung eingeführte Völkerstrafgesetzbuch, das alle vom Römischen Statut erfassten Verbrechen abdeckt. Es erfüllt aus rechtlicher Sicht alle Voraussetzungen für einen größeren deutschen Beitrag zur dezentralen Durchsetzung des Völkerstrafrechts.

Bemerkenswerterweise wird auch in Nichtvertragsstaaten wie beispielsweise den USA eine Anpassung des nationalen Strafrechts erwogen. Dies erklärt sich dadurch, dass der Grundsatz der Komplementarität auch im Verhältnis zu Drittstaaten gilt. Sollte also beispielsweise ein Amerikaner verdächtigt werden, auf dem Gebiet eines Vertragsstaates ein Völkerrechtsverbrechen begangen zu haben, kann die US-Justiz amerikanische Staatsbürger vor einer Strafverfolgung durch den IStGH schützen, indem sie sich selbst der Sache annimmt.

Indem völkerrechtliche Normen Eingang in die nationale Rechtsordnung finden, werden nationale Gerichte zu wichtigen, wenn nicht sogar den wichtigsten Instanzen zur Durchsetzung des Völkerrechts. Je mehr Angleichung zwischen nationalem und internationalem Recht stattfindet, desto mehr werden nationale Richter zu Vollzugsträgern der Völkerrechtsordnung. Allerdings formuliert das Statut keine ausdrückliche Verpflichtung zur Strafverfolgung. Die rechtspolitisch brisante Frage, ob Drittstaaten zur Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen

verpflichtet sind, bleibt damit unbeantwortet.³⁵

Dies gilt in besonderem Maße für die Anwendung des Weltrechtsprinzips, bei dessen Geltendmachung die nationale Justiz bekanntlich als Stellvertreter der internationalen Gemeinschaft agieren kann (vgl. Kap. 3.2.). So sieht beispielsweise das neue deutsche Völkerstrafgesetzbuch die uneingeschränkte Geltung des Weltrechtsprinzips vor. War zuvor für die Geltendmachung dieses Leitsatzes noch ein Anknüpfungspunkt zum deutschen Inland erforderlich, verfügt § 1 des Völkerstrafgesetzbuchs die Geltung des Weltrechtspflegeprinzips für alle in seinem Rahmen erfassten Völkerrechtsverbrechen, auch wenn die Tat keinen Bezug zum Inland aufweist (vgl. Werle 2003: 84-92; Eser / Kreicker 2003). Allerdings ist in naher Zukunft kaum mit einer weiteren Verbreitung des uneingeschränkten Weltrechtsprinzips zu rechnen. So soll es im Bundesjustizministerium hinter vorgehaltener Hand heißen, dass ein zum jetzigen Zeitpunkt aufgelegtes Völkerstrafgesetzbuch sicher nicht mehr auf das uneingeschränkte Weltrechtsprinzip zurückgreifen würde.³⁶ Grund dafür sind die jüngsten Entwicklungen in Recht und Politik: Zum einen sind damit die absehbaren politisch brisanten Verwerfungen angesprochen, wie sie Belgien im Zusammenhang mit Klagen gegen beispielsweise Ariel Scha-

³⁵ Die Formulierungen in der Präambel des Statuts bekräftigen lediglich die Verpflichtung zur Bestrafung von Taten, die im Hoheitsgebiet des Staates begangen worden sind. Vgl. mit weiteren Verweisen Werle 2003: 189.

³⁶ Gespräch mit Helmut Kreicker am 8.6.2004.

ron, Colin Powell oder George W. Bush leidvoll erfahren musste: Die Regierung in Brüssel schränkte nach massivem Druck aus den USA die Geltung des Universalitätsprinzips im Rahmen seiner Rechtsordnung wieder ein (vgl. Bolesch 2003; Kornelius 2003). Zum anderen spricht die jüngste Rechtssprechung des IGH im Fall Kongo gegen Belgien, die den Vorrang staatlicher Immunität gegenüber einer uneingeschränkten Anwendung des Weltrechtsprinzips feststellt, ebenfalls für einen rückläufigen Trend.³⁷ Die Geltung eines eingeschränkten Weltrechtsprinzips, das einen inländischen Anknüpfungspunkt voraussetzt, bleibt jedoch unumstritten.

Im Hinblick auf die dezentrale Durchsetzung völkerrechtlicher Mindeststandards bleibt festzuhalten, dass die stagnierende Entwicklung des Weltrechtsprinzips zwar die Reichweite der nationalen Strafverfolgung berührt, nicht aber die zu erwartende größere Compliance von Staaten, die internationales Recht in die nationale Rechtsordnung übernommen haben. So ist mit dem Statut von Rom zweifellos ein Trend zur Angleichung des nationalen und internationalen Rechts in Gang gesetzt worden.

Eine glaubhafte Drohung mit einem supranationalen Strafverfahren setzt zudem eine wirksame Kontrolle der nationalen Strafverfolgung voraus. Diese

Aufgabe steht aus Sicht des Statuts dem Ankläger zu. Vor jedem Antrag auf Einleitung eines Verfahrens hat er zu prüfen, ob eine Strafverfolgung durch den IStGH nach Maßgabe des Komplementaritätsprinzips zulässig ist (vgl. Römisches Statut: Art. 53 (1)). Die Überprüfung der Zulässigkeit schließt die Überprüfung der staatlichen Strafverfolgung folglich mit ein. Grundsätzlich ist schon von der bloßen Existenz eines aufmerksamen Wächters über die nationale Strafverfolgung eine Compliance fördernde Wirkung zu erwarten. Erweisen Staaten sich jedoch als unwillig, eine Strafverfolgung zu betreiben, stößt das Monitoring-System des IStGH schnell an seine Grenzen. Um gegen Staaten, die nur politische Scheinprozesse betreiben, vorgehen zu können, ist der IStGH auf Beweise angewiesen. Bei einer systematischen Vertuschung durch staatliche Behörden dementsprechendes Material aufzudecken, dürfte sich als ausgesprochen schwierig erweisen. Damit steht zu erwarten, dass Staaten nach wie über viel Spielraum verfügen werden, Kriegsverbrecher aus eigenen Reihen zu schützen, indem sie sie freisprechen, milde verurteilen oder nachträglich Strafminderungen erlauben.

Der Ankläger hat zudem mehrfach betont, nur klare Verstöße von Staaten verfolgen zu wollen (vgl. OTP 2003a: 2). Selbst bei gutem Willen wird dem Gerichtshof nicht das Recht zuzubilligen sein, en Detail über die Auslegung nationalen Rechts zu wachen. Er ist keine supranationale Gerechtigkeits-Instanz, die nachträglich Gerichtsurteile von Staaten korrigiert. Entscheidet ein nationales Gericht im Strafprozess gegen

³⁷ Im Fall Belgien gegen Kongo hatte die belgische Justiz einen internationalen Haftbefehl gegen den amtierenden Außenminister der Demokratische Republik Kongo erlassen. Der IGH befasste sich v. a. mit der Frage, ob Strafverfolgung auf Basis des Weltrechtsprinzips auch ohne innerstaatlichen Bezugspunkt vom Völkerrecht gedeckt ist (vgl. Oellers-Frahm 2002).

einen mutmaßlichen Massenmörder oder Kriegsverbrecher auf Freispruch, so muss der IStGH dieses Urteil akzeptieren, auch wenn er rechtlich anderer Meinung ist. Eine Intervention des IStGH wird erst möglich, wenn nachzuweisen ist, dass die nationale Justiz nicht ernsthaft verfolgt.³⁸

Es bleibt festzuhalten, dass der IStGH im Bereich der indirekten Durchsetzung des Völkerstrafrechts auf Enforcement- und damit verbundene Monitoring-Strategien zurückgreift, die eine bessere Compliance von Staaten erwarten lassen. Die aktuell geschehende Transformation völkerrechtlicher Normen in das nationale Recht spricht zudem auch aus empirischer Sicht für eine stringenteren Strafverfolgung internationaler Verbrechen auf nationaler Ebene. Allerdings gelten diese Prognosen nur unter einer wichtigen Voraussetzung: Die durch die überstaatliche Strafverfolgung entstehenden Kosten wie Souveränitäts- und Reputationsverlust müssen größer sein als der durch Non-Compliance erzielte Nutzen. Mit anderen Worten: Eine nationale Strafverfolgung ist nur dann wahrscheinlich, wenn ein Staat keine gravierenden Nachteile davon erwarten muss.

Dies aber ist unweigerlich gegeben, sobald ein Staat systematisch in die Begehung von Völkerrechtsverbrechen verwickelt ist. Im Hinblick auf eine effektive nationale Strafverfolgung heißt es deswegen bei Otto Triffterer: „Difficult to achieve is such an effect, however, in those cases, in which the crime

is part of a State policy and, therefore, the perpetrators may have a position of power in the respective state, dominating, or at least strongly influencing, the domestic criminal justice system“ (Triffterer 2001: 59). Bei Völkerrechtsverbrechen, die typischerweise mit der Beteiligung von Staaten einhergehen, ist dies leider nur allzu häufig der Fall. Eine ernsthafte indirekte Strafverfolgung in Täterstaaten ist somit nur für Fälle anzunehmen, in denen internationale Verbrechen weitgehend unabhängig von staatlichem Einfluss begangen wurden, beispielsweise durch Bürgerkriegsgruppen oder Terroristen.

Ferner stellt sich die Frage nach der Kosten-Nutzen Bilanz einer Strafverfolgung auch für Opfer- und Drittstaaten, die kraft des Weltrechtsprinzips tätig werden können. Die Vermutung, dass Staaten auf eine Verfolgung von völkerrechtlichen Verbrechen zu Gunsten wirtschaftlicher Absatzchancen oder der politischen Opportunität verzichten könnten, scheint angesichts der Menschenrechtspolitik vieler Demokratien nicht allzuweit hergeholt. Der Preis dafür wird jedoch ungleich höher.

5.1.2 Legitimacy – Normsetting über Netzwerke

Eine notwendige Voraussetzung für erfolgreiche Compliance ist nach Ansicht vieler Compliance-Forscher die Legitimität der Regeln, aus denen ein Vertragswerk besteht. Wenn Staaten die sie einschränkenden Regeln als fair erachten, sind sie auch bereit, ihre Verpflichtungen in einer Welt ohne zentrale Sanktionsinstanz zu erfüllen (vgl. Franck 1995). Den erwünschten „compliance-

³⁸ Das Statut präzisiert in Art. 17, wie ein mangelnder Wille oder die Unfähigkeit zur Strafverfolgung festzustellen ist (vgl. Römisches Statut: Art. 17 (2) und (3)).

pull“ entwickeln Regeln demnach erst durch transparente und gerechte Verfahren in der Normsetzung und Normanwendung: Alle Regeladressaten müssen an der Rechtsschaffung beteiligt und in spätere Entscheidungsverfahren mit eingebunden sein. Die zentrale Begründung für den Zusammenhang zwischen Legitimität und Rechtstreue besteht darin, dass sich Akteure dann Regelungen fügen, wenn sie sie selbst in einem als gerecht empfundenen Verfahren geschaffen haben. Bezogen auf das Strafverfolgungsregime des IStGH fragt sich demnach, ob die Verfahren zur Setzung und Anwendung der Norm „nationale Strafverfolgung“ als transparent und allgemein erachtet werden können.

Im Hinblick auf die Regelsetzung ist festzustellen, dass die universale Strafbarkeit von Völkerrechtsverbrechen bereits vor der Konferenz von Rom völkerrechtlich unumstritten war. Demnach war auch das Gebot zur Strafverfolgung solcher Verbrechen schon früh in der Völkerrechtsordnung verankert, wenngleich nur im Zusammenhang mit Völkermord und bestimmten Verstößen gegen die Genfer Konventionen eine explizite Verpflichtung ausgesprochen ist (vgl. Dahm / Delbrück / Wolfrum 2002: 1014). Alleine daraus lässt sich für die Normen von Rom eine hohe Legitimität ableiten.

Zudem erfüllte der für alle staatlichen Akteure offene, aus den UN hervorgegangene Verhandlungsprozess die Kriterien eines allgemeinen und fairen Verfahrens. Es ist kaum zu erwarten, dass Staaten ihre Verpflichtung zur Strafverfolgung mit dem Argument ablehnen

werden, die Entscheidungen in Rom seien durch politischen Druck oder andere illegitime Weise erzwungen worden. Darüber hinaus waren Nichtregierungsorganisationen wesentlich an den Vertragsverhandlungen beteiligt (vgl. Kaul 1998: 129; Glasius 2003). Sie stellten im Rechtssetzungsprozess von Rom Öffentlichkeit her und trugen damit maßgeblich zur Legitimität des Normsetzungsverfahrens bei. Das Rechtssetzungsverfahren von Rom steht auf fester normativer Grundlage und weist ein hohes Maß an Legitimität auf.

Nichtsdestotrotz ist der IStGH um eine weitere Stärkung der Norm zur Strafverfolgung auf nationaler Ebene bemüht. So hofft die Anklagebehörde durch den Ausbau von formellen sowie informellen Netzwerken mit beispielsweise Justiz- und Polizeibehörden, NGOs oder Wissenschaftlern die Bereitschaft zur Einleitung von Strafverfahren fördern zu können (vgl. OTP 2003a: 5). Der Aufbau solcher Netzwerke verspricht für die Compliance von Staaten von erheblicher Bedeutung zu sein. So hat die Geschichte des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gezeigt, dass sich in ihrem Umfeld eine „community of law“ herausgebildet hat, in der juristische Akteure gemeinsame Ziele und Werte entwickelten, die sie weitgehend unbeeindruckt von politischen Interessen verfolgten (vgl. Helfer / Slaughter 1997: 277 und 333-335). Die jüngst erfolgte Gründung der „International Association of War Crimes Investigators“ deutet bereits auf eine solche Entwicklung

hin.³⁹ Durch vielschichtige Lobbyarbeit von Interessengruppen im innerstaatlichen Raum fände das Gebot zur nationalen Strafverfolgung somit Fürsprecher im nationalen Regierungs- und Justizsystem sowie der breiten Öffentlichkeit.

Damit könnte sich nicht nur der Compliance-Druck auf die betreffenden Regierungen erhöhen, sondern auf lange Sicht auch das Wertegefüge innerhalb des nationalen Systems.⁴⁰ Das liefe unter anderem darauf hinaus, dass sowohl die Transformation des Völkerstrafrechts in nationales Recht gefördert wird als auch die Bereitschaft von Staatsanwälten, dieses Recht anzuwenden. Darüber hinaus sind Anklagebehörde und Gericht gefordert, durch bilateralen Dialog und aktive Präsenz in internationalen Foren wie den Vereinten Nationen die normative Kraft des Gebots zur nationalen Strafverfolgung zu fördern (OTP 2003b: 5). Oft ist in diesem Zusammenhang von einer „culture of accountability“ die Rede (vgl. Broomhall 2002: 162).

An der Relativierung der Menschenrechte in jüngster Vergangenheit wird jedoch deutlich, dass die Legitimität von Normen keine stabile Größe ist. Insbesondere wenn sich Staaten und Gesellschaften von außen bedroht fühlen, geraten scheinbar unverrückbare Maximen ins

Wanken. In dieser Hinsicht stellt der internationale Terrorismus derzeit sicherlich die größte Gefahr dar. Eine „culture of accountability“ befindet sich folglich in Konkurrenz mit anderen Normen, so dass der Förderung der Ziele des IStGH durch innerstaatliche Gruppen eine herausragende Bedeutung zuwächst.

Eine Zwischenbilanz der Compliance-Chancen auf Ebene der nationalen Strafverfolgung muss somit vorsichtig ausfallen: Einerseits sprechen Hintergrund und Entstehungsgeschichte der Verpflichtung zur indirekten Rechtsdurchsetzung für einen compliance-pull. Die Förderung einer Entstehung einer „community of law“ durch den Ankläger lässt ebenfalls eine steigende Compliance-Bereitschaft erwarten. Solange sich jedoch der Trend zur Relativierung internationaler Rechtsstandards weiter fortsetzt, ist damit zu rechnen, dass eine nationale Strafverfolgung nur nach politischen Motiven erfolgt und somit die ungleiche Praxis der Vergangenheit weiter fortsetzt. Von einer globalen Herrschaft des Rechts wäre das weit entfernt.

Die Compliance-Bereitschaft von Staaten erklärt sich jedoch nicht allein durch die faire Normsetzung, sondern auch durch deren als legitim erachtete Anwendung. Im Hinblick auf das Strafverfolgungsgebot ist demnach zu fragen, auf welche Art und Weise im Rahmen des IStGH-Regimes eine Nichtbefolgung behandelt, wie also darüber entschieden wird, ob ein Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, seinen vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen.

Die Entscheidungskompetenz über die Ernsthaftigkeit der nationalen Strafver-

³⁹ Dies verbreitete die Association in der e-mail-news-group der NGO-Koalition Coalition for the International Criminal Court (CICC) am 23.6.2004. Zu den Plänen und Grundsätzen der Association vgl. <http://www.war-crimes.net>.

⁴⁰ Diese Ansicht vertritt insbesondere Harold Hongju Koh, der einen solchen „transactional process“ der Internalisierung von Normen als entscheidende Compliance-Determinante begreift (vgl. Koh 1997: 2645-2659).

folgung ist im Statut von Rom eindeutig dem IStGH zugeordnet (vgl. Römisches Statut: Art. 17 (2) und Art. 19; Bruer-Schäfer 2001: 254-263; Meißner 2003: 51-75). Im konkreten Verfahrensablauf ist zunächst der Ankläger zuständig, der vor jedem Verfahren im Rahmen einer Zulässigkeitsprüfung zu kontrollieren hat, ob ein Staat unwillig oder unfähig ist, seiner Pflicht zur nationalen Strafverfolgung nachzukommen. Für die Legitimität der Verfahren ist dem Legitimacy-Ansatz zufolge vor allem von Interesse, inwieweit die Anklagebehörde unabhängig von politischen Interessen vorgeht. Dabei ist davon auszugehen, dass ein Verfahren umso legitimer empfunden wird, je weniger es von politischen Interessen bestimmt ist.

Dass dem Internationalen Strafgerichtshof mitsamt seiner Anklagebehörde in Sachen Unabhängigkeit gute Werte zu bescheinigen sind, haben bereits die Ausführungen zur Objektivität des IStGH gezeigt (vgl. Kap. 3.4.). Die Voraussetzungen für eine interessenfreie Rechtsanwendung sind somit gegeben, bieten aber noch keine Garantie dafür, dass das Gericht, beziehungsweise der Ankläger frei von politischen Interessen agiert. Doch kommt hier den von den gerichtshofskeptischen Staaten durchgesetzten checks and balances eine wichtige Rolle zu: Die Kontrolle des Anklägers durch die drei Richter der Vorverfahrenskammer schränkt die Gefahr politischer Willkür erheblich ein. Im Hinblick auf die Legitimität und Fairness der gerichtlichen Verfahren sind weitreichende Kontrollen durchaus positiv zu werten, da sie den Beteiligten zusätzliches Vertrauen in die Normanwendung

ermöglichen. Den wichtigsten Beitrag für eine zunehmende Anerkennung der Normanwendung des IStGH muss jedoch die Auslegungspraxis des Gerichts liefern.

Ob aber im konkreten Fall durch faire Gerichtsverfahren zur Bewertung der nationalen Strafverfolgung die Bereitschaft von Staaten steigt, die eigene Strafverfolgung zu verbessern, ist zweifelhaft. Entscheidungen aus Den Haag werden voraussichtlich nur Staaten betreffen, die sich dem Verdacht aussetzen, schwerste Menschheitsverbrechen nicht bestrafen zu können oder zu wollen. Es ist anzunehmen, dass der betreffende Staat für ein solches Verhalten schwerwiegende Gründe haben wird, welche so stark sind, dass sie die Norm zur Strafverfolgung und damit auch den Compliance pull legitimer Verfahren überlagern. Am deutlichsten ist diese Konstellation sicher gegeben, wenn Staaten systematisch in die Begehung von Völkerrechtsverbrechen involviert sind: Das Interesse der Verantwortlichen besteht dann schlicht darin, sich nicht selbst verurteilen zu wollen. Faire Verfahren können da wenig ausrichten.

Wo aber ein unabhängiges Rechtssystem besteht, ist die Legitimität von Rechtsverfahren vor dem IStGH zweifelsfrei ein wichtiges Motiv für die nationalen Behörden, eine Strafverfolgung zu betreiben. So beschränkt sich eine durch legitime Verfahren bedingte bessere Compliance vor allem auf Drittstaaten und Staaten mit einer stabilen und unabhängigen Rechtsordnung.

5.1.3 Management – IStGH und Staaten als Partner

Der Management-Ansatz erwartet eine bessere Rechtsbefolgung von Staaten, wenn Regelbrüche thematisiert und flexibel gehandhabt werden (vgl. Chayes / Chayes 1995). Regelmäßig gegen Verträge und Vereinbarungen zu verstoßen, würde Staaten als Partner diskreditieren und zukünftige Kooperation erheblich erschweren. Wenn internationale Normen trotzdem verletzt werden, sind dafür meist entweder technisch-administrative Umsetzungsprobleme oder andere schwerwiegende Gründe verantwortlich.

Deswegen haben sich im Rahmen internationaler Kooperation Rechtsdurchsetzungs-Verfahren verbreitet, die in institutionalisierten Dialogprozessen die Umsetzungsprobleme der Adressaten thematisieren und nach den Gründen für die Non-Compliance suchen. Kann der Regelbrecher gute Gründe für sein Fehlverhalten vorbringen, wird eine Lösung erarbeitet, die auf die Umsetzungsprobleme des Regeladressaten eingeht. Dies geschieht häufig dadurch, dass entweder spezielle Sonderregelungen für den betreffenden Staat vereinbart werden oder capacity-building betrieben, der Staat also durch materielle Hilfen und die Bereitstellung von Knowhow zur Rechtsumsetzung befähigt wird. Derjenige aber, der dauerhaft Regeln verletzt, ohne akzeptable Gründe vorweisen zu können, riskiert ganz von den Dialogprozessen ausgeschlossen zu werden. Im Hinblick auf das Durchsetzungsregime des IStGH ist somit zu erörtern, inwieweit zwischen Gericht und Einzelstaat ein Dialog zum Management der jeweiligen Compliance-Probleme vorgesehen

ist und eventuell Sonderregelungen oder ein capacity-building in Betracht gezogen werden können.

Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Management-Ansatz nur Sinn macht, wenn Staaten grundsätzlich an Kooperation interessiert sind. Ein Staat, der selber systematisch in Völkerrechtsverbrechen verwickelt ist, dürfte der Forderung, ernsthafte Ermittlungen gegen die Täter aufzunehmen, jedoch höchst unkooperativ gegenüberstehen. Somit beschränkt sich die Behandlung des Managements-Ansatzes notwendig auf Drittstaaten oder Tatortstaaten, deren Machthaber selbst an einer Strafverfolgung interessiert, dazu aber nicht ohne weiteres in der Lage sind.

Dass ein Management zwischen Staaten und IStGH unter der Zielvorgabe einer effektiven Strafverfolgung ganz im Sinne des IStGH ist, verdeutlicht eine Aussage, mit der Ankläger Luis Moreno-Ocampo das Komplementaritätsprinzip bewertet: „As a consequence of complementarity, the number of cases that reach the Court should not be a measure of its efficiency. On the contrary, the absence of trials before this Court, as a consequence of the regular functioning of national institutions, would be a major success“ (OTP 2003a: 3). Die Tatsache, dass die Anklagebehörde keinen Zuständigkeits-Wettbewerb mit den Nationalstaaten beabsichtigt, sondern die nationale Strafverfolgung als Partner im Kampf gegen die Straflosigkeit schwerster Völkerrechtsverbrechen betrachtet, legt in der gerichtlichen Praxis eine enge Kooperation zwischen Anklagebehörde und Staaten nahe. Dies bestätigt auch die Einschätzung des Beraterstabs: „The

complementarity regime serves as a mechanism to encourage and facilitate the compliance of States with their primary responsibility to investigate and prosecute core crimes“ (OTP 2003b: 3).

Dies schließt dem Strategie-Paper des Anklägers zufolge Hilfestellungen für die nationale Justiz ausdrücklich mit ein: „The Office will develop formal and informal networks of contacts to encourage States to undertake State action, using means appropriate in the particular circumstances of a given case. For instance, in certain situations, it might be possible and advisable to assist a State genuinely willing to investigate and prosecute by providing it with the information gathered by the Office from different public sources“ (OTP 2003b: 5). Der Aufbau eines Netzwerks aus NGOs, Gerichten, Staatsanwälten, Regierungsvertretern und Ministerialbürokratie verspricht für die Effektivität des IStGH zumindest auf lange Sicht von erheblicher Bedeutung zu sein und ist laut Anklagebehörde bereits im vollen Gange (vgl. OTP 2003b: 2). Es ist absehbar, dass sich der IStGH dadurch zur zentralen Anlaufstelle für den Menschenrechtsschutz entwickelt.

Allerdings stoßen die Management-Kapazitäten des IStGH an ihre Grenzen, wenn das nationale Rechtssystem im Anschluss an einen Bürgerkrieg defekt oder zerstört ist. Dies ist jedoch häufig eine Begleiterscheinung von Völkerrechtsverbrechen, die nicht selten ein ganzes Land destabilisieren. So hat beispielsweise der Völkermord in Ruanda zu einem kompletten Zusammenbruch des Justizapparates geführt: Den Bürgerkrieg von 1994 überlebten ledig-

lich 36 Richter und 14 Ankläger, von denen nur drei eine juristische Ausbildung absolviert hatten (vgl. Maikowski 2004: 37). Den Wiederaufbau eines nationalen Justizapparates kann der IStGH jedoch nicht leisten. Dies muss im Zuge von nation-building durch Hilfen der internationalen Staatengemeinschaft geschehen. Die Management-Kapazitäten des IStGH müssen sich hingegen auf assistierende und koordinierende Dienste beschränken.

Im Hinblick auf eine flexible Auslegung von Rechtsnormen ist der Gestaltungsspielraum des IStGH ebenfalls begrenzt. Als Rechtsorgan ist er eng an die Vorgaben aus dem Statut und vertraglichen Nebeninstrumenten wie den „rules of procedure and evidence“ gebunden. Eine flexible Auslegung von Rechtsnormen steht zudem im Widerspruch zu der Annahme, dass Gericht und Ankläger ihre Glaubwürdigkeit aus der von politischen Interessen befreiten Anwendung von Prinzipien beziehen.

Doch lässt das Statut – wie die Untersuchungen zur Auslegungsfreiheit des IStGH gezeigt haben – in bestimmten Fällen eine gewisse Flexibilität in der Strafverfolgung zu. Dies bezieht sich vor allem auf alternative Instrumente zur Aufarbeitung von Menschheitsverbrechen, nämlich Wahrheitskommissionen und politische Amnestien. Der mit Amnestien verbundene Verzicht auf Strafverfolgung ist ein häufig genutztes Verfahren für einen weitgehend friedlichen Übergang von makrokriminellen Systemen zu rechtsstaatlich verfassten

Staatsordnungen.⁴¹ Geschichtliche Beispiele hat es vor allem in südamerikanischen Ländern wie Argentinien, Chile oder Uruguay, aber beispielsweise auch in Südafrika gegeben. Wenn ein Staat eine innerstaatliche Amnestie vorsieht, wird der IStGH von Einzelfall zu Einzelfall die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens prüfen müssen, muss als Institution des Rechts aber möglichst einheitlich und klar begründbar verfahren.⁴²

Es bleibt festzuhalten, dass das Strafverfolgungsregime des IStGH eine Komplementaritätsstrategie verfolgt, die nur in Ansätzen dem Management-Ansatz zugerechnet werden kann. So kann der IStGH bei Strafverfolgung zwar assistieren, ist aber auf massive Unterstützung durch die Staatengemeinschaft angewiesen, sobald ein nationales Justizsystem zusammengebrochen ist. Zudem muss der Ankläger bei der Unterstützung von Staaten darauf achten, seinen Status als Wächter über die nationale Strafverfolgung nicht zu gefährden. Eine zu große Flexibilität in der Auslegung von Regeln würde die Legitimität und Glaubwürdigkeit des Gerichts beschädigen.

5.2 IStGH und direkte Rechtsdurchsetzung

Wenn Staaten ihren Verpflichtungen zur Strafverfolgung nicht nachkommen, ist laut Statut der Internationale Strafgerichtshof für die Durchsetzung des

Rechts zuständig. Allerdings haben die Vertragsstaaten von Rom den IStGH nicht mit den Mitteln ausgestattet, die dem Gericht eine unmittelbare Durchsetzung des Völkerstrafrechts möglich machen würden. Vielmehr ist der IStGH auch auf der Ebene der direkten Durchsetzung maßgeblich auf die Zusammenarbeit mit nationalen Autoritäten angewiesen. Entscheidend für eine erfolgreiche direkte Rechtsdurchsetzung ist somit, inwieweit Staaten ihren Verpflichtungen zur Zusammenarbeit und Rechtshilfe nachkommen.

5.2.1 Enforcement – Sicherheitsrat und Vertragsstaatenversammlung

Wenn sich ein Staat systematisch gegen Kooperation sperrt, ist der Ankläger dem Enforcement-Ansatz zufolge auf Instrumente angewiesen, die die Kosten für den betreffenden Staat so weit erhöhen, dass sich eine Non-Compliance nicht mehr lohnt. Dafür sind in den Statutsregelungen zwei Möglichkeiten vorgesehen: So kann der IStGH bei der Non-Compliance eines Vertragsstaates entweder die Vertragsstaatenversammlung (ASP) oder den UN-Sicherheitsrat anrufen. Welcher der Rechtsdurchsetzungsmechanismen gegenüber unkooperativen Staaten zum Einsatz kommt entscheidet sich danach, wie ein Verfahren vor dem IStGH eingeleitet wurde: Haben Vertragsstaaten oder der Ankläger selbst ein Verfahren in Gang gesetzt, so kann das Gericht den Verstoß des nicht kooperierenden Staates feststellen und einen Bericht an die Versammlung der Vertragsstaaten weiterleiten (vgl. Römisches Statut: Art. 87 (7)). Hat aber der UN-Sicherheitsrat eine Situation überwiesen,

⁴¹ Zum Verhältnis von Amnestien und Völkerstrafrecht vgl. Dahm / Delbrück / Wolf- rum 2002: 1014-1019; Bruer-Schäfer 2001: 346-350.

⁴² Es ist absehbar, dass eine solche Entscheidungskompetenz des Gerichts politischen Streit nach sich zieht (vgl. dazu auch Kap. 5.4.2.).

kann das Gericht Non-Compliance-Fälle zurück an das UN-Gremium verweisen.⁴³

Die Möglichkeiten der beiden Enforcementgremien unterscheiden sich erheblich: So kann die ASP mit einer Zweidrittelmehrheit Gegenmaßnahmen beschließen, die jedoch nur selten über eine formelle Verurteilung im Sinne eines „naming and shaming“ hinausreichen dürften: Da sich das Statut zu konkreten Sanktionsmöglichkeiten ausschweigt, muss sich die Staatenversammlung nach den allgemeinen Grundsätzen richten, denen Staaten bei einer Verletzung völkerrechtlicher Verträge unterworfen sind. Damit beschränkt sich das Spektrum der Maßnahmen auf friedliche Sanktionen wie zum Beispiel die Verurteilung der Vertragsverletzung oder eine Aufforderung an den Staat, sein Verhalten zu ändern. In Härtefällen sind auch diplomatische oder wirtschaftliche Sanktionen möglich, wenngleich derartige Beschlüsse der Vertragsstaatenversammlung nur empfehlenden Charakter haben, also für keinen Vertragsstaat verbindlich sind (vgl. Kreß / Prost 1999: 1068; Meißner 2003: 268-270). Alles in allem ist das Sanktionsinstrumentarium der ASP somit als relativ schwach einzuschätzen. Zudem ist eine Entscheidung über seinen Einsatz nicht regelgeleitet, sondern Gegenstand politischer Willkür.

Anders stellt sich die Lage beim UN-Sicherheitsrat dar, der laut Kapitel VII

der UN-Charta über weitreichende Kompetenzen zur Rechtsdurchsetzung verfügt, wenn er eine Gefährdung der internationalen Sicherheit feststellt. Er ist das einzige legitimierte Organ im internationalen System, das zumindest im Bereich der Friedenssicherung eine Herrschaft des Rechts gewaltsam erzwingen kann. Für den IStGH, der bei Völkerrechtsverbrechen oft mit systematischem Widerstand der betreffenden Staaten zu rechnen haben wird, ist im Hinblick auf eine erfolgreiche Durchsetzung des Rechts die Unterstützung des Sicherheitsrats also höchst erstrebenswert. Wenn er in einem feindlichen Umfeld ermittelt, ist er entscheidend auf internationale Polizei- oder Militärkräfte angewiesen, die die Ermittler schützen, Beweismaterial sichern und Verdächtige verhaften könnten.

Es ist davon auszugehen, dass der Sicherheitsrat Völkermord und systematische Angriffe auf die Zivilbevölkerung durchaus als eine Gefährdung der internationalen Sicherheit betrachten könnte, wie er es bereits in Somalia, Haiti oder auch Ruanda und Bosnien-Herzegowina zur Sicherung der Menschenrechte getan hat. Daran wird deutlich, dass die Natur von Völkerrechtsverbrechen eine systematische Überlappung der Aufgabenfelder von Sicherheitsrat und IStGH mit sich bringt. Wo Massaker an Zivilisten und ethnische Vertreibungen stattfinden, ist sowohl der Einsatz des Sicherheitsrats als auch des IStGH gefragt.

Im institutionellen Gefüge der Staatengemeinschaft bilden der Strafgerichtshof und der Sicherheitsrat demnach eine gelungene Kombination: Finden irgendwo auf der Welt Völkerrechtsverbrechen

⁴³ Der Gerichtshof kann den Sicherheitsrat vermutlich auch unabhängig von einer zuvor überwiesenen Situation um Hilfe bitten, da das Statut dem Strafgerichtshof generell erlaubt, jede zwischenstaatliche Organisation um Zusammenarbeit und Unterstützung zu ersuchen (vgl. Römisches Statut: Art. 87 (6); Broomhall 2002: 160).

statt, könnten UN-Blauhelme als ausführender Arm des kollektiven UN-Sicherheitssystems die massiven Menschenrechtsverletzungen stoppen, während der Sicherheitsrat die Situation an den Strafgerichtshof überweist. Daraufhin könnten dessen Ermittler feststellen, dass das Justizsystem im Krisengebiet zusammengebrochen ist und zusammen mit UNO-Truppen die Täter suchen, finden und vor Gericht stellen. Den IStGH deswegen als einen weiteren Baustein im UN-System der kollektiven Sicherheit zu bewerten, erscheint durchaus angemessen (vgl. Lüder 2003: 137).

Doch stellt sich die politische Praxis anders dar. Der Sicherheitsrat ist ein Staatengremium, das sich nicht an einer stringenten Auslegung von Rechtsnormen orientiert, sondern an nationalen Einzelinteressen. Ebenso stellt sich die Lage in der Versammlung der Vertragsstaaten des IStGH dar. Das Durchsetzungsregime des IStGH hängt damit entscheidend von der aktiven Unterstützung der wichtigsten Mitglieder im jeweiligen Gremium ab. Im Falle der ASP sind damit vor allem die Europäer angesprochen, im UN-Sicherheitsrat die Vetomächte und insbesondere die USA. Diese Staaten verfügen über die Verhandlungsmacht, Entscheidungen durchzusetzen, und bringen als einzige die nötigen Ressourcen für weitergehende Sanktionsmaßnahmen auf. Ob aber auch der politische Sanktionswille vorhanden ist, entscheidet sich nach den jeweiligen nationalen Interessen, die durch ökonomische, strategische oder diplomatische, aber auch rechtliche Erwägungen bestimmt sind.

Die Chance, ein Enforcement auch gegenüber militärisch und wirtschaftlich starken Staaten betreiben zu können, ist somit als sehr gering einzuschätzen. Eine Rechtserzwingung gegenüber Staaten, die mit Massenvernichtungswaffen ausgestattet sind, ist sogar ganz auszuschließen. Die Sicherheitsratsstaaten, aber auch Pakistan oder Indien genießen faktische Immunität, weil gegen sie kein Recht erzwungen werden kann. Gleiches gilt für Länder, die von den Mächtigen protegiert werden. Eine gewaltsame Durchsetzung des Rechts kann nur mit den Mächtigen geschehen, nicht gegen sie. Zielobjekt einer Rechtserzwingung durch ASP und Sicherheitsrat werden hingegen Staaten sein, die keine internationale Lobby vorweisen können. Die Vertreter der These vom Strafgerichtshof als „Besserungsanstalt für die Dritte Welt“ können sich insofern bestätigt sehen (vgl. Tolmein 2003a; Paulenz 2003: 26-27).

Das einzige Druckmittel, über das der IStGH gegenüber den politisch Mächtigen verfügt, ist seine Definitionsmacht: Der IStGH wird aktuell geschehende Völkerrechtsverbrechen beim Namen nennen. Seinem Urteil dürfte die Öffentlichkeit großen Wert beimessen. Solange der IStGH Rechtsbindung und Integrität bewahrt, kann er damit die ASP sowie den Sicherheitsrat unter Handlungsdruck setzen und zumindest dazu beitragen, eine globale Apathie gegenüber Völkerrechtsverbrechen in politisch unbedeutenden Regionen zu vermeiden. Der Ankläger muss sich dabei allerdings auf die Fälle beschränken, für die das Gericht auch Zuständigkeit besitzt. Innerstaatliche Konflikte in Staaten, die dem

Statut nicht beigetreten sind, fallen in ein „impunity gap“, da der Strafgerichtshof für sie keine Zuständigkeit besitzt. Dennoch gilt: Ein zweites Mal im Fall eines Völkermords wie in Ruanda die Weisung auszugeben, den Begriff Genozid nicht zu verwenden, da die Welt ansonsten zum Eingreifen gezwungen sei, dürfte für die internationale Staatengemeinschaft mit einem unabhängigen Ankläger im Rücken erheblich schwieriger werden.⁴⁴

Dies hat sich bereits in einem Fall bestätigt: Nach monatelangem Tauziehen ließen die USA im Sicherheitsrat trotz ihrer grundsätzlichen Ablehnung des IStGH eine Resolution passieren, die die Aufarbeitung der Kriegsgräuere an Den Haag überweist (vgl. Bitala 2005). Im Falle der Ablehnung hätten sich die Vereinigten Staaten den Vorwurf gefallen lassen müssen, sie verhinderten als einziges Land im Sicherheitsrat die Verfolgung der Täter, obwohl der US-Kongress den Krieg im Sudan bereits vor Jahresfrist als „Völkermord“ bezeichnet hat. Die erste Überweisung eines Falles durch den Sicherheitsrat ist für den Strafgerichtshof zweifelsohne als großer Erfolg zu werten. Nichtsdestotrotz bleibt eine solche Entscheidung dem politischen Kalkül der Staaten im Sicherheitsrat überlassen und gehört damit weiterhin zur politischen Verhandlungsmasse. Der prinzipielle Widerstand der USA gegen den Strafgerichtshof droht nach wie vor eine konstruktive

Zusammenarbeit des IStGH mit dem Sicherheitsrat zu verhindern, UN-Einsätze unter amerikanischer Beteiligung sind sogar ganz auszuschließen. Dem Gericht ist damit der Zugang zu seiner größtmöglichen Effektivität verbaut.

Fällt die Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsrat aus, ist der IStGH auf die Unterstützung der Vertragsstaaten angewiesen. Die Effektivität von Verurteilungen und diplomatischen sowie wirtschaftlichen Sanktionen ist jedoch beschränkt. In typischen Fällen von Völkerrechtsverbrechen, in denen Täter Posten in der staatlichen Führungsebene bekleiden, dürfte die Wirkung solcher Enforcement-Maßnahmen gegen null gehen: Es ist kaum anzunehmen, dass Täter durch eine offene Kooperation das gegen sie gerichtete Strafverfahren vorantreiben wollen. Zumindest isoliert eine öffentliche Verurteilung durch die Versammlung der Vertragsstaaten die Täter, die sich nur noch im Inland oder auf dem Gebiet von Staaten aufhalten können, die nicht Vertragspartei des IStGH sind.

Es lässt sich festhalten, dass der IStGH im Bereich der Rechtserzwingung über keine weitreichende Handhabe verfügt. Der Strafgerichtshof hängt vollständig von der Unterstützung der wichtigsten Träger der internationalen Staatengemeinschaft ab und kann im Kampf gegen hartnäckige Kooperationsverweigerer nicht auf eine Intervention des Sicherheitsrats zählen, auf die er jedoch häufig angewiesen sein wird, um wirksam ermitteln zu können. Auch Ermittlungen in einem Gebiet, in dem bereits Einsatzkräfte der Vereinten Nationen tätig sind,

⁴⁴ Die damalige US-Außenministerin Madeleine Albright soll ihre Untergebenen während der Massenmorde in Ruanda angewiesen haben, nicht von Genozid zu sprechen, um nicht unter Handlungsdruck zu geraten (vgl. Bitala 2004).

dürften sich als schwierig erweisen. Dies ist derzeit in der Republik Kongo zu beobachten, wo der Ankläger in seinem ersten offiziellen Fall ermitteln lässt: Dort können die Ermittler bisher lediglich auf die Unterstützung von kongole-sischen Sicherheitskräften zurückgreifen. Inwieweit der IStGH auch mit der in dem Gebiet tätigen UN-Blauhelmtuppe MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo) zusammenarbeiten kann, ist bislang nicht geregelt.⁴⁵

5.2.2 Legitimacy – Anklage zwischen Politik und Recht

Wie schon auf der Ebene der indirekten Durchsetzung muss eine Behandlung des Legitimitätsansatzes überprüfen, inwieweit die Verfahren zur Regelsetzung und Regelanwendung als legitim erachtet werden können. Dem Ansatz zufolge beachten Staaten internationale Normen, wenn diese in einem als fair erachteten Kontext erstellt wurden und ihre Anwendung transparent sowie prinzipiengeleitet erfolgt. Bezogen auf das Kooperationsregime des IStGH ist demnach zu erörtern, wie die Norm der Kooperationsverpflichtung mit dem IStGH entstanden ist und wie sie durch den Gerichtshof angewandt wird.

Im Bereich der Normsetzung überlappt sich der Befund in weiten Teilen mit den Beobachtungen zur Legitimität auf Ebene der indirekten Durchsetzung (vgl. Kap. 5.1.2). Aus dem fairen und für alle Seiten offenen Normsetzungsprozess vor und in Rom lässt sich auch im Hinblick

auf die Kooperationsverpflichtungen eine hohe Legitimität ableiten, die zudem durch die relativ große Unabhängigkeit des Gerichts gestärkt wird. Die allgemeine Anerkennung der Notwendigkeit einer generellen Pflicht zur Zusammenarbeit hat vor allem in Artikel 88 ihren Niederschlag gefunden. Demnach verpflichten sich die Vertragsstaaten, dafür zu sorgen, „dass in ihrem innerstaatlichen Recht für alle in diesem Teil vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit Verfahren zur Verfügung stehen“ (Römisches Statut: Art. 88). Damit wird in den Vertragsstaaten mit der Ratifizierung des Statuts eine Anpassung des nationalen Rechts erforderlich.⁴⁶ Bemerkenswert daran ist, dass es sich bei solchen Gesetzesänderungen nicht um defensive Anpassungen handelt, wie es bei der Aufnahme völkerstrafrechtlicher Tatbestände in das nationale Recht der Fall war (vgl. Kap. 5.1.1). Während letztere eine Abwehr der Jurisdiktionsgewalt des IStGH bezwecken, ermöglichen die Kooperationsgesetze eine effektive Strafverfolgung durch den IStGH. Somit muss von einer Internalisierung von Normen die Rede sein, – ein klarer Indikator für die Legitimität des IStGH. Vergleichende Studien über die Belastbarkeit der einzelstaatlichen Kooperationsgesetze liegen allerdings noch nicht vor.

⁴⁵ Gespräch mit Irune Aguirrezabal, Europa-Koordinatorin der CICC, am 16.7.2004.

⁴⁶ In einigen Vertragsstaaten wie auch Deutschland hat das dazu geführt, dass Änderungen an der Verfassung vorgenommen werden mussten, um die Auslieferung von Staatsbürgern an den IStGH zu ermöglichen. Die deutsche Bundesregierung hat den entsprechenden Artikel 16 (2) des Grundgesetzes im Jahr 2000 den Erfordernissen des Statuts angepasst (vgl. Werle 2003: 87).

Es bleibt die Frage nach der Legitimität der Anwendung, die sich empirisch allerdings noch nicht beantworten lässt: Auf die Kooperationsverpflichtungen der Staaten kann der IStGH erst zurückgreifen, wenn er ein offizielles Strafverfahren eingeleitet hat. Dies ist im April 2004 im Fall Kongo und im Juli 2004 im Fall Uganda erst in jüngerer Vergangenheit geschehen, so dass bisher kaum Beobachtungen über die Verfahrenspraxis des IStGH möglich waren. Zumindest aber lassen sich Aussagen darüber machen, ob die vertraglichen Bestimmungen des Statuts dem IStGH unstrittige Verfahren bereitstellen, die von Staaten nicht wieder in Frage gestellt werden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Kooperationspflicht mit dem IStGH als umso legitimer erachtet wird, je weniger er von politischen Interessen beeinflusst ist. Wenn sich das Gericht dem Verdacht aussetzt, Erfüllungsgehilfe einer Interessenpolitik dominierender Staaten zu sein, werden ihm Staaten und politische Gruppen, denen die vermeintlich politische Ausrichtung missfällt, die Legitimität absprechen und – zumindest aus freiem Antrieb – nicht kooperieren. Der Strafgerichtshof ist somit darauf angewiesen, Staaten von seiner Rechtsgebundenheit und politischen Neutralität zu überzeugen.

Im Hinblick auf die Rechtsbindung des Gerichts ist im Vergleich zur nationalen Rechtsordnung auf einen elementaren Unterschied in der Stellung des Anklägers hinzuweisen: Während ein deutscher Staatsanwalt gezwungen ist zu ermitteln, sobald ihm Hinweise auf eine Straftat vorliegen, kann die Anklagebe-

hörde des IStGH selber entscheiden, gegen welche Verbrechen sie ermitteln möchte (vgl. Rackwitz 2003: 35; Tolmein 2003: 16). Das Recht unterscheidet dabei zwischen dem Legalitäts- und dem Opportunitätsprinzip. Ausschlaggebend für diese Regelung war, dass der IStGH bei seinen begrenzten Kapazitäten nicht alle Verbrechen dieser Welt verfolgen kann und deswegen notwendigerweise eine Möglichkeit braucht, sich auf die wichtigsten Fälle zu beschränken. Andernfalls wäre das Gericht schnell überlastet. Im Hinblick auf seine Legitimität ist ein nach dem Opportunitätsprinzip handelnder Ankläger jedoch mit Makeln behaftet, weil keine Gleichbehandlung vor dem Recht sichergestellt ist.

Ferner ist bereits in den Überlegungen zur Unabhängigkeit des Gerichts angesprochen worden, dass der Ankläger über einige große Auslegungsfreiheiten verfügt. Unter anderem ging es dabei um die „Interessen der Gerechtigkeit“ und eine „hinreichende Grundlage für Ermittlungen“ (vgl. Kap. 3.3.3.). Die im Rahmen der indirekten Rechtsdurchsetzung diskutierte „Unwilligkeit oder Unfähigkeit“ eines Staates, einen Strafprozess einzuleiten, lässt sich ebenfalls dazuzählen. In all diesen Fällen kann der Ankläger nur versuchen, durch klare und rechtlich präzise Entscheidungsbegründungen zu verhindern, dass ihm eine politische Ausrichtung nachgesagt wird.

Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob sich für alle Auslegungsfragen solche argumentativ präzisen Begründungen aus dem internationalen Recht ableiten lassen. Der in der Anklagebehörde tätige Klaus Rackwitz spricht freimütig von „politischen Entscheidungen,“ die der

Ankläger manchmal treffen müsse (vgl. Rackwitz 2003: 35). Damit wird der Ankläger jedoch zum politischen Akteur. Widerspruch ist vorprogrammiert: Sobald der Ankläger einem Staat eine Unwilligkeit zur Strafverfolgung bescheinigt hat, wird die Klage zu hören sein, der Ankläger hätte eine politische Entscheidung getroffen. Solange dieser Staat international isoliert ist, ist dies für die Legitimität des IStGH nicht weiter bedrohlich, doch je mehr Unterstützung der Beschuldigte im internationalen Umfeld mobilisieren kann, desto schwieriger wird die Lage für eine Institution, die grundlegend auf die Zusammenarbeit mit Staaten angewiesen ist.

Dies gilt beispielsweise für die „Interessen der Gerechtigkeit,“ bei denen der Ankläger die Interessen von Frieden und Gerechtigkeit gegeneinander abwägen muss. Es fällt schwer, sich vorzustellen, dass der Ankläger zusammen mit der Vorverfahrenskammer eine für alle Seiten akzeptable Entscheidung im „Interesse der Gerechtigkeit“ treffen kann, wenn in Friedensverhandlungen die Frage von Amnestien auf den Tisch kommt. Michael P. Scharf bringt die Problematik auf den Punkt: „Notwithstanding the popular catch phrase of the 1990s, „no peace without justice,“ achieving peace and obtaining justice are sometimes incompatible goals“ (Scharf 2000: 179). Der Ankläger wird sich der Frage stellen müssen, unter welchen Umständen ein Ermittlungsverfahren noch mehr Leid und Elend provoziert als eine Amnestie für die Täter, durch die möglicherweise ein friedlicher Systemwandel ermöglicht werden könnte.

Die Beantwortung solcher Fragen durch das Gericht hängt ganz wesentlich mit der Einschätzung von Handlungskalkülen politischer Akteure und den politischen Rahmenbedingungen zusammen, sind also durch Unsicherheit geprägt. In diesem genuin politischen Kontext kann ein Gericht kaum Entscheidungen fällen, die durch präzise Argumentation und eine klare Rechtsgebundenheit überzeugen. Staaten und Bevölkerungsgruppen werden in manchen solcher Konflikte eine andere Auffassung von den Interessen der Gerechtigkeit entwickelt haben, so dass Meinungsverschiedenheiten zwischen dem IStGH und der Politik absehbar sind. Darunter wird zweifelsfrei auch die Legitimität der Entscheidungen des Anklägers leiden.

Der Ankläger wird in seinen politischen Entscheidungen deswegen sowohl die Zustimmung der wichtigsten Teile der Staatenwelt als auch die dem Recht verpflichtete Unparteilichkeit seines Amtes berücksichtigen müssen. Der IStGH befindet sich damit in einem Dilemma: Einerseits ist er nicht in der Lage, ohne Rücksichtnahme auf die Unterstützung von Staaten zu agieren, andererseits kann er so nicht der rule of law gerecht werden, die eine unterschiedslose Anwendung des Rechts verlangt. Die Konsequenzen sind absehbar: Politisch schwierige Fälle, bei denen das Gericht nicht den überwiegenden Teil der internationalen Gemeinschaft beziehungsweise der Vertragsstaaten hinter sich weiß, werden nicht auf die Tagesordnung kommen. Hoffnungen auf mehr Gerechtigkeit in der internationalen Politik scheinen somit unbegründet, soweit sie darauf abzielen, dass auch die

Mächtigen sich vor dem Recht verantworten müssen.

Damit ist jedoch keinesfalls ausgeschlossen, dass der IStGH andere Fälle erfolgreich bearbeiten kann. Voraussetzung dafür ist „lediglich“ die Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft. Um diese zu gewinnen, betreibt der Ankläger ähnlich wie bei seinen Bemühungen auf Ebene der indirekten Rechtsdurchsetzung ein aktives Legitimacy-building. Dazu zählen etwa gezielte Öffentlichkeitsarbeit, Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und dauerhaft betriebener bilateraler Dialog, wie ihn der ehemalige Chefankläger des Jugoslawien-Tribunals, Richard Goldstone, dem OTP in einem expert-paper dringend angeraten hat (vgl. Goldstone 2003: 2). So pflegen Ankläger und auch die Richterschaft des IStGH im Rahmen eines regelmäßig betriebenen „diplomatic briefings“ den Kontakt zu den in Den Haag ansässigen Botschaftern, bereisen aber auch Vertrags- und Nichtvertragsstaaten. Beispielsweise berichtet die Zeitung der NGO-Koalition: „In addition to their work in The Hague, the President and the other judges continue to visit both States Parties and non-States Parties to promote and increase the understanding of the ICC and the Rome Statute“ (ICC-Monitor 2004: 4).

Ferner bemüht sich der Ankläger ausdrücklich um das Knüpfen politischer Netzwerke: „The Prosecutor will encourage States and civil society to take ownership of the Court. The external relations and outreach strategy of the Office will develop a network of relationships between the Prosecutor, national authorities, multilateral institu-

tions, non-governmental organisations and other entities and bodies, to ensure that in any kind of situation in which the Prosecutor is called upon to act, practical resources are made available to enable an investigation to be mounted“ (OTP 2003a: 2). Der Expertenstab des Anklägers weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es in der Praxis gar nicht auf formelle Rechtshilfeersuchen nach Vorgaben des Statuts ankommen wird, sondern vielmehr den freiwilligen Beitrag von Staaten (vgl. OTP 2003b: 5).

Festhalten lässt sich Folgendes: Die Kooperationsnorm des IStGH weist grundsätzlich eine hohe Legitimität auf und hat einen compliance pull schon insofern erzielt, als dass Staaten das Rom-Statut ratifiziert und ihre Rechtsordnungen an die Bedürfnisse des IStGH angepasst haben. Darin zeigt sich abermals ein Trend zur Vereinheitlichung des nationalen Rechts zu Gunsten des Völkerrechts, der eine deutliche Verbesserung in der Zusammenarbeit in Strafsachen erhoffen lässt. Die Legitimität der Norm-Anwendung durch den IStGH weist hingegen Schwachstellen auf, weil wichtige Entscheidungen nicht eindeutig auf Grundlage gemeinschaftlicher Rechtsnormen gefällt werden können. Je mehr aber die Entscheidungen von Ankläger und Vorverfahrenskammer die internationale Gemeinschaft spalten, desto eher wird das rechtmäßige Handeln des IStGH angezweifelt werden. Im Hinblick auf einen legitimationsbedingten Compliance pull steht deswegen zu erwarten, dass durch den IStGH nur Völkerrechtsverbrechen behandelt werden, die eine klare Unterstützung erwar-

ten lassen. In diesen Fällen aber kann der IStGH eine wichtige Rolle einnehmen.

5.2.3 Management – IStGH als Instrument der Staatengemeinschaft

Zum Abschluss stellt sich die Frage, ob der IStGH die Kooperation der Vertragsstaaten durch Managementverfahren unterstützt. Dabei ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass Managementverfahren nur bei Staaten anwendbar sind, die grundsätzlich kooperationsbereit, aber dazu nicht in der Lage sind.

Der IStGH hat im Hinblick auf eine flexible Regelauslegung als Institution des Rechts wenig Spielraum. Zwar sieht Artikel 97 Konsultationen zwischen Gericht und Vertragsstaat vor, sobald ein Staat sich nicht in der Lage sieht, ein Rechtshilfeersuchen umzusetzen, doch ist diese Regelung auf wenige eng umschriebene Fälle begrenzt (vgl. Römisches Statut: Art. 97). Allein wegen des übergreifenden Ziels einer effektiven Strafverfolgung muss der Ankläger jedoch daran interessiert sein, auch flexible Lösungen zu finden. Mit nur widerwillig kooperierenden Partnern dürfte der Gerichtshof auf Dauer keine Erfolgsbilanz schreiben können. Im Hinblick auf Management-Verfahren bleibt dem Gericht jedoch nur die Wahl, entweder ganz auf Rechtshilfeersuchen zu verzichten oder aber seine Ersuchen individuell auf die Kooperationsbereitschaft der Staaten zuzuschneiden.⁴⁷ Streng genommen kann der IStGH im

Hinblick auf eine flexible Regelauslegung kein Compliance-Management durch flexible Regelauslegung oder gar Regeländerung betreiben.

Im Hinblick auf ein capacity-building erscheint die Frage nach den Managementkapazitäten des IStGH sogar paradox: Schließlich ist doch der IStGH in seiner Tätigkeit auf die Unterstützung der Staaten angewiesen ist und nicht umgekehrt. Wenn beispielsweise ein Staat nicht kooperiert, weil er nur auf einen unzureichenden Sicherheitsapparat zurückgreifen kann, hätte auch der IStGH keine Möglichkeit mit Geld oder Sicherheitspersonal auszuhelfen.

Der Gerichtshof wird allerdings häufig damit konfrontiert werden, dass Tatortstaaten zwar grundsätzlich kooperationsbereit, aber nicht in der Lage sind, Rechtshilfeersuchen des IStGH nachzukommen. Ein capacity-building des Vertragsstaates durch beispielsweise Ausbildung von Sicherheitspersonal ist in solchen Fällen dringend geboten, kann aber nur durch Drittstaaten und die internationale Gemeinschaft erfolgen. Ist aber eine weitgehende Unterstützung gegeben, kann der IStGH in der Bearbeitung von Konflikten eine gewichtige, vielleicht sogar entscheidende Rolle spielen. Dies gilt vor allem im Hinblick auf Tatortstaaten, die angesichts von Bürgerkrieg und zerfallenden Staatsstrukturen auf keinen handlungsfähigen Justiz- und Sicherheitsapparat mehr zurückgreifen können. Solche „failed states“ sind in der Regel unfähig, in eigener Regie Straftäter zu verfolgen. Der erste offiziell von der Anklagebehörde behandelte Fall in der Republik

⁴⁷ Diese Möglichkeit erwähnt ein weiteres expert paper des wissenschaftlichen Expertenhearings bei der Anklagebehörde (vgl. OTP 2003c: 12-13).

Kongo bietet dafür ein gutes Beispiel:⁴⁸ So berichtet ein Report der Nichtregierungsorganisation Citizens for Global Solutions von einem vollständigen Zusammenbruch des Justizsystems in der Konfliktregion Ituri. Keiner der für Massaker an der Zivilbevölkerung und andere Verbrechen verantwortlichen Täter müsse derzeit eine Strafverfolgung befürchten (vgl. Gardner 2004: 18). Die EU und die UN-Kräfte in der Region bemühen sich derzeit um den Wiederaufbau staatlicher Strukturen, doch ist absehbar, dass eine Strafverfolgung durch eine nationale Justiz auf Widerstand stoßen wird, weil sie als parteiisch angesehen wird. Auch Regierungstruppen sollen an Massakern und anderen Völkerrechtsverbrechen beteiligt gewesen sein.

Kann der IStGH jedoch erreichen, von allen Konfliktparteien als unparteiisch betrachtet zu werden, besteht eine reelle Chance, mit der Verurteilung der Hauptverantwortlichen den Teufelskreis der Gewalt zu stoppen und im Konfliktgebiet wieder die Herrschaft des Rechts herzustellen. Allerdings muss der Ankläger darauf Acht geben, seine Unparteilichkeit nicht zu verlieren, indem er sich politisch instrumentalisieren lässt. Diese Gefahr besteht zweifelsohne im Fall Ugandas: So hat im Januar 2004 die ugandische Regierung eine Situation an den Strafgerichtshof überwiesen, um gegen die Rebellenarmee „Lords Resistance Army“ ermitteln zu lassen. Doch sollen – in geringerem Maße – auch Regierungstruppen in Völker-

rechtsverbrechen verwickelt gewesen sein. Will der Ankläger seinen neutralen Statuts nicht gefährden, muss er seine Ermittlungen folglich auch auf die ugandische Regierung ausdehnen, auf deren Kooperation er angewiesen ist (vgl. Tolmein 2004a).

Angesichts des Trends zu „neuen Kriegen“ und dem drohenden inneren Zerfall von Krisenländern verspricht der IStGH also vor allem in schwachen Staaten – wie eben Kongo oder auch Uganda – zum Einsatz zu kommen. Wo Staaten über keinen leistungsfähigen Justizapparat mehr verfügen, kann der IStGH – die Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft vorausgesetzt – vorübergehend diese Funktion übernehmen und durch die Bestrafung der schlimmsten Verbrechen einen notwendigen Beitrag zum nation-building von zerrütteten Staaten beitragen. Zu diesem Hintergrund passt die offene Einschätzung eines hochrangigen kanadischen Diplomaten im Hinblick auf die eigentliche Funktion des IStGH: „[...] the ICC was not designed for the United States, Canada, or countries in Europe because these are well-functioning democracies with strong judiciaries; the ICC is instead designed specifically for the weak states of the world.“⁴⁹ Voraussetzung für den Erfolg wird jedoch sein, dass der IStGH nicht als Stellvertreter von Interessen des Westens auftritt.

⁴⁸ Bisher hat der IStGH in der Republik Kongo und in Uganda offizielle Ermittlungen aufgenommen.

⁴⁹ So fasst Antonio Franceschet den Wortlaut aus einem Interview mit dem kanadischen UN-Botschafter Paul Heinbecker zusammen (vgl. Franceschet 2004: 37).

5.3 Exkurs: IStGH und USA

In den bisherigen Überlegungen ist mehrfach angesprochen worden, dass dem Welt-Hegemon USA eine zentrale Bedeutung für den Erfolg des IStGH zukommt. So ist ohne die USA ein Enforcement auf Ebene der direkten Rechtsdurchsetzung nur begrenzt möglich. Zudem kann bei anhaltendem Widerstand der USA das eigentliche „scharfe Schwert“ des Strafgerichts nicht gezogen werden: Eine Überweisung durch den Sicherheitsrat, die dem IStGH eine universale Zuständigkeit ermöglichen würde, ist nur möglich, wenn die Vereinigten Staaten eine solche Resolution unterstützen oder tolerieren.

Zwar haben die USA im Falle des Sudan den Sicherheitsrat erstmals eine Situation an den IStGH überweisen lassen, doch bleiben die USA erklärter Gegner des Haager Gerichts. Seit dem Amtsantritt der Bush-Regierung bekämpfen sie den Gerichtshof mit größter Vehemenz. So zog die Bush-Administration im Mai 2002 in einem einmaligen Schritt die Unterschrift der Vereinigten Staaten unter den Vertrag von Rom zurück, dem die Clinton-Regierung noch widerwillig beigetreten war.⁵⁰ Dies war der Startschuss zu einer aggressiven Kampagne gegen den IStGH, in der die USA auch

keine Scheu zeigten, rustikale Druckmittel anzuwenden: Bereits im Juni erzwangen die USA mit der spektakulären Androhung eines Vetos im UN-Sicherheitsrat die Resolution 1422, die dem im Rahmen von UN-Friedensmissionen eingesetzten Personal aus Nichtvertragsstaaten für ein Jahr Straffreiheit vor dem IStGH zusichert und eine jährliche Verlängerung dieser Regelung in Aussicht stellt.⁵¹ Zwei Monate später unterzeichnete Präsident George W. Bush den schon mehrere Jahre im Kongress diskutierten American Service Members Protection Act (ASPA). Das Gesetz zielt auf eine umfassende Quarantäne des IStGH: Es verbietet amerikanischen Behörden die Zusammenarbeit mit dem Gericht und gibt der Regierung die Möglichkeit, Staaten die Militärhilfe zu streichen, welche das Statut ratifizieren und nicht zu den engsten Verbündeten der USA zählen (vgl. ASPA).

Am bedrohlichsten für Erfolg und Ansehen des IStGH erscheint jedoch die im September 2002 gestartete Immunitätskampagne: In ihrem Rahmen will die Bush-Regierung mit potenziell allen Staaten der Welt bilaterale Immunity-Agreements (BIAs) abschließen. Die Vertragspartner verpflichten sich in den Abkommen dazu, amerikanische Staatsbürger nicht an den IStGH auszuliefern. Vielen Staaten drohten die USA in den „Verhandlungen“ mit der Streichung von Militärhilfe und kappten im Juli 2003 in 35 Fällen tatsächlich die Gelder (vgl. Süddeutsche Zeitung 2003). Laut der

⁵⁰ Als der demokratische Präsident Bill Clinton am 31.12.2000 am letzten Tag vor Ablauf der Deadline den Vertrag von Rom unterzeichnete, geschah dies lediglich mit der Absicht, als Vertragspartei weiterhin Einfluss auf die weitere Ausgestaltung des Status nehmen zu können. Dass Clinton einen Beitritt nicht ernsthaft in Betracht zog, belegt deutlich seine zeitgleich mit der Unterzeichnung vorgebrachte Empfehlung, das Statut nicht zu ratifizieren (vgl. Hamm 2003: 257).

⁵¹ Die Sicherheitsratsresolution wurde im Juni 2003 einmal verlängert.

NGO-Koalition für einen Internationalen Strafgerichtshof sind bis zum Sommer 2004 beachtliche 90 solcher Bilateral Agreements abgeschlossen worden, 41 davon mit Vertrags- oder Unterzeichnerstaaten des Statuts von Rom (vgl. ICCnow 2004). Die bilateralen Abkommen stellen für den IStGH somit eine immense Herausforderung dar. Wenn die Vereinigten Staaten ihr Ziel erreichen und ein weltweites Netz von Verträgen schließen, werden US-Bürger eine dauerhafte Immunität vor dem IStGH genießen. Von einer Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen könnte keine Rede mehr sein, wenn der Welt hegemon sich dauerhaft außerhalb der Rechtsordnung begibt.

Damit bestätigt sich letztlich die historische Erfahrung, dass die Vereinigten Staaten internationalen Vereinbarungen generell keine Legitimität zugestehen, wenn sie diese nicht selbst kontrollieren können. Traditionell ist die amerikanische Außenpolitik durch eine ambivalente Haltung gegenüber dem Recht gekennzeichnet, wie auch Nico Krisch in seiner Abhandlung zum Verhältnis zwischen Recht und US-Außenpolitik feststellt: "Insofar as it [die USA, P.S.] is subject to international law, it seeks to maintain it in a primitive state, too weak to constitutional constraints on the pursuit of the U.S. national interest. And it seeks to establish strong legal rules for other states, through international or domestic processes, remaining itself exempt from or even, as far as possible, above the law. [...] In the hierarchy of norms, the U.S. Constitution is uppermost, and international law is merely

part of subordinate foreign-relations law" (Krisch 2003: 62).

Dennoch: Der Strafgerichtshof ist auf die Unterstützung der Supermacht maßgeblich angewiesen. Im Hinblick auf die Durchsetzungsfähigkeit des IStGH ist darum die Frage unumgänglich, ob Aussichten darauf bestehen, die USA in absehbarer Zeit für den IStGH zu gewinnen oder zumindest zu einer Haltung der „guten Nachbarschaft“ zu bewegen, wie sie noch die Regierung Clinton in Aussicht gestellt hatte. Paradoxerweise waren es doch gerade die USA, die in der Geschichte mit Nürnberg oder den Ad-hoc-Tribunalen die internationale Strafgerichtsbarkeit vorangetrieben hatten.

Als Erklärung für diese ablehnende Haltung lässt sich eine ganze Reihe von möglichen Gründen anführen: So lässt sich das Verhalten der USA sowohl mit einem realpolitischen Interesse am Erhalt der Machtposition im internationalen System erklären wie auch mit eher konstruktivistisch orientierten Ansätzen, die vor allem in der politischen Kultur der Vereinigten Staaten und dem „American Exceptionalism“ die entscheidende Ursache sehen. Matthias Dembinski hat zudem darauf hingewiesen, dass große Teile der politischen Klasse der USA gegenüber internationaler Kooperation ein tief sitzendes Misstrauen empfinden, da sie wegen der damit verbundenen Beschränkungen das Ideal demokratischer Selbstbestimmung gefährdet sehen.⁵²

⁵² Dembinskis Studie liefert zudem einen erhellenden Überblick auf die verschiedenen Erklärungsansätze zur amerikanischen

Entscheidend für die Aussichten auf das Verhältnis zwischen IStGH und den USA dürfte letztlich sein, inwieweit die USA das Gericht als nützlich für die eigenen Interessen erachten können. Soweit es die Funktionen des IStGH betrifft, stimmen die Ziele der USA und der like-minded states vollkommen überein: Die Straflosigkeit schwerster Völkerrechtsverbrechen soll beendet werden. Dass die USA internationale Strafgerichte als wertvolles Instrument zur Nachbearbeitung von Konflikten und Bestrafung von Übeltätern schätzen, zeigt ihr Einsatz für die Ad-hoc Tribunale der UN ebenso wie die Einrichtung der Tribunale für Saddam Hussein oder Sierra Leone. Die USA verweigern sich lediglich der Konsequenz, dass, wer andere durch das Recht binden will, den gleichen Maßstab an sich selbst anlegen muss. Dies erfordert das für das Recht konstitutive Gleichheitsprinzip.

Im Hinblick auf eine globale rule of law ist die ambivalente Haltung der USA sicherlich kein gutes Omen. Die zum Teil tief im amerikanischen Selbstverständnis verwurzelten Widerstände gegen internationale Bindungen lassen auf lange Sicht nicht erwarten, dass die USA sich internationalem Recht fügen werden, wenn es nicht Recht im amerikanischen Interesse ist. Mit einem Beitritt zum Statut von Rom ist auf lange Sicht nicht zu rechnen. Wohl aber ist es denkbar, dass die USA eine interessen-geleitete Haltung der guten Nachbarschaft einnehmen könnten. Vorausset-

zung dafür ist jedoch, dass die USA sich durch den IStGH nicht mehr bedroht sehen. Die von den USA in den Verhandlungen zum Statut von Rom erzielten Sicherungsmechanismen könnten in dieser Hinsicht noch von Vorteil sein. Nüchtern betrachtet gewährleisten sie jedem Staat mit einer unabhängigen Gerichtsbarkeit einen hinreichenden „Schutz“ vor dem IStGH. Einer Verurteilung von US-Amerikanern müsste vorausgehen, dass diese groß angelegte und systematisch geplante Verbrechen begehen, die US-Regierung müsste diese wissentlich billigen und dann auch noch eine Strafverfolgung ablehnen. Auch unter Berücksichtigung der Skandale von Abu Ghraib und Guantanamo Bay wäre ein Einschreiten des IStGH somit höchst unwahrscheinlich, zumal es in der Hand der USA selbst liegt, dies abzuwenden.

Zudem beraubt sich die amerikanische Regierung der Möglichkeit, die weitere Ausgestaltung des IStGH zu beeinflussen. Dies gilt nicht nur für die Wahl der Richter und Beschlüsse der ASP, sondern auch den Ausbau des Völkerstrafrechts. Die Vertragsstaatenkonferenz kann ab 2009 Änderungen am Statut vornehmen. Unter anderem soll dann auch eine Definition des Straftatbestands der Aggression und eine Einbeziehung terroristischer Straftaten auf die Agenda kommen. Es kann nicht im Interesse einer Weltmacht sein, die Ausgestaltung internationaler Institutionen allein den Interessen anderer zu überlassen. Wenn die USA auf lange Sicht weiterhin internationales Recht als Steuerungsinstrument der internationalen Beziehungen nutzen wollen, dürfen sie nicht den

Ablehnung internationaler Kooperation (vgl. Dembinski 2002). Zum Selbstverständnis der USA vgl. Schweigler 1998: 395-398.

Zugriff auf dessen Entwicklung verlieren, wie auch Abram Chayes und Anne-Marie Slaughter anmerken: „[...] staying out of the ICC and clinging to the architecture of the past may mean that a critical aspect of the development of the international system – with which we will have to live in any case – takes place without U.S. input“ (Chayes / Slaughter 2000: 239).

Für eine Einbindung des IStGH in die amerikanische Politik spricht zudem, dass sich die USA in einer tiefen Legitimitätskrise befinden: Der brachiale Unilateralismus der Bush-Administration hat Partner verprellt, der Irak-Krieg hat mit dem Bruch des Gewaltverbots die Grundfesten des internationalen Systems erschüttert, der Folterskandal hat die USA jeglicher moralischer Führungskraft beraubt. Auch der Kampf gegen den IStGH und die damit verbundenen doppelten rechtlichen Standards können andere Staaten kaum dazu bewegen, die USA als „Führer der freien Welt“ anzuerkennen. Die Folgen sind bereits sichtbar. Die Niederlage im Sicherheitsrat im Kampf um die Verlängerung der Immunität amerikanischer Soldaten zählt zu den besten Beispielen für die gestiegenen Kooperationskosten der USA. Zudem haben die Vereinigten Staaten große Probleme, Partner zu finden, die sich an den Kosten für den Aufbau des Irak beteiligen. Die Kritik an der Amtsführung der Bush-Regierung wird deswegen auch im eigenen Lager schärfer. Sogar Neokonservative wie Robert Kagan haben die „Crisis of Legitimacy“ als schmerzhaft Beschränkung der globalen Führungskraft Amerikas erkannt und plädieren deswegen für eine

stärkere Einbindung von Partnern, insbesondere aus dem Lager der demokratischen Staaten (vgl. Kagan 2004: 84-87). Ohne Kompromisse wird dies auch für den Welthegemon nicht möglich sein.

Im Sicherheitsrat wird sich für die USA nun, da der IStGH in den ersten Fällen ermittelt, die Frage stellen, ob sie das Strafgericht unterstützen, tolerieren oder mit einem Veto gegen eine Unterstützung durch UN-Kräfte erheblich behindern wollen. In der Republik Kongo ist absehbar, worauf das hinauslaufen könnte: Einige bereits von den MONUC-Blauhelmen festgenommene Täter fänden angesichts der Handlungsunfähigkeit der kongolesischen Justiz nach wie vor keinen Richter, der sie verurteilen könnte.⁵³ Die USA würden vor aller Welt sichtbar im Sicherheitsrat ihre Hand erheben, um eine Strafverfolgung von Massenmördern und eine Chance zur Befriedung eines der weltweit größten Konflikte zu blockieren. Dies kann nicht im Interesse der Vereinigten Staaten sein, wie auch der Kongo-Report von Maggie Gardner anmerkt: „Even if the U.S. decides not to support the ICC’s efforts in Uganda and the DRC, it must not purposefully hamper the work of the Court: the current administration might choose not to be part of the solution, but it cannot allow the U.S. to be part of the problem“ (Gardner 2004: 35).

⁵³ Die MONUC-Truppen haben Ende 2003 zwei berüchtigte Milizenführer verhaftet, denen Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen werden (vgl. Scheen 2003).

5.4 Zusammenfassung und Bewertung

Die Untersuchung zu den Durchsetzungsmöglichkeiten des IStGH ergibt ein komplexes Bild. In Abbildung 1 (vgl. S. 59) sind schlagwortartig die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst. Hier zeigt sich, dass von den sechs untersuchten Feldern vor allem die als enforcement interpretierte Androhung einer Strafverfolgung durch den IStGH eine hohe Rechtsfolgebereitschaft auf indirekter Strafverfolgungsebene erwarten lässt. An der Transformation völkerrechtlicher Normen in die nationalen Rechtsordnungen ist bereits ein bemerkenswerter Effekt zu beobachten. Die Vertragsstaaten von Rom haben sich freiwillig einem Kontroll- und Sanktionsgremium unterworfen und zwingen sich somit selbst zur Beachtung der Norm „Strafverfolgung auf nationaler Ebene.“

Management- und Legitimacy-Verfahren auf indirekter Ebene haben bedingt durch die erst kurze Wirkungszeit des Gerichtshofs noch keine deutlichen Hinweise auf eine höhere Rechtsfolgebereitschaft hinterlassen. Die von der Anklagebehörde vorgesehenen Strategien – wie beispielsweise der Aufbau eines Netzwerks zwischen IStGH und nationalen Behörden – haben jedoch großes Potenzial. Dies gilt ebenso für die absehbare Stellung des Strafgerichtshofs als globale Anlauf-, Koordinations und Informationsstelle im Kampf gegen die Straflosigkeit. Positive Complianceeffekte dürften sich jedoch in erster Linie auf Staaten mit einer starken und unabhängigen Justiz beschränken. Staaten, deren Machthaber selbst hauptver-

antwortlich an Völkerrechtsverbrechen beteiligt waren, werden nicht ernsthaft eine Strafverfolgung gegen sich selbst betreiben.

Offen bleiben muss die Frage, inwieweit der IStGH sich auf eine flexible Auslegung der Verpflichtungen zur Strafverfolgung bei labilen Staaten im Übergangsprozess einlässt. Fest steht, dass der Spielraum des Gerichts wegen seiner Rechtsgebundenheit nicht allzu groß ist. Es steht zu erwarten, dass das Gericht im Zweifel der Strafverfolgung den Vorrang geben wird. Vorausgesetzt der betroffene Staat kann eine unabhängige Justiz vorweisen, versprechen auf indirekter Rechtsdurchsetzungsebene sowohl Legitimacy- als auch Managementinstrumente eine erfolgreiche Strafverfolgung durch die nationale Justiz fördern zu können.

Erweist sich die nationale Justiz jedoch als handlungsunfähig, ist der IStGH auf direkter Durchsetzungsebene gefragt. Hier haben die Untersuchungen verdeutlicht, dass der IStGH im Grunde nur über seine Legitimität die Rechtsfolgebereitschaft der Staaten erhöhen kann. Er verfügt weder im Enforcement- noch im Managementbereich über eigene Kapazitäten und ist nahezu vollständig auf die freiwillige Unterstützung der Staaten angewiesen. Bei Tatort-, beziehungsweise Täterstaaten, die nur scheinbar oder gar nicht kooperieren, kann der IStGH im Enforcement- und Managementbereich nur auf das Engagement der internationalen Staatengemeinschaft hoffen, insbesondere auf Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates und seiner wichtigsten Staaten. Typischerweise werden Täterstaaten nur unter größtem Druck mit

Abbildung 1: Compliance im IStGH-Regime: Ergebnisse

	Enforcement	Legitimacy	Management
Indirekte Rechtsdurchsetzung	<p>Mechanismus: Androhung direkter Rechtsdurchsetzung</p> <p>Compliance: stark, bei Täterstaaten⁵⁴ schwach</p> <p>Folge: Transformation des Völkerstrafrechts in nationale Rechtsordnungen</p>	<p>Mechanismus: Networkbuilding, Rechtssicherheit durch safe guard provisions</p> <p>Compliance: bei Täterstaaten schwach, bei Staaten mit unabhängiger Justiz stark; krisenanfällig</p> <p>Folge: Transnationalisierungsprozesse</p>	<p>Mechanismus: Informationspooling, Beratung; Amnestieklausel</p> <p>Compliance: bei Staaten mit unabhängiger Justiz groß, bei Tatortstaaten schwach</p> <p>Folge: Effektivitätssteigerung, Wahrheitskommissionen</p>
Direkte Rechtsdurchsetzung	<p>Mechanismus: Sanktionen durch ASP oder Sicherheitsrat</p> <p>Compliance: bei schwachen Staaten stark, bei starken Staaten schwach</p> <p>Folge: Immunität starker Staaten</p>	<p>Mechanismus: Imagebuilding, Diplomatie</p> <p>Compliance: bei Täterstaaten schwach, hohes Potenzial bei Drittstaaten; krisenanfällig</p> <p>Folge: Immunität starker Staaten</p>	<p>Mechanismus: Übernahme der wichtigsten Strafverfahren, Implementationshilfen</p> <p>Compliance: bei schwachen Staaten (failed states) bedingt stark</p> <p>Folge: Konfliktlösungskapazität, Beitrag zum Nation-building</p>

⁵⁴ In der Überblicksdarstellung sind Täterstaaten als Staaten zu verstehen, in denen die Täter noch staatliche Machtpositionen innehaben, Tatortstaaten als Staaten nach einem Regimewechsel, Drittstaaten als Staaten, die keinen unmittelbaren Bezug zu den begangenen Völkerrechtsverbrechen haben. Die drei Begriffe sind als idealtypisch zu verstehen und können in der politischen Wirklichkeit häufig nicht trennscharf angewandt werden.

dem IStGH kooperieren. Ist die Unterstützung der Staatengemeinschaft jedoch gegeben, hat der IStGH eine reelle Chance, die Rechtsbefolgung der unwilligen oder unfähigen Staaten zu erreichen und kann sogar – wie möglicherweise in der Republik Kongo – eine wichtige Rolle im Konfliktlösungsprozess einnehmen. Ein Einsatz gegen Staaten mit großem politischen Einfluss oder auch starker militärischer Macht ist für den Strafgerichtshof faktisch betrachtet jedoch ausgeschlossen.

Um die für ihn so wichtige Interventionsbereitschaft der mächtigsten Drittstaaten zu erhöhen, betreibt der IStGH deswegen ein intensives Lobbying in eigener Sache, das sich an Staaten und Zivilgesellschaft richtet. Darüber muss der Strafgerichtshof immer wieder versuchen, politische Zustimmung zu seinem rechtlich begründeten Vorgehen zu gewinnen. Das Gericht bemüht sich daher um Transparenz, Dialog und den Aufbau von Netzwerken, die tief in die innerstaatliche Ebene hineinreichen. Auf diesem Wege können die Ziele des IStGH im politischen Wertgefüge der Staaten eine deutliche Stärkung erfahren, was auf nichts anderes als eine globale Angleichung von Rechtsnormen hinausliefere. Die Legitimität der Ziele des IStGH steht jedoch in Konkurrenz mit anderen Normen. Die Relativierung der Menschenrechte stellt in diesem Zusammenhang eine ernste Bedrohung für den Erfolg des IStGH dar.

Eine große Bedeutung für die Anerkennung durch die Staaten kommt auch den ersten verhandelten Fällen zu. Eine zurückhaltende Interpretation seiner Befugnisse dürfte die Legitimität des

von einigen skeptisch beäugten Gerichten stärken. Ankläger und Richter können durch eine rechtlich überzeugende und transparente Verfahrenspraxis großen Rückhalt in der Weltöffentlichkeit gewinnen und dadurch auf längere Sicht eine moralische Autorität erlangen, mit der sie den Handlungsdruck auf Staaten erheblich erhöhen können. Das Gericht wird sich in seinen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Ermittlungen jedoch häufig elementaren politischen Fragen stellen müssen, zum Beispiel wenn es bei staatlichen Übergangsprozessen und der damit verbundenen Frage von Amnestien darum geht, Frieden und Gerechtigkeit gegeneinander abwägen zu müssen. Das lässt starken politischen Druck auf das Gericht erwarten, das in seinen Entscheidungen die schwierige Balance zwischen breiter Zustimmung der Staatenwelt und den Anforderungen der *rule of law* finden muss. Der Glaube, dass ein internationales Strafgericht in allen Fällen Lösungen finden kann, die die Zustimmung aller Beteiligten finden und darüberhinaus den Erfordernissen des Rechts entsprechen, muss wohl eher als Wunschdenken gelten. Die Legitimität des Gerichts ist eine politische und somit instabile Größe. In der Praxis wird sich der Ankläger nur eindeutigen Fällen von Völkerrechtsverbrechen widmen, in denen auch eine einigermaßen realistische Chance auf erfolgreiche Ermittlungen besteht, wie beispielsweise in Kongo, dessen Regierung mit dem IStGH im Rahmen ihrer Möglichkeiten kooperiert. Eine Herrschaft des Rechts ist das nicht, wohl aber eine bemerkenswerte Verbesserung des Status Quo. Entscheidender Faktor für die Durchsetzungsfähigkeit

des Gerichts sind und bleiben die politischen Rahmenbedingungen.

Als Baustein eines kollektiven Sicherheitssystems, das weiterhin durch starke Machtasymmetrien und politische Partikularinteressen gekennzeichnet ist, ist der Strafgerichtshof auch den Unzulänglichkeiten dieses Systems ausgesetzt. Selbst wenn das Recht es erfordern sollte, – der IStGH kann bestehende Machtverhältnisse nicht verändern. Die Überweisungen der Situation im Sudan durch den UN-Sicherheitsrat lässt allerdings hoffen. Zwar ist Den Haag damit noch lange nicht zu einer wahrhaft universalen Institution geworden, doch dass die USA und IStGH-kritische Staaten wie China und Russland sich einer solchen Resolution trotz gegenläufiger Interessen nicht widersetzen, zeigt, wie großes politisches Gewicht dem IStGH nach wie vor zukommt. Den Haag hat mit der Situation im Sudan zweifellos eine große Chance erhalten, sich als nützliche und der *rule of law* verpflichtete Institution im internationalen Sicherheitssystem zu bewähren.

Auch im Rahmen der Gemeinschaft der Vertragsstaaten bleibt der IStGH in der Durchsetzung seiner Ziele entscheidend auf ein Maß an Unterstützung angewiesen, das über eine wortgetreue Beachtung des Vertragstextes hinausreicht: Ohne nachhaltige Bereitstellung von staatlichen Ressourcen im Rahmen von *nation-building*-Prozessen und ohne die Bereitschaft, notfalls auch Sanktionen gegen Rechtsverletzer zu ergreifen, kann der IStGH weder Straftäter dingfest machen, noch einen nachhaltigen Beitrag bei der Nachbearbeitung von Konflikten leisten. Im Rahmen der Architektur des

internationalen Friedenssicherungssystems ist der IStGH somit nur solange eine durchsetzungsfähige Institution, solange die internationale Gemeinschaft ein gemeinsames Interesse definieren kann. Dennoch ist nicht zu bestreiten, dass der IStGH im Vergleich zu den vorherigen Bedingungen einen großen Erfolg für die Durchsetzung des internationalen Rechts darstellt: Zwar obliegt letztlich den mächtigen Staaten die Verantwortung für die Funktionstüchtigkeit des kollektiven Sicherheitssystems, das notwendig auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen ist. Die Verbreitung universaler völkerstrafrechtlicher Normen in den nationalen Rechtssystemen erhöht jedoch maßgeblich den Druck auf die Politik, dieser Verantwortung auch gerecht zu werden.

6. Fazit

Kann nun der IStGH wie von so vielen erhofft den Weg zu einem Weltinnenrecht weisen? Die Antwort muss abermals differenziert ausfallen: So lieferten die Untersuchungen der primär rechtsimmanenten Kriterien Objektivierung der Völkerrechtsordnung und Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte einen weitgehend positiven Befund: Erstmals kann eine dauerhafte Einrichtung des internationalen Rechts unabhängig von interessengeleitetem staatlichen Einfluss politisches Handeln universalen rechtlichen Kriterien unterwerfen und öffentlich daran messen. Zudem stellt das dem Gericht zur Verfügung stehende Regelwerk mit der Individualisierung des Völkerrechts eine Form der Entstaatlichung der internationalen Beziehungen dar. Das dem Gericht

zu Grunde liegende Recht relativiert für die internationale Politik einst konstitutive Souveränitätsrechte und unterwirft staatliches Handeln vorstaatlichen Normen, die die Rechte des Einzelmenschen in den Mittelpunkt stellen. Verbrecher können sich nicht mehr hinter rechtlich gedeckter Souveränität von Staaten verstecken. Dies ist nicht nur eine klare Bestätigung der Weltinnenrechtsthese, sondern auch eine längst überfällige Anpassung des Rechts an reelle Herausforderungen wie den transnationalen Terrorismus oder so genannte neue Kriege. Diesen Wandel verkörpert allerdings weniger der IStGH als das in seinem Statut festgehaltene moderne Völkerstrafrecht.

Durch die Handlungsbefugnisse des Anklägers werden diese universalen Rechte der umfassenden Kontrolle der Staaten entzogen. Der Ankläger muss somit als Interessenvertreter von Menschheitsinteressen gelten, was allerdings nicht ausschließt, das ein Amtsträger seine Stellung missbrauchen oder fehldeuten kann. Dennoch gilt: Der IStGH ist seiner Funktion nach Verteidiger der Menschenrechte, nicht Erfüllungsgehilfe von Staatsinteressen. Ein Blick auf das dem Völkerrecht seit Erstellung der UN-Charta innewohnende Spannungsverhältnis zwischen Menschenrecht und Souveränität zeigt, dass der Errichtung des IStGH eine enorme Sprengkraft zugemessen werden muss: Eine Institution, die mit der normativen Autorität des internationalen Rechts ausgestattet ist und systematisch für Individualrechte eintritt, kann Staaten zumindest in normativer Hinsicht Verpflichtungen auferlegen, was zuvor dem

diplomatischen Ränkeschmieden hinter verschlossenen Türen vorbehalten war. Die Handlungsfreiheit von Staaten ist durch die Errichtung des IStGH ein weiteres Stück enger geworden.

Soweit es die Reichweite und Universalität des Rechts betrifft, kann der IStGH jedoch nur bedingt als ein Organ des Weltinnenrechts gelten. Wenn auch die Rechtsnormen, die er vertritt, vom einzig legitimen Träger eines Weltinnenrechts, der internationalen Gemeinschaft, erschaffen wurden, so gilt dies nicht für den IStGH, der trotz der beachtlichen Zahl an Vertragsstaaten keine umfassende Legitimation aufweisen kann. Insbesondere der massive Widerstand der USA sowie die Nichtbeteiligung bevölkerungsreicher Staaten wie Russland, China oder Indien beschränken seine politische Geltungskraft. Beim derzeitigen Stand ist dem IStGH nicht mehr als der Status eines reinen Vertragsgerichts einzuräumen. Nur in Verbindung mit einer Autorisierung durch die UN ist er universal handlungsfähig, was unmittelbar zur Frage der Durchsetzungsfähigkeit des Gerichts führt.

Von einem Weltinnenrecht, das in letzter Konsequenz verlangt, sämtliche Durchsetzungsmacht den internationalen Institutionen zu übertragen, ist der IStGH weit entfernt. Beschränkt sich das Verständnis von Weltinnenrecht auf starke globale Durchsetzungsmechanismen, kann der Gerichtshof somit nur als Papiertiger dastehen, der immer auf das Wohlwollen anderer angewiesen ist. Mit einem Verständnis des IStGH als einem von Staaten geschaffenen Global Governance Instrument, mit dem sich Vertragspartner freiwillig Kontroll- und

Sanktionszwängen unterworfen haben, muss die Bewertung freilich positiver ausfallen. Als Instrument der kollektiven Selbststeuerung, zu der sich zumindest zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung der Kreis der Vertragsstaaten freiwillig bereit erklärt hat, leitet der IStGH staatliches Handeln in rechtliche Bahnen und kann in dieser Hinsicht bereits Erfolge vorweisen. Vor allem die Anpassung der nationalen Rechtsordnungen an das Völkerstrafrecht belegt das eindrucksvoll. Zudem fördert der IStGH die compliance-trächtige Internationalisierung und Anwendung seiner Normen, so dass der größte Erfolg des Statuts von Rom in der dezentralen Durchsetzung des Völkerstrafrechts zu erwarten ist.

Entscheidend ist somit sowohl auf indirekter wie auch direkter Durchsetzungsebene der Punkt, dass der IStGH – und mit ihm das Recht – nur dann Wirkung zeigen kann, wenn staatliche Interessen mit dem zum internationalen Recht geronnenen Kollektivinteresse einhergehen. Dies gilt auch für den größten Widersacher des Gerichts, die USA: Langfristige amerikanische Interessen und ein globales Gemeinschaftsinteresse schließen sich nicht zwangsläufig aus, im Gegenteil: Die Vereinigten Staaten streben ebenso nach Sicherheit und Stabilität wie andere Staaten auch. Zwar scheinen die Differenzen in der Auswahl der Mittel momentan kaum überbrückbar, doch steht zumindest die bisherige amerikanische Haltung gegenüber dem IStGH auf tönernen Füßen, da sich die USA selbst eines Mittels berauben, das für ihre eigene Weltordnungspolitik von größtem Nutzen sein könnte, soweit es

um die Nachbearbeitung von Konflikten durch ein als legitim erachtetes Gericht geht. Ein Weltinnenrecht muss stets auch die Interessen der Mächtigen berücksichtigen, verlangt aber im Gegenzug, dass sich auch diese dem fundamentalen Gleichheitsprinzip des Rechts unterwerfen. Für den IStGH zählt es deswegen zu den größten Herausforderungen, den Welthegeemon sowohl von seiner Nützlichkeit als auch Gefahrlosigkeit für funktionierende Rechtsstaaten zu überzeugen. Insbesondere in den ersten verhandelten Fällen ist deswegen sowohl eine geschlossene Unterstützung durch die Vertragsstaaten wie auch eine transparente und effektive Verfahrensführung erforderlich. So scheint auf lange Sicht eine Einbeziehung der USA allen kulturellen Divergenzen zum Trotz möglich.

Wo allerdings Staaten oder staatliche Institutionen selbst an Völkerrechtsverbrechen beteiligt sind, stößt auch das zentral auf dem Gemeinschaftsinteresse aufgebaute Durchsetzungsregime des IStGH an seine Grenzen. Gegen militärisch starke oder politisch privilegierte Staaten wie Russland oder China ist im Rahmen eines kollektiven Systems nicht viel auszurichten. Eine rule of law in der internationalen Politik ist gewaltsam nicht durchsetzbar, sondern nur in einem dauerhaften Austauschprozess von Recht und Politik, die letztlich beide auf die Legitimation durch den jeweils anderen angewiesen sind. Im Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit eines Weltinnenrechts bedeutet dies, dass eine weitergehende Zivilisierung des internationalen Systems nur denkbar ist, wenn das Recht die sozio-reellen Rahmenbedingungen erfasst und Staaten durch die Anwen-

dung des Rechts über bessere Problemlösungsmöglichkeiten verfügen. Nur dann kann politisches Interesse sich mit dem Recht decken und im Gegenzug in verlässliche Handlungskorridore lenken lassen.

7. Literatur

A) Monographien, Sammelbände, Aufsätze und Zeitungsartikel

- Ambos, Kai 2000: Zur Bestrafung von Verbrechen im internationalen, nicht-internationalen und internen Konflikt, in: Sicherheit und Frieden 1/2000, S. 12-24.
- Annan, Kofi 1998: The Gift of Hope to Future Generations, Ansprache bei der Abschlusszeremonie der UN-Bevollmächtigtenkonferenz von Rom am 18.7.1998, abgedruckt in: The International Criminal Court Monitor. Newsletter of the NGO Coalition for an International Criminal Court, 9/1998.
- ASP 2003: Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court ICC-ASP/2/10, <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=ICC-ASP/2/10&Lang=E> Stand: 8.7.2004.
- Bass, Gary-Jonathan 2003: Milosevic in The Hague, in: Foreign Affairs 3/2003, S. 82-96.
- Bass, Gary Jonathan 2000: Stay the hand of vengeance: The politics of war crimes tribunals, Princeton.
- Bitala, Michael 2005: Humane Enthaltung. USA blockieren nicht länger UN-Resolution zu Darfur, in: Süddeutsche Zeitung, 2.4.2005, S. 1.
- Bitala, Michael 2004: Alle sahen nur zu. Das Versagen der UN, in: Süddeutsche Zeitung, 7.4.2004, S. 2.
- Böge, Volker / Debiel, Thomas 2003: Kriege und Konfliktbewältigung: Krieg und Intervention zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Hauchler / Messner / Nuscheler (Hrsg.), S. 309-327.
- Bolesch, Cornelia 2003: Letzte Präzisierung. Belgien ändert erneut sein Kriegsverbrechergesetz, in: Süddeutsche Zeitung, 24.6.2003, S. 8.
- Brinke, Daniel ten / Deml, Martin 2002: Summary, in: dies. (Hrsg.): Judges in the Service of the State?: Procedures, Criteria and Political Influence on the International Criminal Court, Aachen.
- Broomhall, Bruce 2002: International Justice and the International Criminal Court: Between sovereignty and the rule of law, Oxford.
- Bruer-Schäfer, Aline 2001: Der Internationale Strafgerichtshof. Die internationale Strafgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Recht und Politik, Frankfurt.
- Büscher, Martin / Lüder, Sascha Rolf / Trittman, Uwe (Hrsg.) 2004: Rule of Law – Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen. Ein Jahr Internationaler Strafgerichtshof, Iserlohn.
- Bussmann, Hans-Werner 2004: Möglichkeiten und Grenzen der Unterstützung deutscher IStGH-Bewerber, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/vn/istgh_seminar_2004/bussmann.pdf, Stand: 7.7.2004.
- Cassese, Antonio 2003: International Criminal Law, New York.
- Cassese, Antonio 1999: The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections, in:

- European Journal of International Law 1/1999, <http://ejil.org/journal/Vol10/No1/100144.pdf>, Stand: 1.7.2004.
- Chayes, Abram / Chayes, Antonia Handler 1995: *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge.
- Chayes, Abram / Slaughter, Anne-Marie 2000: *The ICC and the Future of the Global Legal System*, in: Sewall / Kaysen, S. 237-247.
- CICC 2003: *Presseerklärung vom 11.3.2003*, <http://www.iccnw.org/pressroom/ciccmediastatements/2003/03.11.2003-Inauguration.pdf>, Stand: 4.7.2004.
- Dahm, Georg / Delbrück, Jost / Wolfrum, Rüdiger 2002: *Völkerrecht*, Band I/3, 2. Aufl., Berlin.
- Delbrück, Jost 1997: *Wirksameres Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“? Perspektiven der Rechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System*, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): *Frieden machen*, Frankfurt am Main, S. 482-512.
- Delbrück, Jost 1998: *Von der Staatenordnung über die internationale institutionelle Kooperation zur 'supraterritorial or global governance': Wandel des zwischenstaatlichen Völkerrechts zur Rechtsordnung der Menschen und Völker?*, in: Bartosch, Ulrich / Wagner, Jochen (Hrsg.): *„Weltinnenpolitik“: Internationale Tagung anlässlich des 85. Geburtstags von Carl-Friedrich von Weizsäcker in der Evangelischen Akademie Tutzing*, Münster, S. 55-66.
- Delbrück, Jost 2001: *Perspektiven für ein 'Weltinnenrecht'? Rechtsentwicklungen in einem sich wandelnden Internationalen System*, Rede zum Eröffnungs-Workshop des SEF-Politikforums „Prozesse der internationalen Verrechtlichung – Innovative Wege der globalen Politikgestaltung“ vom 20.-21.9.2001 in Bonn, http://www.sef-bonn.org/download/veranstaltungen/2001/2001_ws-eroeffnung_thesen_delbrueck_de.pdf, Stand: 13.7.2004.
- Delbrück, Jost 2001a: *Structural changes in the International System and its legal Order: International Law in the Era of Globalization*, in: *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 1/2001, S. 1-36.
- Dembinski, Matthias 2002: *Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und internationaler Organisation*, HSFK-Report 4/2002, <http://www.hsfk.de/downloads/rep0402.pdf>, S. 27-49, Stand: 15.7.2004.
- Desch, Eberhard 2004: *Rule of Law in der politischen Diskussion: Ansätze zur Zusammenarbeit. Warum setzt sich die Bundesregierung für den Internationalen Strafgerichtshof ein?*, in: Büscher / Lüder / Trittmann (Hrsg.), S. 91-94.
- Eser, Albin / Kreicker, Helmut (Hrsg.) 2003: *Nationale Strafverfolgung völkerrechtlicher Verbrechen –*

- National Prosecution of International Crimes, Deutschland, Band 1, hrsg. von Gropengießer, Helmut / Kreicker, Helmut, in: Freiburg i. Br.
- Franceschet, Antonio 2004: The Rule of Law, Inequality and the International Criminal Court, in: *Alternatives* 1/2004, S. 23-42.
- Franck, Thomas M. 1995: Fairness in International Law and Institutions, Oxford.
- Gardner, Maggie 2004: In uncharted waters: Seeking justice before the atrocities have stopped. The International Criminal Court in Uganda und the Democratic Republic of Congo, Report für Citizens of Global Solutions Juni 2004, http://www.globalsolutions.org/programs/law_justice/icc/resources/uncharted_waters.pdf, Stand: 15.7.2004.
- Gladius, Marlies 2003: How Activists shaped the court, veröffentlicht im Dezember 2003, http://www.crimesofwar.org/icc_magazine/icc-gladius.html, Stand: 24.3.2004.
- Goldstone, Richard 2003: Comments on the Office of the Prosecutor, datiert vom 24.3.2003, <http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/Goldstone.pdf>, Stand: 15.7.2004.
- Graefrath, Bernhard 1995: Jugoslawien und die internationale Strafgerichtsbarkeit, in: Hankel / Stuby (Hrsg.), S. 295-324.
- Hamm, Brigitte 2003: Menschen- und Völkerrecht nach dem Irakkrieg, in: Hauchler / Messner / Nuscheler (Hrsg.), S. 253-271.
- Hankel, Gerd / Stuby, Gerhard (Hrsg.) 1995: Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen: zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen, Hamburg.
- Hannikainen, Lauri 1988: Peremptory norms (jus cogens) in international law. Historical development, criteria, present status, Helsinki.
- Hauchler, Ingomar / Messner, Dirk / Nuscheler Franz (Hrsg.) 2003: Globale Trends 2004 / 2005. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt a. M.
- Helfer, Laurence R. / Slaughter, Anne-Marie 1997: Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication, in: *Yale Law Journal* 2/1997, S. 273-391.
- Holmes, John T. 1999.: The Principle of Complementarity, in: Lee, Roy S. (Hrsg.): *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute – Issues, Negotiations, Results*, The Hague / London / Boston, S. 41-78.
- ICCnow 2004: Status of US Bilateral Immunity Agreements, http://www.iccnw.org/documents/other_issues/impunityart98/BIAByRegion_current.pdf, Stand: 13.5.2005.
- ICC-Monitor 2004: Update from ICC-Presidency, <http://www.iccnw.org/publications/monitor/27/Monitor27.200406English.pdf>, S. 4, Stand: 13.5.2005.
- ICTY 1999: Sixth Annual Report of the International Tribunal for the

- Prosecution of Persons Responsible für Serious Violations to International Humanitarian Law committed in the Territory of the former Yugoslavia since 1991, Bericht vom 31.7.1999, <http://www.un.org/icty/rapportan/rapport6-e.htm>, § 91, Stand: 30.6.2004.
- ILC 1994: Report of on the work of its forty-sixth session, 2 May to 22 July 1994, [http://daccessods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/49/10\(Supp\)&Lang=E](http://daccessods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/49/10(Supp)&Lang=E), Stand: 15.7.2004.
- ILC 2001: Commentaries to the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001), [http://www.un.org/law/ilc/texts/State_responsibility/responsibility_commentaries\(e\).pdf](http://www.un.org/law/ilc/texts/State_responsibility/responsibility_commentaries(e).pdf), Stand: 16.4.2004.
- International Military Tribunal 1947: Der Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof, Nürnberg 14. November 1945 – 1. Oktober 1946, Band I (Einführungsband), Nürnberg 1947.
- Jahn, Egbert 2004: Intervention und Recht: Zum Widerspruch zwischen dem allgemeinen Interventionsverbot und einem Interventionsgebot bei Völkermord, in: Albert, Matthias / Moltmann, Bernhard / Schoch, Bruno (Hrsg.): Die Entgrenzung der Politik: Internationale Beziehungen und Friedensforschung, Frankfurt a. M., S. 65-94.
- Kadelbach, Stefan 1992: Zwingendes Völkerrecht, Berlin.
- Kagan, Robert 2004: America's Crisis of Legitimacy, in: Foreign Affairs 2/2004, S. 65-87.
- Kaul, Hans-Peter 2004: Internationaler Strafgerichtshof: Wo stehen wir heute?, http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/vn/istgh_seminar_2004/kaul.pdf, Stand: 7.7.2004.
- Kaul, Hans-Peter 2001: The International Criminal Court: Jurisdiction, Trigger Mechanism and Relationship to National Jurisdiction, in: Politi / Nesi (Hrsg.), S. 59-62.
- Kaul, Hans, Peter 1999: Das Römische Statut des Internationalen Gerichtshofs: Auf dem Weg zu einer humaneren Weltordnung unter dem Schutz des Rechts, Bonn.
- Kaul, Hans-Peter 1998: Durchbruch in Rom, in: Vereinte Nationen 4/1998, S. 125-130.
- Keohane, Robert O. / Moravcsik, Andrew / Slaughter, Anne-Marie 2001: Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational, in: Goldstein, Judith u. a. (Hrsg.): Legalization and World Politics, Cambridge / London, S. 73-104.
- Kimminich, Otto / Hobe, Stephan 2000: Einführung in das Völkerrecht, 7. Aufl., Tübingen / Basel.
- Koh, Harold Hongju 1997: Why do nations obey international law?, in: Yale Law Journal 8/1997, S. 2599-2659.
- Kondoch, Boris 2001: Neueste Entwicklungen im Völkerstrafrecht aufge-

- zeigt am Beispiel Sierra Leone, Kambodscha und Ost-Timor, in: Sicherheit und Frieden 3/2001, S. 126-131.
- König, Kai-Michael 2003: Die völkerrechtliche Legitimation der Strafgewalt internationaler Strafjustiz, Baden-Baden.
- Kornelius, Stefan 2003: Belgien beugt sich den USA, in: Süddeutsche Zeitung, 14./15.6.2003, S. 8.
- Kreicker, Helmut 2004: Das Projekt „Nationale Strafverfolgung völkerrechtlicher Verbrechen“, Handout, http://www.iuscrim.mpg.de/forsch/straf/docs/natstraf_handout.pdf, Stand: 6.6.2004.
- Kreß, Claus / Prost, Kimberly 1999: Article 87 Requests for cooperation: general provisions, in: Triffterer, Otto (Hrsg.): Commentary of the Rome Statute of the International Criminal Court. Observers' Notes, Article by Article, Baden-Baden.
- Krisch, Nico 2003: Weak as Constraint, Strong as Tool: The Place of International Law in U.S. Foreign Policy, in: Malone, David / Khong, Yueng Foong (Hrsg.): Unilateralism and U.S. Foreign Policy. International Perspectives, Boulder / London, S. 41-70.
- Leiß, Martin 2003: Internationaler Strafgerichtshof und Jugoslawientribunal: Institutionen als Vorreiter normativen Wandels im völkerrechtlichen Friedenssicherungssystem, Münster / Hamburg / London.
- Lüder, Sascha Rolf 2003: Zur Rechtsnatur des Internationalen Strafgerichtshofes, in: Humanitäres Völkerrecht 1/2003, S. 136-143.
- Maikowski, Tatjana 2004: Die Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen – Anliegen der Nichtregierungsorganisationen, in: Büscher / Lüder / Trittmann (Hrsg.), S. 31-46.
- Meißner, Jörg 2003: Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof nach dem Römischen Statut, München 2003.
- Neyer, Jürgen / Zürn, Michael (2002): The Conditions of Compliance, datiert vom Januar 2002, in: Joerges, Christian / Zürn, Michael (Hrsg.): Governance and Law in Postnational Constellations. Governance in Europe and beyond, i. E., S. 225-241.
- Neyer, Jürgen / Wolf, Dieter / Zürn, Michal 1999: Recht jenseits des Staates, Diskussionspapier des Zentrums für europäische Rechtspolitik 1/1999.
- Nuscheler, Franz 1999: Globalisierung, Global Governance und Menschenrechte, in: Arnim, Gabriele von u. a. (Hrsg.) 1999: Jahrbuch Menschenrechte 2000, Frankfurt a. M., S. 164-172.
- Moreno-Ocampo, Luis 2003: Report of the Prosecutor of the ICC to the Second Assembly of State Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, http://www.icc-cpi.int/otp/030909_prosecutor_speech.pdf, Stand: 15.7.2004.

- Oellers-Frahm 2002, Karin: Grenzen des Weltrechtsprinzips, in: Vereinte Nationen 3/2002, S. 121-122.
- OTP 2003: Presseerklärung des Office of the Prosecutor vom 16.7.2003, http://www.icc-cpi.int/library/news_point/mediaalert/pids009_2003-en.pdf, Stand: 7.7.2004.
- OTP 2003a: Paper on some Policy Issues before the Office of the Prosecutor, http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/030905_Policy_Paper.pdf, Stand: 8.6.2004.
- OTP 2003b: Informal expert paper, The principle of complementarity in practice, <http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/complementarity.pdf>, veröffentlicht 2003, Stand: 8.6.2004.
- OTP 2003c: Informal expert paper, Fact-finding and investigative functions of the Office of the Prosecutor, including international co-operation, veröffentlicht 2003, http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/state_cooperation.pdf, Stand: 15.7.2004.
- Paech, Norman / Stuby, Gerhard 2001: Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Hamburg.
- Paech, Norman 2001: Gutachten für die Arbeitsgruppe „Global Governance“ der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages zu dem Thema Grundlagen einer Global Governance, Hamburg.
- Paech, Norman 2002: Sinn und Missbrauch internationaler Strafgerichtsbarkeit, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2002, S. 440-450.
- Paulenz, Simon 2003: Ungerechte Gerechtigkeit. Der Internationale Strafgerichtshof als Politikum, in: informationszentrum 3. Welt 9/2003, S. 26-28.
- Paulus, Andreas 2001: Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht: eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung, München.
- Politi, Mauro / Nesi, Giuseppe (Hrsg.) 2001: The Rome Statute of the International Criminal Court. A challenge to impunity, Aldershot.
- Rackwitz, Klaus 2003: Working in the office of the prosecutor, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/vn/istgh_seminar/rackwitz.pdf, Stand: 7.7.2004.
- Rackwitz, Klaus 2004: Die Anklagebehörde: Aufbau und Arbeit, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/vn/istgh_seminar_2004/rackwitz.pdf, Stand: 7.7.2004.
- Raustiala, Kal / Slaughter, Anne-Marie 2002: International Law, International Relations and Compliance, in: Carlsnaes, Walter / Risse, Thomas / Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, S. 538-558.
- Rittberger, Volker 2001: Internationale Regime und die Verrechtlichung globaler Beziehungen, Rede im Rahmen des Eröffnungs-Workshops "Prozesse der internationa-

- len Verrechtlichung – Innovative Wege der globalen Politikgestaltung" der Stiftung Entwicklung und Frieden am 20. und 21.9.2001, http://www.sef-bonn.org/download/veranstaltungen/2001/2001_ws-eroeffnung_rede_rittberger_de.pdf, Stand: 13.7.2004.
- Rohloff, Christoph 2000: Menschenrechte brechen Völkerrecht? Ein Plädoyer für die Stärkung beider Rechtskategorien, in: Arnim, Gabriele von u. a. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2001, Frankfurt a. M., S. 43-50.
- Rössner, Dieter 1999: Integrierendes Sanktionieren – ein Dilemma der Strafethik oder wirkungsvolle Aufgabe des Strafrechts, in: Hof, Hagen / Lübke-Wolff, Gertrud (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht, Baden-Baden, S. 209-222
- Scharf, Michael P. 2000: Justice versus peace, in: Sewall / Kaysen (Hrsg.), S. 179-193.
- Scheen, Thomas 2003: Auf dünnem Eis: Im kongolesischen Ituri wahren die Vereinten Nationen einen brüchigen Frieden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.12.2003, S. 3.
- Schorlemer, Sabine 2003: Konfrontation statt Kooperation: Zum Nutzen von sanktionierenden Durchsetzungsmechanismen, Positionspapier im Rahmen des zweiten Fachworkshops „Prozesse der internationalen Verrechtlichung – Innovative Wege der globalen Politikgestaltung“ der Stiftung Entwicklung und Frieden vom 31.1.-1.2.2003, http://www.sef-bonn.org/download/veranstaltungen/2003/2003_fachws_schorlemer_de.pdf, Stand: 15.7.2004.
- Schweigler, Gebhard 1998: Außenpolitik, in: Adams, Willi Paul / Lösche, Peter (Hrsg.): Länderbericht USA, Bonn, S. 393-464.
- Sewall, Sarah B. / Kaysen, Carl (Hrsg.) 2000: The United States and the International Criminal Court. National Security and International Law, New York u. a.
- Smith, Karen / Light, Margot (Hrsg.) 2001: Ethics and Foreign Policy, Cambridge 2001.
- Süddeutsche Zeitung 2003: USA setzen Militärhilfe aus, 3.7.2003, S. 8.
- Tolmein, Oliver 2004: Das andere Kriegsverbrechertribunal, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.3.2004, S. 46.
- Tolmein, Oliver 2004a: Chefankläger ratlos: Gegen wen kann der Internationale Strafgerichtshof vorgehen?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. 2. 2004, S. 35.
- Tolmein, Oliver 2003: „Im Namen der Welt...“ – Wie unabhängig kann der neue Internationale Strafgerichtshof sein?, Politisches Feature für den Deutschlandfunk, gesendet am 10.6.2003, Manuskript verfügbar auf der Website des Komitees für ein effektives Völkerstrafrecht unter http://www.coeicl.de/dokumente/dlf_pf_030610.rtf, Stand: 7.7.2004.
- Tolmein, Oliver 2003a: Besserungsanstalt für den Süden? Für und Wider

- des Internationalen Strafgerichtshofs, in: informationszentrum 3. Welt 9/2003, S. 29-30.
- Triffterer, Otto 2001: The preventive and the repressive Function of the International Criminal Court, in: Politi / Nesi (Hrsg.), S. 137-175.
- Triffterer, Otto 1995: Bestandsaufnahme zum Völkerrecht, in: Hankel / Stuby (Hrsg.), S. 169-269.
- Ulrich, Stefan 2004: Der Serbenführer als Friedensfürst, in: Süddeutsche Zeitung, 5.7.2004, S. 6.
- Ulrich, Stefan 2003: Ocampo wird Chefankläger des Haager Strafgerichtshofs, in: Süddeutsche Zeitung, 26.3.2003, S. 10.
- UN 2004: Regular Budget des ICTY, <http://www.un.org/icty/cases/factsheets/generalinfoindex-e.htm>, Stand: 8.7.2004.
- Verdross, Alfred / Simma, Bruno 1984: Universelles Völkerrecht, Berlin.
- Wäspi, Stefan 2000: Die Arbeit der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda: Herausforderungen für die Anklage im internationalen Umfeld, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 34/2000, S. 2449-2457.
- Werle, Gerhard 2003: Völkerstrafrecht, Tübingen.
- Zangl, Bernhard 1999: Internationale Normdurchsetzung: Enforcement, Management oder Adjudication?, InIIS-Arbeitspapier 15/1999, <http://www.inii.uni-bremen.de/pages/download.php?ID=20&SPRACHE=DE&TABLE=AP&TYPE=PDF>, Stand: 15.6.2004.
- Zumach, Andreas 2002: Kein Pardon im Hinterhof, in: tageszeitung, 9.4.2002, S. 12.

B) Dokumente und Quellen

- ASPA (American Service Members Protection Act), <http://www.iccnw.org/documents/otherissues/aspa/aspa.pdf>, Stand: 1.4.2004.
- Gespräch mit Irune Aguirrezabal, Europa-Koordinatorin der CICC, am 16.7.2004.
- Gespräch mit Helmut Kreicker, Leiter des Projekts Projekt „Nationale Strafverfolgung völkerrechtlicher Verbrechen“ am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, am 8.6.2004.
- Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofes, abgedruckt in: Rosbaud, Christian / Triffterer, Otto (Hrsg.) 2000: Rome Statute of the International Criminal Court, Baden-Baden.
- Urteil des IGH im Barcelona Traction Case, abgedruckt in: ICJ-Reports of judgements, advisory opinions and orders 1970.
- Urteil des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) im Fall Prosecutor vs. Duško Tadić a/k/a „Dule“, Case No. IT-94-1-AR72, vom 2.10.1995, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, <http://www.un.org/icty/tadic/appeal/decision-e/51002.htm>, Stand: 18.5.2004.