

# Zur transnationalen Absicherung der Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen

## Rechtspolitische Schlussfolgerungen aus einem Projekt zur Aufarbeitung von staatlich unterstütztem Unrecht\*

Von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Albin Eser**, Freiburg\*\*

*Es dürfte wohl kaum ein besseres Forum als die diplomatische Aura einer Botschaft geben, um über die transnationale Absicherung der Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen zu reflektieren. An Gründen zum Appellieren an supranationalen Einsatz im Kampf gegen Völkerrechtsverbrechen besteht kein Mangel, braucht man im Moment doch nur an militärisch-tödliche Aktionen gegen die eigene Bevölkerung in Libyen und Syrien zu denken, ganz zu schweigen von dem überlangenen nationalen Versagen, den mutmaßlich für die Massaker in Srebrenica verantwortlichen Ratko Mladic endlich vor Gericht zu stellen. Gleiches gilt auch für den lange wegen Gräueltaten an Kroaten gesuchten und erst vor kurzem festgenommenen Goran Hadzic.*

*Indes sind es nicht nur diese aktuellen Ereignisse, die mich zu den nachfolgenden Reflexionen veranlasst haben. Vielmehr sind es auch die Einsichten aus einem kurz vor der abschließenden Veröffentlichung stehenden Forschungsprojekt des Max-Planck-Instituts. In diesem mehr als 20 Länder mit einer totalitären Vergangenheit umfassenden Projekt<sup>1</sup> ging es vornehmlich um die Frage, ob und inwieweit auf staatlich toleriertes, assistiertes oder gar initiiertes Unrecht mit strafrechtlicher Verfolgung zu reagieren ist: Sollte Strafverfolgung das Hauptziel sein? Oder wären nicht auch andere, wenn nicht sogar ausschließlich nichtstrafrechtliche Formen einer Aufarbeitung von derartigem Systemunrecht in Betracht zu ziehen?*

*Wie sich ergab, ist solchen Alternativen in der Tat weit aus mehr Gewicht beizulegen, als dies auf deutschem Boden bei der vergleichsweise starken Fokussierung auf das Strafrecht im Umgang mit dem DDR-Unrecht der Fall war. Gleichwohl ist ein kaum weniger gewichtiges Ergebnis unserer rechtsvergleichenden Befunde darin zu erblicken, dass es ohne jeglichen Einsatz von Strafrecht auch nicht geht.<sup>2</sup> Dies setzt jedoch voraus, dass das Strafrecht wie auch sein Ver-*

*fahren in geeigneter Form ausgestaltet sind und in effizienter Weise eingesetzt werden. Gerade daran liegt aber auf nationaler Ebene vieles im Argen.*

*Solche nationalen Defizite, die im Einzelnen zu beschreiben hier kein Raum ist,<sup>3</sup> werden schwerlich ohne transnationalen Druck und Rückhalt zu beheben sein. Deshalb erscheint mir eine supranationale Absicherung der Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen vor allem auf zwei Ebenen erforderlich: durch Bindung des nationalen Rechts an bestimmte völkerrechtliche Vorgaben (I.) und durch den – zumindest subsidiären – Einsatz supranationaler Strafgerichtsbarkeit (II.). Beides wird aber nicht ohne gewisse nationale Souveränitätseinbußen zu haben sein (III.).*

### I. Völkerrechtliche Absicherung des nationalen Rechts

Was zunächst völkerrechtliche Einwirkungen auf nationaler Ebene betrifft, so hat die Abwehr und Verfolgung von staatlich toleriertem, assistiertem oder gar initiierten Systemunrecht wie auch von sonstigen Völkerrechtsverbrechen bereits mit der Gestaltung des nationalen Strafrechts zu beginnen. Schon um die Schwere von Menschenrechtsverletzungen ins allgemeine Bewusstsein zu heben und die Verbindlichkeit einschlägiger Verbotstatbestände auch den nationalen Gewalten gegenüber zu unterstreichen, sollten alle Staaten völkerrechtlich dazu verpflichtet werden, alles, was internationalstrafrechtlich verboten ist, auch im landeseigenen Strafgesetzbuch (oder einem gleichgewichtigen Gesetz) unter Strafe zu stellen – so wie dies bereits für verschiedene Länder, sofern nicht bereits geschehen,<sup>4</sup> zumindest gefordert wird<sup>5</sup> und so wie es auch den dazu derzeit noch weniger bereitwilligen Ländern begreiflich zu machen wäre. Dies umso mehr, als sich die Nationalstaaten zu einer solchen Anpassung ihres Strafrechts auch durch das Komplementaritätsprinzip in Art. 17 des Rom-Statuts veranlasst sehen sollten. Denn wenn die nationale Strafjustiz verhindern will, dass ihr, weil sie zur Verfolgung eines völkerrechtlichen Verbrechens unfähig oder nicht willens ist, ein Verfahren vom Internationalen Strafge-

\* Vortrag auf dem Empfang der Deutschen Botschaft anlässlich der Jahrestagung des „Arbeitskreises Völkerstrafrecht“ am 18.6.2011 in Den Haag. Der Vortragsstil ist im Wesentlichen beibehalten, im gleichen Sinne wie sich auch die Anmerkungen auf einige weiterführende Hinweise beschränken.

\*\* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Albin Eser, M.C.J., Direktor em. am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg, Richter a.D. am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag.

<sup>1</sup> Eser/Arnold (Hrsg.), *Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht, Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse*, Bd. 1-7, 2000-2003; Eser/Sieber/Arnold (Hrsg.), *Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht, Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse*, Bd. 8-14, 2005-2011.

<sup>2</sup> Vgl. im Einzelnen den rechtsvergleichenden Querschnitt von Arnold/Eser, in: Eser/Sieber/Arnold (Hrsg.), *Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht, Vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse*, Bd. 14, 2011, S. 159 ff.

<sup>3</sup> Näher zur Unzulänglichkeit rein nationaler Bewältigung von staatlich unterstütztem Unrecht und anderweitigen Völkerrechtsverbrechen sowie dafür erforderlicher Vorkehrungen vgl. Eser, in: Eser/Sieber/Arnold (Fn. 2), S. 410 ff., 459 ff.

<sup>4</sup> Wo, in welchem Umfang und auf welche Weise diese Völkerrechtsverbrechen bereits in nationales Strafrecht umgesetzt sind, ist einem umfangreichen rechtsvergleichenden Projekt des Max-Planck-Instituts zu entnehmen: Eser/Sieber/Kreicker (Hrsg.), *Nationale Strafverfolgung völkerrechtlicher Verbrechen/National Prosecution of International Crimes*, Bd. 1-7, 2003-2006, zusammengefasst von Kreicker, *International Criminal Law Review* 5 (2005), 313.

<sup>5</sup> Zu solchen Forderungen in verschiedenen Landesberichten vgl. Eser (Fn. 3), S. 462 f. Fn. 284, 287 f.

richtshof aus der Hand genommen wird, dann muss der nationale Gesetzgeber durch entsprechende Ausgestaltung seines Strafrechts dafür sorgen, dass seine Strafgerichtsbarkeit im Verdachtsfall zu einer Verfolgung fähig ist.<sup>6</sup>

Mit der Schaffung internationalrechtlich untermauerter Verbotstatbestände ist es jedoch nicht getan. Damit sie nicht durch nationale Selbstimmunisierungen der Machthaber unterlaufen werden können, ist bestimmten missbrauchsfälligen Straffreistellungsgründen und Verfolgungshindernissen völkerrechtlich ein Riegel vorzuschieben.

Auszuschließen sind daher insbesondere

- die Berufung auf Immunität als Staatsoberhaupt oder vergleichbarer Befehlshaber,
- die Berufung auf die von Führern und Unterstützern des Unrechtsregimes selbst eingeräumten Amnestien,
- die Rechtfertigung wegen Handelns auf Befehl,
- die Verjährbarkeit von völkerrechtlichen Verbrechen, indem diese für unverjährbar erklärt werden oder für den von einem Unrechtssystem dominierten Zeitraum das Ruhen der Verjährung angeordnet wird,
- die Berufung auf das Rückwirkungsverbot, soweit es sich um völkerrechtliche Verbrechen handelt, deren Unrechtscharakter allgemein bekannt ist, oder soweit unter Missachtung von humanitärem Völkerrecht Verbotstatbestände aufgehoben, eingeschränkt oder durch Strafbefreiungsgründe oder Verfolgungshindernisse unterlaufen wurden.<sup>7</sup>

Eine weitere Schwachstelle, die es auszuschalten gilt, ist unkontrolliertes nationales Verfolgungsermessen. Solange es der Staatsanwaltschaft oder, falls diese Weisungen der Regierung unterworfen sind, deren politischem Kalkül überlassen bleibt, ob bei Verdacht auf Systemunrecht Ermittlungen aufgenommen werden und Anklage erhoben wird, so lange vermögen selbst bestens formulierte und gegen Straffreistellungsgründe abgesicherte Verbotstatbestände keine willkürfreie Strafverfolgung zu gewährleisten. Auch müssen sich dann individuelle Opfer der ungewissen Interessenvertretung durch den öffentlichen Ankläger ausgeliefert sehen. Eine solche leicht missbrauchbare Ermessensfreiheit ist auf zweifache Weise in die Pflicht zu nehmen:

- zum einen grundsätzlich dadurch, dass jedenfalls dann, wenn eine staatlich unterstützte Straftat zugleich ein völkerrechtliches Verbrechen darstellt, anstelle von Opportunität eine völkerrechtlich abzusichernde Verfolgungspflicht im Sinne des Legalitätsprinzips eingeführt wird
- und des Weiteren ergänzend – oder zumindest ersatzweise – dadurch, dass den Opfern von Systemunrecht, und zwar jeder Art und nicht nur bei Verdacht auf Völkerrechtsverbrechen, ein international abzusicherndes Klagerecht ge-

<sup>6</sup> Vgl. dazu auch Eser, *Transnationales Strafrecht*, Gesamtelte Beiträge, 2011, S. 594 (S. 598 ff.), abrufbar unter [www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/3675](http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/3675) (30.9.2011).

<sup>7</sup> Zur Frage, wo und inwieweit die völkerrechtlich abgesicherte Ausschließung solcher Straffreistellungsgründe gefordert wird, vgl. die Nachweise bei Eser (Fn. 3), S. 463 f.

gen die Nichteinleitung eines Ermittlungsverfahrens oder dessen willkürlich erscheinender Einstellung eingeräumt wird.<sup>8</sup>

Die damit schon angesprochenen Opferinteressen sind auch noch in folgender Hinsicht abzusichern: Nicht nur, dass sinnvolles Strafen ohnehin Genugtuung für das Opfer voraussetzt,<sup>9</sup> vielmehr wird auch soziale Befriedung als Endziel aller Aufarbeitung von staatlich unterstütztem oder völkerstrafrechtlichem Unrecht die Rehabilitation und angemessene Entschädigung der Opfer erfordern. Auch diese staatliche Verpflichtung ist international zu garantieren.

## II. Einsatz inter- und supranationaler Organe<sup>10</sup>

Über die Aufarbeitung von Systemunrecht durch die nationalen Instanzen hinaus ist auch der Einsatz inter- und supranationaler Organe nicht auszuschließen. Dafür kann es verschiedene Gründe geben: sei es, dass es dem Vorwurf von „Siegerjustiz“ über die Entmachteten vorzubeugen gilt, sei es, um ein Höchstmaß an Unparteilichkeit zu garantieren, sei es, dass sich die neuen Staatsgewalten nicht stark genug fühlen, um vergangenes Systemunrecht konsequent und ausgewogen aufzuarbeiten. Oder aus welchem sonstigen Grund auch im-

<sup>8</sup> Wie ein solches, im Grundsatz völkerrechtlich zu gewährleistendes Klagerecht auf nationaler Ebene im Einzelnen auszugestalten ist – ob in Form des deutschen Klageerzwingungsverfahrens oder der französischen *action civile* oder wie sonst auch immer –, dies wird nicht zuletzt vom landesspezifischen Prozesssystem abhängen.

<sup>9</sup> Wie in historischem Rückblick näher entfaltet bei Eser, *A Vision of a „Humane“ Criminal Justice, Sketch of a Criminal Law and Procedure oriented towards Man as an Individual and as a Social Being*, 1995, S. 10, abrufbar unter [www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/4067](http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/4067) (30.9.2011).

Vgl. auch Eser, in: Immenga u.a. (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum siebzigsten Geburtstag*, 1996, S. 1005 (S. 1020 ff.), abrufbar unter [www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/3386](http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/3386) (30.9.2011).

<sup>10</sup> Wenn hier wie im folgenden in scheinbar wechselhafter Weise von „international“ und „supranational“ gesprochen wird, so ist dies durchaus unterschiedlich gemeint, aber wegen mangelnder Einigkeit über den richtigen Gebrauch dieser Termini nicht immer einfach zu entscheiden. So scheinen vor allem Völkerrechtler mit Rücksicht auf die staatliche Souveränität vor dem Gebrauch von „supranational“ zurückzusehen, weil damit der Oktroi einer höheren Instanz zum Ausdruck gebracht werde; deswegen wurde wohl auch niemals ernsthaft darüber diskutiert, den durch das Rom-Statut errichteten Strafgerichtshof als einen „supranationalen“ anstelle eines „internationalen“ zu bezeichnen. Gleichwohl würde die Kennzeichnung als „supranational“ der Sache näher kommen. Denn mag die Prozedur zur Errichtung solcher Organe auch auf der Grundlage einer zwischenstaatlichen – und damit „internationalen“ – Vereinbarung getroffen sein (wie im Falle des „Internationalen Strafgerichtshofs“ durch einen völkerrechtlichen Vertrag der Vertragsstaaten des Rom-Statuts), so ist die damit geschaffene Einrichtung

mer einem Land ein allein mit internen Instanzen betriebener Aufarbeitungsprozess zum Scheitern verurteilt erscheint,<sup>11</sup> kann es auf jeden Fall gut beraten sein, auch Unterstützung von außen beizuziehen oder die strafrechtliche Verfolgung des Unrechtsregimes auf inter- oder supranationale Organe zu übertragen.

Dies braucht nicht nur im eigenen nationalen Interesse zu liegen. Vielmehr kann es auch aus internationalem Blickwinkel dringende Gründe geben, für eine überzeugende und nachhaltige Bewältigung von Systemunrecht Rückhalt in der internationalen Rechtsgemeinschaft zu suchen.<sup>12</sup>

Soweit es dabei um Strafverfolgung geht, ist das beste Forum dafür ein inter- oder supranationaler Strafgerichtshof, wie er zunächst in Gestalt der Internationalen Militärtribunale in Nürnberg und Tokio zu Kriegsverbrechen im Zweiten Weltkrieg, dann in neuerer Zeit in den Ad hoc-Tribunalen für Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie schließlich durch das Rom-Statut von 1998 im Internationalen Strafgerichtshof eine permanente Form gefunden hat und zudem gelegentlich durch verschiedene gemischt national-internationale Gerichte ergänzt wird. Wie solche Justizorgane optimal auszugestalten wären, ist im Einzelnen zu erörtern hier nicht der Ort.<sup>13</sup> Hier geht es lediglich um das Grundsätzliche, und dafür sind meines Erachtens vor allem drei Erfordernisse wesentlich:

Erstens: Wie auch immer eine solche Institution gestaltet sein mag – sei es als hybrid national-international oder als rein supranational – und wie auch immer ihr Zuständigkeitsbereich umschrieben wird, von zeichenhafter Bedeutung ist, dass es eine solche Institution überhaupt gibt: als Warnsignal gegenüber Regimeverbrechern, um sich nicht einfach national immunisieren und damit auch gegen internationale Verfolgung abschotten zu können, und als Hoffnungssignal für die Opfer eines Unrechtssystems, nicht mehr nationalem

---

doch jedenfalls insofern eine „supranationale“, als unter Umständen auch Staatsangehörige von Staaten, die dem Rom-Statut nicht beigetreten sind, nach dem Territorialitätsprinzip von Art. 12 Abs. 2 lit. a des Rom-Statuts bzw. aufgrund Zuweisung des Falles durch den UN-Sicherheitsrat nach Art. 13 lit. a dem Gerichtshof unterworfen sein können. Dieser „supranationale“ Charakter ist bei den nicht durch einen multinationalen Vertrag, sondern durch eine allgemeinverbindliche Resolution des UN-Sicherheitsrates eingerichteten internationalen Strafgerichten für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und Ruanda (ICTR) noch deutlicher. Zu den verschiedenen Erscheinungsformen und Ebenen „transnationalen“ Strafrechts vgl. *Eser* (Fn. 6), S. 305 (307 ff.), abrufbar unter [www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/3454](http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/3454) (30.9.2011).

<sup>11</sup> Zur Vielfalt von Gründen, aus denen eine ausschließlich national-interne Aufarbeitung von Systemunrecht oder die Bewältigung von Völkerrechtsverbrechen wenig aussichtsreich erscheint, vgl. die Nachweise in *Eser* (Fn. 3), S. 465 f.

<sup>12</sup> Vgl. *Eser* (Fn. 3), S. 396 f., 408 ff.

<sup>13</sup> Kritische Reflexionen, insbesondere zur adversatorischen Grundstruktur des ICTY, finden sich bei *Eser*, in: Swart/Zahar/Sluiter (Hrsg.), *The Legacy of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, 2011, S. 108.

Desinteresse überlassen zu bleiben, sondern notfalls mit internationalem Beistand Genugtuung finden zu dürfen.

Zweitens: Da letztlich das betroffene Land zu sich selbst kommen und in einer Art „nationaler Trauerarbeit“ seinen Frieden mit sich selbst und seinem Volk finden muss, ist in erster Linie auf seine nationalen Eigenkräfte zu setzen. Deshalb ist supranationale Eingriffsbereitschaft zwar vorzuzulassen, aber nur subsidiär einzusetzen. Der bislang beste Schlüssel für ein solches Verhältnis von nationaler und supranationaler Gerichtsbarkeit wurde mit dem Komplementaritätsprinzip in Art. 17 des Rom-Statuts gefunden: indem darin der nationalen Gerichtsbarkeit grundsätzliche Priorität eingeräumt ist, die internationale Strafjustiz jedoch subsidiär zum Zuge kommt, falls erstere zu einer ernsthaften Strafverfolgung unfähig oder nicht willens ist.<sup>14</sup>

Drittens: So sehr die Priorität der nationalen Strafgewalt Respekt verdient, ist diese doch vor Missbrauch nicht gefeit. Das gilt vor allem für den Fall, dass ein Tatverdächtiger gegen eine ernsthafte Strafverfolgung abgeschirmt und ein subsidiäres Eingreifen des internationalen Strafgerichts dadurch verhindert werden soll, dass die nationale Justiz ein zu einem Freispruch führendes „Scheinverfahren“ durchführt und einer Korrektur auf internationaler Ebene das Verbot der Doppelverfolgung entgegengehalten wird. Um einer solchen Perversion des Grundsatzes von ne bis in idem vorzubeugen, ist nach dem Vorbild von Art. 20 Abs. 3 des Rom-Statuts eine Missbrauchsklausel vorzusehen. Danach darf das komplementäre Eingreifen des internationalen Strafgerichtsverfahrens nicht dadurch blockiert werden, dass durch ein vorprogrammiertes nationales Pseudoverfahren der Tatverdächtige gegen eine echte Strafverfolgung abgeschirmt werden sollte – gäbe es doch kaum einen klareren Beweis für das Versagen der nationalen Strafjustiz als einen solchen.

### III. Völkerrecht v. Nationale Souveränität

Wenn vorangehend der Eindruck einer Schlagseite zugunsten einer Internationalisierung nationaler Vergangenheitsbewältigung entstanden sein sollte, so wäre diese Annahme teils richtig, teils aber auch falsch. Mein Anliegen würde einerseits von Grund auf verkannt, wenn darin ein insgeheimes Plädoyer für eine Entmündigung des einzelnen Staates in seiner Verantwortung für eine nationale Aufarbeitung von Systemunrecht vermutet würde. Ganz im Gegenteil kann gar nicht oft und klar genug betont werden, dass die von einem Unrechtsregime wie auch von anderen Völkerrechtsverbrechen geschlagenen Wunden so tat- und opfernah wie möglich zu heilen sind und die Primärverantwortung für eine nachhaltige Befriedung bei den nationalen Instanzen liegt.

Auf der anderen Seite jedoch – und das ist nicht zuletzt eine aus dem MPI-Projekt zu ziehende Lehre – ist nicht zu verkennen, dass nationale Bemühungen um Aufarbeitung eines Unrechtssystems an Grenzen stoßen können: sei es, dass es von Anfang an ernsthaftem Aufklärungswillen fehlt,

---

<sup>14</sup> Dazu wie auch zu früheren Formen des Verhältnisses von nationaler und internationaler Strafgerichtsbarkeit vgl. *Eser* (Fn. 6), S. 402 (416 ff.), abrufbar unter [www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/6271](http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/6271) (30.9.2011).

weil dieser von den weiterhin starken alten Mächten unterdrückt wird oder man sich durch Verdrängen eine schnelle Heilung erhofft, oder sei es, dass aus welchen sonstigen Gründen auch immer zeitweilige Aufarbeitungsbemühungen ins Stocken geraten und schließlich scheitern. Spätestens dann kommt die Stunde der Völkergemeinschaft zum subsidiären Eingreifen: im Sinne individueller Solidarität mit den Opfern wie auch aufgrund von globaler Letztverantwortung für die Repression von nationalem Systemunrecht.

Wem dies als internationalistischer Bruch mit traditionellem Souveränitätsnationalismus vorkommt, hat richtig beobachtet, hätte aber auch die Zeichen einer neuen Zeit zu erkennen. Von diesen Tendenzen erscheint mir die eine bereits weithin anerkannt, während eine andere wohl noch mit manchen Widerständen zu rechnen hat. Beide haben mit dem Spannungsverhältnis zwischen humanitärem Völkerrecht und nationaler Souveränität zu tun. Ohne diesen Streitpunkt hier im Einzelnen erörtern zu können, seien doch zwei Aspekte beleuchtet, aus denen sich bestimmte traditionelle Sperren gegen das supranationale Eingreifen in die nationale Strafjustiz leichter überwinden ließen.

Zum einen geht es um die erfreuliche Beobachtung, dass sich das Völkerrecht immer mehr aus seiner traditionellen Beschränkung auf zwischenstaatliche Beziehungen löst und mittels des internationalen Strafrechts und des humanitären Völkerrechts auch dem Individuum eine – nicht nur durch den Nationalstaat vermittelte, sondern unmittelbare – Rolle als Völkerrechtssubjekt einräumt: und zwar sowohl als international verfolgungsfähigem Täter wie auch als zu schützendem Opfer. Insofern bedarf es im Grunde nur einer konsequenten Verstärkung dieser bereits supranationalen Schutzpflicht, die, um von potenziellen Rechtsbrechern ernst genommen zu werden, erforderlichenfalls auch strafrechtlich zu sanktionieren ist. Eine solche überstaatlich-humanitäre „responsibility to protect“, wie sie auf dem Millennium-Gipfel der Vereinten Nationen initiiert worden war<sup>15</sup> und im Grundsatz durch den „World Summit Outcome“ von 2005 bestätigt wurde,<sup>16</sup> müsste in ihrer Durchsetzungskraft verkürzt bleiben, wenn sie nicht bis zu globaler Letztverantwortung unter Einsatz von Strafrecht reichen würde.

Diesen Grundsatz gilt es auch zur Bewältigung von Systemunrecht gegenüber schutzunfähigen oder -unwilligen Nationalstaaten durchzusetzen. Eine solche Forderung ist freilich weniger populär, scheint doch damit die traditionelle staatliche Souveränität zur Disposition gestellt zu werden. Diese Annahme wäre jedoch nur dann zutreffend, wenn Souveränität dem Staat zum Selbstzweck eingeräumt wäre – wie

dies nicht selten so gesehen und vor allem dort zur Interventionsabwehr praktiziert wird, wo Staatsangehörige des Schutzes gegenüber dem eigenen Staat bedürften. Ohne damit das staatliche Souveränitätsprinzip, das bekanntlich erst nach unermesslichen Opfern eines multilateralen dreißigjährigen Krieges durch den Westfälischen Frieden von 1648 allgemeine Anerkennung fand, leichtfertig in Frage stellen zu wollen, ist es doch an der Zeit, sich gegen eine Verabsolutierung dieses Prinzips zu verwahren und sich seiner oft übersehenen Grenzen zu vergewissern. So sehr einerseits im Verhältnis von Staat zu Staat durch das Souveränitätsprinzip das gleiche Existenz- und Integritätsrecht garantiert werden soll, so wenig darf im Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern die Berufung auf Souveränität dazu missbraucht werden, diesen den Schutz ihrer Menschenrechte gegenüber ihrem eigenen Staat vorzuenthalten. Ebenso wie der Staat nicht um seiner selbst als vielmehr um des Menschen willen da ist, wird auch Souveränität dem Staat nicht um ihrer selbst sondern um des äußeren Schutzes seiner Bürger willen eingeräumt. Wo aber Menschen gerade durch den eigenen Staat bedroht werden und den erforderlichen Schutz ihrer Rechte gar nicht anders als von außen her zu erlangen vermögen, ist das Recht des Staates, sich auf Souveränität zu berufen, als verwirkt zu betrachten.

Auch wenn es der Weltgemeinschaft noch an vielen Institutionen und Instrumenten fehlt, um staatlich unterstütztes Unrecht ebenso wie andere Völkerrechtsverbrechen zu verhindern oder, falls geschehen, sozialen Frieden wiederherzustellen, bleibt doch jede Chance zu subsidiärem Eingreifen zu nutzen, falls der betroffene Nationalstaat zur Erfüllung seiner primären Verantwortung nicht willens oder nicht in der Lage ist. Um diese Letztverantwortung der Völkergemeinschaft wahrzunehmen, bietet die Fortentwicklung des Völkerrechts unter entsprechender Ausrichtung richtig verstandener staatlicher Souveränität einen hoffnungsvollen Weg, der entschlossen zu beschreiten ist.

#### IV. Ausblick

Nicht zuletzt bleibt Folgendes zu bedenken: Wie auch immer man sich um die Herstellung von sozialem Frieden und der dafür erforderlichen Aufarbeitung von staatlich mitverantwortendem Unrecht und dessen künftige Verhinderung auf nationaler und internationaler Ebene bemühen mag, ist doch eines nicht zu unterschätzen: der menschliche Faktor.

Solange sich Opfer von Völkerrechtsverbrechen alleingelassen fühlen und mit ihrer Verbitterung in sich zurückziehen, statt sich mit ihrem Sanktionsbedürfnis in die Öffentlichkeit zu wagen, solange das Umfeld von Untaten der Machtinhaber und ihrer Helfershelfer nichts bemerkt und Ruhe haben will, solange sich Akteure und Profiteure eines Unrechtssystems auf diese oder jene Weise an der Macht zu halten wissen, solange es zu wenig Politiker gibt, die sich die Aufarbeitung von staatlich unterstütztem Unrecht mit Entschlossenheit zur Aufgabe machen, solange der Justiz- und Verwaltungsapparat ergreifbare Restitutions- und Sanktionsmöglichkeiten nicht ausschöpft, so lange müssen alle rechtlichen und institutionellen Vorkehrungen letztlich zum Scheitern verurteilt sein.

<sup>15</sup> Die auf der sogenannten Millennium-Vollversammlung der Vereinten Nationen im September 2000 von Kanada angeregte und maßgeblich unterstützte „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ (ICISS) hat ihren Report on „The Responsibility to Protect“, im Dezember 2001 vorgelegt; veröffentlicht vom International Development Research Centre in Ottawa/Canada (<http://www.idrc.ca>) [Stand: 30.9.2011].

<sup>16</sup> §§ 138-139 of the World Summit Outcome Document, United Nations General Assembly, A/60/L.1.

Was daher Not tut, ist Zivilcourage auf beiden Seiten und auf allen Ebenen.

So ist zum einen auf gesellschaftlich-politischer Ebene zu erwarten, dass Mitbürger, statt wegzusehen, offensichtlich menschenrechtswidrigem Machtmissbrauch mutig entgegenzutreten, dass Politiker und Amtsträger, statt das Vergangene unter den Teppich zu kehren, eine umfassend-umsichtige Transitionspolitik wie auch deren gleichermaßen entschlossene Umsetzung betreiben, und dass die Weltgemeinschaft, statt zur Aufarbeitung ihres Systemunrechts unwillige oder unfähige Länder sich selbst zu überlassen, in Wahrnehmung ihrer Letztverantwortung durchsetzungskräftige Initiativen ergreift.

So ist zum anderen auf individuell-zwischenmenschlicher Ebene zu erhoffen, dass einerseits an Machtmissbrauch Beteiligte, statt sich von Mitschuld frei zu dünken, den Mut haben, sich zu ihrer Verantwortung zu bekennen und dementsprechende Konsequenzen zu ziehen, aber dass andererseits auch die Opfer, statt in verbittertem Vergeltungsverlangen zu verharren, die Kraft aufbringen, eine mit der Bitte um Verzeihung ausgestreckte Hand zur Versöhnung zu ergreifen. Ohne sich um einen auf Wahrheit gegründeten gerechten Ausgleich wenigstens zu bemühen, wird eine dauerhafte soziale Befriedung schwerlich zu erreichen sein.

Vielleicht mögen manche der vorangehend erhobenen rechtspolitischen Forderungen und gesellschaftlichen Erwartungen utopisch klingen. Gleichwohl könnte uns dabei Hoffnung geben, wie *Kant* seine bekannte Schrift „Zum ewigen Frieden“ ausklingen lässt: Danach bedeutet ihm der ewige Friede „keine leere Idee, sondern eine Aufgabe, die nach und nach aufgelöst, ihrem Ziele (weil die Zeiten, in denen gleiche Fortschritte geschehen, hoffentlich immer kürzer werden) ständig näher kommt“.<sup>17</sup> In ähnlicher Weise könnte uns auch Mut machen, was einer der bedeutendsten Kriminalpolitiker der Neuzeit, der Italiener *Beccaria* als Motto auf das Titelblatt seines berühmten Werkes „Über die Verbrechen und die Strafen“ gesetzt hat. Wohl vorausahnend, dass seine Reformforderungen, insbesondere die Abschaffung der Folter und der Todesstrafe, nicht von heute auf morgen zu verwirklichen seien, stellte er seinem epochemachenden Werk einen Satz von *Francis Bacon* voran: „Bei schwereren Sachen ist nicht zu erwarten, dass man sowohl auf einmal säen als auch ernten kann, sondern dass das Werk der Vorbereitung bedarf, um schrittweise zu reifen.“ Auch dort stand am Anfang die Utopie – in diesem Sinne möge Utopia auch für die Aufarbeitung vergangenen Systemunrecht und die Verhinderung künftiger Völkerrechtsverbrechen Mut und Kraft verleihen.

---

<sup>17</sup> Vgl. *Eser* (Fn. 6), S. 677.