

Klaus Dieter Wolf (Hrsg.)

# **Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?**

23. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen  
Vereinigung für Politische Wissenschaft



**Nomos**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-3007-3

1. Auflage 2007  
© Normos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Reformen werden in der Politikwissenschaft als durch politische Entscheidungen bewusst herbeigeführte Veränderungen von Strukturen, Verfahren und Programmen verstanden. Was behindert, was ermöglicht Reformen? Welche Maßstäbe können herangezogen werden, um ihre Ziele, die Wege, die beschritten werden, um diese Ziele zu erreichen, und letztlich auch die Ergebnisse von Reformen zu bewerten? Warum kommen Reformen oft nur unter Umgehung der dafür eigentlich vorgesehenen Institutionen und Verfahren zustande? Mit diesen Fragen lässt sich der Kernbereich politikwissenschaftlicher Erkenntnisinteressen an der Reformthematik umschreiben. Sie richten sich auf die Bedingungen und Möglichkeiten von Reformen, die zu mehr Effektivität im Sinne der strategischen Handlungsbefähigung und der inhaltlichen Problemlösung führen, die aber zugleich auch demokratieverträglich sein sollen.

Auf ihrem 23. wissenschaftlichen Kongress, der vom 25. bis 29. September 2006 an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster stattfand, setzte sich die Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft zum Ziel, politikfeld- und länderübergreifend wissenschaftliche Erkenntnisse über diese Fragen auszutauschen und zu diskutieren. In drei Plenarveranstaltungen wurde die Kongressthematik mit verschiedenen Akzentsetzungen versehen: Bei der „Reform des Staates“ stand die Reform institutioneller Ordnung, also von Verfassung und sonstigen Organisationsnormen, im Mittelpunkt; die Diskussion über „Reform im Staat“ widmete sich der Frage, wie, warum und mit welchen Folgen im Rahmen staatlicher Institutionen politische Inhalte in bestimmten Politikbereichen verändert werden können; unter der Frage „Reform ohne Staat?“ wurde untersucht, wie viel Staat politische Reformen benötigen, ob und wie sie unter den Vorzeichen ungesicherter Staatlichkeit oder – wie im transnationalen Raum – auch ganz ohne (Welt-)Staat zustande kommen (können). Diesen drei Thematisierungskontexten widmete der Kongress je eine Plenarveranstaltung. Darüber hinaus setzten sich die Untergliederungen der DVPW in etwa 60 weiteren Sektions-, Arbeitskreis- und Ad-hoc-Gruppen-Veranstaltungen mit der Kongressthematik aus den unterschiedlichen Blickwinkeln der politikwissenschaftlichen Teilgebiete auseinander.

Dieses breite Spektrum kann der vorliegende Band naturgemäß nur ausschnitthaft wiedergeben. Er behält bei der Anordnung der Beiträge die thematisch strukturierende Idee des Kongresses bei, wenngleich dabei aufgrund des oft ebenenübergreifenden Charakters von Reformprozessen auch deren Grenzen deutlich werden. Die Beiträge greifen Fragestellungen und Zugänge aus unterschiedlichen Teilgebieten des Faches auf und widmen sich dabei einer breiten Reformagenda.

Wenn Philipp Genschel, Stephan Leibfried und Bernhard Zangl aus dem Blickwinkel des Bremer Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ und Thomas Risse aus dem des Berliner Sonderforschungsbereichs „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ ihre grundsätzlichen Überlegungen zum Dreh- und Angelpunkt des Ganzen, dem Staat, anstellen, dann tritt dieser in beiden Beiträgen als eine sich immer weiter ausdifferenzierende und durchaus flüchtige Referenzkategorie für die Analyse von Reformprozessen in Erscheinung. Im Mittelpunkt der empirischen Beschäftigung mit der Reform des Staates im ersten Kapitel des Bandes stehen die Beiträge von Fritz W. Scharpf und Heidrun Abromeit. Sie setzen sich am Beispiel Deutschlands bzw. im Ländervergleich mit Verfassungsreformen auseinander und schenken dabei der Bedeutung von Veto-Spielern besondere Aufmerksamkeit.

---

## Inhalt

Vorwort	5
<i>Andreas Pinkwart</i>	
Eröffnungsvortrag des Ministers für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen: Innovationen brauchen Freiheit – neue Ordnungspolitik in NRW	13
<i>Klaus Dieter Wolf</i>	
Einführungsvortrag: Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?	19
I. Reform des Staates	
<i>Philipp Genschel, Stephan Leibfried und Bernhard Zangl</i>	
Der zerfasende Staat. Vom Wandel des Subjekts moderner Politik	37
<i>Fritz W. Scharpf</i>	
Verfassungsreform mit Vetospielern	47
<i>Heidrun Abromeit</i>	
Was begünstigt und was behindert Verfassungsreformen?	59
<i>Stefan Köppl</i>	
Zur vergleichenden Analyse von Verfassungsreformprozessen. Konzeptionelle Überlegungen	77
<i>Frank Marcinkowski</i>	
Medien als politische Institution. Politische Kommunikation und der Wandel von Staatlichkeit	97
II. Reform im Staat	
<i>Annette Henninger</i>	
„Reflexives Handeln“ oder „Selbst-Führung“? Individuen zwischen Markt, Familie und sozialstaatlicher Regulierung	111
<i>Lars Holtkamp</i>	
Kommunen im Reformfieber. Ursachen, Ausmaß und Folgen von Partizipations- und Ökonomisierungstrends	127

<i>Peter Hilger</i> Die Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement als kleine Gesellschaftsreform? _____	151
<i>Christiane Frantz</i> Politische Eliten in NGOs – Kontinuität und Wandel im Spiegel staatlicher, gesellschaftlicher und politischer Veränderung _____	167
<i>Christian H. Fahrholz und Gerald Schneider</i> Abstimmung am Rentenmarkt. Die unterschiedlichen Effekte von politischen Institutionen auf staatliche Kreditrisiken _____	181
<i>Eric Seils</i> Die Deutsche Krise. Interessen und Strategien von Produzentengruppen im Reformprozess _____	193
<i>Katja Patzwaldt</i> Was leistete Politikberatung in den rot-grünen Arbeitsmarktreformen? _____	211
III. Reform ohne Staat?	
<i>Thomas Risse</i> Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Reformen ohne Staat? _____	231
<i>Petra Dobner</i> <i>Did the state fail?</i> Zur Transnationalisierung und Privatisierung der öffentlichen Daseinsfürsorge: Die Reform der globalen Trinkwasserpolitik _____	247
<i>Cornelius Adebahr</i> Reform durch Lernen? Die Rolle der Sonderbeauftragten in der Europäischen Außenpolitik _____	263
<i>Wolfgang Kaleck und Antje Wiener</i> Umstrittene Normen in der Staatengesellschaft. Das deutsche Völkerstrafrecht und die Debatte um die Völkerrechtsreform _____	281
IV. Reform (in) der Politikwissenschaft	
<i>Nicole Deitelhoff und Anna Geis</i> Warum Reformen nicht allein an Effektivitätssteigerung gemessen werden sollten. Das Beispiel Sicherheitspolitik _____	303

<i>Michael Th. Greven</i> „Politik“ als Problemlösung und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zum Verhältnis zwischen der policy-Forschung und einem veränderten Reformverständnis in Gesellschaft und Politikwissenschaft _____	329
Die Autorinnen und Autoren _____	341

# Umstrittene Normen in der Staatengesellschaft. Das deutsche Völkerstrafrecht und die Debatte um die Völkerrechtsreform

Wolfgang Kaleck und Antje Wiener

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Nach der langen Phase der Zivilisierung internationaler Beziehungen (Albert et al. 2000; Koskenniemi 2001; Akehurst 1993), die ihren einstweiligen Höhepunkt in der kurzen Zeitspanne vom Ende des Kalten Krieges 1989 bis zu den großen Terroranschlägen am 11. September 2001 erreicht hat, sind die drei Ordnungsgrundlagen der Staatengesellschaft (Bull 1977; Onuf 2002) erneut umstritten. Entsprechend stehen erstens das *Institutionengeflecht* der Vereinten Nationen, zweitens die Politik des *Multilateralismus* und drittens die Rolle des *Völkerrechts* zur Debatte. Die unterschiedlichen Positionen sind durch die jeweils funktionalistisch-utilitaristische, systemische beziehungsweise normative Herleitung der Legitimation dieses Institutionengeflechts und der damit verbundenen Konsequenzen für politische Ordnung und rechtliche Obligation im inter-nationalen Raum gekennzeichnet. Aus der Perspektive großer Strukturveränderungen innerhalb dieser Ordnung ist damit seit dem Scheitern der Liga der Nationen im 20. Jahrhundert ein neuer Höhepunkt der Umstrittenheit erreicht. Es geht nicht allein um die Möglichkeiten von „Gemeinschaft“ und „Gesellschaft“ der Staatenwelt (Buzan 1993) sondern darum, ob und wie die Legitimität und damit die rechtliche und politische Wirkungskraft internationaler Institutionen zu erhalten ist. Während unmittelbar nach der umstrittenen Intervention im Kosovo<sup>2</sup> noch eine gemäßigte wissenschaftliche Diskussion um die Frage geführt wurde, ob sich amerikanische Fußnoten zu Hegel oder europäische Fußnoten zu Kant am Ende durchsetzen (Koskenniemi 2007: 3), geht es jetzt am Anfang des 21. Jahrhunderts grundsätzlicher um die Möglichkeiten multilateraler Zusammenarbeit gestützt durch die Institutionen und Praxis des Völkerrechts. Die Debatte wird nicht nur akademisch geführt. Denn es geht ums Ganze. Mit der Reformdebatte steht die Frage im Raum, ob die Vereinten Nationen als Grundlage einer Weltpolitik auf der Basis gleicher souveräner Staaten noch handlungsfähig sind. Bei dieser Debatte stehen sich die Demokratisierungsthese einerseits und die Reform der Vereinten Nationen (VN) auf der Basis der Effizienzprämisse gegenüber. Letztendlich geht es bei dieser Reformdebatte also um die Frage des Paradigmenwechsels (siehe den Einführungsbeitrag von Wolf in diesem Band). Der Ausgang dieser Debatte hat institutionelle, politische und rechtliche Konsequenzen. Denn sie prägt die Handlungsfähigkeit internationaler Akteure sowie auch die normative Grundlage internationaler Rechtspraxis in entscheidender Weise. Wie wir hier argumentieren, sind dabei jedoch drei Thesen zentral (siehe dazu im Detail *Teil 2*), die sich teils überlappend auf durchaus geteilte normative Ansprüche beziehen, jedoch in der Auswirkung auf die Debatte signifikante Unterschiede aufweisen.

<sup>1</sup> Eine vorherige Version dieses Beitrags wurde auf dem Panel „Reform der Außenpolitik“ der Sektion Internationale Politik auf dem DVPW Kongress in Münster vom 25.–29. September 2006 vorgestellt. Für hilfreiche Kommentare zur Überarbeitung des Vortragstextes für diese Publikation danken wir insbesondere Klaus Dieter Wolf und Andreas Fischer-Lescano. Die Verantwortung für die vorliegende Version liegt allein bei der Autorin und dem Autor.

<sup>2</sup> Siehe dazu UNSCR 1199 (1998) (<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/un/un1199.htm>) und UNSCR 1203 (1998) (<http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1203.htm>).

Die Verabschiedung des deutschen Völkerstrafgesetzbuches als sowohl international eingebettetes wie auch gleichzeitig national umzusetzendes Recht stellt in diesem Zusammenhang einerseits ein *puzzle* dar. Denn das Völkerstrafrecht tritt zu einem Zeitpunkt in Erscheinung, da die Souveränitätsgrundlage des Völkerrechts zunehmend umstritten ist. Andererseits stellt die Einführung des neuen Völkerstrafrechts jedoch eine konsequente Umsetzung von historischer Erfahrung und normativen Erwartungen an demokratische Rechtsprinzipien dar. Das Völkerstrafrecht umfasst generell die Normen, die eine direkte individuelle Strafbarkeit nach Völkerrecht begründen. Es stellt „das Strafrecht der Völkergemeinschaft dar, das diese als Teil ihrer eigenständigen Rechtsordnung des Völkerrechts im Rahmen ihrer Rechtssetzungskompetenz zum Schutz ihrer Rechtsgüter gegen besonders schwere Verletzungen schaffen und einsetzen kann“ (Triffterer 1995: 172; vgl. Deitelhoff 2006: 161). Als Völkerrechtsverbrechen werden gemeinhin Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und Aggressionsverbrechen angesehen. Sie sind laut Präambel des Internationalen Strafgerichtshof (IStGH)-Statutes „die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“. <sup>3</sup> Die Rechtsquellen des Völkerstrafrechts sind als Teil des gesamten Völkerrechts völkerrechtliche Verträge, als deren wichtigster das IStGH-Statut zu nennen ist, das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die in den großen Rechtssystemen der Welt anerkannt sind (Artikel 38[1] IGH). <sup>4</sup> Eine Norm wird dann zum Völkerstrafrecht gezählt, wenn sie a) individuelles Unrecht beschreibt und eine Straffolge androht, b) die Norm Bestandteil der Völkerrechtsordnung ist, und c) eine Strafbarkeit unabhängig von der Transformation in die staatliche Rechtsordnung besteht (Werle 2003: 30).

Im Folgenden platzieren wir diese Debatte im Zusammenhang mit der Entstehung, Anwendung und Wirkungsmöglichkeiten des deutschen Völkerstrafrechts, das seit dem Jahre 2002 Teil des deutschen Strafrechts ist. Auf der Basis einer kritisch konstruktivistischen Perspektive soll erstens gezeigt werden, wie eine derartige rechtliche Innovation im Kontext des frühen 21. Jahrhunderts möglich war. Zweitens soll ein Beitrag zur Diskussion um die Rolle des Völkerrechts vor dem Hintergrund dreier zentraler Thesen (Instrumentalisierungsthese, Globalverfassungsthese, Demokratisierungsthese) diskutiert werden. Hier wird anhand des Beispiels der Funktion und Praxis des deutschen Völkerstrafrechts aufgezeigt, dass die Demokratisierungsthese in dieser Debatte eine durchaus politische Wirkungskraft besitzt. <sup>5</sup> Der vorliegende Beitrag diskutiert die Rolle und Wirkungen des Völkerstrafrechts als rechtliche Innovation, die in ihrer Entstehung und Wirkung sowohl dem breiteren historischen Kontext großer struktureller Veränderungen wie auch dem engeren Kontext rascher Entscheidungen in Reaktion auf Rechtsverletzungen verpflichtet ist. In dieser doppelten Verknüpfung mit Kontexten als Handlungsrahmen und normativer Struktur, sollen die Wirkung und Rolle des Völkerstrafrechts im Rahmen der gegenwärtigen Debatte um die Zukunft des Völkerrechts diskutiert werden. Im Folgenden werden zunächst in *Teil 2* das Argument sowie die drei grundlegenden Thesen der gegenwärtigen Debatte um die Reform des Völkerrechts vorgestellt. Anschließend wenden wir uns in *Teil 3 und 4* jeweils im De-

tail der Entstehung und möglichen Wirkung des deutschen Völkerstrafrechts vor dem doppelten Hintergrund der Veränderungen im spezifisch deutschen historischen Zusammenhang einerseits und dem Paradigmenwechsel der Reformdebatte um die VN andererseits zu.

## 2. Instrumentalisierung, Funktionale Differenzierung oder Demokratisierung?

### 2.1 Argument

Im Folgenden entwickeln wir das Argument, dass die Zukunft des Völkerrechts auf der Grundlage des demokratischen Konstitutionalismus als Fortführung der im System der Vereinten Nationen verankerten Kultur souveräner Gleichheit (Cohen 2004) zu verstehen ist. Dieses Argument knüpft an die Demokratietheorie und die Literatur zum Konstitutionalismus <sup>6</sup> jenseits von Staatlichkeit an. Sie geht mit den Grundannahmen kritischer intersubjektiver Forschung (siehe dazu jüngst die Beiträge in Herborth/Niesen 2007) von einer demokratisch notwendigen Wechselseitigkeit von Politik und Recht auf einer prinzipiell verfassungsmäßig garantierten Hinterfragung normativer Rechtsgrundlagen durch die betroffenen Subjekte aus. Daher sind folgende Beobachtungen für die anschließend durchgeführte Untersuchung von Wirkung und Rolle des deutschen Völkerstrafrechts im Zusammenhang mit der Debatte um die Völkerrechtsreform zu beachten. Auf der Grundlage kritisch konstruktivistischer Forschungsannahmen, <sup>7</sup> die von der Wechselseitigkeit von Struktur und *agency* und entsprechend der doppelten Qualität von Normen (Giddens 1979; Wiener 2007) und zusätzlich von der notwendigen Umstrittenheit von Grundnormen jeder demokratischen Ordnung (Tully 2002) ausgehen, wird der Kontext als normative Struktur sowie unmittelbarer Handlungsraum sowohl breit als auch eng gefasst. Das heißt, langfristige Strukturveränderungen und Entwicklungsprozesse von Institutionen (Tilly 1984; Reus-Smit 1997) werden retrospektiv auf gegenwärtige Entscheidungskonditionen und normative Erwartungen bezogen, um entsprechend prospektive normative Entwicklungsprozesse bestimmen zu können.

Zwei grundsätzlich unterschiedlich wirkende Handlungszusammenhänge sind dabei zu beachten: erstens ein breiterer Kontext „großer historischer Veränderungen“ (Tilly 1984) und zweitens ein engerer Kontext von kurzfristigen Entscheidungssituationen unter Krisendruck. So stellen einerseits beispielsweise Prozesse der Institutionalisierung, der Supranationalisierung, der Globalisierung und der Transnationalisierung den Referenzrahmen für markante Veränderungen der „*Status quo* Orientierung des zwischenstaatlichen Systems“ dar, bei der die „Schwächung des zwischenstaatlichen Gewalt- und Interventionsverbotes“ und die „Betonung der Menschenrechte“ strategisch eine entscheidende Rolle spielen (Zürn et al. 2007: 5, 10). <sup>8</sup> Andererseits besteht jedoch im unmittelbaren Kontext internationaler Tagespolitik zunehmend konkreter Entscheidungsdruck, wie beispielsweise im Zusammenhang mit den

<sup>3</sup> Siehe Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofes vom 17. Juli 1998.

<sup>4</sup> Siehe dazu im Detail *Statute of the Court* Artikel 38 (1); [http://www.icj-cij.org/ijcwww/ibasicdocuments/ibasicstatute.htm#CHAPTER\\_II](http://www.icj-cij.org/ijcwww/ibasicdocuments/ibasicstatute.htm#CHAPTER_II); 14. Januar 2007.

<sup>5</sup> Diese Beobachtung knüpft an die von Klaus Dieter Wolf formulierte Beobachtung eines Paradigmenwechsels von demokratietheoretisch geprägter Reformdebatte hin zu einer *policy*-fokussierten Reform der UN an (siehe den Beitrag von Wolf in diesem Band).

<sup>6</sup> Im Unterschied zu „Konstitutionalisierung“ als Prozess, in dem Verfassungsgrundlagen bzw. -institutionen entstehen (Craig 2001), definiert der Konstitutionalismus den analytischen Rahmen zur Untersuchung solcher Prozesse. Letzterer enthält u. a. Debatten um normative Erwartungen und Grundlagen (Tully 1995; Weiler 1999; Walker 2002; Maduro 2003).

<sup>7</sup> Zu den unterschiedlichen Strängen des Konstruktivismus in den IB siehe u. a. die Beiträge von Zürn/Checkel (2005), Fierke (2006), Reus-Smit (2003) und Wiener (2006).

<sup>8</sup> Ähnlich fassen auch John Ikenberry und Anne Marie Slaughter die Ergebnisse des Princeton-Projektes zu „Freiheit und Sicherheit für das 21. Jahrhundert aus der Perspektive der USA“ zusammen: „[T]he system of international institutions which the United States and its allies built after World War II and steadily expanded over the course of the Cold War is broken“ (Ikenberry/Slaughter 2006: 7; Hervorhebung AW).

9/11 Attentaten und dem sich anschließend entfaltenden *war on terror*. In der Folge terroristischer Attentate auf den Territorien verschiedener VN-Mitgliedsstaaten ist so die Bedingung einer politischen Krisensituation geschaffen worden. Zusammengenommen haben beide Prozesse, der breitere Kontext großer struktureller Veränderungen und der engere Kontext des zunehmenden Drucks auf rasche Entscheidungen in der unmittelbaren Folge auf Attentate, grundlegende *konzeptionelle* Fragen der Staatlichkeit in den internationalen Beziehungen und damit verknüpfte Fragen multilateraler Zusammenarbeit (Wolf 1999; Albert/Brock 1996) nach prioritär *politischen* Prämissen geschaffen.

Drei Thesen sind zu unterscheiden: Die Instrumentalisierungsthese, die Globalverfassungsthese und die Demokratisierungsthese. Die Instrumentalisierungsthese basiert auf der Beobachtung der „Legalisierung“ von Institutionen in der internationalen Politik (Abbott et al 2000; Goldstein et al. 2000; Slaughter 2004). Die Globalverfassungsthese fußt auf der Beobachtung der „Konstitutionalisierung“ der Weltpolitik (Fischer-Lescano/Teubner 2004). Die Demokratisierungsthese fußt auf der normativen Feststellung, dass das VN-System zwar zu verbessern, jedoch nicht zu verwerfen ist, also als demokratisch reformierbar gilt (Cohen 2004). Die Frage, ob die Vereinten Nationen als Grundlage einer Weltpolitik auf der Basis gleicher souveräner Staaten noch überlebensfähig sind, steht damit im Raum. Soll das Souveränitätsprinzip (gleiche Souveränität aller Mitgliedstaaten wie bisher in Artikel 2(1) VN Charta kodifiziert) durch das Menschenrechtsprinzip (gleiche Rechte für Zivilpersonen auf der Basis des Menschenrechtsregimes) ersetzt werden? Diese Zuspitzung ist vereinfacht. Die Debatte ist weit komplexer. So wird das Menschenrechtsprinzip von einem Spektrum akademisch und politisch äußerst unterschiedlicher und untereinander kontrovers argumentierender Vertreterinnen formuliert, die einerseits desaggregierte Souveränität auf der Basis von Netzwerkpolitik im Umfeld von dichter Institutionalisierung und andererseits eine neue Globalverfassung, angeleitet durch funktionales Recht, vorschlagen. Im Kern geht es um die Frage, ob das Souveränitätsprinzip durch das Menschenrechtsprinzip als Grundnorm völkerrechtlich verfasster globaler Politik ersetzt werden soll, beziehungsweise ob, wie beispielsweise Slaughter argumentiert, diese Veränderung bereits stattgefunden hat (Slaughter 2005).

Als Kernstück des deutschen Völkerstrafrechts scheint das am 30. Juni 2002 in Kraft getretene Völkerstrafgesetzbuch (VStGB)<sup>9</sup> nun dazu prädestiniert, die rechtsgeleitete Perspektive auf die Reform des Völkerrechts zu stützen. Hier stellt sich jedoch die Frage, ob die explizit an politische Erfahrungen geknüpfte Einführung des VStGB in Deutschland im Jahre 2002 nicht schlussendlich weder der politikinduzierten Instrumentalisierungsthese, noch der rechtsinduzierten Globalverfassungsthese entspricht, sondern vielmehr kompatibel ist mit der Demokratisierungsthese, die auf dem Prinzip der Gleichheit von Staaten innerhalb der internationalen Gesellschaft fußt (Cohen 2004; Jackson 2005; grundsätzlich Bull 1977). Denn das deutsche Völkerstrafrecht ist ein komplexer Hybrid aus nationalem und internationalem Recht, der sich sowohl auf das Völkerrecht wie auch auf das Strafrecht bezieht. Es passt das nationale Strafrecht den Vorschriften des Internationalen Strafgerichtshof-Statuts an und soll, wie andere nationale Strafgesetzbücher (z. B. in Frankreich, Belgien und Spanien), im Sinne einer Komplementarität die nationale Strafverfolgung der in die Zuständigkeit des IStGH fallenden Verbrechen gewährleisten.

9 Siehe dazu im Detail Völkerstrafgesetzbuch VStGB: <http://bundesrecht.juris.de/vstgb/BJNR225410002.html>; 14. Januar 2007.

Dieser rechtliche Rahmen wirft theoretisch und praktisch eine Vielzahl von Fragen auf. So sind aus der Perspektive der Internationalen Beziehungen (IB) Rolle und Wirkung des Völkerstrafrechts vor allem deswegen interessant, weil die Spezifik des Völkerstrafrechts im Zusammenwirken verschiedener Rechtsräume (international, national) wie auch unterschiedlicher politischer Arenen (national, transnational, inter-national) liegt. Im Lichte der Debatte um die Zukunft des Völkerrechts geht es nun vor allem darum, die Schnittmenge zwischen Recht und Politik zu beleuchten. Während, entsprechend den drei Thesen, die Instrumentalisierungsthese des Rechts durch eine Zuwendung hin zum kosmopolitischen Recht der Politik das Wort redet, und die Globalverfassungsthese sich vornehmlich auf die zentrale Rolle der Gerichte, also stark auf das Rechtssystem stützt, basiert die Demokratisierungsthese auf dem Zusammenspiel zwischen Recht und Politik.

Hier knüpft das Argument an, dass die spezifische Hybridform des Völkerstrafrechts als Rechtsform, deren Genese und Praxis sich in der Schnittmenge von Recht und Politik sowie nationalem und internationalem Recht entwickeln, einen wichtigen Beitrag zur Debatte um die Reform des Völkerrechts auf der Basis der Demokratisierung des Völkerrechts leisten kann. So ist die Rolle und Wirkung des Völkerstrafrechts entsprechend der jeweils eingeräumten Priorität von entweder Recht oder Politik in der Umsetzung und Weiterentwicklung des Völkerrechts unterschiedlich einzuschätzen. Beispielsweise werden Luhmannsche Systemtheoretiker, die von der fortgeschrittenen Konstitutionalisierung der Weltgesellschaft als funktionalem System ausgehen, in der das Recht Priorität vor der Politik als verändernde Kraft hat, die Einrichtung des Völkerstrafrechts in Deutschland als funktional begründete strukturelle Kopplung zwischen Politik und Recht begrüßen (Fischer-Lescano/Bothe 2006). Hingegen werden soziologische InstitutionalistInnen beziehungsweise Vertreterinnen der Instrumentalisierungsthese der neuen liberalen Rechtstheorie, die von desaggregierten *governance*-Strukturen in der Weltpolitik und entsprechend von geschwächter staatlicher Souveränität ausgehen (Abbott et al. 2000), diese Entwicklung als einen Eingriff des Rechts in die Politik ablehnen. Im Folgenden sollen diese beiden Perspektiven auf Zukunft und Rolle des Völkerrechts zunächst anhand der von Jean Cohen zugespitzten Alternative zwischen „egalitärer Souveränität“ auf der Grundlage eines verbesserten Völkerrechts einerseits und der Abwendung von staatlicher Souveränität zugunsten einer politischen Reformulierung internationalen Rechts mit Bezug auf die „Grundnorm der Menschenrechte“ andererseits (Cohen 2004: 3) detaillierter ausgeführt werden.

## 2.2 Recht oder Politik: Umstrittene Grundnormen und ihre erwartete Wirkung

Nicht nur die politische Kontroverse, die durch Debatten im Sicherheitsrat um die militärischen Interventionen im Kosovo, in Afghanistan und im Irak deutlich wurde, sondern auch die grundsätzliche Verschiedenheit wissenschaftlicher Positionen gegenüber der Frage der Akzeptanz von Souveränität als Grundnorm des Völkerrechts nach Artikel 2(1) der VN-Charta<sup>10</sup> weisen auf die Bedeutsamkeit dieser Diskussion hin. Generell lassen sich zwei Positionen zur Frage für und gegen die Beibehaltung von Souveränität als Grundnorm unterscheiden. Während eine Gruppe von teilweise sehr unterschiedlich theoretisch verankerten Positionen für die Menschenrechte als neue Grundnorm des Völkerrechts argumentiert, warnt die andere Gruppe vor einer solchen radikalen Veränderung und plädiert für die Beibehaltung von Souveränität.

10 Siehe dazu im Detail <http://www.un.org/aboutun/charter/>; 14. Januar 2007.

Die Menschenrechtsposition wird sowohl von systemtheoretischen wie auch von soziologisch informierten Institutionenansätzen vertreten. Beide weisen allerdings wenig normative Überlappung auf und argumentieren politisch-strategisch teils diametral entgegengesetzt. So ist der Institutionenansatz politikinduziert. Er basiert auf der durch Legalisierung vorangetriebenen graduellen Desaggregation von Regierungsinstitutionen zugunsten internationaler Netzwerke (Slaughter/Burke-White 2002; Slaughter 2004). So sprechen beispielsweise Slaughter, Abbott und andere von einem Prozess zunehmender „Legalisierung“ der internationalen Politik auf der faktischen Basis neuer institutioneller Grundlagen (Abbott et al. 2000; Zangl 2001; siehe kritisch Finnemore/Toope 2001). Diese schaffen einen Kontext von „desaggregated network governance“ in der Weltpolitik, die nun nicht mehr auf der Grundnorm der Souveränität aufbaut, sondern sich zunehmend auf den Schutz individueller Menschenrechte mit Bezug auf das Prinzip der „civil inviolability“ bezieht (Slaughter 2004). Im Gegensatz dazu identifiziert der Systemansatz die graduelle Konstitutionalisierung internationaler Politik, die im Kern durch das Recht vorangetrieben wird (Fischer-Lescano 2002; Fischer-Lescano/Teubner 2004). Die Menschenrechtsposition ist zusätzlich nach einer Präferenz von politikinduzierter Veränderung auf der Basis „weicher Rechtsformen“ unter den Institutionalistinnen sowie einer rechtsinduzierten Veränderung auf der Basis harter Rechtsformen der Systemtheoretiker zu unterscheiden.

Anders wird die Souveränitätsposition von Wissenschaftlern gestützt, die auf der Basis der „internationalen Staatengesellschaft“ beziehungsweise einer Kantischen Staatengemeinschaft für mehr Demokratie, Gleichheit und Gerechtigkeit in den internationalen Beziehungen plädieren (Jackson 2005; Cohen 2004). Die Beibehaltung des Souveränitätsprinzips als Grundnorm im Völkerrecht stellt eine Voraussetzung für das politische Terrain dar, auf dem sich die Auseinandersetzungen um normative Grundlagen eines demokratischen Konstitutionalismus jenseits moderner Staatlichkeit entfalten kann (Reus-Smit 2001). Damit wird das von Völkerrechtlern und Politikwissenschaftlerinnen im Rahmen der gegenwärtigen Debatte diskutierte und hinterfragte Konzept staatlicher Souveränität (Goldstein et al. 2000; Finnemore/Toope 2001; Reus-Smit 2001; Jackson 2005; Cohen 2004; Fischer-Lescano 2005; Huysmans 2006) rechtspraktisch und rechtspolitisch in den Vordergrund gerückt. Im folgenden Teil soll das Zusammenspiel zwischen Rechtspraxis und Rechtspolitik anhand des konkreten Falles der Einführung und Anwendung des deutschen Völkerstrafrechts veranschaulicht werden. Dazu wird zunächst der historische Entstehungshintergrund des deutschen Völkerstrafrechts zusammengefasst und im Anschluss die Anwendung des deutschen Völkerstrafrechts sowohl in der proklamativen wie auch in der tatsächlichen Umsetzung überprüft.

### 3. Zur Entstehung des deutschen Völkerstrafrechts

#### 3.1 Geschichte

Die Nürnberger Prozesse und die Folgeprozesse waren bekanntlich eine Angelegenheit der alliierten und der US-amerikanischen Militärtribunale. Die deutsche Justiz und die deutsche Rechtswissenschaft standen dem in Nürnberg geschaffenen Recht noch Jahrzehnte später skeptisch gegenüber (Schmitt 1994; Paech 1996: 251). Zwar ist die Bundesrepublik Deutschland bereits 1954 den Genfer Abkommen und der Völkermordkonvention beigetreten. Allerdings war der Bundesgesetzgeber zunächst trotz erkannter Strafbarkeits- oder Pönalisierungsdefizite nicht der Auffassung, spezielle Völkerstrafatbestände schaffen zu müssen (Kaleck 2007: 98). Noch in der Gesetzesbegründung zum VStGB wird 2002 be-

tont, dass „die meisten der vom Völkerstrafrecht erfassten Handlungsweisen [...] bereits bislang durch das deutsche Strafgesetzbuch mit Strafe bedroht“ waren. Dies trifft die Realität aber nur teilweise, denn wie Jessberger richtig schreibt, „[T]raditionally, there has been little love between the Germans and international criminal law“ (Jessberger 2001: 281). Diese Beobachtung wird anhand von Schwierigkeiten mit dem alten *pre-Rome*-Recht, also dem vor Inkrafttreten des Rom-Statuts zum Internationalen Strafgerichtshof geltenden Völkerstrafrecht, am Beispiel der deutschen Strafverfahren gegen argentinische Militärs ab 1998 gestützt. In der Diskussion wird zwischen diesem alten *pre-Rome*-Recht und den neuen nationalen Kodifizierungen des Völkerstrafrechts unterschieden, die wie das deutsche VStGB in Ergänzung und zur Unterstützung des IStGH geschaffen wurden. Der bis dahin einzige Tatbestand eines völkerrechtlichen Kerndelikt im StGB, der Völkermordtatbestand im deutschen Strafgesetzbuch (§ 220 a StGB a. F.), wurde bis zur Mitte der 1990er Jahre nicht angewandt.

In den 1990er Jahren wurden dann nach Angaben der Bundesanwaltschaft<sup>11</sup> etwa 100 Ermittlungsverfahren wegen der Verfolgung von Verbrechen, die von Serben an Bosniern in Bosnien Anfang der 1990er Jahre begangen wurden, durch deutsche Strafverfolger eingeleitet. Darüber hinaus arbeiteten deutsche Strafverfolger intensiv mit dem Internationalen Jugoslawien-Tribunal zusammen. Die Verfahren führten zu einer Zahl von Verurteilungen und insbesondere zu einer Reihe von obergerichtlichen bestätigenden Entscheidungen durch den Bundesgerichtshof und das Bundesverfassungsgericht. Im Rahmen dieser Jugoslawienverfahren wurden die ersten Verurteilungen wegen des Tatbestandes des Völkermordes, § 220 a StGB a. F., von bundesdeutschen Gerichten ausgesprochen<sup>12</sup>. Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Grundsatzentscheidung fest, dass „Völkermord [...] als schwerwiegendste Verletzung der Menschenrechte der klassische Anwendungsfall für das Weltrechtsprinzip“ sei, „dessen Funktion darin besteht, eine möglichst lückenlose Verfolgung von Straftaten gegen besonders wichtige Rechtsgüter der Staatengemeinschaft zu ermöglichen“.

Ebenfalls noch unter dem alten Recht wird seit 1998 von der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth ein Komplex von Strafverfahren gegen ehemalige argentinische Militärs wegen der Verbrechen der Militärdiktatur zwischen 1976 und 1983 geführt. Juristischer Anknüpfungspunkt ist jedoch nicht das Weltrechtsprinzip, sondern das passive Personalitätsprinzip, d. h. die deutsche Staatsangehörigkeit eines Teiles der Opfer. Seit 1998 arbeitet ein Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen als „Koalition gegen die Straflosigkeit“<sup>13</sup> daran, die Fälle deutscher und deutschstämmiger Opfer der argentinischen Militärdiktatur von deutschen Strafverfolgungsbehörden untersuchen und verfolgen zu lassen. Die Koalition wurde auf Initiative deutscher Familienangehöriger von Diktaturoppfern in Argentinien und des argentinischen Friedensnobelpreisträgers Adolfo Pérez Esquivel gegründet und besteht aus kirchlichen, Menschenrechts- und Juristenorganisationen. Insgesamt wurden zwischen 1998 und 2004 in 39 Fällen von Opfern Anzeige gegen 89 argentinische Militärs sowie einen deutsch-argentinischen Manager von Mercedes Benz erstattet.

<sup>11</sup> Siehe [www.generalbundesanwalt.de/aufgabe/vmord.php](http://www.generalbundesanwalt.de/aufgabe/vmord.php).

<sup>12</sup> Das Urteil des OLG Düsseldorf vom 26.9.1997 gegen Nicola Jorgic, einen bosnischen Serben, wegen Völkermordes in elf Fällen zu lebenslanger Freiheitsstrafe wurde durch Urteil des Bundesgerichtshofes (BGH 3 StR 215/98 vom 30.4.1999, NSTz 1999: 396) und später durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG 2 BvR 1290/99 vom 12.12.2000, IZ 2001: 975) bestätigt.

<sup>13</sup> Vgl. <http://www.menschenrechte.org/Koalition>.

Nach anfangs eher zögerlichen Ermittlungen wurden schließlich bei der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth und im Wege der konsularischen Vernichtung in der Deutschen Botschaft in Buenos Aires ca. 80 Zeugen und sachverständige Zeugen vernommen. Im Rahmen der Ermittlungen wurden von der Bundesregierung zahlreiche Rechtshilfesuchen an Spanien, Italien und Argentinien gerichtet (Kaleck 2007: 100–102).

Schließlich erließ das Amtsgericht Nürnberg mehrere Haftbefehle gegen insgesamt fünf ehemalige Militärs, darunter am 28.11.2003 einen gegen den in Argentinien wegen anderer Delikte unter Hausarrest stehenden ehemaligen Militärjunta-Chef und Staatspräsidenten Jorge Rafael Videla. Die Entscheidung ist deshalb hervorzuheben, weil erstmals und zudem noch auf Initiative eines Netzwerkes von Nichtregierungsorganisationen ehemalige ausländische Regierungschefs in Deutschland strafverfolgt wurden, allerdings nicht, wie es wünschenswert gewesen wäre, wegen völkerstrafrechtlicher Delikte, sondern wegen Mordes. Diese nicht zuletzt bei den Argentinienverfahren festgestellte nur teilweise Verfolgbarkeit des völkerrechtlichen Kerndelikt des Verbrechens gegen die Menschlichkeit war ein Impuls für die Schaffung des VStGB.

Dieses neuartige Zusammenwirken institutioneller (staatlicher) und nicht-institutioneller, inländischer und internationaler, juristischer und nicht-juristischer Organisationen in der Strafverfolgung gegen chilenische und argentinische Militärs und die deutsche strafrechtswissenschaftliche Entwicklung des juristischen Tatbestandes des Verschwindenlassens zeigt einerseits eine zentrale Rolle des Rechts im Sinne der Globalverfassungsthese auf (Fischer-Lescano 2005). Andererseits demonstriert dieses Zusammenwirken multipler Akteurskonstellationen im inter- und transnationalen Raum die Ausbaufähigkeit der demokratischen Rechtskultur, die der Demokratisierungsthese entspricht.

### 3.2 Das Konzept des VStGB

Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ist eine zunehmend völkerstrafrechtsfreundliche Tendenz der Bundesregierung festzustellen. Diese äußerte sich insbesondere in der wichtigen Rolle, die deutsche Vertreter bei der Errichtung des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag spielten. Man bemühte sich parallel dazu, die rechtlichen Defizite im nationalen Recht auszugleichen. Zu diesem Zweck wurde eine Expertenarbeitsgruppe im Bundesjustizministerium gebildet, deren Arbeit in das zum 30. Juni 2002 in Kraft getretene Völkerstrafgesetzbuch mündete (Werle 2003: 86). Dieses schafft erstmals die Möglichkeit zur universellen Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Werle 2003: 290–292) und sieht in § 1 VStGB vor, dass Völkerstrafrechtsverbrechen in Deutschland unabhängig von der Person des Täters und des Opfers und unabhängig vom Tatort universell verfolgbar sind (Werle 2003: 90). Um einer uferlosen Strafverfolgung vorzubeugen, wurde durch den neu eingefügten § 153 f Strafprozessordnung (StPO) eine Bestimmung geschaffen, die der allein zuständigen Bundesanwaltschaft in Karlsruhe Regeln an die Hand geben sollte, in welchen Fällen nach welcher Maßgabe ein Verfahren eingestellt oder Ermittlungen aufgenommen werden sollten.

Mit dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes und dem VStGB wurden international und – in beispielhafter Weise – national zusätzliche Instrumente geschaffen, die es ermöglichen sollen, Straftaten, die sich gegen die vitalen Interessen der Völkergemeinschaft richten, weltweit zu verfolgen. Aus diesem Grund knüpfen beide Regelwerke nicht an einen wie auch immer gearteten Inlandsbezug an, sondern sind Ausdruck des Weltrechtsprinzips. Sie knüpfen an Völkergewohnheitsrecht und an zahlreiche einschlägige

Konventionen an, als deren wichtigste die Völkermordkonvention, die Genfer Rotkreuz-Abkommen und das VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 zu nennen sind. Aus den genannten Konventionen ergeben sich nicht nur (Straf-) Tatbestände, sondern auch die Befugnis zu strafen sowie teilweise Verfolgungs- und Bestrafungspflichten (siehe Ambos 2006b: Rn: 93 ff. Werle 2003: Rn 170 ff.). Ziel des VStGB ist es, die Strafflosigkeit von Völkerstrafaten zu beenden oder zumindest zu minimieren (BT-Drucks. 14/8524: 37).

Das VStGB und das Rom-Statut bauen dabei auf dem Prinzip der Solidarität auf (BT-Drucks. 14/8524: 37; Pfeiffer-Schoreit 2003: § 153 f Rn. 3). Der verfolgende Drittstaat wird „im Interesse der Staatengemeinschaft als Ganzer“ tätig (Ambos 2006b: Rn. 93ff). Die internationale Staatengemeinschaft einerseits und die einzelnen Staaten andererseits verpflichten sich, zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts die sogenannten Kernverbrechen (*core crimes*) zu verfolgen. Die sich dabei ergebende Überlappung der Strafverfolgungszuständigkeit, bspw. des IstGH, des Tatortstaates und der Bundesrepublik Deutschland, wird nicht nur hingenommen, sondern ist sogar gewollt, um eine lückenlose Strafverfolgung zu gewährleisten (Ambos 2006b Rn. 129ff).

Leitgedanke des in § 1 formulierten Prinzips des VStGB ist daher, dass für alle Verbrechen nach dem VStGB unabhängig vom Tatort und der Nationalität der beteiligten Personen eine Zuständigkeit der deutschen Justiz vorliegt und damit auch die zuständige Staatsanwaltschaft, die Bundesanwaltschaft, nach dem Legalitätsprinzip zum Tätigwerden verpflichtet ist (vgl. BT-Drucks. 14/8524, S. 37). Hintergrund der prozessualen Flankierung dieses Prinzips durch § 153 f StPO war die vom Schrifttum vor Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuches stark kritisierte restriktive Interpretation des Weltrechtsprinzips nach § 6 Nr. 1 und Nr. 9 StGB durch die Bundesanwaltschaft und den Bundesgerichtshof (vgl. zu letzterer Merkel 1998: 273 ff; Eser 2001: 3ff; Werle 1999: 1181f, 2000: 755, 759). Deutsches Strafrecht sollte nach dem Willen des Gesetzgebers zukünftig ausdrücklich auch dann gelten und grundsätzlich durchgesetzt werden, wenn kein Bezug zu Deutschland besteht. § 153 f Abs. 1 S. 2 StPO trägt dem Ziel des Völkerstrafgesetzbuches, den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik zur Ahndung von Völkerrechtsverbrechen zu entsprechen, zusätzlich dadurch Rechnung, dass die Taten nach dem VStGB auch dann, wenn sie im Ausland begangen worden sind, dem Legalitätsprinzip unterstellt werden. Mit der neu eingeführten Regelung des § 153 f StPO sollte eine für die Verbrechen des VStGB einschlägige prozessuale Vorschrift geschaffen werden, da der für Auslandstaten bisher einschlägige § 153 c StPO diesem nicht in ausreichendem Maße Rechnung tragen konnte (vgl. Löwe/Rosenberg-Beulke, Nachtrag zu § 153 f Rn 4. Stand 01.11.2003). Dabei legte der Bundesgesetzgeber Wert darauf, den Ermessensspielraum der Staatsanwaltschaft zu strukturieren, indem er gesetzliche Kriterien aufstellte, die als Grundlage der Ermessensausübung herangezogen werden können. Es sollte vermieden werden, dass die Staatsanwaltschaft in einem politisch sensiblen Bereich autonom, d. h. ohne Hilfestellung des Gesetzgebers, Entscheidungen zu treffen und zu verantworten hat. Das Völkerstrafgesetzbuch stützt empirisch – neben anderen internationalen und nationalen Kodifikationen – die Beobachtung der Konstitutionalisierung, die eine zentrale Komponente der Globalverfassungsthese darstellt.

Bislang wurden – soweit öffentlich bekannt – allenfalls zwei Ermittlungsverfahren nach dem Völkerstrafgesetzbuch aufgenommen. Dies ist einerseits nachvollziehbar, denn das

Gesetz ist nur auf nach seinem Inkrafttreten am 30. Juni 2002 geschehene Sachverhalte anwendbar. Für die davor geschehenen Taten gilt das alte Recht. Auf der anderen Seite zeigt die Lektüre von Tageszeitungen und Berichten von Menschenrechtsorganisationen, dass sich auch seit diesem Zeitpunkt zahlreiche schwerste Völkerstrafrechtsverbrechen ereigneten, die ein Tätigwerden bundesdeutscher Ermittlungsbehörden möglich gemacht, unter Umständen sogar nahe gelegt hätten. Denn das deutsche Völkerstrafgesetzbuch war ausdrücklich für die Fälle geschaffen worden, in denen Völkerstrafrechtsverbrechen sonst straflos bleiben (§ 153 f Abs. 2 Nr. 4 stopp). Dies sind auch im Zeitalter des Ständigen Internationalen Gerichtshofes in Den Haag zahlreiche Straftaten. Der Internationale Strafgerichtshof ist bekanntlich nur für die Fälle zuständig, die sich in den Unterzeichnerstaaten ereignen, von Staatsangehörigen eines Unterzeichnerstaates verübt wurden oder dem IStGH durch den VN-Sicherheitsrat zugewiesen werden, was bisher im Falle Sudans geschah. Zahlreiche mächtige Staaten, wie China und Russland, Pakistan, aber auch Staaten wie Iran und Irak, in denen auch erhebliche Verbrechen stattfinden, haben den Vertrag ebenso wenig unterzeichnet wie die Vereinigten Staaten von Amerika. Dazu kommt, dass die Kapazitäten des neu geschaffenen Gerichtshofes begrenzt sind, der mit den wenigen Fällen, in denen zur Zeit Ermittlungen stattfinden, schon an der Belastungsgrenze angelangt ist. Der Strafverfolgung in den Nationalstaaten kommt also weiterhin eine große Rolle zu. Da nach wie vor davon auszugehen ist, dass in den wenigsten Tatortstaaten Ermittlungen stattfinden, wären die Staaten, die sowohl finanziell als auch aufgrund ihrer Infrastruktur dazu in der Lage sind, aufgerufen, Ermittlungen zumindest einzuleiten, wenn nicht gar Strafverfolgungen durchzuführen. Aufgrund ihrer justiziellen Infrastruktur und des Völkerstrafgesetzbuches wäre die Bundesrepublik mithin prädestiniert, zumindest (Start-) Hilfe zu leisten.

#### 4. Umsetzung – Strafanzeigen und Ermittlungsverfahren in Deutschland

##### 4.1. Der Fall Donald Rumsfeld

Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA) lehnte am 10. Februar 2005 die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen den Verteidigungsminister der Vereinigten Staaten von Amerika, Donald H. Rumsfeld, und neun weitere Beschuldigte für in den Jahren 2003 und 2004 begangenen Gefangenenmisshandlungen im Gefängnis von Abu Ghraib/Irak wegen Kriegsverbrechen nach dem Völkerstrafgesetzbuch ab. Von den insgesamt zehn angezeigten Personen waren zumindest drei zum Zeitpunkt der Anzeigenerstattung in Deutschland stationiert. Der GBA begründete seine Entscheidung damit, dass nach § 153 f StPO für ein Tätigwerden deutscher Ermittlungsbehörden in Ansehung der Grundsätze der Subsidiarität der deutschen Strafjustiz und der Nichteinmischung in die Angelegenheiten fremder Staaten kein Raum sei, da die Vorwürfe in den Vereinigten Staaten von Amerika verfolgt würden.<sup>14</sup> Die Anzeigenerstatter, u. a. die renommierte US-Bürgerrechtsorganisation *Center for Constitutional Rights* in New York und insgesamt 17 geschädigte Personen aus dem Irak, hatten gegen diese Entscheidung Antrag auf gerichtliche Entscheidung gestellt und die Anklageerhebung gegen Rumsfeld u. a., hilfsweise zumindest die Einleitung von Ermittlungen gegen die beschuldigten Personen, beantragt.<sup>15</sup> Mit Beschluss vom 13. Sep-

<sup>14</sup> Siehe für Details Juristenzeitung (2005: 311).

<sup>15</sup> Vgl. die Dokumentation der Strafanzeige des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins (Holtfort-Stiftung 2005: 26-162).

tember 2005 verwarf der 5. Strafsenat des Oberlandesgerichts (OLG) Stuttgart den Antrag auf gerichtliche Entscheidung im Klageerzwingungsverfahren als unzulässig.

Das OLG Stuttgart hielt das Klageerzwingungsverfahren für nicht statthaft. Bei der Einführung des Völkerstrafgesetzbuches habe der Gesetzgeber bewusst darauf verzichtet, eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen des Generalbundesanwaltes im Gesetz zu verankern. Das OLG Stuttgart erteilte damit der Rechtsauffassung der Antragsteller eine Absage, wonach die Tatbestandsvoraussetzungen des § 153 f StPO nicht vorlägen und daher ausnahmsweise das Klageerzwingungsverfahren zulässig sei. Die Antragsteller hatten argumentiert, dass durch den Aufenthalt von mindestens vier der Beschuldigten und den immer wieder zu erwartenden zeitweiligen Aufenthalt weiterer Beschuldigter ein Inlandsbezug gegeben sei und daher eine Einstellung ohnehin nicht in der vorgenommenen Weise hätte erfolgen dürfen. Weiterhin war durch umfangreiche Gutachten und Tatsachenvortrag belegt worden, dass die Strafverfolgung in den USA sich auf ein knappes Dutzend niedrigrangiger Soldaten beschränkte und der zur Anzeige gebrachte Sachverhalt von Vorgesetztenverantwortlichkeit von zivilen und militärischen Verantwortlichen für die systematische Folter in Abu Ghraib in den USA gerade nicht ermittelt wurde. Dieses Argument wurde vom OLG Stuttgart, wie schon von der Bundesanwaltschaft in der Entscheidung vom 10. Februar 2005, nicht gewürdigt. Im übrigen argumentierte das OLG Stuttgart, sei die „durch den Generalbundesanwalt getroffene (eigentliche) Ermessensentscheidung [...] rechtlich nicht zu beanstanden“, da die Grenze zur Willkürentscheidung nicht überschritten sei. Der weite Ermessensspielraum für die Bundesanwaltschaft sei in der Sache gerechtfertigt, da „ansonsten eine uferlose völkerrechtlich bedenkliche Ausdehnung der inländischen Strafverfolgung“ zu befürchten sei.<sup>16</sup>

Diese Entscheidung des OLG Stuttgart ist sowohl strafprozessrechtlich als auch rechtspolitisch kritisiert worden. Der renommierte Völkerstrafrechtler Kai Ambos, der in der Expertenarbeitsgruppe des Bundesministeriums der Justiz an der Ausarbeitung des Entwurfes zum Völkerstrafgesetzbuch beteiligt war, kritisierte den Beschluss des OLG Stuttgart, weil „die zentrale Frage einer Verfolgung durch den zuständigen Staat als eigentliche Ermessensentscheidung nicht gerichtlich überprüfbar sein soll“ und dies zu der Besorgnis Anlass gebe, „dass das WRP [Weltrechtsprinzip] faktisch (im prozessualen Wege) durch eine exekutivische Steuerung der völkerrechtlichen Strafverfolgungstätigkeit desavouiert wird“. Im Ergebnis gesteht das OLG Stuttgart der Generalbundesanwaltschaft zu, Ermittlungsverfahren nach dem Völkerstrafgesetzbuch nach gerichtlich nicht überprüfbaren Kriterien entweder nicht einzuleiten oder Verfahren von vornherein einzustellen, solange die Entscheidungen der Generalbundesanwaltschaft aus Sicht der Gerichte nicht offensichtlich willkürlich sind. Die Versagung einer inhaltlichen gerichtlichen Kontrolle der Entscheidungen des Generalbundesanwaltes offenbart eine mit dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes kaum zu vereinbarende Rechtsschutzlücke (Ambos 2006a: 437). Im Ergebnis bleiben Opfer schwerster Verbrechen in Deutschland ohne effektiven Rechtsschutz. Angesichts dieser Lage hat das *Center for Constitutional Rights* sich gemeinsam mit anderen Menschenrechtsorganisationen im Februar 2006 zunächst mit einer Beschwerde an den VN-Sonderberichterstatter für die Unabhängigkeit der Justiz, Leandro Despouy, gewandt, um dort die unzulässige Einmischung der US-Regierung und der Bundesregierung in die Entscheidungsfindung des deutschen GBA zu rügen.

<sup>16</sup> Siehe dazu OLG Stuttgart, NSTZ (2006: 117).

Inhaltlich wurde die Entscheidung in der Literatur vor allem deswegen kritisiert, weil eine Verfolgungspflicht für deutsche Behörden nach § 153 f Abs. 1 S.1 StPO deswegen bestanden habe, da sich die Mehrheit der Beschuldigten in Deutschland aufhalte, vor allem die dort stationierten Soldaten, und daher die Voraussetzungen für ein weites Ermessen des GBA nicht vorgelegen hatten. Im übrigen sei der an sich zu akzeptierende Vorrang des tatnahen Staates auf „abstrakte Vermutungen“ gestützt worden, und der GBA habe dabei „auch auf die Kontrolle“, beispielsweise durch Nachfragen oder eigene Ermittlungen, verzichtet. Da schon nach der amtlichen Begründung des VStGB eine Scheinverfolgung den Legalitätsgrundsatz nicht derogieren konnte, hätten die USA deutlich machen müssen, „dass auch die von ihnen eingesetzten Militärgerichte um eine ernsthafte Strafverfolgung bemüht“ seien (Jessberger 2007: 215; Kaleck 2007: 103–106). Aufgrund der mittlerweile vorliegenden Ergebnisse der Militärgerichtsverfahren in den USA, die sich auf ein Dutzend, meist unmittelbar beteiligter Soldaten beschränkten, und aufgrund neuerer Erkenntnisse über die unmittelbare Beteiligung von Regierungsmitgliedern, Regierungsjuristen und hohen Militärs an der Planung und Anwendung verbotener Vernichtungsmethoden, wurde die Strafanzeige im November 2006 erneut erstattet<sup>17</sup>.

#### 4.2. Human Rights Watch vs. Zakir Almatow

Am 12. Dezember 2005 wurde beim Generalbundesanwalt in Karlsruhe eine Strafanzeige gegen den usbekischen Innenminister Zakir Almatow und elf weitere usbekische Staatsbürger erstattet.<sup>18</sup> Anzeigenerstatter waren die US-amerikanische Menschenrechtsorganisation *Human Rights Watch* sowie acht usbekische Bürger, von denen sich vier im Exil befinden. Gegenstand der Anzeige waren der Vorwurf gegen Almatow und elf weitere leitende Mitglieder des usbekischen Staatssicherheitsapparats wegen Folter und Verbrechen nach § 7 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 5, Nr. 8, Nr. 9 und Nr. 10 VStGB sowie wegen gefährlicher Körperverletzung, §§ 223, 224 StGB sowie wegen Mord und Totschlages, §§ 211 und 212 StGB i.V.m. §§ 1 VStGB, 6 Nr. 9 StGB und VN-Antifolterkonvention. Die angezeigten Taten beziehen sich auf mehrere, detailliert geschilderte Einzelfälle von Folter sowie das Massaker in der ostusbekischen Stadt Andischan vom 13. Mai 2005. Der angezeigte Zakir Almatow hatte sich bis kurz vor Erstattung der Strafanzeige zu einer Krebsbehandlung in einer Spezialklinik in Hannover aufgehalten.

Mit Bescheid der Bundesanwaltschaft vom 30. März 2006 sah der GBA von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen Almatow u. a. gemäß § 153 f StPO ab. Das Legalitätsprinzip gelte bei Straftaten nach dem VStGB nur eingeschränkt. Da weder Täter noch Opfer sich in Deutschland aufhielten, kämen Aufnahme von Ermittlungen nur in Betracht, „wenn durch Ermittlungen deutscher Strafverfolgungsbehörden ein nennenswerter Aufklärungserfolg erzielt werden könnte, um eine spätere Strafverfolgung (sei es in Deutschland oder im Ausland vorzubereiten)“. Dies sei im Falle Usbekistans nicht der Fall. Nennenswerte Aufklärung versprächen lediglich Ermittlungen in Usbekistan selbst. Durch deutsche Behörden sei zudem nicht aufklärbar, ob „von einer nach § 7 VStGB strafbegründenden Duldung oder Förderung systematischer Folter durch die usbekische Regierung ausgegangen werden muss“. Damit sei auch der für den Erlass eines Haftbefehls notwendige dringende Tatverdacht nicht gegeben. Ein „wesentlicher Beweismittelverlust durch ein Nicht-

<sup>17</sup> Vgl. <http://www.rav.de/rumsfeld2.html>; 11. April 2007.

<sup>18</sup> Vgl. [www.zeit.de/online/2005/51/anzeige\\_almatov](http://www.zeit.de/online/2005/51/anzeige_almatov); 11. April 2007.

tätigwerden deutscher Strafverfolgungsbehörden“ sei auf der anderen Seite nicht zu befürchten, da „viele Sachverhalte bereits umfänglich von Nichtregierungsorganisationen und von den Vereinten Nationen dokumentiert worden sind“. „Die Auffassung, gleichwohl müsse in einem deutschen Ermittlungsverfahren weltweit existierendes Beweismaterial mit Blick auf das uneingeschränkte Weltrechtsprinzip (§ 1 VStGB) durch Strengbeweis dokumentiert und systematisch aufbereitet werden“, gehe fehl. Dies würde im Ergebnis auf eine rein symbolische Strafverfolgung hinauslaufen. Eine solche sei „vom Gesetzgeber aber auch bei Völkerstrafaten nicht gewollt, zumal hierdurch die ohnehin personell und finanziell begrenzten Strafverfolgungsressourcen zu Lasten sonstiger, erfolgversprechender Strafverfolgung langfristig gebunden würden“ (zitiert nach Kaleck 2007: 109f).

#### 4.3. Erste Schlussfolgerungen

Diese Entscheidungen zeigen deutlich die begrenzten Anwendungspraxis des deutschen VStGB. Der kurze Sommer des Völkerstrafrechtes in Deutschland scheint bereits vorbei zu sein, bevor die Umsetzung dieses Rechts richtig begonnen hat. So zeigen die angeführten Fälle, dass das VStGB nach der restriktiven Auffassung des GBA nur in solchen – begrenzten – Fällen zur Anwendung kommen kann, in denen sich Täter, die keine Immunität im weitesten Sinne genießen, für so lange Zeit in Deutschland aufhalten, dass Ermittlungen ohne Kenntnis des Täters geführt und zu einem den dringenden Tatverdacht begründenden Ergebnis kommen. So konnte der als einer der Verantwortlichen für das Massaker in Andischan, auf der Einreiseverbotsliste der EU<sup>19</sup> aufgelistete Zakir Almatow im Zuge einer humanitären Ausnahme unbehelligt nach Deutschland einreisen und sich dort zu privaten Zwecken aufhalten, ohne dass gegen ihn ein Ermittlungsverfahren durch die zuständige Bundesanwaltschaft eingeleitet worden wäre. Die Strafanzeigen der – erst nach seinem Eintreffen auf ihn aufmerksam gewordenen – Nichtregierungsorganisationen wurden dann unter anderem mit der Begründung abgewiesen, dass sich der Verdächtige zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung nicht mehr in Deutschland aufhalte und daher die Strafverfolgung wenig Aufklärungserfolg verspräche und mangels Anwesenheit der Verdächtigen rein symbolisch sei.

Ein wichtiges Argument der Anzeigenerstatter für eine Strafverfolgung des ehemaligen usbekischen Ministers durch deutsche Strafverfolgungsbehörden ist die offenkundige Straffreiheit von Folter und systematischer Gewalt gegen die Zivilbevölkerung in Usbekistan selbst. Selbst bei weitestgehender Auslegung der Prinzipien der Subsidiarität und Komplementarität wäre der GBA daher schon nach der eigenen Rechtsauffassung verpflichtet gewesen, tätig zu werden. Von einer Straffreiheit (*impunity*) für Verletzungen der Menschenrechte war schon im Fall Rumsfeld 2004/2005 unzutreffenderweise nicht ausgegangen worden, weil in den USA keine Ermittlungsverfahren wegen Vorgesetztenverantwortlichkeit eingeleitet wurden. Im Falle von Usbekistan entfällt dieses Argument schon deswegen, weil noch nicht einmal niedrigrangige unmittelbare Täter strafverfolgt werden. Gemessen an der deutschen Rechtspraxis sind also – so könnte man zugespitzt formulieren – der Globalverfassungsthese die machtpolitischen Grenzen aufgezeigt worden.

<sup>19</sup> Einreiseverbotsliste der Europäischen Union 205/792/GASP vom 15.11.2005 betreffend restriktive Maßnahmen gegen Usbekistan.

### 5. Perspektive: Auswirkungen des deutschen Völkerstrafrechts

Mit diesem letzten Schritt wird eine Zwischenbilanz gezogen und die Wirkung des Völkerstrafrechts auf die Völkerrechtsdebatte zusammengefasst. Für diese Bilanz spielen die doppelte Fokussierung auf den Kontext sowie die kritische empirische Überprüfung der Umsetzung normativer Standards, des kritisch konstruktivistischen Ansatzes eine wichtige Rolle. Denn diese Perspektive erlaubt den Blick auf die einerseits im unmittelbar nationalen – deutschen – Kontext historisch konsequente, andererseits jedoch im weiteren internationalen Kontext des Paradigmenwechsels in der Debatte um die Reform des Völkerrechts anachronistische Entwicklung des deutschen Völkerstrafrechts. Wie dieser Beitrag gezeigt hat, ist die Hybridform des Völkerstrafrechts als eines international praktizierten Rechts mit nationalstaatlicher Basis für den Erfolg in der Umsetzung dieses Rechts zentral.

Auf Völkerrechtsverbrechen sind sowohl nationale als auch transnationale, sowohl rechtliche als auch nicht-rechtliche Reaktionen denkbar, wobei sich die hier angestellten Betrachtungen auf strafrechtliche Sanktionen beschränken, ohne dass die Schwierigkeiten der strafrechtlichen Ahndung von staatsverstärkten Verbrechen verkannt werden sollen. Unter dieser Prämisse sind selbstverständlich Strafverfahren wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen in den Tatorstaaten wie Irak oder Usbekistan, möglicherweise in den Herkunftsstaaten von Tätern und Opfern, wie den USA, gegenüber solchen in unbeteiligten Drittstaaten, beispielsweise nach dem VStGB in Deutschland, auch im Sinne der oben diskutierten Demokratisierungsthese vorzuziehen. Dafür sprechen die demgegenüber im Drittstaat schwierigen Beweissicherungsmöglichkeiten, die zweifelhafte Erreichung der ebenso fraglichen wie etablierten Strafzwecke, wie positiver und negativer Spezial- und Generalprävention, sowie die fragwürdige Wirkung auf die betroffene Bevölkerung und Öffentlichkeit.

Daher wären sowohl im Sinne einer Förderung souveränitätsschonender Ansätze als auch im Sinne der Globalverfassungsthese regionale Menschenrechtsschutzsysteme, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das interamerikanische und das interafrikanische Menschenrechtssystem, ausbaufähig. Die transnationale Dimension der Rechtssetzung muss verstärkt werden, denn je mehr transnationale Interaktion stattfindet, desto stärker wird die sozial konstituierte Grundlage geteilter Rechtslegitimität. Je deutlicher die soziale Konstitution von Rechtsauftrag und politischen Interessen definiert wird, desto eher lässt sich die Wirkungskraft von Recht und Politik im internationalen Zusammenhang bündeln. Um allerdings eine für die betroffenen Individuen und Gesellschaften länger andauernde unzumutbare und nicht hinnehmbare Straflosigkeit derartiger Verbrechen zu vermeiden, hat sich in den letzten zehn Jahren eine Praxis von internationaler Strafverfolgung herausgebildet, die einem Flickenteppich gleicht und zu Missbrauch einlädt: Neben den für ausgesuchte Regionen zuständigen VN-Tribunalen für Jugoslawien und Ruanda, den gemischt national-internationalen Gerichtshöfen für Sierra Leone, Kambodscha und Bosnien-Herzegowina, dem nur für Taten nach dem 1. Juli 2002 in den Unterzeichner- (und nur in gewissen Ausnahmefällen für weitere) Staaten zuständigen Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag sind in einer Reihe von vornehmlich westeuropäischen Strafverfahren, wie in Spanien, Belgien, Frankreich und den Niederlanden, gegen Verdächtige schwerer Menschenrechtsverletzungen aus Drittstaaten aufgrund des Grundsatzes universeller Jurisdiktion anhängig bzw. durchgeführt worden. Trotz der herausgehobenen Rolle, welche die Bundesrepublik Deutschland bei der Schaffung des IStGH bean-

sprucht und trotz der Schaffung eines VStGB, das laut der Gesetzesbegründung „auf dem modernsten Stand der Entwicklung des humanitären Völkerrechts und des Völkerstrafrechts“ zu sein scheint, so die Bundesjustizministerin Zypries in einer Rede 2003,<sup>20</sup> ist eine nennenswerte völkerstrafrechtliche Praxis in Deutschland bisher nicht zu verzeichnen.

Die Gründe für diese *Nichtpraxis* sind u. a. durch die Setzung von politischen Prioritäten gegenüber der normativen Rechtsbindung zu verstehen. So wirken sich – wie auch in der Umsetzung des Völkerrechts generell – nicht nur außen- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen, sondern auch mangelnder politischer Wille auf Seiten der nationalen Strafverfolgungsbehörden und der vorgesetzten Bundesjustizministerin sowie mangelnde Kenntnis und mangelndes Verständnis internationaler völkerstrafrechtlicher Praxis bei der Bundesanwaltschaft zusätzlich zu der zu erwartenden Zurückhaltung angesichts der eingangs aufgezeigten Probleme bei der Durchführung von Ermittlungen als Hindernisse in der Umsetzung des VStGB aus. Der Strafrechtswissenschaftler Rainer Keller spricht daher grundsätzlich von der Gefahr politischer Selektivität der Weltrechtspflege und von „ein(em) Element von Willkür, das die Zulässigkeit jener Weltrechtspflege in Frage stellt“, wenn die „Angehörigen mächtiger Staaten systematisch von Schuldzuweisungen ausgenommen werden“. Er will daher ihre Ausübung tendenziell auf Anwesende beschränken und hält sie im übrigen ohne einen Inlandsbezug dann für unzulässig, wenn bei den „die Weltrechtspflege betreibenden Amtsträger(n)“ nicht „die vollständige Unabhängigkeit von Weisungen und Kontrolle seitens der jeweiligen staatlichen Exekutive“ gewährleistet ist (Keller 2006: 37). Dem stehen die Forderungen von Menschenrechtsorganisationen gegenüber, vermehrt mit strafrechtlichen Mitteln auf schwerste Menschenrechtsverletzungen zu reagieren. Dieser Ansatz verkennt mitunter, dass für nationale Strafverfolger in Drittstaaten unter Berücksichtigung ihrerseits menschenrechtlich national und international verbürgter Standards eines fairen Verfahrens formal nur beschränkte Ermittlungs- und Verfolgungsmöglichkeiten existieren. Schnelle Erfolge sind daher nicht zu erzielen. Völkerstrafrecht ist kein Allheilmittel. Die Forderung nach einer nachträglichen strafrechtlichen Sanktion auf Menschenrechtsverbrechen sollte zwar weiterhin erhoben werden. Doch das Augenmerk sollte auch auf die weltweite Etablierung *zivilrechtlicher Restitutionsregeln* gerichtet werden. Daneben muß der Schwerpunkt der Arbeit von Menschenrechtsorganisationen auf den Bereich der Prävention, der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen und den Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen weltweit gerichtet werden. Im Übrigen scheint kontinuierliche Erziehungsarbeit erforderlich zu sein, um bei (potenziellen) Tätern, Opfern und der Strafjustiz ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass auch Täter von Makro-kriminalität, oft Regierungsfunktionäre, individuell strafrechtlich verfolgbar sind. Insgesamt ist bei der Umsetzung des Völkerstrafrechts weltweit festzustellen, dass sowohl die jeweiligen nationalen Rechtssysteme als auch die in Ansätzen vorhandene transnationale Gerichtsbarkeit wesentlich mehr Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen zuließen, denn alle völkerrechtlichen Kerndelikte sind nach dem Weltrechtsprinzip in vielen Staaten universell verfolgbar. Tatsächlich findet jedoch wenig Strafverfolgung statt. Bei vielen tatsächlich durchgeführten strafrechtlichen Ermittlungen und Gerichtsverfahren spielen vor allem Nichtregierungsorganisationen eine entscheidende Rolle. Dies ist sowohl für die we-

<sup>20</sup> Siehe hierzu die Rede vom 27.06.2003, abgedruckt bei: [https://ssl.bmj.de/enid/0,54b12e6d6f6e7468092d093132093a0979656172092d0932303093a09706d635f6964092d09383736/Reden/Brigitte\\_Zypries\\_zc.html](https://ssl.bmj.de/enid/0,54b12e6d6f6e7468092d093132093a0979656172092d0932303093a09706d635f6964092d09383736/Reden/Brigitte_Zypries_zc.html), 11. April 2007.

nigen Länder Lateinamerikas, in denen derartige Verbrechen zuletzt aufgearbeitet wurden (u. a. Argentinien, Chile und mit großen Abstrichen Mexiko), als auch für die europäischen Länder, in denen Strafverfahren wegen Verbrechen außerhalb Europas eingeleitet wurden (u. a. Spanien, Belgien, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland), zu konstatieren.

Diese Entwicklung stützt zunächst die bereits von der Umsetzung des Völkerrechts her bekannte oft umstrittene Position des Rechts gegenüber der Politik im Rahmen einer Staatenordnung, die keinen Zugriff auf überstaatliche Sanktionsmöglichkeiten zulässt. Dennoch hat sich, so argumentieren die drei eingangs vorgestellten Thesen zur Rolle des Völkerrechts im 21. Jahrhundert, die Möglichkeit der Rechtsumsetzung im internationalen Raum positiv verändert. Diese basiert nach der Instrumentalisierungsthese auf der Legalisierung von Institutionen und einer Abwendung vom Souveränitätsprinzip durch die Desaggregation von *governance*, nach der Globalverfassungsthese auf der Anpassung funktionaler Systeme und entsprechend einer zunehmenden Handlungsmacht der Gerichte und nach der Demokratisierungsthese auf der Notwendigkeit der Umsetzung einer *culture of sovereign equality*, in der gleiche Staaten gleiche Rechte und Pflichten als Mitglieder der Vereinten Nationen haben. Während die Rolle der Staatsanwaltschaften und Gerichte als durchaus zentral in der Umsetzung des deutschen VStGB gelten muss, ist ihre tatsächliche Macht, wie die beschriebenen Fälle gezeigt haben, durch die Politik deutlich eingeschränkt. Gleichzeitig spielen nichtstaatliche Akteure eine entscheidende Rolle in der Anprangerung von Rechtsübertretungen. Damit ist wiederum der Grundannahme der Demokratisierungsthese Rechnung getragen, in der die Rechtswirkung intersubjektiv und mit Bezug auf geteilte demokratische Grundnormen von gesellschaftlichen Akteuren eingefordert wird. So zeigt der Einblick in die Entstehung und Umsetzung des Völkerstrafrechts in Deutschland sowohl die Auswirkung historischer Erfahrung auf die Entstehung von Rechtsinstitutionen und Rechtspraxis sowie Nichtpraxis wie auch die Auswirkung zunehmend transnationaler politischer Interaktion mit dem Ziel der Umsetzung von Rechtsprinzipien, die in der Rechtskultur des demokratischen Konstitutionalismus begründet sind.

Die empirische Überprüfung der Entstehung und Umsetzung des Völkerstrafrechts zeigt einerseits in ernüchternder, jedoch kaum überraschender Weise die Auswirkung des Zusammenspiels institutioneller – verfassungsmäßig verankerter – Möglichkeiten und politischer Einschränkungen auf. Andererseits, so argumentieren wir, ist die Praxis des deutschen Völkerstrafrechts jedoch auch an den innovativen Formen transnationaler Kooperation multipler – nicht-staatlicher und staatlicher – Akteure zu verstehen. Hier besteht trotz der beobachteten politisch motivierten Nichtumsetzung des Völkerstrafrechts berechtigter Grund zur Annahme der Überlebens- und Ausbaufähigkeit der Demokratisierungsthese.

#### Literatur

- Abbott, Kenneth W./Keohane, Robert O./Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie/Snidal, Duncan 2000: The Concept of Legalization, in: *International Organization* 54: 3, 401–419.
- Akehurst, Michael 1993: *A Modern Introduction to International Law*, 6. Auflage, London.
- Albert, Matthias/Brock, Lothar/Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.) 2000: *Civilizing World Society*, Lanham.
- Albert, Matthias/Brock, Lothar 1996: Debordering the World of States: New Spaces in International Relations, in: *New Political Science* 35: 1, 69–106.

- Ambos, Kai 2006a: *Internationales Strafrecht*, München.
- Ambos, Kai 2006b: Völkerrechtliche Kernverbrechen, Weltrechtsprinzip und § 153 f StPO – Anmerkung zu GBA, JZ 205, 311 und OLG Stuttgart, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 2006, 117, 434.
- Bull, Hedley 1977: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Basingstoke.
- Buzan, Barry 1993: From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School, in: *International Organization* 47: 3, 327–52.
- Cohen, Jean L. 2004: Whose Sovereignty? Empire Versus International Law, in: *Ethics and International Affairs* 18: 3, 1–24.
- Craig, Paul 2001: Constitutions, Constitutionalism, and the European Union, in: *European Law Journal* 7: 2, 125–150.
- Deitelhoff, Nicole 2006: Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens, Frankfurt a. M.
- Eser, Albin 2001: Völkermord und deutsche Strafgewalt. Zum Spannungsverhältnis von Weltrechtsprinzip und legitimierendem Inlandsbezug, in: Eser, Albin et al. (Hrsg.): *Festschrift für Meyer-Goßner*, München, 3–31.
- Fierke, Karin M. 2006: Constructivism, in: Dunne, Tim/Kurki, Milja/Smith, Steve (Hrsg.): *International Relations Theory: Discipline and Diversity*, Oxford, 166–184.
- Finnemore, Martha/Toope, Stephen J. 2001: Alternatives to “Legalization”: Richer Views of Law and Politics, in: *International Organization* 55: 3, 743–758.
- Fischer-Lescano, Andreas 2005: *Globalverfassung. Die Geltungsbegründung der Menschenrechte*, Weilerswist.
- Fischer-Lescano, Andreas/Bothe, Michael 2006: Die Folterungen in Abu Ghraib und das deutsche Völkerstrafgesetzbuch, in: Müller-Heidelberg, Till (Hrsg.): *Grundrechte-Report*, Frankfurt a. M., 182–186.
- Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther 2004: Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law, in: *Michigan Journal of International Law* 25: 4, 999–1046.
- Giddens, Anthony 1984: *The Constitution of Society*, Berkeley, CA.
- Goldstein, Judith/Kahler, Miles/Keohane, Robert O./Slaughter, Anne-Marie 2000: Legalization and World Politics – Introduction, in: *International Organization* 54: 3, 385–399.
- Huysmans, Jef 2006: International Politics of Exception: Competing Visions of International Political Order Between Law and Politics, in: *Alternatives* 31, 135–165.
- Jänke, Burkhard/Laufhütter, Heinrich Wilhelm/Odersky, Walter (Hrsg.) 1992–2003: *Strafgesetzbuch, Leipziger Kommentar*, 11. Auflage, Ergänzungslieferung.
- Jackson, Robert 2005 [2000]: *The Global Covenant. Human Conduct in a World of States*, Oxford.
- Jessberger, Florian 2001: Prosecuting International Crimes in Domestic Courts: A Look Back Ahead, in: *Finnish Yearbook of International Law* 12, 281–304.
- Jessberger, Florian 2007: Universality, Complementarity and the Duty to Prosecute Crimes Under International Law in Germany, in: Kaleck et al. 2007, 213–222.
- Kaleck, Wolfgang 2007: German International Criminal Law in Practice: From Leipzig to Karlsruhe, in: Kaleck/Ratner/Singelstein/Weiss 2007, 93–112.
- Kaleck, Wolfgang/Ratner, Michael/Singelstein, Tobias/Weiss, Peter (Hrsg.) 2007: *International Prosecution of Human Rights Crimes*, Berlin.
- Keller, Rainer 2006: Grenzen, Unabhängigkeit und Subsidiarität der Weltrechtspflege, in: *Goldammers Archiv* 2006, 25–37.
- Keohane, Robert O. 1997: International Relations and International Law: Two Optics, in: *Harvard International Law Journal* 38: 2, 487–502.
- Kokott, Juliane/Döring, Matthias et al. 2004: *Grundzüge des Völkerrechts*, Heidelberg.
- Koskeniemi, Martti 2007: The Fate of Public International Law: Between Technique and Politics, in: *Modern Law Review* 70: 1, 1–30.

- Koskenniemi, Martti* 2005: International law in Europe: Between Tradition and Renewal, in: *European Journal of International Law* 16: 1, 113–124.
- Koskenniemi, Martti* 2001: *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870–1960*, Cambridge.
- Löwe, Ewald/Rosenberg, Werner* 2001–2005: *Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz*, 25. Auflage, Berlin.
- Maduro, Miguel Poiares* 2003: Europe and the constitution: what if this is as good as it gets?, in: Weiler, J. H. H./Wind, Marlene (Hrsg.): *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, 74–102.
- Merkel, Reinhard* 1998: Universale Jurisdiktion bei völkerrechtlichen Verbrechen. Zugleich ein Beitrag zur Kritik des § 6 StGB, in: Lüderssen, Klaus (Hrsg.): *Aufgeklärte Kriminalitätspolitik oder Kampf gegen das Böse*, Band 3, Baden-Baden, 273–293.
- Niesen, Peter/Herborth, Benjamin* (Hrsg.) 2007: *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Frankfurt a. M.
- Onuf, Nicholas* 2002: Institutions, Intentions and International Relations, in: *Review of International Studies* 28: 2, 211–228.
- Paech, Norman* 1996: Rezension, in: *Kritische Justiz* 29: 2, 251–257.
- Pfeiffer, Gerd* (Hrsg.) 2003: *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz mit Einführungsgesetz*, 5. Auflage, München.
- Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein/Holtfort-Stiftung* (Hrsg.) 2005: *Strafanzeige J. Rumsfeld u. a., Dokumentation: Strafanzeige gegen den US-Verteidigungsminister Donald H. Rumsfeld u. a.*, 26–162, Berlin.
- Reus-Smit, Christian* 2003: Constructivism, in: Burchill, Scott et al. (Hrsg.): *Theories of International Relations*, Houndsmills, 188–212.
- Reus-Smit, Christian* 2001: The Strange Death of Liberal International Theory, in: *European Journal of International Law* 12: 3, 573–593.
- Reus-Smit, Christian* 1997: The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions, in: *International Organization* 51: 4, 555–589.
- Schmitt, Carl* 1994: *Das internationalrechtliche Verbrechen des Angriffskrieges und der Grundsatz „Nullum crimen, nulla poena sine lege“*, Berlin.
- Scott, Shirley V.* 2005: Identifying the Source and Nature of a State's Political Obligation Towards International Law, in: *Journal of International Law and International Relations* 1: 1–2, 49–60.
- Slaughter, Anne-Marie* 2005: Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform, in: *American Journal of International Law* 99: 3, 619–631.
- Slaughter, Anne-Marie* 2004: *A New World Order*, Princeton, NJ.
- Slaughter, Anne-Marie/Burke-White, William* 2002: An International Constitutional Moment, in: *Harvard International Law Journal* 43: 1, 1–21.
- Tilly, Charles* 1984: *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York, NY.
- Tully, James* 2002: The Unfreedom of the Moderns in Comparison to their Ideals of Constitutionalism and Democracy, in: *Modern Law Review* 65: 2, 204–228.
- Tully, James* 1995: *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge.
- Walker, Neil* 2002: The Idea of Constitutional Pluralism, in: *The Modern Law Review* 65: 3, 317–359.
- Weiler, J. H. H.* 1999: *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*, Cambridge.
- Weiler, J. H. H./Paulus, Andreas* 1997: The Structure of Change in International Law or Is There a Hierarchy of Norms in International Law?, in: *European Journal of International Law* 8, 545–565.
- Wiener, Antje* 2007: The Dual Quality of Norms and Governance beyond the State: Sociological and Normative Approaches to Interaction, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 10: 1, 47–69.

- Wiener, Antje* 2006: Constructivist Approaches in International Relations Theory: Puzzles and Promises, in: *ConWEB Webpapers 2006/05*.
- Werle, Gerhard* 2003: *Völkerstrafrecht*, Tübingen.
- Werle, Gerhard* 2000: *Völkerstrafrecht und geltendes deutsches Strafrecht*, in: *Juristenzeitung* 55, 755–760.
- Werle, Gerhard* 1999: Anmerkungen zu BGH 3 StR 215/98 vom 30.4.1999, in: *Juristenzeitung* 41, 1181–1184.
- Wolf, Klaus Dieter* 1999: The New Raison d'État as a Problem for Democracy in World Society, in: *European Journal of International Relations* 5: 3, 333–363.
- Zangl, Bernhard* 2001: Bringing Courts Back In. Normdurchsetzung im GATT, in der WTO und der EG, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7: 2, 49–80.
- Zürn, Michael/Checkel, Jeffrey* 2005: Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State, in: *International Organization* 59: 4, 1045–1079.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Erhardt, Matthias/Radtke, Katrin* 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, i. E.