

## Internationales Recht und internationales Unrecht - Teil I: S. Milosevic und Den Haag

Völkerrecht gehört so zu den Dingen, zu denen die meisten Menschen eine Meinung haben, einfach weil in den Bereich des Völkerrechts Dinge fallen, zu denen Menschen, die sich den Luxus von Meinungen erlauben, gerne Meinungen haben: Krieg, Frieden, internationale Sicherheit, Völkermord, Herrschaft, Menschenrechte und so weiter.

Nicht alles davon hat traditionell seinen Platz im Völkerrecht. Herkömmlicherweise besetzten Völkerrecht und Völkermord eher parallel zueinander liegendes Terrain, ohne dass das Völkerrecht eine Aussage zur (Un-)Rechtmäßigkeit des Völkermords getroffen hätte. Dies war eine Folge des in seinem Umfang allerdings kaum greifbaren "Souveränitätsdogmas", welches das Völkerrecht über weite Strecken beherrscht. Heute ist das mindestens ein wenig anders, wobei die Frage, inwiefern das eine ausschließlich begrüßenswerte Entwicklung sein mag, hier nicht beantwortet werden kann. Eine Folge dieser Entwicklung jedenfalls ist, dass es in Den Haag und Arusha zwei "Internationale Tribunale" gibt, die sich mit Verbrechen beschäftigen, deren Ausmaß und Auswirkungen so bedeutend sein sollen, dass sie eine internationale Reaktion rechtfertigen. Beide Tribunale, denen jeweils ein klar umrissenes und damit auch limitiertes Aufgabenfeld zugewiesen ist, verdanken ihre Existenz Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, der unter Kapitel VII der UN-Charta berechtigt ist, die "notwendigen Maßnahmen" zur Erhaltung der internationalen Sicherheit und des Friedens zu ergreifen.

Bis Mitte der neunziger Jahre wäre kaum jemand auf die Idee gekommen, eine solche Maßnahme könnte auch die Errichtung eines internationalen Strafgerichtes sein, errichtet in der Absicht, jene zu bestrafen, die verantwortlich sein sollen für sog. "Crimes Against Humanity" (um eine Übersetzung des Wortes "Humanity" zu vermeiden - traditionell spricht man in Deutschland von "Verbrechen gegen die Menschlichkeit", eine Übersetzung die Hannah Arendt als "Understatement des Jahrhunderts" bezeichnet hat). Der Gedanke hat auch heute nicht nur Befürworter, er stößt sowohl auf eher reflexhafte als auch wohl überlegte Kritik - gerade weil auch dies zu den Dingen gehört, zu denen Menschen, die sich den Luxus von Meinungen erlauben, gerne eine Meinung haben. Dabei ist die Entwicklung hin zu einer an den Maßstäben eines Gesetzen orientierten Reaktion auf den (und dazu noch zahlreichen) Tod von Menschen keine besonders neue oder originelle. Neu, originell vielleicht gar, ist nur die Entschlossenheit mit der in erster Linie im Falle des auseinanderbrechenden Jugoslawiens diese Entwicklung in die Errichtung eines Gerichtshofes mündete.

Von nicht wenigen als ein Schritt in eine richtige Richtung gefeiert, ist die Existenz dieses Gerichtshofes manchen doch ein Dorn im Auge, und so fehlt es nicht an Kritik. Eine Variante, in der diese Kritik vorgetragen wird, geht selten über ein "das darf ja wohl nicht wahr sein!" hinaus und fragt womöglich noch, woher denn

bitte der UN-Sicherheitsrat das Recht nehme, einfach mal ein Gericht zu gründen. Die Antwort hierauf lässt sich jedoch, wie bereits angedeutet, der UN-Charta entnehmen. Nun ist die Annahme, die Gründung eines Gerichtshofes könne eine "notwendige" Maßnahme in diesem Sinne sein vielleicht in der Tat nicht besonders nahe liegend. Aber sie ist nicht ausgeschlossen - und nur darauf kommt es (rechtlich gesehen) an. Strafrecht als Instrument der Befriedung ist (auf nationaler Ebene) sogar ein eher traditioneller Ansatz, einer der zu seiner Legitimierung sich auf den Strafzweck der Generalprävention beruft. Ob dieser Ansatz letztlich erfolgreich sein wird, ja, ob er zum "richtigen" Ergebnis führt, steht auf einem anderen Blatt. Doch was man unter anderem noch heute von Kelsen lernen kann,<sup>1</sup> ist, dass juristisch gesehen die Kategorien "richtig" und "falsch" wenig aussagefähig sind, denn es kommt auf die Übereinstimmung mit dem Recht an, also auf die Rechtmäßigkeit, nicht die "Richtigkeit". Die Rechtmäßigkeit aber gründet sich hier auf die UN-Charta: Einen völkerrechtlichen Vertrag, dem inzwischen so ziemlich alle Staaten dieser Welt beigetreten sind, vor allem aber, und das ist hier entscheidend, das ehemalige Jugoslawien und auch seine Nachfolgestaaten. Insofern muss auch eine gegen das Tribunal gerichtete Kritik, mit ihr werde die Entscheidung der (ehemals) jugoslawischen Bevölkerung ignoriert, die eigenen Machthaber, Generäle, Lageraufseher nicht oder kaum vor Gericht zu stellen, fehlgehen. Es fehlt gerade nicht an einer Legitimierung dieser Entscheidung (wie dies von den Kritikern unterstellt wird), da die jeweils gewählten Regierungen sich der UN-Charta unterworfen haben und damit auch den Entscheidungen des Sicherheitsrates. Gewiss, eine reichlich formale Argumentation. Aber: Recht ist eben zu einem nicht gerade geringen Teil eine formale Angelegenheit. Auch daraus erwächst die Autorität des Rechts.

Der bei weitem bekannteste Angeklagte, gegen den derzeit vor dem Tribunal in Den Haag verhandelt wird, ist Slobodan Milosevic, der ehemalige Staatspräsident Jugoslawiens. Allerdings ist dieser Prozess einer unter vielen, derzeit laufen noch Verhandlungen gegen neun weitere Angeklagte. 32 Angeklagte sind bislang vom Tribunal schuldig gesprochen worden, 15 dieser Entscheidungen sind rechtskräftig. Von den Verurteilten haben fünf ihre Strafen bereits abgesessen und sind wieder in Freiheit. 42 Angeklagte befinden sich derzeit im Gewahrsam des Tribunals. Gegen weitere 23 wurde bereits öffentlich Anklage erhoben, doch befinden sich diese noch auf freiem Fuß. Gegen Auflagen wurden weitere 11 Angeklagte bislang vorläufig freigelassen. 5 Angeklagte wurden vom Gericht von allen Vorwürfen freigesprochen. Insofern ist die bisweilen spürbare, vor allem in Serbien verbreitete Vermutung, die Erhebung der Anklage sei bereits eine (Vor-) Verurteilung, nicht ohne weiteres haltbar. Ob allerdings eine realistische Chance besteht, dass Milosevic nicht zu einer hohen Freiheitsstrafe verurteilt wird, darf wohl bezweifelt werden. Denn Recht ist eben nicht *nur* eine formale Angelegenheit. Egal, wie oft Positivisten dies behaupten mögen, wie vehement Gerichte ihre Unabhängigkeit betonen: Einflüs-

---

<sup>1</sup>Kelsen, Hans; Staats- und Verwaltungsrechtler, Rechtsphilosoph. Schöpfer der österreichischen Bundesverfassung von 1920. Wurde 1933 auf Grund seiner jüdischen Abstammung seiner Professur in Köln enthoben und emigrierte 1940 in die USA, wo er bis in die 1960er lehrte. Berühmt ist Kelsen vor allem als Begründer der Reinen Rechtslehre", einer streng positivistischen Rechtsphilosophie.

se von außen bestimmten die Rechtsfindung, die Rechtsprechung. Und nicht immer sind die prozessualen Regelungen hinreichend, diesen Einfluss gering zu halten. Besonders augenscheinlich wird dies beim Prozess gegen Milosevic.

Schon die grundsätzliche Ausrichtung des Prozesses weist darauf hin: Bei der Rechtsfindung geht es darum, individuelle Verantwortung nachzuweisen. Das Dilemma aber ist, dass Milosevic wenn überhaupt, dann nur abgeleitete Verantwortung nachgewiesen werden kann. Diese lässt sich schon in militärischen Zusammenhängen nicht immer so leicht nachweisen, wie man das vielleicht meinen möchte, in politischen noch viel weniger. Gerade weil die Verantwortung Milosevics für die Toten des im- oder auch ex-plodierenden ehemaligen Vielvölkerstaates Jugoslawien sich nur aus dem Gesamtzusammenhang ergeben kann, läge es eigentlich nahe, zum Prozessgegenstand die gesamte Historie des Untergangs dieses Staates zu machen. Dies jedoch geschieht nicht. Im Gegenteil: Im Rahmen der bisweilen beinahe absurde anmutenden Wortgefechte zwischen dem sich selbst verteidigenden Angeklagten Milosevic, dem Gericht, der Anklage und den Zeugen, äußerte der Vorsitzende Richter schon seine Ansicht, nach der "die Geschichte" hier nicht relevant sei, denn es gehe schließlich nur um die Milosevic konkret zu machenden Vorwürfe. So nachvollziehbar das Bestreben eines Richters auch sein mag, die Verhandlungen frei von weitschweifenden Betrachtungen über politische Zusammenhänge in der Welt zu halten, so stellt sich doch die dringende Frage, ob dieser "klassisch juristische" Ansatz in einem Prozess, der ohne Zweifel einen gewissen Ausnahmecharakter hat, noch seinen Platz hat. Wer den Verhandlungen gegen Milosevic auch nur einige Zeit beiwohnt, wird sich die Frage stellen, ob hier nicht der Punkt erreicht ist, an dem die Wahrheitsfindung mit juristischen Mitteln ihren Dienst versagen muss, an dem die juristisch vielleicht notwendige Beschränkung auf einen wie auch immer definierten "unmittelbaren" Zusammenhang nur eine verzerrte Abbildung wird produzieren können.

Diese Frage wird umso drängender, als es im Prozess gegen Milosevic zunächst um die Vorgänge im Kosovo ging und Milosevic nachvollziehbarer Weise darauf aus war, den NATO-Staaten eine Verantwortung für die Flüchtlingsströme und die Toten aufzubürden. Nicht nur, dass dies vom Gericht als für die Verhandlung insgesamt nicht relevant angesehen wird (ein Standpunkt, den man, in gewissen Grenzen, auch teilen kann: Die Mit-Verantwortung anderer schliesse eine individuelle Verantwortung Milosevics nicht aus), nein, in einer der schwärzesten Stunden des Tribunals hat die Anklägerin entschieden, den NATO-Einsatz nicht weiter auf seine Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht zu überprüfen. Wird das Handeln Milosevics also einer strafrechtlichen Prüfung unterzogen, so gilt das für das seiner Gegner nicht. Die Begründung dieser Entscheidung ist eine totale juristische Bankrotterklärung und geeignet, manche Leser der Verzweiflung ein wenig näher zu bringen. Grob zusammengefasst lautet dieses Ergebnis der Vorermittlungen, die ein von der Anklagebehörde eingesetztes Komitee - ohne eigene Ermittlungen vor Ort wohl gemerkt, nur auf Grundlage der Auswertung von Ermittlungen anderer - durchführte: In den Fällen, da eine Rechtswidrigkeit einzelner NATO-Aktionen möglich erscheint, ist

es nicht gelungen, die Fakten mit hinreichender Eindeutigkeit zu ermitteln, in den Fällen, da die Fakten mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden konnten, ist die Rechtslage zu unklar. Wie man bei diesem Ergebnis auf den Gedanken kommen kann, die Akten zu schließen und zur Tagesordnung überzugehen, anstatt weiter zu ermitteln, erschließt sich dem informierten Beobachter vielleicht eher, wenn man anfängt darüber nachzudenken, wie das Tribunal eigentlich finanziert wird. Überzeugender wird die Entscheidung dadurch nicht.

Der Prozess gegen Milosevic ist glücklicherweise (?) nicht repräsentativ für die Arbeit des Tribunals. Die Mittel der juristischen Wahrheitsfindung sind eben durchaus geeignet, einzelne Sachfragen zu beantworten. Es lässt sich mit Hilfe von Zeugenaussagen, Indizien, Dokumenten, Gutachten sehr wohl individuelle Verantwortung nachweisen. Der General, dem die Verantwortung für seine Soldaten übertragen wurde, den Zeugen vor Ort gesehen haben, kann sich nicht darauf berufen, seine Soldaten hätten seine Befehle nicht beachtet, wenn er diese dafür nicht bestraft hat. Der Lageraufseher kann sich nicht darauf berufen, Vergewaltigungen seien auf Befehl von oben geschehen. Was in Zusammenfassungen wenig greifbar klingt, beruht auf gerichtlich festgestellten Sachverhalten, die individualisierte Taten zum Gegenstand haben. Einzelne Vergewaltigungsoffer haben vor Gericht ausgesagt, Täter identifiziert. Es sind diese Fälle, die bei aller berechtigten Kritik an der Arbeit des Tribunals, für eine gewisse moralische, aber auch rechtliche Autorität sorgen. Die Aufgabe ist es auch, den Opfern eine Stimme zu geben. Dies kommt sowohl in den Entscheidungen des Tribunals als auch in den einzelnen Verhandlungen immer wieder zum Ausdruck. Den Zeugen, den eigentlichen "Helden" einer internationalen Strafgerichtsbarkeit, wird gedankt, ihre schwere Situation, die Qualen der Vergangenheit wieder aufleben zu lassen, gewürdigt. Und wo es um individualisierbare Taten geht, wird dann auch "Recht" gesprochen, wenn es ans Urteilen geht. Dass dies im Falle von Milosevic in überzeugender Weise ähnlich sein wird, erscheint eher zweifelhaft. Denn es sollte klar sein, dass moralische Empörung nicht ausreicht, ein juristisches Urteil zu begründen. Ob aber der Prozess gegen Milosevic mehr als nur die Kanalisierung moralischer Empörung ist, bleibt abzuwarten. Strafrechtliche Verantwortung jedenfalls hat sich auf mehr als ein reflexhaftes "Aber irgendeiner muss der Böse sein" zu stützen. Dies umso mehr, je ungewöhnlicher die Vorwürfe, die Umstände, unter denen diese Vorwürfe untersucht werden, sind. Und da ist der Prozess gegen Milosevic schon ein bemerkenswertes Ausnahmeverfahren. (Kurze Anmerkung: Dies allerdings nicht, weil Milosevic der erste (ehemalige) Staatspräsident wäre, der im Zeitalter der UN-Charta wegen Völkermords angeklagt ist. Nein, der ehemalige Präsident Rwandas wurde bereits vom Tribunal in Arusha wegen Völkermords verurteilt. Aber Fakten und Verantwortlichkeit im Hinblick auf den Genozid in Rwanda sind von weitaus größerer Eindeutigkeit als im Hinblick auf die Geschehnisse im ehemaligen Jugoslawien.)

Prozesse gegen (ehemalige) Staatsoberhäupter waren für das traditionelle Völkerrecht mehr oder weniger undenkbar. Zum einen weil sie für ihr (politisches) Handeln uneingeschränkt Immunität besaßen, zum anderen weil schon grundsätzlich der Um-

gang von Herrschern mit ihren Untertanen vom Völkerrecht nur sehr bedingt erfasst wurde. Das Völkerrecht entwickelte sich aus dem Verhältnis der Staaten zu einander, und ist insofern deswegen nur denknotwendig "über" den Staaten, als dass man eine Rechtsordnung, die zwei im Verhältnis zueinander auf gleicher Stufe stehende Subjekte in gleicher Weise verpflichtet, nicht auf eben dieser Stufe anordnen kann. Die Frage aber, ob der Staat durch das Völkerrecht zum Staat wurde, oder das Völkerrecht erst durch die Staaten zu existieren begann, ist die Frage nach der Henne und dem Ei. Jegliche Modell-Versuche werden an dieser Stelle nebulös und unübersichtlich, doch kann man ohne sich allzu sehr zu verrenken sagen, dass sich das Völkerrecht aus den Bräuchen entwickelt hat, die Staaten bzw. deren Staatsoberhäupter im Umgang miteinander pflegten. Insofern wird auch deutlich, dass die deutsche traditionelle Bezeichnung "Völkerrecht" mindestens irreführend ist, denn um "Völker" ging es bei diesem Recht ursprünglich bestenfalls nebenbei. Man macht denn gemeinhin auch eine schlampige Übersetzung aus dem Lateinischen für die deutsche Bezeichnung dessen, was allgemein als "internationales Recht" bezeichnet wird, verantwortlich.

Der Weg hin zu einem Recht, in dem die Staaten den Menschenrechten verpflichtet werden, die Staatsoberhäupter für Verstöße persönlich haftbar sind, erscheint auf den ersten Blick verheißungsvoll. Aber schon der Prozess gegen Milosevic macht deutlich, dass zwar die Verbrechen vielleicht live bei CNN zu sehen sind, jedoch Verantwortung nicht so leicht nachweisbar ist. Das Problem, das sich der weiteren Entwicklung eines Völkerrechts unter der Herrschaft der Menschenrechte stellt, ist, dass es sich bei den Menschenrechten um ein höchst variables moralisches Konzept handelt, dessen Umwandlung in justitiable Rechte bislang bestenfalls begonnen wurde. Gerichte wie das Tribunal in Den Haag, aber auch der neue Internationale Strafgerichtshof, stehen bei aller Notwendigkeit, eine inter- oder supranationale Antwort mit den Maßstäben des Rechts auf die Verbrechen unserer Zeit zu finden, in der Gefahr, den zweiten Schritt vor dem ersten zu tun. Als Bestandteil einer nur in Bruchstücken bestehenden internationalen Ordnung, ist auch die rechtliche Wahrheits- und Urteilsfindung durch solche Gerichte wenig mehr als Stückwerk.

*marks, 03.02.2003*