

Nationales Recht und internationale Wirkung

Dass wir allein durch unsere Anwesenheit auf dieser Erde einer von Menschen geschaffenen Rechtsordnung unterworfen sind, ist eine Banalität. Man mag sich dieser Rechtsordnung entziehen wollen, man mag sie ignorieren, bekämpfen wollen gar, im Ernstfall wird die Staatsmacht ihren Anspruch auf Beachtung der Rechtsordnung durchzusetzen suchen. Und in den meisten Fällen wird es gelingen, denn die Möglichkeiten, sich der Staatsmacht zu entziehen sind bekanntlich begrenzt: In letzter Konsequenz sorgen eine Reihe von Auslieferungsabkommen dafür, dass der alte Juristenspruch, wonach die Nürnberger keinen hängen, es sei denn, sie hätten ihn denn, nicht ins Leere läuft. Allerdings bestehen solche Auslieferungsabkommen nicht zwischen allen Ländern, was jedoch nicht notwendigerweise einen Schutz vor Strafverfolgung oder Haft bedeuten muss. Denn regelmäßig lassen es sich die Staaten bei einer Reihe von Delikten nicht nehmen, einen staatlichen Strafanspruch auch dort zu reklamieren, wo eine Straftat keinen wie auch immer gearteten Bezug zum jeweiligen Inland aufweist. Dieses sog. Weltrechtsprinzip wird für den durchschnittlichen Zeitungsleser wohl nur in Ausnahmefällen sichtbar, so insbesondere bei der publikumswirksamen Verfolgung von Völkermord.

Bis vor kurzem stand das Verbrechen des Völkermords als erstes in einer Liste von Straftaten, für die das deutsche Strafrecht Geltung beansprucht, auch wenn die Tat im Ausland begangen wurde und kein Deutscher unter den Opfern war bzw. ist. Diese Liste, die sich in § 6 des Strafgesetzbuches (StGB) findet, umfasst Taten wie Kernenergie-, Sprengstoff- und Strahlungsverbrechen, Angriffe auf den Luft- und Seeverkehr, Menschenhandel, Geld- und Wertpapierfälschung, aber auch so spezielle Delikte wie den Subventionsbetrug oder so weit gefasste Tatbestände wie den unbefugten Vertrieb von Betäubungsmitteln. Der Völkermord ist mit Einführung des Völkerstrafgesetzbuches (VStGB) im letzten Jahr aus dieser Liste gestrichen worden, da § 1 VStGB bestimmt, dass das Gesetz für alle Taten gelten soll, auch wenn sie im Ausland begangen worden sind und keinen Bezug zum Inland aufweisen. Diese Entwicklung stellt insofern eine bemerkenswerte dar, als damit jedenfalls theoretisch eine Hürde eingerissen wurde, die zuvor in mühsamer Kleinarbeit aus - so darf man vermuten - praktischen Erwägungen von der deutschen Rechtsprechung aufgebaut worden war. Denn die Möglichkeit, deutsches Strafrecht auf Völkermord anzuwenden und bei entsprechenden Verdachtsmomenten mithin auch ermittelnd tätig zu werden, bestand auch schon unter der alten Regelung des § 6 StGB in seiner damaligen Fassung. Diese Möglichkeit war durch die Rechtsprechung jedoch in ihrer Anwendung eingeschränkt worden, in dem das Erfordernis eines "legitimierenden Anknüpfungspunktes" geschaffen wurde, Dieser "Anknüpfungspunkt" sollte entgegen der eigentlich eindeutigen gesetzlichen Regelung nur dort bestehen, wo zwischen zu untersuchendem Fall und deutschem Staat oder Staatsgebiet eine besondere Verbindung bestand (BGH – Ermittlungsrichter, NJW 1994, S. 232; BGH, NSTZ 1999, S. 236). Vom rechtlichen Standpunkt ist dieses Erfordernis kaum überzeugend (vgl. die Kritik aus völkerrechtlicher Sicht von *Ambos/Wirth*, *Genoci-*

de and War Crimes in the Former Yugoslavia Before German Criminal Courts, in: Fischer/Kreß/Lüder (Hrsg), *International and National Prosecution of Crimes Under International Law*, Berlin 2001, S. 779 ff.) und die neue Regelung des VStGB macht diese Rechtsprechung für die Zukunft auch bedeutungslos (vgl. Werle, *Konturen eines deutschen Völkerstrafrechts*, JZ 2001, S. 890). Ob das damit vermutlich erhoffte politische Signal des vorbehaltlosen Bekenntnisses Deutschlands zur Verfolgungswürdigkeit der schlimmsten Verbrechen in der Praxis entsprechende Umsetzung finden wird, ja, ob solcherlei Umsetzung erwünschenswert sein mag, darf dabei allerdings bezweifelt werden. Dieses Signal wird darüber hinaus durch eine prozessuale Regelung abgeschwächt, die es der zur Ermittlung berufenen Staatsanwaltschaft ermöglicht, im konkreten Fall untätig zu bleiben. Denn dass das politisch gewollte Signal unter Umständen für erhebliche Schwierigkeiten sorgen kann, die gerade nicht gewollt sind, das zeigt zunächst die belgische Erfahrung mit dem dortigen Bekenntnis zur Zuständigkeit belgischer Gerichte für schwerste Verbrechen (wie Völkermord oder die Verbrechen gegen die "Menschlichkeit" – so die wenig glückliche deutsche Übersetzung für "Crimes Against Humanity") nach dem Weltrechtsprinzip. Die weit reichenden außenpolitischen Schwierigkeiten, die Belgien sich mit diesem Bekenntnis einhandelte, sind insbesondere an den angespannten diplomatischen Beziehungen mit den USA oder Israel ablesbar. Die Besonderheit der belgischen Situation bestand nicht zuletzt darin, dass das Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung Verfahren gegen Angeklagte ermöglichte, die vor Gericht durch Abwesenheit glänzen, Verfahren *in absentia* mithin. Aber außenpolitischer Druck hat inzwischen dazu geführt, dass das Gesetz entschärft wurde. Der neben der Verurteilung von vier Personen wegen ihrer Beteiligung am Völkermord in Ruanda einzige "zählbare" Erfolg, den das Gesetz bislang – über die außenpolitischen Schwierigkeiten hinaus – zeitigte, war die Niederlage Belgiens vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag in dem Verfahren um die Verhaftung eines ehemaligen Außenministers der Demokratischen Republik Kongo. Belgien hatte einen Haftbefehl gegen Abdulaye Yerodia Ndombasi erlassen, um ihm wegen des Verdachts von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die "Menschlichkeit" den Prozess zu machen. Der IGH, das Rechtssprechungsorgan der Vereinten Nationen, verurteilte Belgien zur Rücknahme des Haftbefehls, da der ehemalige Außenminister auf Grund von Völkergewohnheitsrecht Immunität gegenüber solchen Verfahren genieße (<http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iCOBE/iCOBEframe.htm>¹). Das mutmaßlich beabsichtigte Ziel, einen spürbaren Beitrag zur Verfolgung von extremem Unrecht zu leisten, hat der belgische Ansatz in geradezu spektakulärer Weise verfehlt. Demonstriert wird auf diese Weise einmal mehr, dass Strafrecht unter dem politischen Vorbehalt seiner Anwendung steht. Das macht Strafrecht nicht per se zu einem politischen Recht (jedenfalls nicht in einem nennenswerten Sinne), es zeigt viel mehr die Grenzen auf, die der Wirkungskraft von "Recht" als regulierendem Faktor aus politischen, aus faktischen Gründen gesetzt sind. Recht folgt anderen Maßstäben als die Politik, eine weitere Banalität, die jedoch nicht oft genug betont werden kann. Recht lässt sich für politische Zwecke ohne Zweifel instrumen-

¹<http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iCOBE/iCOBEframe.htm>

talisieren, aber die Berechenbarkeit solcher Bestrebungen ist jedenfalls dann nicht gewährleistet, wenn deren Wirksamkeit über die Grenzen des eigenen Landes hinausgehen soll. Man sieht daran, dass die Interdependenz der Staatengemeinschaft der internationalen Wirkung nationalen Rechts ebenso Grenzen setzt, wie sie deren Voraussetzung ist. Eine Folge davon ist, dass das Legalitätsprinzip, das etwa dem deutschen Strafrecht "an sich" ohne Einschränkung zu Grunde liegt, im internationalen Bereich nur eingeschränkt Anwendung findet. Das folgt faktischen, aber eben auch politischen Erwägungen: Es reicht nicht aus, dass hinreichend Anzeichen für das Vorliegen einer strafbewehrten Tat gegeben sind, es muss viel mehr auch erkennbar sein, dass eine Strafverfolgung Erfolg verspricht und nicht mehr Schaden anrichtet, als es bei Untätigkeit vielleicht der Fall wäre. Dementsprechend ist in Deutschland mit dem Völkerstrafgesetzbuch auch eine neue Regelung der Strafprozessordnung (StPO) erlassen worden. Nach dem neuen § 153f StPO kann die Staatsanwaltschaft in einer Reihe von Fällen von der Verfolgung einer Tat absehen. Das Gesetz bietet hier nur eine Auflistung von möglichen Gründen für ein Absehen von der Verfolgung an, die weder abschließend noch zwingend ist. Damit ist der von der Rechtsprechung zum alten Recht als Verfolgungsvoraussetzung konstruierte "legitimierende Anknüpfungspunkt" zum Ausgangspunkt einer Ermessensentscheidung der Ermittlungsbehörde geworden, die dazu berufen ist, die im Einzelfall äußerst politische Entscheidung zu treffen, ob von einer Strafverfolgung abzusehen ist oder nicht. Mal ganz abgesehen von der Frage, ob diese Entscheidungsbefugnis damit an der richtigen Stelle ist, muss man sich fragen, ob eine solche Möglichkeit (von der man annehmen darf, dass sie in der Praxis für eher wenig Probleme sorgen wird, einfach weil das Gesetz der Ermittlungsbehörde recht weit gehende Möglichkeiten gibt, von der Ermittlung abzusehen), so offensichtlich sie auch dazu geeignet ist, eine Ungleichbehandlung von Tätern und Opfern nach politischen Gesichtspunkten zu ermöglichen, nicht im Ergebnis unausweichlich ist: Effektive Strafverfolgung wird so zwar nicht im Sinne einer Einzelfallgerechtigkeit garantiert, aber die Erfahrung insbesondere Belgiens lehrt, dass die nationalen Möglichkeiten in dieser Hinsicht eh begrenzt sind. Mit guten Gründen, wie man vielleicht anfügen sollte.

Ein Beispiel für die Erkenntnis, dass der internationalen Wirkung nationalen Rechts nicht nur in rechtlicher Hinsicht Grenzen gesetzt sind, ist auch das berüchtigte Helms-Burton-Gesetz der USA, der "Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act" von 1996. Das Gesetz sieht eine Reihe von Vorschriften vor, mit denen kubanische Handelsbeziehungen mit dem Ausland erschwert, wenn nicht gar verhindert werden sollen. Es wirkt dabei in mehrere Richtungen: Einmal sollen Staatsangehörige der Vereinigten Staaten und ihr Eigentum vor den Wirkungen der Enteignung ehemals in amerikanischem Besitz befindlichen Eigentums geschützt werden, in dem diesbezüglich jeglicher Handel verboten wird. Zum anderen soll auf diese Weise das kubanische Volk dabei "unterstützt" werden, Freiheit und Wohlstand wiederzugewinnen. Das Gesetz verfolgt letztlich wenig mehr als das politische Ziel, der Regierung Fidel Castros das Leben schwer zu machen. Es führt damit die amerikanische Blockade-Politik gegenüber Kuba fort und hebt diese, jedenfalls potentiell, auf ein neues Level, da das Gesetz die Möglichkeit vorsieht, auch ausländische

Staatsangehörige, die unter Verstoß gegen die Bestimmungen des Helms-Burton-Gesetzes mit Kuba Handel treiben, rechtlich zu belangen. Gerade diese Bestimmungen sind es, die international auch auf die schärfste Kritik gestoßen sind, so scharfe Kritik sogar, dass die entsprechenden Vorschriften bislang nicht in Kraft getreten sind. Viel mehr hat Präsident Clinton, der dem Gesetz ursprünglich ablehnend gegenüberstand, seinen Widerstand seinerzeit jedoch nach dem Abschuss eines exil-kubanischen Flugzeugs durch Kuba aufgab, nach Verabschiedung des Gesetzes diese Vorschriften direkt ausgesetzt. Diese Suspendierung wird seitdem im vorgeschriebenen Abstand von sechs Monaten jeweils erneuert, auch von Präsident Bush. Die amerikanische Regierung reagiert damit wohl auf die Kritik, die dem Gesetz von internationaler Seite entgegengebracht wird, auch wenn der politische Paukenschlag gegen Kuba sicher weiterhin gewollt ist. Aber eine Regelung, die geeignet ist, Handlungen ausländischer Staatsangehöriger mit Strafe zu belegen, obwohl diese keine faktische Beziehung zu den Vereinigten Staaten aufweisen und auch nicht außerhalb eines wie auch immer gearteten internationalen Konsens stehen (hier könnte man bspw. den entscheidenden Unterschied zu Regelungen ansiedeln, die das Weltrechtsprinzip im Hinblick auf Völkermord zur Anwendung bringen wollen), stellt einen derartigen Fremdkörper im internationalen Rechtsverkehr dar, dass selbst die USA offensichtlich nicht gewillt sind, die aus (so darf man vermuten) innenpolitischen Erwägungen zu Recht gewordene Regelung auch zur Anwendung zu bringen. Dabei (so muss man vermuten) sind es weniger rechtliche Erwägungen, die diese Entscheidung begünstigen, als solcher politischer Natur. Denn rechtlich gesehen stand das Vorhaben von vornherein auf verlorenem Posten.

Rechtlich gesehen ist nämlich der Anwendung des Weltrechtsprinzips, also der Anwendbarkeit nationalen Strafrechts auf internationale Sachverhalte eine theoretisch klare, praktisch allerdings eher ungenaue Grenze gesetzt. Nur bestimmte Rechtsgüter, die durch eine hinreichend einheitliche Völkerrechtspraxis als völkerrechtlich geschützt anerkannt werden können, sollen und dürfen die Staaten durch nationale Gesetze auch dort schützen, wo jene Umstände nicht vorliegen, nach denen ihnen "normalerweise" die Kompetenz zur Rechtsetzung verliehen ist. Normalerweise ist der staatliche Strafanspruch zunächst gebietsbezogen, d.h. ein Staat ahndet jene Verstöße gegen seine Rechtsordnung, die auf seinem Staatsgebiet begangen werden. Darüber hinaus sind die Staaten berechtigt, solche Taten zu bestrafen, die von oder gegen seine(n) Staatsangehörigen im Ausland begangen werden. Es ist vom völkerrechtlichen Standpunkt her auch grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass Staaten von Ausländern im Ausland begangene Taten ahnden, sofern sich diese gegen besonders eng mit dem Staat verknüpfte Rechtsgüter richten. Schließlich ist es auch zulässig, in besonderen Fällen Ausländer für eine im Ausland begangene Tat wegen Nichttahnung am Begehungsort zu bestrafen, vorausgesetzt der Ausländer befindet sich nun im Inland. Die entsprechenden Regelungen für das deutsche Strafrecht finden sich in § 7 StGB. Darüber hinaus ist einer Anwendbarkeit des nationalen Strafrechts durch die Grenzen der nationalen Souveränität "an sich" eine Grenze gesetzt, deren Durchbrechung wiederum durch das Weltrechtsprinzip (treffender wohl: Universalitätsprinzip oder Weltrechtspflegeprinzip) gerechtfertigt werden

kann. Voraussetzung dafür aber ist, dass im Einzelfall das zu schützende Rechtsgut durch das Völkerrecht als ein nach dem Universalitätsprinzip durch nationales Recht schutzfähiges Recht anerkannt worden ist. Man begegnet hier dem Spannungsverhältnis zwischen dem Völkerrecht und seiner traditionellen Grundlage, der Souveränität der Staaten, in exemplarischer Form. Wie man nahezu überall lesen kann, garantiert das Völkerrecht diese Souveränität und verbietet die Einmischung in die "inneren Angelegenheiten" der Staaten. Diese Aussage ist jedoch, salopp formuliert, so schön und gut, wie sie nichts sagend ist. Denn mit ihr wird gerade nicht mitgeteilt, welches diese "inneren Angelegenheiten" sein sollen – im Gegenteil: Im Grunde kann man, macht man mit dem Sinngehalt der Aussage ernst, ihr entnehmen, dass die Frage, welche Angelegenheiten als "innere Angelegenheiten" des Staates diesem vorbehalten sind, sich nach dem Völkerrecht beurteilt, es also gerade vom Völkerrecht abhängt, was *noch* "innere Angelegenheit" des einzelnen Staates ist. Damit ist gerade keine scharfe Trennung mehr möglich, ist die Entwicklung dessen, was durch das Völkerrecht geregelt wird, doch offensichtlich ständig im Fluss. Nationale Souveränität als Schutzpanzer funktioniert daher auch schon lange nur noch in faktischem Sinne, nicht in rechtlichem: Wo die Macht vorhanden ist, sich der völkerrechtlichen Entwicklung zu widersetzen, bleiben auch auf Konsens beruhende Regelungen ohne Wirkung.

marks, 21.07.2003