

Wege aus dem Niemandsland

nehmer an UN-geführten oder -autorisierten Operationen von der Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs (IntStGH) ausnahm – hier setzte die Berufung auf Kap. VII voraus, daß der Rat bereits die abstrakte Möglichkeit der Strafverfolgung durch diesen als Bedrohung des Weltfriedens ansieht²².

Auch hinsichtlich der unter Art. 41 ergriffenen nichtmilitärischen Maßnahmen zeigte sich der Sicherheitsrat, der bis in die achtziger Jahre hinein lediglich in einigen wenigen Fällen Wirtschafts- oder Waffenembargos verhängt hatte²³, zunehmend innovativ, beschränkte er sich doch nicht nur auf tatsächliche Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens, sondern betätigte sich auch selbst in quasi-judizieller Funktion, indem er Feststellungen hinsichtlich der Verletzung völkerrechtlicher Normen und ihrer Rechtsfolgen traf²⁴. In mehreren Fällen richtete der Rat (quasi-)judizielle Unterorgane ein, so die Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (UNCC) für Schadensersatzforderungen auf Grund der irakischen Besetzung Kuwaits²⁵ sowie die beiden Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda²⁶. Eine Neuerung stellt ferner dar, daß die Sanktionen des Sicherheitsrats sich zunehmend auch gegen nichtstaatliche Akteure richten. Geschah dies zunächst nur indirekt, indem Staaten zur Auslieferung bestimmter mutmaßlicher Straftäter aufgefordert wurden²⁷, werden nunmehr nichtstaatliche Völkerrechtssubjekte²⁸ wie auch Einzelpersonen²⁹ zunehmend selbst Adressaten von Resolutionen.

Einen weiteren Höhepunkt in dieser Weiterentwicklung der Praxis des Rates unter Art. 41 der Charta stellen schließlich die bereits erwähnten abstrakt-generellen Regelungen dar, nämlich die Ausnahme aller UN-geführten oder -autorisierten Operationen von der Jurisdiktion des IntStGH durch die Resolutionen 1422 und 1487 sowie die abstrakte Verpflichtung aller Staaten zu bestimmten Maßnahmen hinsichtlich der Finanzierung des Terrorismus und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen in den Entschlüssen 1373 und nunmehr 1540.

Völkerrechtliche Relevanz dieser Übung

Diese ausgedehnte Praxis der Organe der Vereinten Nationen, ihre Befugnisse zunehmend weiter auszulegen, könnte ihrerseits Einfluß auf die Auslegung der entsprechenden Normen der Charta haben. Die Charta als Gründungsvertrag einer internationalen Organisation mit teilweise verfassungsartigem Charakter wird grundsätzlich dynamisch-evolutiv ausgelegt. Diese Auslegung verknüpft teleologische Argumente mit solchen der Systematik im weiteren Sinne³⁰.

Zum einen wird der Sicherstellung praktischer Wirksamkeit (effet utile) der auszulegenden Normen großes Gewicht beigemessen, zum anderen wird bei der Auslegung auch die Übung der Vertragsparteien bei Anwendung des Vertrags betrachtet. Diese Praxis war zwar ursprünglich nur Erkenntnisquelle hinsichtlich des Parteiwillens bei Vertragsschluß und damit eher der historischen Auslegung zuzurechnen, dient jedoch inzwischen – jedenfalls bei Gründungsverträgen internationaler Organisationen – dazu, den aktuellen Willen der Vertragsparteien zu ermitteln, und ermöglicht damit auch eine Weiterentwicklung des Vertrags. Somit kann also auch die Übung der Vertragsparteien bei der Anwendung der Charta Einfluß auf die spätere Auslegung dieses Gründungsvertrags ausüben.

– Tatsächliche Praxis

Insoweit stellt sich aber bereits die Frage nach der Intensität der maßgeblichen Praxis. Eine Analyse der oben genannten Resolutionen des Sicherheitsrats zeigt, daß dieser nur sehr selten abstrakte Gefahren unter Art. 39 behandelt beziehungsweise generell-abstrakte Regeln unter Art. 41 aufgestellt hat. Auf der Tatbestandsseite waren Anknüpfungspunkte für die erwähnten unter Kap. VII erlassenen Resolutionen vielmehr stets konkrete Konfliktsituationen. So stellten etwa die Einrichtung der UNCC und die Festlegung der irakisch-ku-

Die Bilder von der Mißhandlung irakischer Gefangener in Saddam Husseins ehemaligem Staatsgefängnis Abu Ghraib haben die Welt erschüttert. Das einem Gekreuzigten ähnliche Leidenbild des mit fingierten Elektrokabeln verdrahteten Mannes, der in völliger Verhüllung – und damit als Individuum verdinglicht – in aufgezwungener, statuenhafter Starre seine vermeintliche Hinrichtung abzuwenden versucht, wird sich ebenso in das kollektive Bewußtsein der Weltöffentlichkeit einprägen wie die entsetzlichen Bilder des 11. September 2001 aus den Vereinigten Staaten. Erzbischof Giovanni Lajolo, der Chefdiplomat des Vatikans, hat dieses und andere scheußliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die in Abu Ghraib begangen worden sind, sogar als einen größeren Schlag für die USA bezeichnet als die Anschläge vom 11. September. Mit der noch lange nicht aufgeklärten Folteraffäre von Abu Ghraib haben die USA sich gewissermaßen selber Gewalt angetan. Diese Gewalt konfrontiert die Führungsmacht des Westens mit sich selbst. »Jene Fotos, das sind wir«, so die »New York Times« in einem treffenden Kommentar.

Doch bedurfte es wirklich erst der Folterbilder aus Abu Ghraib, um der Welt die Augen dafür zu öffnen, was im Namen der Terrorismusbekämpfung an Verstößen gegen das Recht und die Grundpfeiler der Humanität alles geschehen kann? Ließ nicht bereits die Rhetorik vom »Krieg gegen den Terrorismus« und gegen die »Achse des Bösen« Schlimmes ahnen? Ist nicht bereits hier die Saat der Gewalt gelegt worden, die auf dem Weg nach Abu Ghraib aufging, wie es der Titel des unlängst vorgelegten Berichts »The Road to Abu Ghraib« der Menschenrechtsorganisation »Human Rights Watch« suggeriert? Hat sich die Regierung des Präsidenten George W. Bush nicht schon bei der Bekämpfung der Taliban und Al-Qaida-Aktivisten in Afghanistan oder bei der Auslösung des Krieges gegen Irak über geltendes Recht hinweggesetzt? Hätten nicht auch die Bilder der an Händen und Füßen gefesselten, mit Kapuzen verhüllten und dadurch zum Objekt degradierten Gefangenen in den Käfigen des »extra-territorialen« Internierungslagers Guantánamo auf Kuba denselben Aufschrei weltweiter Empörung auslösen müssen wie jetzt die Folterbilder aus Irak?

In der Tat ist es verfehlt, die Vorgänge in Abu Ghraib als Verfehlungen einzelner Sadisten oder sonstwie Verwirrter oder Irregeleiteter abzutun. Natürlich hat persönliches Fehlverhalten mitgespielt, vielleicht auch begünstigt durch den geradezu zynischen Umgang der verbliebenen Supermacht mit den Normen und Institutionen des Völkerrechts, und damit den Grundpfeilern der Weltordnung, die sie einst so maßgeblich durch ihre Präsidenten Woodrow Wilson und Franklin D. Roosevelt mitbegründet und gefördert hat. Jedoch liegt die Wahrheit tiefer. Immer deutlicher kristallisiert sich heraus, daß nach dem 11. September das Foltern dem Grunde nach von höchster Stelle angeordnet war. Die Befehlskette reichte offensichtlich bis hinauf in die Spitze der Regierung in Washington. Das ergibt vor dem Hintergrund der verfehlten Berufung auf den »Krieg gegen den Terrorismus« vermeintlich auch Sinn: Wenn der Gegner nicht sichtbar, ja nicht einmal bekannt ist, wenn die Gefahr in Raum und Zeit schwer identifizierbar und lokalisierbar ist, dann liegt es nahe, ihr mit »unkonventionellen« Mitteln der Informationsbeschaffung oder sonstwie präventiv zu begegnen. Zugleich mögen durch »Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe« (so der Titel der Anti-Folterkonvention der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1984) noch andere Ziele verfolgt werden, etwa die Abschreckung potentieller Täter.

Jedoch sind derartige Praktiken untersagt, ausnahmslos. Nichts, aber auch gar nichts kann Folter legitimieren. Die Folter macht

aus Menschen bloße Objekte mehr oder weniger grausamer Handlungen und verstößt damit gegen die Menschenwürde. Sie nimmt den Betroffenen jegliche Subjektivität und ist geeignet, ihre physische und psychische Integrität zu zerstören. Opfer von Folterungen, so sie denn überleben, sind zumeist für den Rest ihres Lebens traumatisiert. Aus gutem Grund verbietet das internationale Recht die Folter und vergleichbare Handlungen daher absolut, läßt sie also auch nicht ausnahmsweise zu. Dies kann den einschlägigen internationalen Verträgen unzweideutig entnommen werden, etwa dem Artikel 2 Absatz 2 der Anti-Folter-Konvention der UN oder dem Artikel 4 Absatz 2 des ebenfalls im Rahmen der Vereinten Nationen entstandenen Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966. In beiden Fällen sind auch die USA Vertragspartei, wenn auch zum Teil mit nicht unerheblichen Vorbehalten (die jedoch mit Blick auf Abu Ghraib nicht greifen).

Unzulässig ist es schließlich weiterhin, die sich nach überwiegender Auffassung auch aus dem Völkergewohnheitsrecht ergebende Bindung an das Folterverbot unter ausdrücklicher oder stillschweigender Berufung auf einen sogenannten Ausnahmezustand gewissermaßen abzustreifen, wenn es um die Bekämpfung sogenannter Feinde der Menschheit geht. So gerechtfertigt und erforderlich es ist, gegen Terroristen und verbrecherische Regime oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln vorzugehen, so sehr muß jedoch außer Frage stehen, daß dies nur im Rahmen und damit auch nur mit den Mitteln des Rechts geschehen kann. Das einem überwundenen Souveränitätsverständnis vergangener Zeiten und einem pervertierten Freund-Feind-Schema verhaftete Denken in den Kategorien von ›Ausnahmezuständen‹ im Sinne des umstrittenen deutschen Staatsrechtslehrers Carl Schmitt ist mit den Grundprinzipien des Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen nicht zu vereinbaren. Ausnahmezustände schaffen ein »Niemandland zwischen Recht und Faktizität« – so der italienische Philosoph Giorgio Agamben –, aus dem heraus es schwer ist, den Weg zurück zum Recht zu finden.

Schreckliche Ereignisse leiten aber nicht selten eine Wendung zum Besseren ein. Anzeichen hierfür sind auch im Fall von Abu Ghraib zu erkennen. Ungeachtet der nicht minder grausamen Bilder anhaltender Gewaltexzesse gegen Angehörige und Mitarbeiter der Besatzungstruppen und der gegenwärtigen irakischen Verwaltung sowie gegen Dritte aus anderen Staaten der Welt – mit Entführungen und Enthauptungen vor laufender Kamera – scheint der Spiegel, den sich die USA mit den Folterhandlungen selbst vorgehalten haben, doch zum Nachdenken und zu einer Korrektur bisherigen Verhaltens zu führen.

Neben den Guantánamo-Entscheidungen des Obersten Gerichts vom 28. Juni (Supreme Court Nos. 03-334/343) sei der Verzicht der US-Regierung auf die Verlängerung der Resolution 1487 (2003) des Sicherheitsrats genannt. Gerne sähe man hierin ein äußerlich sichtbares Zeichen eines veränderten Umgangs mit den Normen und Institutionen des Rechts. Freilich hatte die Absicht, Staatsangehörige der USA als Nichtvertragsstaat des Statuts über den Internationalen Strafgerichtshof auch weiterhin von dessen Gerichtsbarkeit im Zusammenhang mit Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen auszunehmen, nach den Ereignissen von Abu Ghraib nicht mehr die erforderliche Mehrheit im Sicherheitsrat gefunden. Auch wenn der Rückzug des Entwurfs einer auf die Verlängerung der Freistellung von der Gerichtsbarkeit des neuen Organs der internationalen Rechtspflege abzielenden Resolution seitens der USA somit primär ein taktisches Kalkül gewesen sein dürfte, um einer Niederlage im Sicherheitsrat zu entgehen, ist zu hoffen, daß nicht zuletzt aus wohlverstandener Eigeninteresse eine Neubewertung in Washington vorgenommen wird. Die Opfer von Abu Ghraib und der anderen Gewalthandlungen in Irak zeigen aufs anschaulichste, wie notwendig und unverzichtbar eine internationale Strafgerichtsbarkeit ist.

waitischen Grenze durch die Grenzkommission für Irak und Kuwait Reaktionen auf den irakischen Einmarsch in Kuwait dar. Die Errichtung des Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien stellte den Versuch einer Bewältigung der bewaffneten Konflikte in diesem Gebiet (insbesondere in Bosnien-Herzegowina) dar, während das Rwanda-Tribunal der Aufarbeitung des Genozids von 1994 dient. Eine tatsächliche Beschäftigung mit abstrakten Gefahren unter Art. 39 läßt sich demnach nur in den Resolutionen 1373 und 1422 sowie den jeweiligen Folgeresolutionen finden.

Hinsichtlich Art. 41 ergibt sich ein ähnliches Bild. Zwar sind viele der erwähnten Maßnahmen, etwa Embargos, an eine Vielzahl von Adressaten gerichtet, betreffen aber doch alle nur einen bestimmten Konflikt, haben also konkret-generellen, nicht abstrakt-generellen Charakter³¹. Ähnliches gilt für die Einrichtung von gerichtsförmigen Unterorganen des Sicherheitsrats. Zwar haben die Gerichtshöfe wie auch die UNCC eine unbestimmte Anzahl von individuellen Fällen (Strafverfahren beziehungsweise Schadensersatzansprüche) zu behandeln, dennoch beschränkt sich – aus völkerrechtlicher Sicht – ihre Jurisdiktion noch immer auf einen konkreten Konflikt. Insofern läßt sich feststellen, daß alle bisher genannten Resolutionen immer anlaß- beziehungsweise fallbezogen und damit allenfalls »quasi-legislativer Natur« waren³². Dies wird auch durch den Bericht des Generalsekretärs vor der Einrichtung des Jugoslawien-Tribunals bestätigt, in dem er ausführlich darlegt, warum die Einrichtung dieses Gerichts durch den Sicherheitsrat keine – unzulässige – legislative Maßnahme darstellt³³. Nichtanlaßbezogene, tatsächlich abstrakt-generelle Regelungen unter Kap. VII hat der Sicherheitsrat somit bisher lediglich in den Resolutionen 1373 und 1422 sowie 1487 getroffen.

Diese zuletzt genannten Entschließungen stellen im übrigen zunächst nicht eine Praxis der Vertragsparteien insgesamt dar, sondern nur eine solche des Organs Sicherheitsrat beziehungsweise der in diesem vertretenen Staaten. Es ließe sich nun fragen, ob der Praxis eines Vertragsorgans bei der Auslegung des betreffenden Organs eine Bedeutung zukommt, die über die kumulierte Praxis der vertretenen Staaten hinausgeht³⁴. Jedoch ist zu beachten, daß die Organe selbst evidenterweise nicht Vertragspartei der Charta sind, sondern insoweit nur Foren, in denen die Mitgliedstaaten ihre Praxis entwickeln können³⁵. Daher kann eine Organpraxis nur dann zu einer Weiterentwicklung der Charta führen, wenn sie von allen Staaten insgesamt akzeptiert wird³⁶.

Stellungnahmen von Staaten, welche die Anschläge vom 11. September 2001 oder auch den internationalen Terrorismus als solchen verurteilen, können in diesem Zusammenhang wohl nicht als relevante Praxis gewertet werden³⁷, da sich die Äußerungen in aller Regel lediglich auf das Ziel, nicht aber auf das hier allein relevante Vorgehen des Sicherheitsrats in Resolution 1373 beziehen. In Frage käme allerdings, die Berichte der Staaten an den durch Resolution 1373 (operative Ziffer 6) eingerichteten Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus³⁸ insoweit als relevante Staatenpraxis anzusehen. Jedoch muß die Tatsache, daß ein Staat einen solchen Bericht erstattet, nicht notwendig bedeuten, daß er damit zugleich auch die Rechtsgrundlage für eine entsprechende Verpflichtung anerkennt. Motiv kann vielmehr auch ein eigenes staatliches Interesse an der Bekämpfung des Terrorismus sein. Einige der Berichte dienen wohl sogar ganz anderen politischen Zwecken – so enthielt etwa der erste Bericht Iraks vor allem die Feststellung, das Land sei eines der Hauptopfer eines insbesondere von den USA ausgehenden (Staats-)Terrorismus³⁹. Zum anderen muß die Befolgung der Pflichten aus Resolution 1373 ohnehin nicht notwendig eine Anerkennung der Rechtsgrundlage für diese Pflichten beinhalten. Mangels effektiver Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Entschließungen des Sicherheitsrats müssen die Staaten nämlich befürchten, daß gegebenenfalls auch »ultra vires« beschlossene Resolutionen – womöglich unter Einsatz