



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Der Internationale Strafgerichtshof und der Aufbau
rechtstaatlicher Institutionen“

Verfasserin

Lena Miriam Macke

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, Juli 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid:
Betreuer:

A 057 390
Internationale Entwicklung
Univ.-Prof. DDr. Ingrid Schütz-Müller

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich meiner Mutter von ganzem Herzen danken. Vor allem für ihre Toleranz und Geduld und die Möglichkeit dass ich im Laufe meines Lebens einen Gerechtigkeitsinn, der mich schließlich zum Thema dieser Arbeit führen sollte, entwickeln konnte. Darüber hinaus danke ihr für die vielen Fragen die sie mir beim Verfassen der vorliegenden Arbeit stellte und Diskussionen, die sie mit mir führte, die es mir ermöglichten Problematiken tiefer zu verstehen und sie zu Papier zu bringen.

Ich danke weiters meinem Diplomarbeitsbetreuer Univ.-Prof. DDr. Ingfrid Schütz-Müller für seine Unterstützung, Inspiration und Denkanstöße die schließlich in dieser Arbeit mündeten.

Schließlich danke ich noch meinen lieben Freunden für anregende Diskussionen, und ihre Bereitschaft meine Diplomarbeit Korrektur zu lesen.

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	7
VORWORT	8
1. EINLEITUNG	11
2. METHODISCHE HERANGEHENSWEISE	14
3. ENTWICKLUNGSTHEORIE UND DAS MODELL VON <i>GLOBAL GOVERNANCE</i>	17
3.1. <i>Einbettung der Fragestellung in Entwicklungstheorie und –praxis</i>	18
3.1.1. Zur Problematik der Definition von <i>Entwicklung</i>	18
3.1.2. Demokratie und Entwicklung: Kontroversen	22
3.1.3. Institutionenaufbau und die Rolle des Staates in den Entwicklungstheorien	28
3.2. <i>Global Governance: Ein neues entwicklungstheoretisches Modell?</i>	30
3.2.1. Definition von <i>Global Governance</i>	31
3.2.2. Historische Entwicklung und Strömungen von <i>Global Governance</i>	33
3.2.3. <i>Global Governance</i> in der Praxis und Kritik am Modell	35
3.2.4. Das Konzept von <i>Global Governance</i> als strukturierendes Modell	37
4. DER INTERNATIONALE STRAFGERICHTSHOF (ICC)	38
4.1. <i>Der lange Weg zur Gründung</i>	38
4.2. <i>Transitional Justice und die Strafgerichtsbarkeit des ICC</i>	38
4.2.1. <i>Transitional Justice</i>	39
4.2.2. <i>Exkurs: Wahrheitskommissionen und die internationale Strafgerichtsbarkeit</i>	40
4.3. <i>Das Rom-Statut und die Funktionsweise des Internationalen Strafgerichtshofes</i>	42
4.3.1. Zum Aufbau des ICC	42
4.3.2. Schutz vor Willkür	45
4.3.3. Die Bedeutung der <i>Outreach</i> -Programme	47
4.4. <i>Der Internationale Strafgerichtshof und Nationalstaaten</i>	49
5. DER AUFBAU RECHTSTAATLICHER INSTITUTIONEN	52
5.1. <i>Aufbau von Institutionen in post-konfliktären Situationen</i>	52
5.1.2. Der Versuch einer Definition von Institutionenaufbau (<i>Institution Building</i>)	52
5.1.2. <i>Institution Building</i> in der Praxis und ihre Herausforderungen	54
5.1.3. Begriffliche Abgrenzungen	56
5.1.4. <i>Institution Building: Für wen?</i>	59
5.1.4.1. Empfängerstaaten des Aufbaues von Institutionen	59
5.1.4.2. Vom anti-state-approach zur Rechtstaatlichkeit	59
5.2. <i>Rule of Law - Rechtstaatlichkeit</i>	60
5.2.1. Historischer Hintergrund	60
5.2.2. Definitionen von Rechtstaatlichkeit	61
5.3. <i>Das Modell des Aufbaues rechtstaatlicher Institutionen</i>	65
5.4. <i>Vorbedingung von Entwicklung oder Ziel von Entwicklung?</i>	70
6. DER INTERNATIONALE STRAFGERICHTSHOF: (S)EIN BEITRAG ZUM AUFBAU RECHTSTAATLICHER INSTITUTIONEN?	71
6.1. <i>Erfahrungen aus dem Aufbau rechtstaatlicher Institutionen</i>	71
6.2. <i>Strategien zum Aufbau rechtstaatlicher Institutionen</i>	76
6.3. <i>Der Aufbau rechtstaatlicher Institutionen durch den Internationalen Strafgerichtshof</i>	83
6.3.1. <i>Friede oder Gerechtigkeit? Die Diskussion um Amnestien und Straflosigkeit</i>	83

6.3.2. Herausforderungen an den Internationalen Strafgerichtshof.....	86
6.3.3. Einflussmöglichkeiten des Internationalen Strafgerichtshofes	87
7. DER ICC UND DIE <i>SITUATION</i> IN UGANDA.....	93
7.2. <i>Beschreibung der Situation in Uganda und die damit verbundenen Probleme</i>	93
7.1.1. Fluch <i>oder</i> Segen? Ermittlungen des ICC in Uganda.....	94
7.1.2. Friede <i>und</i> Rechenschaftspflichten – nur <i>wie</i> ?.....	95
7.2. <i>Der Einfluss des ICC in Uganda</i>	97
7.2.1. Diskussion und Ergebnisse aus der Literatur	97
7.2.2. Datengestützte Ergebnisse	98
7.3. <i>Fazit</i>	103
8. CONCLUSIO.....	107
8.1. <i>Zusammenfassung der Forschungsergebnisse</i>	107
8.2. <i>Diskussion der Hypothesen und Fazit</i>	111
9. QUELLENVERZEICHNIS.....	117
ANNEX.....	122
<i>Zusammenfassung</i>	122
<i>Abstract</i>	123
<i>Curriculum Vitae</i>	124

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
bspwe	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ebd.	ebenda
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GII	Global Integrity Index
HRW	Human Rights Watch
ICC	International Criminal Court – Internationaler Strafgerichtshof
ICG	International Crisis Group
ICTJ	International Center for <i>Transitional Justice</i>
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda – Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
i.e.S.	im engeren Sinne
Kap.	Kapitel
LRA	Lord's Resistance Army
m.E.	meines Erachtens
NGO	Nongovernmental Organisation – Nichtregierungsorganisation (INGO – internationale NGO)
resp.	respektive
s.	siehe
S.	Seite
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
u.a.	und andere
UNDP	United Nations Development Programme – Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNO	United Nations Organisation – Vereinte Nationen
vgl.	vergleiche
WGI	Worldwide Governance Indicator
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Vorwort

*Im übersättigten
Hungerjahrhundert
kaue ich die Legende
Frieden
und werde nicht satt*

*Kann nicht verdauen
die Kriege sie liegen
mir wie Steine im Magen
Grabsteine*

*Der Frieden
liegt mir am Herzen
ich kaue
kaue
das wiederholte Wort
und werde nicht
satt*

Rose Ausländer, Wiederkäuer

Kontinuierliche schwere Menschenrechtsverbrechen treffen in erster Linie Individuen. Darüber hinaus haben sie sowohl die Funktion als auch die Macht, ganze Gesellschaften, sowie nationale und internationale Strukturen zu zerstören. Es mag eine Antwort auf die grauenvollen Verbrechen des 20. Jahrhunderts sein, dass auf globaler Ebene zunehmend Anstrengungen unternommen werden, damit sich solche *nie wieder* ereignen. Das bedeutet, dass vermehrt Institutionen nicht nur zur Bewältigung, sondern auch zur Prävention zukünftiger Menschenrechtsverbrechen geschaffen wurden. Der Internationale Strafgerichtshof – International Criminal Court (ICC) – ist eine dieser Einrichtungen.

Im November 2009 erhielt ich im Rahmen einer Lehrveranstaltung die Gelegenheit zu einem Besuch des Sondertribunals für das ehemalige Jugoslawien und des Internationalen Strafgerichtshofes. Diese Erfahrung hinterließ in mir einen tiefen Eindruck. Ich entwickelte dadurch eine konkretere Vorstellung von der Funktion und Bedeutung der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Durch den Besuch von Sommerakademien am Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung in Schlaining, weiterer Lehrveranstaltungen im Rahmen meiner Studien der Rechtswissenschaften und der Internationalen Entwicklung, sowie eines Praktikums an der UNO begann sich die Fragestellung herauszukristallisieren, der ich in dieser Arbeit nachgehen werde.

Der Aspekt der Versöhnung in schwierigen Aufarbeitungsprozessen nach kriegesischen Konflikten rief mein Interesse besonders hervor. Im Zentrum stand die Frage, ob es spezielle Bedingungen gibt, die Funktionsfähigkeit von post-konfliktären Gesellschaften zu fördern. Anfangs beschäftigte ich mich mit Konzepten der Aufarbeitung der Vergangenheit, der Versöhnung und ihren juristischen Komponenten durch *Transitional Justice* und mit *Constitutional Design*, also mit der Entwicklung einer Verfassung nach einem Konflikt. Schließlich fokussierte ich mich auf die Einflussgebiete des Internationalen Strafgerichtshofs.

Die vorliegende Arbeit kann als Resultat dieses Prozesses gesehen werden. Er zentriert sich auf die Frage, ob der Internationale Strafgerichtshof, der ja, ursprünglich auf völkerrechtlicher Ebene gegründet – daher im Prinzip auf internationale Interessen hin ausgerichtet ist – auch am Aufbau nationaler rechtstaatlicher Institutionen in post-konfliktären Situationen mitwirken kann. Anders gesagt, es wird hier untersucht, ob der ICC im Rahmen von *Transitional Justice* einen Beitrag zu Entwicklung leistet. Im Sinne effektiver *Transitional Justice* sollten nämlich internationale strafrechtliche Tribunale nicht nur individuelle Verfahren führen, sondern darüber hinaus im besten Falle auch in einer holistischen Gesamtstrategie wirken.

Diese Strategie des Wandels von Konflikt hin zu Frieden umfasst neben der Strafverfolgung auch Wiedergutmachungsmechanismen für Opfer, weiters nicht-juristische Formen der Wahrheitsfindung sowie den Aufbau beziehungsweise die Sanierung rechtstaatlicher Strukturen und das Vertrauen in diese.

In der vorliegenden Arbeit findet allerdings keine Auseinandersetzung mit Aufarbeitung und Versöhnungsarbeit an sich statt. Ich geniere auch keine Vorschläge, wie ein Konflikt zu lösen wäre. Stattdessen beschäftige ich mich hier nur mit einem kleinen Bestandteil von *Transitional Justice*, nämlich damit, geeignete Bedingungen für den Aufbau funktionierender rechtstaatlicher Institutionen zu identifizieren. Ich will herausfinden, ob der Internationale Strafgerichtshof zumindest implizit zur Entwicklungszusammenarbeit beiträgt. Fördert er Prozesse des *Institution Buildings* und des *State Buildings*, um die Einhaltung von Menschenrechten in Zukunft durch einen stabileren staatlichen Rahmen zu garantieren? Der Prozess des *State Buildings* kann leider auch Friedensprozesse unterbinden (Call 2008). Daher ist es nicht nur aus entwicklungspolitischer Sicht besonders wichtig, dass Institutionen aufgebaut werden, die einen Staat lebensfähig machen.

Die Dimension der Strafgerichtsbarkeit sowie das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit als mögliche entwicklungsfördernde Kriterien können aus der Perspektive des Modells *Global Governance* auf verschiedenen Ebenen untersucht werden. Einer staatenübergreifenden (z.B. durch den ICC), einer nationalen bzw. lokalen (durch Gerichte und traditionelle Rechtsformen), wobei verschiedenste Akteure (die auf unterschiedlichen Ebenen agieren) unbedingt zusammen arbeiten müssen.

Grundsätzlich ist die Friedens- und Konfliktforschung in der Politikwissenschaft zu verorten. Dennoch glaube ich, dass eine Beschäftigung ausgehend von meinen beiden Studienrichtungen lohnenswert sein kann. Daher versuche ich auf der Basis des Modells *Global Governance* eine Brücke zwischen den Bereichen des internationalen Rechts und der Internationalen Entwicklung zu schlagen. Mein persönlicher Ansatz ist daher ein interdisziplinärer. Wesentliche Begriffe und Konzepte, auf die ich mich stützen werde, entspringen dem Völkerrecht, insbesondere dem internationalen Strafrecht. Andererseits stammen sie aus der Internationalen Entwicklung, teilweise in Überschneidung mit Modellen aus der Politikwissenschaft. Das brachte mich zur Frage, ob und wie ich die in den drei unterschiedlichen Disziplinen benutzten Begrifflichkeiten und Sprachen aufeinander beziehen könnte. Ich entschied mich dazu, durch die relativ umfassende Darstellung der einzelnen zentralen Konzepte das jeweilige Fachvokabular, auf welches ich in dieser Arbeit zurückgreifen muss, sowohl für sich selbst sprechen zu lassen, als auch, es zu kommentieren, um diese in der Folge im analytischen Teil miteinander verknüpfen zu können.

In der vorliegenden Arbeit werden primär maskuline Formen verwendet; wenn es sich dabei um Personen handelt, ersuche ich die weiblichen sich dabei mitzudenken.

1. Einleitung

Der Internationale Strafgerichtshof (ICC) hat aufgrund des Rom-Statuts¹ Gerichtsbarkeit über besonders schwere Verbrechen. Zu diesen Verbrechen, die per definitionem die internationale Gemeinschaft als Ganze betreffen, werden *Kriegsverbrechen*, *Völkermord*, *Verbrechen gegen die Menschlichkeit* und das der *Aggression*² gezählt. Der ICC verfügt über keine universelle Zuständigkeit. Er ist eine eigenständige Internationale Organisation, das bedeutet er wurde nicht direkt im UN-System verankert. Daher ist er auf justizielle Zusammenarbeit mit seinen Vertragsstaaten und solchen, die nicht Mitglied sind, angewiesen. Anders gesagt, der ICC ist insbesondere auf die Kooperation von Staaten ohne Parteistellung, deren *Fälle* er dennoch an sich ziehen kann, angewiesen. Das Verhältnis des ICC zu den einzelnen Staaten bzw. staatenähnlichen Gebilden ist durch diesen Umstand delikat.

Die Existenz des 2002 gegründeten ICC ist an sich schon von großer historischer Bedeutung für die internationale Gemeinschaft. Seine Reichweite ist allerdings beschränkt, wodurch sich eine grundlegende Problematik für seine Arbeit ergibt. Denn der ICC hat nicht automatisch Gerichtsbarkeit über Fälle in Mitgliedstaaten, weil diese zusätzlich durch das *Komplementaritätsprinzip* eingeschränkt ist. Es besagt, dass die nationale Gerichtsbarkeit gegenüber der des ICC Vorrang hat, insofern sie existent, willens und fähig ist, Strafverfolgung zu betreiben. Darüber hinaus stellt es sicher, dass schwere menschenrechtliche Verbrechen nicht straffrei bleiben und ermutigt Staaten dazu, ihre nationalen rechtstaatlichen Strukturen in effizienter Weise (wieder)auf- bzw. auszubauen.

Der Grundsatz staatlicher Souveränität, wie er seit dem Westfälischen Frieden im 17. Jahrhundert vorherrschend ist, besagt, dass ein Eingreifen in innere Angelegenheiten anderer Staaten illegitim ist. Dennoch kristallisiert sich derzeit zunehmend eine Tendenz heraus, auf internationaler Ebene von einzelnen Staaten die Einhaltung und Sicherstellung elementarer menschenrechtlicher Standards auf nationaler Ebene zu fordern, um diesbezügliche Rechtsbrüche (beispielsweise durch ihre Sanktionierbarkeit) zu unterbinden.

¹ Das Rom-Statut ist der Gründungsvertrag des ICC.

² Rom-Statut Art.5

Ich beschäftige mich damit, wie der ICC den Aufbau rechtstaatlicher Strukturen fördern kann, und wie groß sein bisheriger Einfluss ist. Dies sowohl im Kontext von Vertragsstaaten des Rom-Statuts als auch von solchen Staaten, die keine Parteistellung haben.

Dies führt mich zu meiner **Fragestellung**:

Inwiefern kann der Internationale Strafgerichtshof zum Aufbau nachhaltiger rechtstaatlicher Institutionen auf nationaler Ebene beitragen?

Dabei untersuche ich, wo seinen Möglichkeiten Grenzen gesetzt sind und was er realistischerweise erreichen kann.

Folgende daran knüpfende Thesen gilt es zu verifizieren bzw. zu falsifizieren:

Haupthypothese I: Der ICC hat einerseits die Möglichkeit, den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen in den Ländern, von denen er Fälle übertragen bekommt, zu fördern und zu beschleunigen. Andererseits hat er auch das Potenzial, diese zu untergraben und Fortschritte im Friedensprozess (Transitionsprozess) zunichte zu machen.

- Wenn Täter menschenrechtlicher Verbrechen vor den ICC gebracht werden, ohne dass im Herkunftsland Bewusstseins-bildende Maßnahmen durchgeführt werden, also die Bevölkerung nicht adäquat informiert wird, kann kein *Ownership* von nationalstaatlichen Reformprozessen stattfinden. Somit besitzen Institutionen wenig bis keine Akzeptanz der Bevölkerung, wodurch ihre Legitimität gefährdet ist.
- Aufgrund seines präventiven Charakters, verfolgen (post-)konfliktäre Staaten den Ausbau bzw. die Reform ihrer rechtstaatlichen Institutionen effizienter, wenn sie vom Rom-Statut gebunden sind.

Haupthypothese II: Der Aufbau rechtstaatlicher Strukturen ist einerseits eine Voraussetzung damit erfolgreiche, nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit (EZA) in einem Staat stattfinden kann (rechtliche Rahmenbedingungen als Voraussetzung, um ausländisches Kapital ins Land zu locken). *Institution Building* ist dann eine Voraussetzung für EZA. Andererseits ist der Prozess des Aufbaus rechtstaatlicher Institutionen in Form der Zusammenarbeit mit dem ICC und anderen Organisationen selbst als EZA an sich zu bezeichnen.

Hauptthese III: Wenn der Internationale Strafgerichtshof nicht dafür sorgt, dass vorhandene nationale Strukturen ausgebaut werden, bzw. ihr Potenzial ausgeschöpft wird und entsprechend bestehende rechtliche Instrumente auch tatsächlich angewendet und umgesetzt werden, können Parallelstrukturen entstehen. Diese werden von der Bevölkerung nicht hinreichend genutzt und die Nachhaltigkeit der rechtstaatlichen Institutionen ist nicht gegeben.

Am Beginn der vorliegenden Arbeit findet sich der methodische Zugang und eine Einführung in Konzepte von Entwicklung sowie die Relevanz des Themas im Entwicklungsdiskurs. In Kapitel drei bespreche ich wesentliche Diskussionen um Begriffe der Entwicklungszusammenarbeit, die zum Verständnis zum Aufbau rechtstaatlicher Institutionen beitragen sollen. Darauf folgt eine Darstellung des gewählten theoretischen Rahmens, nämlich das Modell *Global Governance*, das sich mit Spielregeln in den internationalen Beziehungen und ihren vielfältigen Verbindungen mit verschiedenen Akteuren und Handlungsebenen beschäftigt.

Der zweite große Teil legt in Kapitel vier die Funktionsweise des Internationalen Strafgerichtshofs dar. Anschließend werden die Begriffe Institutionenaufbau, Rechtstaatlichkeit und deren Notwendigkeit diskutiert. Als Ergebnis der Zusammenführung beider Konzepte stelle ich sodann in Kapitel fünf das von mir entworfene Modell zum *Aufbau nachhaltiger rechtstaatlicher Institutionen* dar.

Schließlich generiere ich in Kapitel sechs *hinreichende und notwendige Bedingungen* für die Verwirklichung von Rechtstaatlichkeit aus bisherigen Versuchen (nationale) rechtstaatliche Strukturen in internationalisierten Prozessen zu etablieren. Daran knüpft ein Vergleich von Strategien, die die Aufgabe haben, den Aufbau zu fördern, welcher wiederum in einer Analyse der Möglichkeiten des ICCs mündet. Dabei kristallisieren sich einige wesentliche Punkte heraus, die anhand des Fallbeispiels der Ermittlungen durch den Gerichtshof in Uganda präzisiert werden (Kapitel sieben). Die Diskussion meiner Ergebnisse rundet diese Arbeit ab.

2. Methodische Herangehensweise

Für diese Arbeit habe ich einen transdisziplinären Zugang gewählt und einen Literaturvergleich zu Konzepten über den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen angestellt. Im Wesentlichen versuche ich hier zentrale Möglichkeiten und etwaige Strategien zu Aufbau und Reform nationaler rechtstaatlicher Institutionen zu identifizieren und darzustellen, wie der Internationale Strafgerichtshof diese beeinflussen kann. Schließlich sollen anhand eines Fallbeispiels die gewonnenen Erkenntnisse erprobt und erweitert werden.

Für die Entwicklung meiner Fragestellung griff ich auf Theorien und Konzepte aus drei Disziplinen, nämlich der Internationalen Entwicklung, der Politikwissenschaft und der Rechtswissenschaft zurück. Um die Wirkung des Internationalen Strafgerichtshofes aus einer transdisziplinären Perspektive zu eruieren, bot es sich an, einen möglichst offenen Zugang zu wählen. Die angewandte Methode ist daher ein Qualitativer Literaturvergleich, basierend auf dem Ansatz von Philipp Mayring.

Die Qualitative Inhaltsanalyse ist ein strukturiertes Vorgehen der induktiven und deduktiven Kategorienentwicklung. Analysegegenstand ist „jede Art von fixierter Kommunikation“ (Mayring 2000, Abs.4), wobei nicht nur der offenkundige Inhalt untersucht wird, sondern auch latente Botschaften durch Interpretation erschlossen werden. Dabei geht man von einer Forschungsfrage, die am Beginn der Arbeit formuliert wird, aus.

Das Material, also in meinem Fall Texte von Experten und offizielle Dokumente, sowie internationale Verträge, wird durch Kategorien, die aus ihnen selbst entwickelt wurden, analysiert. Hierfür habe ich die ausgewählte Literatur zu den Konstrukten *Institutionenaufbau* und *Rechtstaatlichkeit* auf vorhandene Definitionen hin analysiert. Ihr Vergleich bzw. deren Analyse hat mich schließlich zur Bildung erster Kategorien (z.B. meinen persönlichen Definitionen) geführt. Anhand dieser habe ich wiederum Dokumente betreffend Strategien zum Aufbau von Institutionen und zum Internationalen Strafgerichtshof, insbesondere sein Gründungsdokument, das so genannte Rom-Statut, geprüft. (Mayring 2000, Abs.12)

Das Resultat dieses zweiten Forschungszyklus war sodann eine umfassende Datensammlung zu Definitionen, Strategien und Konzepten zum Aufbau rechtstaatlicher Institutionen und möglichen Einflussgebieten des ICC.

Anhand des Fallbeispiels Uganda stelle ich dar, inwiefern die generierten theoretischen Erkenntnisse auf die Praxis anwendbar sind. Hier wurde eine weitere methodische Herangehensweise, nämlich die deduktive Kategorienanwendung (ebd., Abs.13) gewählt. Das vorhandene Material bestand aus Literatur zu den Ermittlungen des ICC in Uganda, um Lehren aus den Möglichkeiten des ICC im Aufbau von Rechtstaatlichkeit als Beitrag zu Demokratie, Frieden und Entwicklung ziehen zu können. Diese wurde mittels der generierten Hypothesen und Kategorien eingeschätzt, um sie mit den Schlüssen aus der theoretischen Analyse abzugleichen.

Nach der Sichtung eines großen Teiles des Materials, kam ich zu einem *Rückkopplungsschritt*, wonach ich meine ursprünglich aufgestellten Thesen verfeinerte und gleichzeitig die einzelnen definierten Kategorien in Bezug zueinander setzte. Zusammenfassend gesagt habe ich meine Kategorien nicht nur induktiv generiert, sondern auch deduktiv angewandt. Dies stellte den dritten Forschungszyklus dar, in dem ich das Modell des *Aufbaus nachhaltiger rechtstaatlicher Institutionen* entwickelte. Dementsprechend gliederte ich mit den dadurch gewonnenen Kategorien die bisher generierten Daten ab, und setzte sie in Verhältnis zueinander.

Bezüglich des Erkenntnisgewinnes meiner Arbeit ist zu sagen, dass weder die reine Verifizierung bzw. Falsifizierung der aufgestellten Hypothesen gelang, es jedoch zur Bildung neuer Annahmen kam. Eine umfassendere Beantwortung meiner Fragestellung bedürfte der Feldforschung, sowie qualitativer und quantitativer Analysen deren Ergebnisse. Beim Aufbau rechtstaatlicher Institutionen handelt es sich um einen Prozess, welcher sich über Jahrzehnte entwickeln muss, um sichtbare Ergebnisse zu erzielen. Da es den ICC erst seit 2002 gibt, können über seinen Einfluss vorerst keine endgültigen Aussagen getroffen werden. Aus diesem Grund habe ich mich entschieden, am Ende der Arbeit nicht nur vorläufige Ergebnisse, sondern auch eine neu generierte Hypothese vorzustellen, die für künftige weitere Feldforschungen zur nützlich sein könnte. Das grobe Fazit der vorliegenden Arbeit ist daher, dass es zum gegebenen Zeitpunkt noch zu früh ist, um stichhaltige Ergebnisse präsentieren zu können. Dennoch lassen sich dennoch insbesondere im Fallbeispiel Tendenzen, bzw. Trends feststellen.

Abschließend möchte ich noch bemerken, dass ich lange nach einem methodischen Herangehen für meine Arbeit gesucht habe. Ehe ich mich für die qualitative Inhaltsanalyse entschied, spielte ich u.a. auch mit dem Gedanken, auf Methoden der interpretativen Sozialforschung zurückzugreifen. Da ich die wissenschaftliche Theorienbildung letztlich als subjektiven Prozess verstehe, betrachte ich auch Konstrukte und Theorien nur als relativ objektive Wahrheiten. Diese dienen dazu ein Phänomen aus einer gewissen Perspektive zu beobachten, um daraus Schlüsse zu ziehen und Erkenntnisse zu gewinnen. Auch in der qualitativen Inhaltsanalyse wird betont, dass präsentierte Wahrheiten, aber auch Behauptungen und Analysen aus ihrem Kontext heraus konstruiert sind. In diesem Sinne lehnte ich mich in meiner Arbeit bis zu einem gewissen Grad auch an die Methodik der interpretativen Sozialforschung an. (Novy et al. 2008)

Zusammenfassend gesagt verfolgte ich in dieser Arbeit einen qualitativen, Hypothesen generierenden Ansatz. Dementsprechend stelle ich in der Zusammenfassung komprimiert die Möglichkeiten und Grenzen des ICC im Prozess des Aufbaus rechtstaatlicher Strukturen aufgrund der vorhandenen Literatur dar. Diese sollen als Anstoß für weitere (Feld-) Forschungen dienen und stehen somit einer Verifizierung oder Falsifizierung offen.

3. Entwicklungstheorie und das Modell von *Global Governance*

Staaten in post-konfliktären Situationen sind meist durch *schwache Staatlichkeit* charakterisiert. Sie haben nicht nur im wirtschaftlichen, sondern auch im staatlichen Bereich große strukturelle Probleme und stehen oft vor nahezu unüberwindlichen Schwierigkeiten der Vergangenheitsbewältigung. Daher bedarf es neben Versöhnungsprozessen auch großer Anstrengungen beim Aufbau staatlicher Institutionen und der Entwicklung von Kapazitäten, wie beispielsweise der *Rechtstaatlichkeit (rule of law)*.

Im Diskurs der *Internationalen Entwicklung* wurde lange die ökonomische Dimension für Entwicklung stärker betont als die Notwendigkeit staatlicher Strukturen. Diese Tendenz spiegelte sich auch in den Entwicklungstheorien wider. *Entwicklung* wurde primär mit Wirtschaftswachstum gleich gesetzt. Auch in der Landschaft der Entwicklungspolitik hat Staatlichkeit als entwicklungsförderndes Moment erst in den 90er Jahren einen fixen Platz bekommen. Konzepte wie *Good Governance*, *Institution Building* und *Staatsaufbau* sind seitdem in Mode gekommen. Durch den Wandel des Diskurses, weg von einem vordergründig an wirtschaftlichen Komponenten orientierten, gewinnt er an Komplexität. Meines Erachtens braucht es daher entsprechende Entwicklungstheorien, die diesen Umstand berücksichtigen. Ich habe dazu das Modell *Global Governance* für meine Arbeit gewählt. Es erlaubt die Komplexität und Organisationsprinzipien von Entwicklung besser zu erfassen. Dieser theoretische Rahmen dient mir als Basis, den Prozess des *Aufbaus rechtstaatlicher Institutionen* und den Beitrag des Internationalen Strafgerichtshofes dazu besser verständlich zu machen.

Das Modell *Global Governance* kann erklären, wie der ICC von internationaler Ebene aus Einfluss auf nationalstaatliche Prozesse ausübt. Es berücksichtigt schließlich mehrere Ebenen (international, national, lokal, u.a.) in Wechselwirkung mit einer großen Bandbreite an *Akteuren*³ sowie formelle als auch informelle Prozesse im internationalen Zusammenspiel. Das Modell dient also dem Verständnis von Beziehungen von Akteuren der verschiedenen Ebenen, im konkreten Fall dieser Arbeit zwischen internationaler und nationaler Ebene.

³ Als Akteure werden sämtliche Handelnde in der Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet: z.B. überindividuell Handelnde wie NGOs, Staaten, Entwicklungsagenturen, Internationale Organisationen und andere Gruppen, als auch Akteure aus dem Privatsektor, erfasst.

3.1. Einbettung der Fragestellung in Entwicklungstheorie und – praxis

Der Aufbau rechtstaatlicher Institutionen ist ein wichtiger Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit mit post-konfliktären Staaten. Dabei werden die Rahmenbedingungen für weitere entwicklungsfördernde Maßnahmen geschaffen. Durch seinen Beitrag zum Aufbau rechtstaatlicher Institutionen in den betroffenen Nationalstaaten hat auch der Internationale Strafgerichtshof einen Einfluss auf Entwicklung.

3.1.1. Zur Problematik der Definition von *Entwicklung*

Historisch betrachtet gibt es im Entwicklungsdiskurs viele verschiedene Versuche Entwicklung zu definieren. Um nicht den Rahmen der Arbeit zu sprengen, stelle ich stattdessen mein persönliches Entwicklungsverständnis, welches ich im Laufe der Zeit erworben habe dar. Die Bedeutung der sozioökonomischen Faktoren wird im Gegensatz zum Aufbau von Staatlichkeit und den damit verbundenen Problemen nur eine kleine Rolle spielen. **Entwicklung** ist nicht als *rein* wirtschaftliche Notwendigkeit zu betrachten, sondern als Prozess. Er verläuft nicht linear und schließt multiple Faktoren ein. Deshalb habe ich mich entschieden, mich an unten stehenden Erklärungsmodellen zu orientieren. Sie erfassen sowohl die Komplexität der Problematik und gehen auch von spezifischen Zielen bzw. Bedingungen für *Entwicklung* aus.

Für die vorliegende Arbeit versuchte ich den Entwicklungsbegriff vorerst durch das *Zivilisatorische Hexagon* zu fassen. Es stammt von Dieter Senghaas (1994, S.24). Er ist Professor an den Universität Bremen für Internationale Beziehungen und sein Arbeitsschwerpunkt zeichnet sich durch die Verbindung von Entwicklungs-, Friedens- und Konfliktforschung aus. Das *Zivilisatorische Hexagon* zeigt die Bedingungen für friedliche Entwicklung anhand folgender Komponenten auf:

- Rechtstaatlichkeit;
- Gewaltmonopol;
- Interdependenzen und Affektkontrolle;
- Soziale Gerechtigkeit;
- Konfliktkultur;
- Demokratische *Partizipation*.

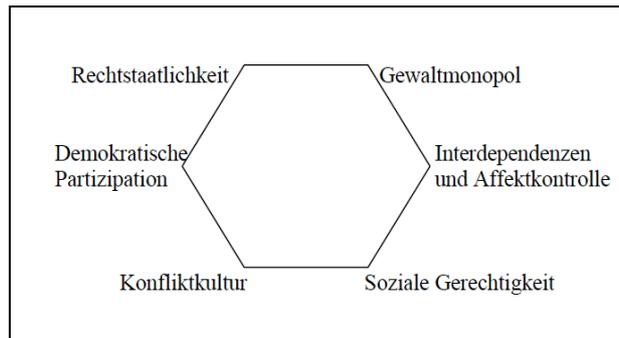


Abb. 1: Zivilisatorisches Hexagon (nach Senghaas)

Dieses Modell erklärt zwar die Interdependenz der genannten sechs Bedingungen, allerdings bleibt die Dimension der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wachstums ausgeblendet. Ein Staat, der für Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Gerechtigkeit sorgt, ist zwar unbedingt notwendig, um ein entwicklungsförderndes Moment zu schaffen. Allerdings bedarf es auch Wachstum – in Maßen – damit zumindest die materiellen Grundbedürfnisse der Bevölkerung erfüllt werden können.

Damit der Faktor Wachstum allerdings nicht schädlich wird und konstruktive Errungenschaften zerstört, beziehungsweise umwelt- und sozialunverträglich wird, muss Wachstum *nachhaltig* sein. Denn wirtschaftliche Nachhaltigkeit ist auch sozial und ökologisch nachhaltig. Grafisch dargestellt kann man sich das so vorstellen:

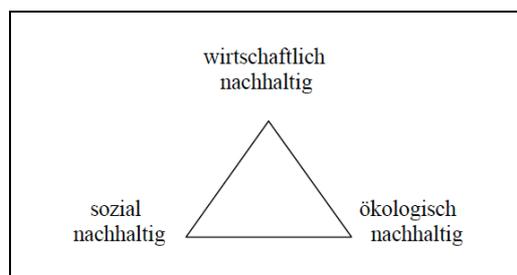


Abb. 2: Dreieck der Nachhaltigkeit

Da das *Prinzip der Nachhaltigkeit* meinem Verständnis von Entwicklung inhärent ist, bevorzuge ich eine Weiterentwicklung des *Zivilisatorischen Hexagons* von Senghaas durch Franz Nuscheler. Er (2005, S.247) definiert *Ziele von Entwicklung* durch das so genannte *Entwicklungspolitische Hexagon*: An dessen oberen Spitze steht Wirtschaftswachstum, um den Wohlstand der gesamten Gesellschaft zu erhöhen. Darunter entfaltet sich das so genannte Dreieck der Nachhaltigkeit durch das Ziel des Umweltschutzes und Sozialer Gleichheit, welche auch Gerechtigkeit einbezieht. Die weiteren drei Elemente sind Arbeit als bezahlte und produktive Beschäftigung, *Partizipation* und *Good Governance*, also demokratische

Strukturen und *Ownership*, das heißt Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der betroffenen Gesellschaft und Individuen.

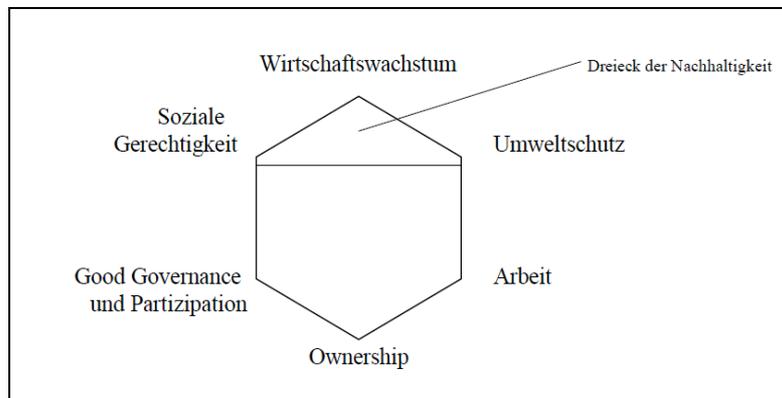


Abb. 3: Entwicklungspolitische Hexagon (nach Nuscheler)

Die einzelnen Komponenten bedingen einander nicht zwingend. Das heißt, wenn erhöhtes Wirtschaftswachstum erreicht wird, bedeutet das nicht gleichzeitig, dass auch soziale Gleichheit und Gerechtigkeit gesteigert sind. Die sechs Anforderungen sind in der Realität von kaum einem (sogar als *entwickelt* geltenden Land) gänzlich erfüllt, denn es handelt sich dabei um Ziele, auf die hingearbeitet werden soll. Ich habe dieses Konzept dennoch aus verschiedenen Gründen gewählt:

Erstens reduziert es den Entwicklungsbegriff nicht auf einen rein wirtschaftlichen, wie er im Messinstrument von Entwicklung durch die Weltbank aufscheint. Dabei wird das *Bruttosozialprodukt pro Kopf* angeführt: Als *arm* gilt, wessen Einkommen weniger als einen US Dollar in realer Kaufkraft pro Tag beträgt.

Zweitens ist er umfassender als der *Human Development Index* (HDI), der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) entwickelt. Dieser Index misst Entwicklung anhand der sozialen Faktoren Lebenserwartung, Bildungsgrad und Lebensstandard. Darüber hinaus wurde er über Jahre hinweg verfeinert und erweitert. Dabei entstanden der *Inequality-adjusted Human Development Index* (IHDI), der *Gender Inequality Index* (GII) und der *Multidimensional Poverty Index* (MPI). Diese Messinstrumente umfassen Komponenten von wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheit, demokratische Mitbestimmung und Nachhaltigkeit werden jedoch nur implizit mitgedacht aber nicht konkret hervorgehoben.

Man sieht nun, das *Entwicklungspolitische Hexagon* berücksichtigt sowohl den Gedanken der Nachhaltigkeit als auch die Relevanz demokratischer Prozesse für Entwicklung. Im Sinne des

Modells von *Global Governance* als Verständnisrahmen der beschriebenen Prozesse, könnte man sagen, es stellt *globale nachhaltige Entwicklung* dar.

Franz Nuscheler war lange Jahre Direktor des Institutes für Entwicklung und Frieden (INEF) auf der Universität Duisburg-Essen. Wie auch die Forschungsschwerpunkte von Senghaas befinden sich seine an der Schnittstelle der Bereiche Friede und Entwicklung. Er betont die Notwendigkeit von *Partizipation* und *Ownership*. Auch sie sind im *Entwicklungspolitischen Hexagon* verankert.

Diese beiden Komponenten stellen auch in der Praxis der **Entwicklungszusammenarbeit** wesentliche Leitprinzipien dar. Aufgrund ihrer Relevanz für diese Arbeit werden sie im Folgenden definiert:

Partizipation bedeutet die Möglichkeit zu Mitbestimmung und Teilhabe. Davon sind drei Aspekte umfasst: Mitwirkung am politischen Prozess, gerechte Verteilung der Güter und aktive Beteiligung am Entwicklungsprozess. Alle spielen auch bei der Implementierung von Rechtsstaatlichkeit eine Rolle. Sie werden kategorisiert in jene, die die Bürger durch Ermächtigung (*Empowerment*)⁴ von staatlicher Seite einfordern können (Mitwirkung am politischen und Entwicklungsprozess), und andererseits in jene, die der Staat zur Verfügung zu stellen hat (Distribution von Gütern und Dienstleistungen).

Das Prinzip des **Ownerships** bedeutet, dass die *empfangende* Bevölkerung – im Fachjargon *Partner* genannt – sowohl für den Prozess als auch das Ergebnis von Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich ist. Dadurch soll ein hoher Grad an Selbstbestimmtheit und ein verantwortungsvoller Umgang mit den Ergebnissen sichergestellt werden. Im Kontext von Rechtsstaatlichkeit hat dies auch eine ermächtigende Funktion und trägt zum Aufbau eines Systems gegenseitiger Kontrolle von Bevölkerung und Regierung (*checks and balances*) bei.

Der Vollständigkeit halber nenne ich abschließend noch andere wichtige Querschnittsthemen in der nachhaltigen Entwicklungszusammenarbeit: Es sind Umweltverträglichkeit, HIV/Aids und Gender. Aus nachvollziehbaren Gründen werden diese hier allerdings nicht behandelt.

⁴ *Empowerment* bedeutet, dass Menschen ermächtigt werden, ihre Rechte einzufordern und kommt ursprünglich aus der Frauenförderung.

3.1.2. Demokratie und Entwicklung: Kontroversen

Welche Relevanz hat nun der Aufbau von Rechtsstaatlichkeit für Entwicklung? Zur Beantwortung dieser Frage ist es nötig, die Beziehung zwischen Demokratie und Entwicklung zu verstehen. Dies vor dem Hintergrund, dass im Entwicklungsdiskurs noch immer eine Debatte geführt wird, ob Entwicklung ohne Demokratie in Gang gesetzt werden kann.

Was versteckt sich nun hinter dem Zauberwort Demokratie? Genügen regelmäßige freie und faire Wahlen, durch die eine Regierung an die Macht kommt? Oder muss sie darüber hinaus auch bürgerliche Rechte gewähren und schützen?

Ersteres ist es ein politisches System, das als *electoral democracy* bezeichnet wird. Zweiteres entspricht der Form der *liberal democracy*. Davon zu unterscheiden ist noch die *illiberal democracy*, in der zwar (relativ) regelmäßig Wahlen abgehalten, aber der Bevölkerung keine bürgerlichen Rechte garantiert werden.

Der Demokratiebegriff der in dieser Arbeit verwendet wird, basiert auf dem Konzept von *liberal democracy*. Demokratie kann folgendermaßen erklärt werden:

„Demokratie ermöglicht insofern moderne Lebensformen, als sie a) die Freiheit individueller Entscheidungen und Handlungen sowie individuelle Verantwortung ermöglicht, b) die individuelle Gleichheit vor Recht und Gesetz garantiert sowie Minderheiten schützt und c) zahllose Formen gesellschaftlicher Vereinigungen ermöglicht, d.h. kollektives und solidarisches Handeln auf eine freiwillige Grundlage stellt.“ (Schubert 2006)

Bei Demokratie handelt es sich somit nicht um eine Bereitstellung von Freiheiten und Dienstleistungen durch den Staat alleine. Vielmehr handelt es sich um einen Rahmen, in dem sich die Zivilbevölkerung bewegen, Rechte und Pflichten ausüben, aber durch ihre Ermächtigung (*Empowerment*) auch die Regierung zur Rechenschaft ziehen kann. Diese Beziehung zwischen den Individuen, die im Staat leben und ihm selbst wird uns im Kapitel zur Rechtsstaatlichkeit wieder begegnen.

Der Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen sagt, dass Demokratie ein universeller Wert sei. In seinem Interdependenzmodell führt er aus, dass erstens die politische Mitbestimmung für das Allgemeinwohl von Individuen zentral ist. Da von ihr ausgeschlossen zu sein, mangelhafte Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben bedeutet. Zweitens können Bürger in demokratischen Staatsformen ihre Bedürfnisse äußern und bis zu einem gewissen Grad einfordern, somit die Regierung zur Rechenschaft ziehen. Und drittens ist dies mit

einem Lernprozess verbunden, der die gesamte Gesellschaft umfasst, in dem wesentliche Werte dieser Gesellschaft geformt werden. (Sen 1999, S.10)

Wie Demokratie und Entwicklung miteinander verwoben sind, wird im Bericht der Südkommission unter der Leitung Julius Nyeres m.E. besonders schön dargestellt:

„Demokratische Institutionen und die Beteiligung des Volkes an den Entscheidungsprozessen sind [...] unverzichtbar für Entwicklung. Nur wenn wirklich politische Freiheit herrscht, können die Interessen der Menschen innerhalb der Nationen Vorrang bekommen. Die Menschen müssen ihr Regierungssystem bestimmen und entscheiden können, wer die Regierung bildet und welchen allgemeinen Kurs die Regierung in ihrem Namen und Auftrag verfolgt. Zu den Grundelementen eines demokratischen Gemeinwesens zählen die Respektierung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und die Möglichkeit, auf friedlichem Wege einen Regierungswechsel herbeizuführen.“ (Süd-Kommission 1990 zit. nach Nuscheler 2005, S.411)

So einleuchtend diese Zielvorgaben sind, so wichtig ist es, sich bewusst zu machen, dass es nicht unbedingt die realen Gegebenheiten abbildet. Zum Beispiel haben Erfahrungen in Ländern wie der Volksrepublik China und Indien gezeigt, dass dieses programmatische Modell zu kurz greift. Sowohl Indien, die *größte Demokratie der Welt*, als auch China, welches nicht als demokratisch eingestuft wird, sind Schwellenländer, die in den letzten Jahren relevante Entwicklungsschritte verzeichnen. Beide sind durch ein gewisses Ausmaß an politischer Stabilität gekennzeichnet. Politische Stabilität wiederum, sei es in demokratischen oder auch autokratischen Systemen, ist wichtig für wirtschaftliche Entwicklung, da dadurch tendenziell ausländisches Kapital angezogen wird. Daraus resultierender ökonomischer Wohlstand kann dann allerdings auch die Entstehung von Bewegungen, die demokratische Strukturen fordern, bedingen. (Nuscheler 2005, S.424)

An diesem Beispiel wird sichtbar, dass es entscheidend ist, ob ein wirtschaftlich dominiertes oder gesellschaftspolitisches Entwicklungsverständnis einer Argumentation zugrunde liegt. Der Terminus *Schwellenland* wird offensichtlich primär nach wirtschaftlich determinierten Indikatoren vergeben und besagt wenig über das vorhandene politische System und die Teilhabemöglichkeiten seiner Bevölkerung an politischen Prozessen.

Der Prozess des **Überganges zu Demokratie** ist sehr komplex. Viel problematischer noch ist jedoch ihre Konsolidierung: „Ohne Legitimation durch Leistung (sprich: die Verbesserung der Lebensbedingungen) wird die durch Wahlen hergestellte Legitimation schnell brüchig, zumal dann, wenn auch die gewählten Regierungen den Versuchungen des Machtmissbrauchs und der Korruption erliegen – was nahezu der Regelfall ist.“ (Nuscheler 2005, S.425) Es bedarf also einer Sicherung der Grundbedürfnisse, welche wiederum gesetzlich

festgeschrieben ist, also auch gewisse Mindeststandards der Rechtstaatlichkeit und die implizite Gewährung von Rechtssicherheit. Dies beinhaltet die Verankerung und Umsetzung wesentlicher Menschenrechte als Sicherung der *Verbesserung der Lebensbedingungen*.

Nuscheler denkt sogar über ein UN-System für Interventionen nach, das in Fällen schwerster Menschenrechtsverletzungen ein Eingreifen der internationalen Gemeinschaft nicht nur erlauben, sondern sie dazu verpflichten sollte. (Nuscheler 2005, S.240 f.) In den Internationalen Beziehungen gibt es einen breiten Diskurs zu so genannten *Humanitären Interventionen* auf fremdem Territorium zum Schutz von Bevölkerungsgruppen. Rechtlich gesehen widerspricht solch ein Eingriff staatlicher Souveränität, dem gegenüber stehen jedoch Prinzipien zur Wahrung der Menschenrechte. Dieser Konflikt ist also rein völkerrechtlich nicht lösbar. Politisch gesehen besteht darüber hinaus auch die Gefahr, dass eine *Humanitäre Intervention* rechtfertigend vorgeschoben werden könnte, um eigene Interessen in einem anderen souveränen Staat zu durchzusetzen.

Amartya Sen begreift Demokratie als ein System, das Machthaber, also Regierungen motivieren soll, verantwortlich zu handeln. Die Bevölkerung erfährt dadurch die Möglichkeit Eliten zur Rechenschaft zu ziehen, Ermächtigung (*Empowerment*) und erhöhten Schutz. (Sen 1999, S.10) Laut Sen stellt sich daher nicht die Frage, *ob* Staaten bereit für Demokratie sind. Dies nimmt er von vornherein an und erklärt, wie bereits erwähnt, Demokratie zu einem universellen Wert. (ebd., S.4 f.) Zur Rolle von Demokratie im gegenwärtigen globalen System meint er:

„The positive role of political and civil rights applies to the prevention of economic and social disasters in general. When things go fine and everything is routinely good, this instrumental role of democracy may not be particularly missed. It is when things get fouled up, for one reason or another, that the political incentives provided by democratic governance acquire great practical value.“ (Sen 1999, S.7 f.)

Ob demokratische Strukturen vorhanden oder abwesend sind, ist für Bürger meist erst durch die Änderung des gewohnten Zustandes tatsächlich spürbar. Sen zeigt die verschiedenen Auffassungen von Demokratie auf und sagt, selbst wenn sie als ein universeller Wert aufgefasst wird, verstecken sich hinter dem Begriff unterschiedliche Wahrnehmungsweisen und Konzeptionen derselben.

Was ist bei Entwicklungszusammenarbeit mit undemokratischen Staaten zu beachten? Dazu Nöst: „Die Debatte rund um die Legitimität eines Staates [ist] eine weitaus schwierigere [...] als die um die staatliche Kompetenz. Staatliche Kompetenz ist weit leichter festzumachen, während Legitimität sehr an das Demokratieverständnis einzelner Geberorganisationen

gebunden ist.“ (Nöst 2006, S.99) Mögliche Konditionalitäten, wonach ein demokratischer Staat belohnt, oder ein undemokratischer bestraft werden soll, könnten in der EZA im Sinne von weniger oder keinen ODA-Leistungen⁵ geschehen. Dies betrifft wiederum die völkerrechtliche Debatte um das *Interventionsverbot*, ganz abgesehen vom moralischen Impact. Nuscheler plädiert daher für *Belohnung* demokratischer Staaten. Er begründet, dass somit Geber in diese *richtige* Richtung unterstützen, also die *Empfängerländer* nicht drängen würden, somit auch das *Ownership* am Prozess und seinem Ergebnis nicht verloren ginge. (Nuscheler 2005, S.428 f.)

Im Zentrum meiner Arbeit geht es um geeignete Bedingungen für die *Gewährung gewisser, elementarer Menschenrechte* und einer strafrechtlichen Verfolgung ihrer Verletzung. Das bedeutet, angelehnt an die Verbrechen, die vom ICC geahndet werden, handelt es sich hierbei um die Umkehrung dreier der von ihm erfassten Tatbestände: Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit⁶. Die Etablierung eines Systems (durch das Rom-Statut und die damit verbundenen Institutionen), das Brüche dieser Menschenrechte ahndet und ihre Straflosigkeit weitestgehend einschränkt, lässt hoffen, dass diese zunehmend Beachtung erfahren und eingehalten werden.

Was geschieht in diesem Zusammenhang, wenn man wie ich von der *Universalität der Menschenrechte* ausgeht (auch wenn ich mir bewusst bin, dass dieser Annahme oft eine eurozentrische Sichtweise unterstellt wird)? Neben rechtlich unverbindlichen Dokumenten, wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahre 1948 hat sich im 20. Jahrhundert zunehmend ein **Regime des Menschenrechtsschutzes** entwickelt. Es umfasst völkerrechtlich verbindliche Verträge und vereinzelt Möglichkeiten für Individuen Rechte gegenüber *ihrem* Staat geltend zu machen.

Viele völkerrechtliche Themen und politische Debatten werden im Kontext der Universalität des Themas berührt. Einerseits verfügt die Charta der Vereinten Nationen über das Selbstbestimmungsrecht der Völker (Art. 1 und 55), das wiederum in enger Verbindung mit Souveränität nach außen und dem Interventionsverbot (Art. 2 Abs. 7) steht, die solche

⁵ ODA – Official Development Aid, wird mit „öffentlicher Entwicklungshilfe“ (Nohlen 2002, S.630) übersetzt. Davon sind alle öffentlichen Gelder, die zum Zwecke der Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet werden, erfasst.

⁶ Zudem umfasst der Gründungsvertrag des ICC, das Rom-Statut noch den Tatbestand des Verbrechens der Aggression. Darauf gehe ich in Kapitel 4.2.3. genauer ein. Allerdings schließe ich diesen Tatbestand größtenteils nicht in meine Analysen ein, da es noch nicht in Kraft getreten ist und daher momentan keine Rechtsprechung dazu vorhanden ist.

Belange den Nationalstaaten unterstellen. Selbstbestimmungsrecht der Völker bedeutet, dass Staaten ein Recht haben, frei über ihren politischen Status zu verfügen dürfen und ihre kulturelle, soziale und wirtschaftliche Entwicklung selbst gestalten können. (Art. 1 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte und Art. 1 des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte). Das Interventionsverbot besagt, dass – abgesehen von Fällen, die unter Kapitel VII⁷ der Charta der Vereinten Nationen fallen – ein Eingreifen in innerstaatliche Belange von Mitgliedsstaaten nicht zulässig ist.

Andererseits ist in sämtlichen international anerkannten Verträgen die Universalität der Menschenrechte festgeschrieben. In der *jüngeren* Vergangenheit wurde dies im Rahmen der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien 1993 folgendermaßen formuliert:

„The World Conference on Human Rights reaffirms the solemn commitment of all States to fulfil their obligations to promote universal respect for, and observance and protection of, all human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the Charter of the United Nations, other instruments relating to human rights, and international law. The universal nature of these rights and freedoms is beyond question.“ (United Nations 1993, Kap.I Art.1)

Das Selbstbestimmungsrecht wurde im Zuge der Dekolonisierung von Ländern des *Südens* gefordert um ihre Unabhängigkeit von den ehemaligen Kolonialmächten zu sichern. Damit ist dieses Prinzip *per se* nicht an Menschenrechte im hier diskutierten Zusammenhang gekoppelt.

Darüber hinaus ist ein verstärkter Diskurs über eine *responsibility to protect* von Staaten gegenüber ihren Bürgern beobachtbar. Das bedeutet, dass Regierungen nicht willkürlich mit der Zivilbevölkerung umgehen können, sondern sie vor gewissen Gefahren explizit zu schützen haben. Das rückte Anfang der 2000er Jahre in ein internationales Bewusstsein, nachdem es in einem Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) erwähnt wurde und 2006 in der Sicherheitsratsresolution 1674 mündete. Wesentliche Bestimmungen sind folgende: Erstens hat ein Staat seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischer Säuberung zu schützen. Zweitens ist die internationale Gemeinschaft verantwortlich im Falle, dass ein Staat diesen Schutz nicht zur Verfügung stellt, diesen im Aufbau seiner Kapazitäten zu unterstützen. Sollte besagter Staat weiterhin darin scheitern seiner Verantwortung die Bevölkerung zu schützen nachzukommen, hat die internationale Gemeinschaft vorerst auf

⁷ Kapitel VII der UN-Charta regelt Sanktionen bei Bedrohung oder Bruch von Frieden durch einen Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen. Diese Sanktionen werden in der Regel vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängt.

diplomatischem Wege (nach Kap. VI der UN-Charta) zu intervenieren und als *ultima ratio* entsprechend Kap. VII mit Gewalt einzugreifen.

Der internationalen Gemeinschaft kommt also bei schwersten Menschenrechtsverletzungen durch Einzelstaaten eine schützende Rolle zu, sie hat also unterstützend und notfalls auch intervenierend in Nationalstaaten einzugreifen. Der Internationale Strafgerichtshof kann in diesem Kontext aufgrund seines Komplementaritätsprinzips⁸ als eine solche internationale Schutzinstanz gewertet werden.

Nun stellt das Konstrukt der *responsibility to protect* ein dem Interventionsverbot entgegengestrebendes Konzept dar, da es als Rechtfertigung für *Humanitäre Interventionen* dienen könnte. Gerade darin sehen von Horn und Krämer eine Gefahr, da *Humanitäre Interventionen* auch als Vorwände zum Eingriff in Nationalstaaten instrumentalisiert werden könnten. (Von Horn & Krämer zit. nach Meyer 2011, S.590 f.)

Wie bereits oben erwähnt, hängt wirtschaftliche Entwicklung nicht direkt von Demokratie ab, kann also auch in anderen politischen Systemen etabliert werden. Jedoch kann sie als Entwicklungsziel selbst gesehen werden. Denn durch ein System von *checks and balances* wird nicht nur die Bevölkerung ermächtigt (im Sinne des *Empowerments*), sondern auch die Regierenden für ihre Handlungen verantwortlich. Die Zivilgesellschaft erfährt dabei die Möglichkeit der rechtlichen Geltendmachung dieser Rechtfertigungspflicht. (Nuscheler 2005, S.426)

Abschließend möchte ich hervorheben, dass die Frage der **globalen Durchsetzung von Demokratie** auch im Völkerrecht nicht eindeutig geregelt ist, da es ihr auch nicht obliegt eine bestimmte Herrschaftsform durchzusetzen. Laut Art. 2 Abs. 7 der Satzung der Vereinten Nationen, auch das *Interventionsverbot* genannt, „kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden [...]“. Andererseits bestimmt Art. 55 Z c, dass die Vereinten Nationen „die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion“ fördere. Inwiefern die eine bzw. die

⁸ Siehe Kapitel 4.3.

andere Bestimmung zum Eingriff in einen Mitgliedsstaat (*Humanitäre Intervention*) ermächtigt oder diese Handlung verbietet, ist umstritten. Eine einfache, unpolitische Lösung gibt es hierfür nicht. Demokratische Strukturen von allen Staaten zu *verlangen*, braucht noch eine große Debatte, die von Hierarchien, Interessen, Rechtfertigungen und Machteinflüssen geprägt sein wird.

Da ich mich auf ein libertäres Modell von Demokratie beziehe, erachte ich das Vorhandensein unter anderem von (recht-)staatlichen Strukturen, die am *Gemeinwohl* der Gesamtbevölkerung orientiert sind, als unbedingt notwendig, um nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen. Gleichzeitig jedoch ist es wichtig zu reflektieren, welche Elemente sichergestellt werden müssen. Was findet sich nun im Entwicklungsdiskurs dazu?

3.1.3. Institutionenaufbau und die Rolle des Staates in den Entwicklungstheorien

Präsident Truman hielt im Jahre 1949 eine berühmte Rede, die als Beginn der Entwicklungspolitik gesehen wird. Von da an entfaltete sich ein breiter Diskurs um Entwicklung. Leider kann ich an dieser Stelle nicht auf alle Konzepte und Theorien eingehen möchte allerdings die *Rolle des Staates* in den Entwicklungstheorien kurz behandeln. Auf den Wandel von Institutionenaufbau, auch *Institution Building* genannt, im Entwicklungsdiskurs kann ich nicht eingehen, da dieser Begriff erst wesentlich später als solcher in theoretische Debatten Eingang fand.

Wesentliche Kontinuitäten in verschiedenen Entwicklungsmodellen stellen einerseits solche, die endogene Faktoren als maßgeblich, und andererseits diejenigen, die exogene⁹ Einflüsse als Hindernis für Entwicklung ansehen, dar.

Theorien, die sich mit **Ökonomie und Staatlichkeit**, sowie ihrem Ausbau und Aufstieg befassen, gehen weit in die Geschichte zurück. Die klassischen Ökonomen, wie Adam Smith und David Ricardo, sahen bereits im 18. Jahrhundert erhöhten Wohlstand an freien Welthandel gekoppelt, wonach Staaten sich entsprechend ihrer Ressourcen spezialisieren

⁹ Theorien, die exogene Faktoren als ausschlaggebend beurteilen, sehen Gründe für „Unterentwicklung“ in ungleichen Rahmenbedingungen des Weltsystems für individuelle Staaten. Daraus erwachsen Hindernisse und Rückkoppelungen auf einzelne Länder. Endogene Ansätze hingegen gehen davon aus, dass diese Probleme „hausgemacht“ seien. Die Ursachen seien dementsprechend in den einzelnen Ländern selbst zu suchen und nicht in einem internationalen System, das Ungleichheiten fördere.

sollten. Doch bereits im Merkantilismus ab dem 16. Jahrhundert wurden Schutzzölle eingehoben, um weniger starke Wirtschaften nach außen zu schützen. Dieses protektionistische Konzept wurde im 19. Jahrhundert in Deutschland (bspwe durch List) wieder aufgegriffen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde ein starker Staat im Sinne der Importsubstituierenden Industrialisierung (ISI), also einer starken Binnenmarktorientierung wieder zum Postulat, diesmal im Rahmen der so genannten Dependenztheorien. Parallel dazu wurde nachholende Industrialisierung mit einer Fokussierung auf Wirtschaftswachstum von den Modernisierungstheorien der 1940er bis 60er Jahre propagiert. Dabei wurde der Staat als *Entwicklungsmotor* wahrgenommen. Mitte der 70er Jahre entwickelte die Weltbank die so genannte *Grundbedürfnisstrategie*, in deren Zentrum nicht nur materielle sondern ebenso immaterielle Aspekte, wie Bildung und Sozialleistungen standen. (vgl. Fischer & Mattersburger Kreis 2004, S.33 ff.)

Mit Anfang der 80er Jahre wurde der Neoliberalismus zum vorherrschenden Paradigma. Eine starke Integration in den Weltmarkt, Liberalisierung des Waren- und Kapitalverkehrs und eine damit einhergehende Erleichterung von ausländischen Investitionen hatte vor allem einen umfassenden Prozess von Deregulierung zur Folge. Dem Staat wurde zunehmend Einfluss abgesprochen. Für sich entwickelnde Länder wurden von Weltbank und IWF Strukturanpassungsprogramme zur Verfügung gestellt, die möglichst „wenig Staat dafür umso mehr Privat“ vorsahen. (ebd.)

In den 90er Jahren entwickelte sich eine neue Strömung, die von Institutionsbegriffen durchzogen war. Sie hob im Gegenteil zum Neoliberalismus eine aktive Rolle des Staates hervor. Um privaten Akteuren (Recht-)Sicherheit zu geben, sollten Institutionen aufgebaut werden, durch die ihre Rechte festgehalten und einklagbar sind. (Nuscheler 2005, S.406 f.) „Gemeinsam mit dem Aufbau international wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen werden von der Etablierung tragfähiger politischer Institutionen positive Rückwirkungen auf die ökonomische und soziale Entwicklung erwartet. ‚Good Governance‘ (Demokratie, Rechtstaatlichkeit und gute Regierungsführung) avancierte zu einem normativen Leitbild der Entwicklungspolitik.“ (Fischer & Mattersburger Kreis 2004, S.40) Schließlich ist noch auf das Modell der *Global Governance* zu verweisen. Obwohl es das Zusammenspiel einer großen Bandbreite internationaler Akteure als neue Regierungsform in den Internationalen Beziehungen sieht, spielen Staaten weiterhin eine wesentliche Rolle als Schutzinstanz für ihre Bürger. (s. Kap. 3.2.1.)

Grundsätzlich ist zu beobachten, dass Theorien, die Gründe für globale Ungleichheiten durch endogene Ursachen in den so genannten Entwicklungsländern sehen, dem Staat eine weniger aktive Rolle zuweisen, als Theorien, die auf exogene Wurzeln bauen. Beispielsweise sei der auf Deregulierung basierende Neoliberalismus genannt. Die Notwendigkeit eines Staates und seiner Institutionen wird anerkannt, denn es bedarf eines gewissen rechtlichen Rahmens des Staates, um (externen) privaten Akteuren Rechtssicherheit zu gewähren. Allerdings ist darüber hinaus eine intervenierende, lenkende Rolle von Regierungen unerwünscht. Resümierend könnte man festhalten, dass jedenfalls ein Minimum an Staatlichkeit von allen Strömungen als notwendig erachtet wird.

Ab seiner Konzeption in der Zwischenkriegszeit bis Ende der 70er Jahre und dem Aufkommen des Neoliberalismus in den wesentlichen Strategien um Entwicklung, hielt sich das Konstrukt des *Entwicklungsstaates*. Joachim Becker sieht jedoch Kontinuitätspunkte, die über diesen Zeitpunkt hinausreichen. Im Sinne der „systemischen Wettbewerbsfähigkeit“, wonach eine „produktive Eingliederung peripherer Ökonomien [...] in den Globalisierungsprozess gefordert wird“ (Becker 2004, S.156), soll der Staat durch entsprechende Innenpolitik (sozialpolitisch) die Konkurrenzfähigkeit ausbauen. Im neoliberalen Gedankengut hat der Staat, wie bereits erwähnt, „einige Rahmenbedingungen für das ungehinderte Wirken der Marktkräfte zu schaffen.“ (ebd.)

Der Terminus *Entwicklungsstaat* ist insofern mit Vorsicht zu genießen, als er sich entwickelnde Staaten generalisiert und unterschiedliche historische (also auch koloniale), kulturelle und sozioökonomische Gegebenheiten ignoriert. (vgl. Nuscheler 2005)

3.2. Global Governance: Ein neues entwicklungstheoretisches Modell?

Anfang der 90er Jahre wurde erstmals von *Global Governance* gesprochen. Es stellt ein Modell dar, das die komplexen Prozesse im globalisierten internationalen System ordnet und verstehbar macht. Es zeigt, wie durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Ebenen und Akteure, nachhaltige Formen des Regierens, Wirtschaftens, gesamtgesellschaftlichen Lebens u.a. geschaffen werden können. Hierbei wird viel Wert auf Mehrdimensionalität gelegt. Neben einer großen Bandbreite an Akteuren dienen verschiedene Handlungsebenen, nämlich internationale, nationale/regionale und lokale der Analyse und Strategiebildung. *Global*

Governance bietet auch einen Rahmen um die formellen und informellen Möglichkeiten, die verschiedene Akteure im internationalen Feld haben, zu analysieren. In ihrer Gesamtheit sind all diese Interaktionen eine eigene Form, globale Prozesse zu steuern. Vor dem Hintergrund einer sich zunehmend globalisierenden Welt, wird das Konzept vereinzelt bereits als eine sich entwickelnde Theorie der Internationalen Beziehungen gesehen.

3.2.1. Definition von *Global Governance*

Ich habe das Modell der *Global Governance*, im deutschsprachigen Raum auch als *Globale Strukturpolitik* bezeichnet, als „theoretisches Grundgerüst“ für die vorliegende Arbeit gewählt. *Governance* bedeutet, vereinfacht gesagt, regierungsähnliche Prozesse und wird folgendermaßen definiert:

„Bei Global Governance handelt es sich [...] um das Zusammenwirken von Regierungen, internationalen und supranationalen Institutionen, ökonomischen und anderen Nichtregierungsakteuren in einem Geflecht von formellen und informellen Beziehungen. Global Governance umfasst darüber hinaus die Verknüpfung verschiedener Politikebenen, nämlich der internationalen mit der nationalen und der lokalen Ebene.“ (Brand & al 2000, S.13)¹⁰

Einer der wichtigsten, ursprünglichen Vertreter von *Global Governance* ist James N. Rosenau. Er umschrieb *Global Governance* folgendermaßen: „Systems of rule at all levels of human activity – from the family to the international organization – in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions.“ (Rosenau 1995, S.13)

Finkelstein fügt hinzu: „Global Governance’ appears to be virtually anything.“ (Finkelstein 1995, S.368) Er hebt in seinem Artikel „What Is Global Governance?“ hervor, dass der Begriff Regierung, also *Government* auf der zwischenstaatlichen Ebene nicht vorhanden ist. Jedoch bedarf es einer Erklärung der regierungsähnlichen Prozesse, die dennoch stattfinden, wofür das Wort *Governance* gewählt wird. Dies umfasst Einflüsse, Entscheidungsprozesse und Handlungen, die sie determinieren, sowie Machtverhältnisse, Diplomatie und Politik, Allianzen, Koalitionen zwischen Staaten, aber auch Propaganda und Kommunikation. Finkelstein meint daher: „Global Governance is governing, without sovereign authority, relationships that transcend national frontiers. Global Governance is doing internationally what governments do at home.“ (Finkelstein 1995, S.369)

¹⁰ Mein persönlicher Zugang in dieser Arbeit fokussiert auf der internationalen und nationalen Ebene. Die Erwähnung der lokalen Dimension wird jedoch nicht gänzlich ausgelassen.

Diese Definition ist von Flexibilität und Offenheit geprägt, insofern m.E. sehr integrativ. Der Autor hebt hervor, dass nationalstaatliche Regierungen tatsächlich beinahe alle Lebensbereiche von Individuen beeinflussen. Darüber hinaus hätten Staaten nicht nur gesetzgeberische Funktion. Entsprechend der Parallele zum staatlichen System (*Government*) umfasst *Governance* somit international ausgeübte Funktionen im Bereich internationaler Belange, welche Einfluss auf die nationale Ebene haben. Darüber hinaus die verpflichtende Schlichtung internationaler Dispute, technische- und Entwicklungszusammenarbeit, die Aufrechterhaltung von Frieden und Ordnung, sowie die Leistung humanitärer Hilfe. (Finkelstein 1995, S.370 f.)

Ein weiterer Definitionsansatz für *Governance*, stammt von Michael Zürn vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Er meint, dass Internationale Institutionen aus konstitutiven Prinzipien, inter- oder transnationalen Netzwerken oder formalen internationalen Organisationen bestehen. Ihre Gesamtheit, die zu dauerhaften und verfestigten Verhaltensmustern führt, ist als *Mechanismus des Regierens* zu sehen. Die Summe der Regelungen all dieser Institutionen kann als *Global Governance* bezeichnet werden, also Formen des Regierens über Einzelstaaten hinaus. (Zürn 1998 zit. nach Brand & Scherrer 2003: 92)

Global Governance umfasst formelle Regelungen, beispielsweise internationales Recht, aber auch informelle wie anerkannte Handlungsmuster oder Praxen. Dementsprechend sind die Akteure im Modell nicht nur Staaten und ihre Regierungen und Internationale Organisationen sondern auch private Akteure wie Wirtschaftsunternehmen, Verbände und NGOs. (Brand & Scherrer 2003, S.90) Das zweite Element im Begriff *global* spielt auf die Verschränkung lokaler, regionaler, staatlicher und internationaler Ebenen (Brand & Scherrer 2003, Fn.2), sowie die Aufweichung des klassischen Westfälischen Systems¹¹ der Nationalstaaten, an.

Anhand unten stehender Abbildung möchte ich das bisher erklärte Organisationsprinzip von *Global Governance* bildlich darstellen.

¹¹ Das Westfälische System ist ab 1648 die in Europa vorherrschende Konzeption von Nationalstaaten. Demnach ist aufgrund der Souveränität der Staaten, das Wohlergehen der Zivilbevölkerung eine rein innerstaatliche Angelegenheit. Seit dem neuen Jahrtausend gibt es einen Diskurs um eine *responsibility to protect* von Staaten, also auch die Gewährung elementarer Menschenrechte (deren Bruch vom ICC geahndet wird). Davon umfasst sind insbesondere Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord.

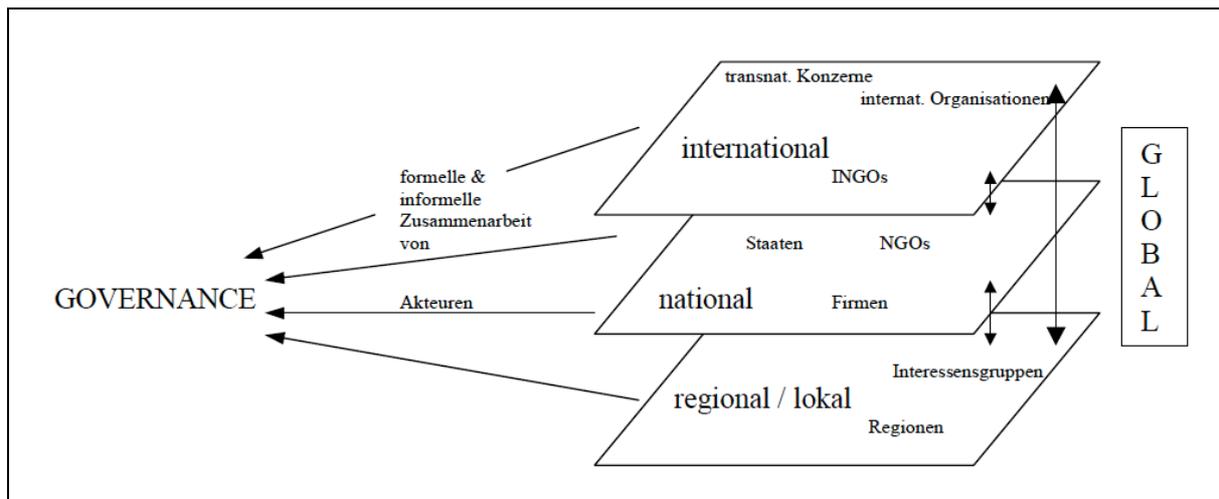


Abb. 4: Das Modell von *Global Governance*

Gemäß dem Modell von *Global Governance* sollen bereits vorhandene Strukturen nicht verworfen werden, sondern können gut und gerne genutzt werden. Es bedarf jedoch ihres Ausbaus und entsprechender Modifizierungen. Das Modell *Global Governance* stellt also keine in sich konsistente Theorie dar. Es verfügt vielmehr über verschiedene Strömungen, die sich durch jeweils eigene Strategieempfehlungen unterscheiden.

3.2.2. Historische Entwicklung und Strömungen von *Global Governance*

Historisch gesehen lässt sich dieser Ansatz bis zur Gründung der Bretton-Woods-Institutionen beobachten. Diese verfolgten ursprünglich eine keynesianische Stabilitätspolitik. Weiters sind die großen Konferenzen (UNCTAD) der 70er Jahre, die sich mit Konzepten einer *neuen Weltwirtschaftsordnung* befassten, in das Gedankengut einzugliedern. Schließlich ist noch der Brundtland-Report („Our Common Future“, 1987) zu nennen, der sich zwar inhaltlich mit dem eingegrenzten Bereich Umwelt und Entwicklung befasst, aber die Lösungsansätze nur in einer gemeinsamen globalen Strategie sieht. (Brand & al 2000, S.23f.) Der Bericht identifiziert drei wesentliche Ebenen: *National Policies and Institutions*; *Regional and Interregional Action*; *Global Institutions and Programmes*. Die damit verbundenen Akteure sollen zusammen einen Ansatz verfolgen, die Ziele (die für diese Arbeit nicht relevant sind) zu erreichen. Hervorgehoben wird auch die Koordination und Notwendigkeit von Kohärenz innerhalb der verschiedenen Ebenen an sich. (Brundtland & World Commission on Environment and Development. 1987, Kap.12)

Global Governance ist ein Gegenmodell zur Realistischen Schule der Außenpolitik und zu neoliberalen Entwicklungskonzepten. Dabei stützt sich der Ansatz auf die Regulationstheorie

und neogramscianische Hegemonietheorien. Nach den oben genannten theoretischen Aspekten von *Global Governance*, stelle ich im Folgenden die wichtigsten Strömungen und ihre Gemeinsamkeiten vor. Dies dient dazu, Überlegungen bezüglich des Potenzials des Modells in der Praxis einzubringen.

Die *Commission on Global Governance* (CGG) gab 1995 einen Bericht heraus, der auf der Grundannahme basiert, dass bestehende Institutionen den Herausforderungen des globalen politischen Systems nicht mehr gewachsen sind. Es bedarf daher Reformen des Systems, das auf solidarischen Grundsätzen beruhen soll. Dabei soll keine große Weltregierung hergestellt werden, es geht vielmehr um Lösungsansätze in dezentralisierter Weise unter Einbezug einer möglichst großen Bandbreite von Akteuren (politische, wirtschaftliche, zivilgesellschaftliche) und Ebenen (lokal, national, international) durch formelle und informelle Prozesse. Staaten stellen jedoch weiterhin wichtige Dreh- und Angelpunkte in globalen Prozessen dar. (Brand & al 2000, S.30 ff.)

Das *INEF-Konzept* mit seinen Hauptvertretern Messner und Nuscheler, verfeinert diesen Standpunkt. Unter *Global Governance* werden „weder [die] hierarchische Steuerung der Weltgesellschaft noch einfach die Summe der Aktivitäten von Nationalstaaten, sondern das Zusammenwirken von Akteuren und Aktivitäten von der lokalen bis zur globalen Ebene“ (Brand & al 2000, S.35) verstanden. *Global Governance* arbeitet mit einem neuen Verständnis von Souveränität, wobei sie zwischen der lokalen, regionalen und internationalen Ebene geteilt wird. Weiters soll die internationale Zusammenarbeit durch ihre zunehmende rechtliche Untermauerung verstärkt, erleichtert und institutionalisiert werden. Weiterhin umfasst das Modell aber auch informelle Prozesse in der internationalen Kooperation.

Global Governance unterzieht politische Prozesse einer Analyse vor dem Hintergrund zunehmender *Globalisierung*. Aufgrund dieses Prozesses hat sich die wesentliche Handlungsebene (von der staatlichen weg) nach oben hin verschoben. Dem soll durch verstärkte Einbeziehung der nationalstaatlichen und lokalen Ebene entgegengewirkt werden. Allerdings spielt die Durchlässigkeit der Ebenen untereinander in der vorliegenden Arbeit eine zentrale Rolle. Denn der Aufbau rechtstaatlicher Institutionen verlangt die Kooperation unterschiedlichster Akteure auf verschiedenen Ebenen.

Wie aber kann eine solche Form der globalen Politik die sich mangels Realisierbarkeit nicht auf demokratische Wahlen stützen kann legitimiert werden? Aufgrund dieses Dilemmas

referiert *Global Governance* auf ein globales Ethos, wobei eine zentrale Rolle die Annahme der Universalität der Menschenrechte darstellt. (Brand & al 2000, S.40 ff.) Der leitende Gedanke ist also ein solidarischer, der auf eine nachhaltige Lebensweise abzielt.

Eine wesentliche These, die dem Konzept von *Global Governance* zu Grunde liegt besagt, dass die Wahrnehmung der internationalen Gemeinschaft dem ständigen Wandel durch einen sozial konstruierten Prozess unterliegt. (Leonard 2005, S.163) Brand und Scherrer vertiefen diesen Gedanken und postulieren, dass auch der Staat nicht als eine neutrale Instanz angesehen werden darf. Vielmehr handle es sich um eine „Verdichtung der Kräfteverhältnisse“ (Poulantzas 1978 zit. nach Brand & Scherrer 2003, S.95). In gegenwärtigen Demokratien bilden sich Hegemonie und Konsens in der Auseinandersetzung zwischen Gesellschaft und Staat, die sich jedoch gegenseitig durchdringen. (Brand & Scherrer 2003, S.95)¹²

3.2.3. *Global Governance* in der Praxis und Kritik am Modell

Die EU wird als ein Beispiel eines fortgeschrittenen Stadiums von *Global Governance* genannt. An ihr lassen sich allerdings auch die Nachteile des Konzepts zeigen: Bürokratisierung, Legitimationsdefizite, Koordinationsprobleme und Dominanz von Hegemonien. (Brand & al 2000, S.34 ff.)

Teile der Idee von *Global Governance* sind in der Praxis realistischerweise kaum umsetzbar, beispielsweise eine einheitliche Weltethik (bei gleichzeitiger Beibehaltung von Diversität) zu schaffen. Andere handlungsorientiertere Aspekte jedoch, wie die Schaffung eines neuen Bretton-Woods-Systems erscheinen mir realisierbarer. Die Schwachstellen des Konzeptes umfassen eine Ausblendung von Globalisierungskrisen, Macht und Herrschaftsstrukturen in Wirtschaft, Gesellschaft und im internationalen System, die Überschätzung von kooperativen Lösungen, keine Thematisierung der Geschlechterfrage, ein Demokratiedefizit beim Zustandekommen einer normativen Weltethik und bei der praktischen Implementierung von *Global Governance*.

Inwiefern ist *Global Governance* nun als effektiv in der Praxis zu bezeichnen? Brand und Scherrer weisen auf eine Messbarkeit der Implementierung des Modells hin. Grundsätzlich

¹² In der vorliegenden Arbeit, sprich dem Einfluss des ICC auf nationalstaatliche Institutionen gehe ich für den zeitlichen Rahmen (seit In-Kraft-Treten des Rom Statuts 2002 bis 2011) von einer Kontinuität der Staaten aus.

wird die erhöhte Problemlösungskapazität von *Global Governance* gegenüber anderen Konzepten hervorgehoben. Die Kriterien, die herangezogen werden, sind üblicherweise die „Effektivität an dem Potenzial von (internationalen) Institutionen, spezifische inhaltliche Resultate erzielen zu können.“ (Brand & Scherrer 2003, S.93) Allerdings muss die Handlung von allen Akteuren als (objektiv) notwendig angesehen werden, da es sich sonst um eine politische Frage handelt. (ebd.)

Aus entwicklungspolitischer Sicht handelt es sich laut Nuscheler bei *Global Governance* um ein Modell über die klassische Entwicklungszusammenarbeit hinaus. Eine *globale nachhaltige Entwicklung* erfordert Strukturveränderungen in allen Gesellschaften durch Reform internationaler Rahmenbedingungen im Bereich der Ökonomie, Umwelt und Politik. Dafür bedarf es einer neuen *Kooperationskultur*, die Entwicklungsländer ebenso wie Schwellen- und Industrieländer umfasst. Dabei haben sich entwickelnde Länder selbst das Engagement für Strukturreformen in ihrem Land zu tragen. Diejenigen Staaten, die in Internationalen Organisationen, Finanz- und Handelsstrukturen tragenden Einfluss besitzen, haben auch die Verantwortung für die Weiterentwicklung und Anpassung der Institutionen. (Nuscheler 2005, S.93 f.) Da die Ressourcen für EZA chronisch knapp sind, wird eine Konzentration auf globale Probleme wie Bekämpfung von Armut und Umweltzerstörung sowie Friedenssicherung empfohlen. Dabei sollten insbesondere nicht nur die ärmsten Länder ins Blickfeld gerückt werden, sondern ebenso Schwellenländer. (Nuscheler 2005, S.94) Dementsprechend ist auch der *Aufbau von rechtstaatlichen Institutionen* als Entwicklungsmoment in das Modell der *Global Governance* eingebettet. Erstens durch die notwendige Kooperation verschiedener Akteure auf unterschiedlichen Ebenen in diesem Prozess. Und zweitens im Sinne der Friedenssicherung und Konfliktprävention, indem durch vorherrschende Rechtstaatlichkeit eine Bereitstellung wesentlicher Dienstleistungen und Rechte durch den Staat gesichert wird.

Nachdem globale Strukturpolitik nicht von einem reinen System von Staaten und ihrer Interaktion ausgeht, sondern eine – oben beschriebene – differenzierte Sichtweise auf die heutige globale Ordnung wirft, wird die besondere Rolle von Regionen hervorgehoben. Durch ihre Kooperation könnten Probleme gelöst werden, die einerseits spezifisch genug sind und andererseits „überforderte globale Institutionen (wie das gesamte UN-System) [...] entlasten.“ (ebd.) Daneben bedarf es einer Stärkung der Staaten und ihrer Handlungsfähigkeit, denn „*Capacity Building*, also der Aufbau von Fähigkeiten zu Problemlösung, setzt *institution*

building voraus. Ohne funktionierende Verwaltungsstrukturen bleibt auch *ownership* [...] unerfüllbar.“ (Hervorhebungen des Autors, ebd., S.95) Das Wissen und die Mittel, über die andere internationale Akteure wie INGOs oder multinationale Konzerne verfügen, sollte verschiedenen Akteuren im globalen System nicht vorenthalten, sondern in Form von Kooperationen geteilt werden. Eine Bereitschaft der Gesellschaften industrialisierter Länder das Verhalten und Bewusstsein die eigene Rolle im globalen System zu reflektieren und zu verändern ist ebenso gefragt, wie die Ausrichtung der Gesamtpolitik auf diese Herausforderungen. (ebd.) Zusammenfassend, so Nuscheler: „Globale Strukturpolitik heißt also mehr Kohärenz von Politikbereichen und Koordination von Akteuren. Globale Strukturpolitik bedeutet vor allem das Bemühen, durch multilaterale Regelwerke Lösungen für Probleme zu suchen, die das einzelstaatliche Handeln überfordern.“ (Nuscheler 2005, S.96)

3.2.4. Das Konzept von *Global Governance* als strukturierendes Modell

Das Konzept *Global Governance* als theoretischen Rahmen in der vorliegenden Arbeit zu verwenden, ergibt sich folglich aus zwei Gründen:

Erstens bezieht sich meine Fragestellung auf den Einfluss, den der Internationale Strafgerichtshof auf die nationale Ebene ausüben kann. Er basiert auf einem völkerrechtlichen Vertrag. Staaten haben den ICC gegründet, um ihm gegebenenfalls Kompetenzen zu übertragen. Das heißt, bereits im Stadium seiner Gründung wurde Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen geleistet. Akteure des gesamten Spektrums, wie Staaten, die UNO und NGOs haben diesen Prozess mitgestaltet. Nun kann der ICC mit seinen Kompetenzen unter Umständen in nationalstaatliche Prozesse eingreifen, viel eher aber noch auf Individuen (Täter von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Genozid) zurückgreifen. Dieser beachtliche Schritt geht gleichzeitig mit einer *Internationalisierung der Menschenrechte* einher. Das stellt eine Annäherung an das von *Global Governance* gewünschte Weltethos dar. Darüber hinaus auch einen Wandel in der internationalen Anerkennung der Menschenrechte. Wie bereits erwähnt, lagen diese bisher im Westfälischen Staatensystem im alleinigen Verantwortungsbereich der Staaten.

Zweitens ist *Entwicklung* im Modell der *Global Governance* ein Phänomen, das von den erwähnten Ebenen unter Zusammenarbeit vieler Akteure gleichermaßen angesprochen werden muss.

4. Der Internationale Strafgerichtshof (ICC)

4.1. Der lange Weg zur Gründung

Strafjustiz auf internationaler Ebene wurde schon im Zuge der Verhandlungen des Versailler Vertrages 1919 angedacht. Später noch konkreter im Rahmen des Völkerbundes. Entsprechende Organe wurden erst mit den Tribunalen von Tokio und Nürnberg nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen.

Während der 40er Jahre beschäftigten sich diese speziellen Strafgerichte weniger mit *Verbrechen gegen die Menschlichkeit*, wie es heute geschieht, sondern mit dem ungerechtfertigten Eingriff in Souveränitätsrechte durch Angriffskriege im Sinne eines *ius ad bellum*. Die Verfahren stellten auch eine Neuschöpfung von Recht dar, als sie erstmals die Strafverfolgung von Kriegsverbrechen auf über-nationale Ebene anhoben. (Christophersen 2009, S.51) Bereits Anfang der 50er Jahre arbeitete die International Law Commission (ILC) im Auftrag der Generalversammlung an einem Entwurf für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof. Er sollte aber schnell wieder in Vergessenheit geraten, ehe 1989 ein weiterer Versuch unternommen wurde. In den 90er Jahren schließlich wurde mit den Tribunalen für Ruanda (ICTR) und das ehemalige Jugoslawien (ICTY) ein weiterer Schritt in Richtung internationale Strafgerichtsbarkeit gesetzt. Er gipfelte in der Konferenz von Rom 1998 und der Verabschiedung des Rom-Statuts zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes.

Der ICC ist somit eine unabhängige, permanente Internationale Organisation, die auf einem völkerrechtlichen Vertrag fußt. Entgegen mancher Annahmen ist er aber kein strafrechtliches UN-Organ. Dafür wäre eine Änderung der Charta, welche eine Zweidrittelmehrheit der UN-Mitgliedsstaaten erfordert, nötig gewesen. Am 1. Juli 2002 trat das Statut in Kraft. Der Strafgerichtshof nahm seine Arbeit auf.

4.2. *Transitional Justice* und die Strafgerichtsbarkeit des ICC

Ehe ich die Bedeutung der Funktionsweise des ICC für post-konfliktäre Situationen diskutiere, möchte ich noch auf eine zentrale Problematik hinweisen. Die Stellung des Internationalen Strafgerichtshofes spiegelt nämlich ein wesentliches Dilemma in den internationalen Beziehungen wider: Die Spannung zwischen der Souveränität der Staaten

einerseits und der Universalität der Menschenrechte andererseits. Ihre Durchsetzung jenseits der nationalstaatlichen Ebene wirft regelmäßig mannigfache Schwierigkeiten und Debatten auf. Selbst im Rom-Statut zeichnet sich dieser Konflikt ab, da Chefankläger und die Richter auf die Kooperation der Staaten angewiesen sind. (Christophersen 2009, S.50)

4.2.1. *Transitional Justice*

Welche Rolle spielt nun der Internationale Strafgerichtshof für post-konfliktäre Staaten? Kann das Konzept der *Transitional Justice* dafür Antworten bereitstellen?

Transitional Justice beschäftigt sich mit dem Übergang von konfliktären Gesellschaften hin zu friedvollen Staaten und den damit verbundenen Maßnahmen. Im Kern handelt es sich dabei um vier als notwendig angesehene Bereiche:

- Die Verfolgung von Tätern menschenrechtlicher Verbrechen auf nationaler, gegebenenfalls aber auch internationaler Ebene, die in Strafprozessen vor ebensolchen, als auch hybriden Gerichten¹³ gipfeln;
- Wahrheitsfindung und -erzählung, als Mittel der Aufarbeitung der Geschehnisse vor Wahrheits- und Versöhnungskommissionen;
- Wiedergutmachungen für Opfer in symbolischer oder finanzieller Weise;
- Reform oder Aufbau von rechtstaatlichen Institutionen, beispielsweise durch eine genaue Überprüfung (*vetting*) eben dieser. (Shelton 2005, S.1045 ff.)

Der ICC ist, bis auf Prozesse der Wahrheitserzählung, in allen Bereichen tätig. Dies findet normalerweise in Form von Wahrheitskommissionen statt. Sie bieten ein Forum für möglichst viele Individuen und ihre subjektiven Wahrheiten. Der Internationale Strafgerichtshof beschränkt sich jedoch sehr streng auf wenige Fälle aus einer länderspezifischen *Situation*, mit dem Ziel, Fakten zu etablieren, und Menschenrechtsverbrechen verfolgbare zu machen.

¹³ Hybride Gerichte stellen eine Form der internationalen Strafgerichtsbarkeit dar, in der internationale mit nationalen Richtern zusammenarbeiten.

4.2.2. Exkurs: Wahrheitskommissionen und die internationale Strafgerichtsbarkeit

Nun zählt Wahrheitsfindung zwar nicht zu den Aufgaben des ICC, dennoch werden Wahrheitskommissionen an dieser Stelle Raum eingeräumt. Zwischen internationaler Strafgerichtsbarkeit und ihnen besteht ein Spannungsfeld. Dabei geht es um die Debatte zur Versöhnung. Es wird die Frage, ob Straflosigkeit unter Umständen friedensförderlicher ist, als die Verfolgung von Straftätern, behandelt.

Der wissenschaftliche Diskurs zur Spannung zwischen Wahrheitskommissionen und dem ICC sieht folgendermaßen aus: Einerseits gehen gewisse Autoren von einer Komplementarität von den beiden Institutionen aus. Andere Vertreter behaupten, dass sich internationale Strafgerichtsbarkeit nicht mit gleichzeitiger Implementierung von Mechanismen zur Wahrheitserzählung vereinbaren lässt.

Dukic hebt einige wesentliche Unterscheidungsmerkmale von Wahrheitskommissionen und dem Internationalen Strafgerichtshof hervor. Erstere haben die Funktion ein möglichst breites Bild von einer bestimmten Periode, *dem Konflikt* zu zeichnen, während der ICC mit individuellen Fällen von Menschenrechtsverbrechen, begangen von den höchsten Befehlshabern, befasst ist. Des Weiteren sind Wahrheitskommissionen meistens zu einem Zeitpunkt, in dem sich ein Transitionsprozess schon sichtbar abzeichnet, auf eine bestimmte Zeit eingerichtet. Sie können abschließende Strategieempfehlungen heraus geben. (Dukic 2007, S.693 f.)

Begriffe wie Versöhnung¹⁴ (*reconciliation*), Gnade, Amnestien und damit gekoppelt Wahrheitskommissionen werden unterschiedlich interpretiert und ausgelegt und sind in eine breite internationale Debatte eingegliedert. Wesentlich ist in diesem Fall die relativ häufige Annahme, dass Gnade unmittelbar an allumfassende Amnestien gebunden ist. Daneben wird nicht selten argumentiert, eine Gesellschaft hätte die Wahl entweder (internationale) Verfahren zu führen oder Reparationszahlungen und Wahrheitskommissionen in Verbindung mit weit reichenden Amnestien einzusetzen.

¹⁴ „reconciliation [is] the long-term setting aside of disputes between factions that have divided a nation“ (Mendez 2001, S.28). Das heißt, eine präventive Maßnahme, die nicht bloß oberflächlich zwischen Tätern und Opfern im Rahmen eines Abkommens gestaltet werden sollte, sondern weitere gesellschaftliche Akteure und Institutionen einbezieht.

In einzelnen südamerikanischen Staaten der 80er Jahre wurde auf die Herstellung voller Gerechtigkeit (im Sinne von Strafprozessen) aus politischen Gründen verzichtet. Beispielsweise wurde Gnade für Guerillakämpfer als einiges Mittel für einen Waffenstillstand und potenziellen Frieden gesehen. Mit diesem gingen aber Forderungen nach scheinbar ähnlichen Amnestien für Menschenrechtsverletzungen von Sicherheitskräften im Bürgerkrieg einher. Das Hauptargument Gnade walten zu lassen, lag in der Annahme, dass entweder nationale Versöhnung oder Strafe und volle Gerechtigkeit stattfinden könnten, jedoch nicht beides gleichzeitig. (Mendez 2001, S.27)

„Truth, justice, and reconciliation are all objectives of the policy, and none of them should be considered instrumental to the others.“ (Mendez 2001, S.28) Dieser Satz unterstreicht die Notwendigkeit, einen ganzheitlichen Ansatz, der „truth-telling, justice, reparations and eventual reconciliation“ (Mendez 2001, S.29) auf dem Weg zu Versöhnung zu verfolgen, und nicht vereinfachte Lösungen (wie Strafverfahren versus Wahrheitskommissionen) anzuwenden.

Versöhnung ist in diesem Prozess allerdings als ein Ziel von Wahrheit und Gerechtigkeit wahrzunehmen und nicht als Mittel zum Zweck. Dadurch wären sämtliche Mittel legitimiert, somit auch Generalamnestien. Es ist keinesfalls garantiert, dass *volle* Wahrheit und/oder Gerechtigkeit zu Versöhnung an sich führen. Eine reine Strategie des *Vergebens und Vergessens* – in der Praxis also weit reichende Amnestien – sind genauso wenig hilfreich, wie die Strafverfolgung jeder einzelnen begangenen Straftat. (Mendez 2001, S.28) Niemals sollte vergessen werden, dass Wahrheitskommissionen kein holistisches, allgemein gültiges Bild eines Systems zeichnen können, sondern eine Sammlung einzelner, subjektiver Sichtweisen darstellen. Fallweise werden Wahrheitskommissionen fälschlicherweise als Ersatz für Gerechtigkeit im Sinne von Strafverfolgung angesehen und eingesetzt. Strafverfolgung sollte jedenfalls nicht vermieden werden, auch wenn sie üblicherweise einen komplexen Part im Versöhnungs- bzw. Transitionsprozess darstellt. (Roche 2005: S.570 f.) Eine weitere Herausforderung stellt die Obligation eines fairen und ordentlichen (due process) Prozesses, dar, um die Glaubhaftigkeit von Rechtstaatlichkeit in einer jungen Demokratie von Anfang an aufzubauen und sicherzustellen. (Mendez 2001, S.29 f.)

Schließlich bemerkt Mendez, dass ein „investigatory process of the truth commission can even be a good starting point for successful prosecutions.“ (Mendez 2001, S.30) Wesentlich

ist „[to] establish a basis of facts that cannot be honestly denied“. (Mendez 2001, S.33) Ob dies schlussendlich durch Wahrheitskommissionen oder Mechanismen der Strafverfolgung erreicht wird, kommt auf den Kontext des jeweiligen Konfliktes und Landes an.

Der ICC kann als aufarbeitende Instanz in einer post-konfliktären Gesellschaft von anderen Institutionen wie beispielsweise Wahrheitskommissionen unterstützt werden. Diese geben vor allem den Opfern Raum für *Partizipation* und können darüber hinaus, über den Standort im Land, die fehlende Präsenz des ICC kompensieren. (Stromseth 2009, S.90)

4.3. Das Rom-Statut und die Funktionsweise des Internationalen Strafgerichtshofes¹⁵

Der Internationale Strafgerichtshof, der eine Internationale Organisation ist, basiert auf dem Rom-Statut aus dem Jahre 1998. Dieser völkerrechtliche Vertrag hat mit 1. September 2011 116 Mitgliedstaaten. Darüber hinaus haben weitere 34 Staaten das Statut unterzeichnet. Das Rom-Statut verfolgt das Ziel, Straflosigkeit für schwerste Menschenrechtsbrüche in der Praxis unmöglich zu machen.

4.3.1. Zum Aufbau des ICC

Im Folgenden gebe ich eine kurze Übersicht über die Funktionsweise des Internationalen Strafgerichtshofes. Darin werden auch wesentliche Bestimmungen zu seiner Funktionsweise aus dem Statut angeführt.

Der ICC besteht aus vier **Organen**:

- Einer Präsidentschaft, die aus drei Richtern besteht und sich mit Ausnahme der Büros des Chefanklägers, um die administrativen Belange aller Organe des Gerichts kümmert. Derzeit ist Richter Sang-Hyun Song Präsident;
- Der *Richterschaft (judicial division)*, die wiederum in verschiedene Kammern geteilt ist: Vorverfahrenskammer, Hauptverfahrensabteilung und die Berufungsinstanz. Alle

¹⁵ Die Informationen in diesem Kapitel entstammen der Internetpräsenz des Internationalen Strafgerichtshofes <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Home> [Zugriff: 23.5.2011] und dem Rom-Statut an sich, wenn nicht anderweitig explizit zitiert.

Abteilungen haben über ein Gleichgewicht an RichterInnen mit Expertise in Strafrecht, Internationalem Recht und Verfahrensrecht zu verfügen;

- Das Büro des Chefanklägers (derzeit Luis Moreno Ocampo) empfängt Hinweise, sammelt Informationen und verkörpert die Anklagebehörde vor dem Gericht;
- Die Kanzlei des ICC ist für die Verwaltung des Strafgerichtshofes zuständig und ist der Präsidentschaft unterstellt;
- Weiters verfügt der Strafgerichtshof über ein Büro der Opfervertretung, ein Büro der Verteidigung und einen Treuhandfonds, der von der Generalversammlung der Mitgliedstaaten ins Leben gerufen wurde.

Der Strafgerichtshof untersucht in Form von so genannten *Situationen* normalerweise in einzelnen Ländern. Diese sind wiederum in Fälle unterteilt. Seit seinem Inkrafttreten wurden dem ICC Situationen in Nord-Uganda, der Demokratischen Republik Kongo, Darfur im Sudan, der Zentralafrikanischen Republik, Elfenbeinküste und Kenia übertragen. Des Weiteren hat der Chefankläger bekannt gegeben, dass er Ermittlungen im Falle Libyens einleiten will. Entsprechende Haftbefehle wurden jüngst erlassen.

Damit der Strafgerichtshof aktiv werden kann, bedarf es einer **Übertragung** der Verantwortung für Ermittlungen die normalerweise Staaten obliegt. Dies kann in folgender Art und Weise geschehen:

- Ein Staat überträgt eine Situation an den ICC – *state referral* (Art. 14 Rom-Statut);
- Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen überträgt den Fall an den Internationalen Strafgerichtshof (dies ist der Schaffung der internationalen Tribunale von Ruanda und dem ehemaligen Jugoslawien ähnlich) oder
- Der Chefankläger wird *proprio motu*, also von sich aus tätig (sofern ihm ausreichend Information zugetragen wurde) – Art. 15 Rom-Statut. Da dem Chefankläger keine Instanz übergeordnet ist, der er Rechenschaft ablegen muss, ist insbesondere diese Form des Tätigwerdens des ICC von Diskussionen überschattet. Er ist zwar an strenge prozessuale Regeln gebunden, deren Einhaltung überwacht wird, jedoch ist bspwe die zeitliche Prioritätensetzung von möglichen Ermittlungen der Situationen dem Chefankläger überlassen. Nichtsdestotrotz, damit ein Verfahren *proprio motu* tatsächlich eingeleitet werden kann, müssen mindestens zwei von drei Richtern zustimmen. (vgl. Knoops 2005, S. 108ff.)

Der Internationale Strafgerichtshof sitzt nur über Individuen zu Gericht. Der **Internationale Gerichtshof** (ICJ – International Court of Justice), ebenfalls mit Sitz in Den Haag hingegen, beschäftigt sich mit Streitigkeiten zwischen Staaten.

Davon sind auch noch **ICTR** (International Criminal Tribunal for Rwanda – Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda) und **ICTY** (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien) vom ICC abzugrenzen. Sie wurden ad hoc vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den 90er Jahren gegründet und sind nur auf beschränkte Zeit für Situationen in den jeweiligen Ländern errichtet.

Der Internationale Strafgerichtshof behandelt folgende **Tatbestände**: *Völkermord*, *Verbrechen gegen die Menschlichkeit*, *Kriegsverbrechen* und das Verbrechen der *Aggression*

- Völkermord umfasst eine Vielzahl an Handlungen, mit der Absicht eine nationale, ethnische oder religiöse Gruppe teilweise oder als Ganze zu zerstören (Art. 6)
- Verbrechen gegen die Menschlichkeit umfasst ebenfalls eine weite Bandbreite von Taten, unter anderem Mord, Versklavung, Folter und Vergewaltigung, wenn sie im Rahmen eines breit angelegten Angriffs auf eine Zivilbevölkerung verübt wird (Art. 7)
- Unter Kriegsverbrechen (Art. 8) versteht man nur solche Rechtsbrüche, die im Zuge eines kriegerischen Konfliktes begangen wurden.

Die Vertragsstaaten haben sich 2010 auf der ersten Überprüfungskonferenz des ICC in Kampala auf eine Definition des *crime of aggression* geeinigt und bestimmt, dass darunter „the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations“ zu verstehen ist (Art. 8 *bis* Abs. 1). Und Art. 8 *bis* Abs. 2 besagt, dass ein “‘act of aggression’ means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations.“

Die **Jurisdiktion** des Internationalen Strafgerichtshofes gestaltet sich folgendermaßen:

Zeitlich hat der Gerichtshof nur Gerichtsbarkeit über Verbrechen, die nach Inkrafttreten des Statuts (1. Juli 2002) begangen wurden, bei dem Beitritt eines Staates zu einem späteren

Zeitpunkt, erst ab Inkrafttreten dieses für das jeweiligen Mitgliedsland (Art. 11). Darüber hinaus verfügt der Internationale Strafgerichtshof über keine universelle Jurisdiktion sondern unterliegt folgenden Beschränkungen (Art. 12 & 13):

- Der Angeklagte muss ein Bürger eines Vertragsstaates sein, oder der Staat muss die Gerichtsbarkeit des ICC anerkennen (wie im Falle Côte d'Ivoire);
- Die Verbrechen fanden im Territorium eines Vertragsstaates oder eines Staates, der die Jurisdiktion des ICC auf andere Weise akzeptiert, statt;
- Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat die Situation auf den Chefankläger ungeachtet des Ortes an dem die Tat begangen wurde und der Nationalität des Täters, übertragen.

Allerdings gibt es noch eine weitere Beschränkung der *Freiheiten* des Internationalen Strafgerichtshofes, nämlich das so genannte **Komplementaritätsprinzip**. Es besagt: Selbst wenn der ICC Jurisdiktion hätte, ist ein Fall unzulässig, wenn er in einem Staat mit Gerichtsbarkeit bereits verfolgt oder untersucht wird. Jedoch ist der Gerichtshof zuständig, wenn „the investigating or prosecuting State is unwilling or unable to genuinely to carry out the investigation or prosecution.“ (Art. 17 Abs. 1 Z a) Als *unwillig* kann ein Staat in diesem Kontext bezeichnet werden, wenn er eine Person vor der Übernahme ihrer Verantwortlichkeit schützt. *Unfähig* bezieht sich auf fehlende oder mangelhafte rechtstaatliche Institutionen, um die Strafverfolgung zu betreiben.

4.3.2. Schutz vor Willkür

Das Komplementaritätsprinzip ist ein wesentlicher Grundsatz in der Arbeit des ICC. Auch in dieser Arbeit hat es Bedeutung, nachdem es besagt, dass die nationale der internationalen Jurisdiktion vorgeht. Damit hat die internationale Strafgerichtsbarkeit die Aufgabe, die nationale bloß zu ergänzen, keinesfalls jedoch zu ersetzen.

Christophersen sieht im Komplementaritätsprinzip eine Gefahr. Er sagt nämlich, dass sich Nationalstaaten durch Scheinprozesse relativ leicht aus der Affäre ziehen könnten, indem sie vorgeben, dass sie ihrer Verpflichtung zur Strafverfolgung der schwersten menschenrechtlichen Verbrechen ohnedies nachkommen. Problematisch erscheint, dass der ICC in diesem Fall keine wirkliche Sanktionsmacht hat. Sein Spielraum ist insbesondere

gering, wenn es sich bei dem Staat um ein Mitglied des Sicherheitsrats handelt, das ein Veto gegen mögliche Sanktionen einlegen kann. (Christophersen 2009, S.53)

Schweiger wiederum sieht in der Übertragung eines Falles durch einen Staat (*state referral*, Art. 14, s.o.) ein Eingeständnis, dass seine Kapazitäten und Institutionen unzureichend sind, also *unfähig (unable)* das Verfahren ordnungsgemäß durchzuführen. Sie schließt daraus, dass der ICC aber von diesen Staaten nicht als eine Bedrohung wahrgenommen wird, sondern vielmehr als eine unterstützende Organisation. (Schweiger 2005, S.70 f.) Konkret ist dies im Fall Côte d'Ivoire zu beobachten, wo um eine Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes angesucht wurde. Interessanterweise hat der westafrikanische Staat keine Parteistellung im Rom-Statut, sich seiner Gerichtsbarkeit aber unterworfen.

Neben dem Komplementaritätsprinzip schützen vor Instrumentalisierung und Willkür des ICC auch weitere strafrechtliche Grundsätze:

- Das **Doppelbestrafungsverbot**, *ne bis in idem*, welches besagt, dass niemand für ein- und dieselbe Tat mehrmals vor Gericht stehen kann (Art. 20).
- Kein Verbrechen ohne Gesetz, **nullum crimen sine lege** (Art. 22), wodurch eine natürliche Person nicht für eine Tat zur Verantwortung gezogen werden kann, die nicht zu den Tatbeständen, über die der ICC Gerichtsbarkeit hat, zählt.
- **Nulla poena sine lege** bedeutet, dass eine verurteilte Person nur nach den im Statut bezeichneten Sanktionen bestraft werden darf (Art. 23).
- Ebenso ist das **Rückwirkungsverbot** in Art. 24 des Rom-Statuts verankert, welches besagt, dass niemand für sein Verhalten vor Inkrafttreten einer Bestimmung, post-facto zur Verantwortung gezogen werden kann.

Der nächste Punkt, der bis zu einem gewissen Grad der oben erwähnten Debatte um Wahrheitskommissionen und den Internationalen Strafgerichtshof subsumiert ist, betrifft **Amnestien** im Rahmen einer Versöhnungspolitik. Die Präambel des Rom Statuts hält fest, dass „the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished and that their effective prosecution must be ensured by taking measures at the national level and by enhancing international cooperation“. In Verbindung mit Art. 17, dem Komplementaritätsprinzip, lässt sich daraus schließen, dass Amnestien für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord nicht anwendbar sind, da entweder die Nationalstaaten selbst oder der ICC diese zu verfolgen haben. Allerdings sind davon auch nur

die Täter mit der höchsten Verantwortung betroffen, da der ICC für weniger ranghohe Gesetzesübertreter nicht zuständig ist. Schweiger führt diesen Gedanken fort und meint, dass es „im Gegenteil wünschenswert [ist], dass für die Resozialisierung dieser [mittel- und niederrangigen] Täter nationale Lösungsmodelle gefunden werden.“ (Schweiger 2005, S.74) Dies könne in Form justizieller und nicht-justizieller Mechanismen, wie Wahrheitskommissionen, geschehen. (ebd.) Weiters hält Art. 16 des Rom-Statuts fest, dass Ermittlungen und Strafverfolgung auf eine Dauer von zwölf Monaten eingestellt werden sollen, wenn der Sicherheitsrat (im Rahmen einer Kapitel VII Resolution) das Gericht darum ersucht. Solch eine Entscheidung könnte getroffen werden, wenn die weitere Verfolgung von Tätern als eine Gefahr für den innerstaatlichen Friedensprozess angesehen wird. Beispielsweise im Falle der Beendigung eines Konfliktes, in dem ein Friedensabkommen geschlossen werden soll, das mit Aspekten der Rechenschaftspflicht für Täter ausgestattet ist, jedoch nicht die Erfordernisse des Komplementaritätsprinzips vollständig erfüllt (wodurch der ICC das Verfahren an sich ziehen kann). Schließlich hält Art. 53 Abs. 2 (c) fest, dass der Chefankläger an die Vorverfahrenskammer und den betroffenen Staat herantreten kann, wenn eine weitere Strafverfolgung nicht mehr „in the interest of justice“ ist. Damit kann ebenso ein bereits eingeleitetes Verfahren beendet werden, sofern sich die Umstände entsprechend geändert haben.

Schweiger nennt neben dem Komplementaritätsprinzip noch drei weitere im Rom-Statut verankerte Prinzipien, die für den Aufbau von staatlichen Institutionen wesentlich sind: Erstens, das Prinzip **Opferinteressen** zu wahren, zweitens die **Strafverfolgung auf nur wenige Beschuldigte** zu konzentrieren und drittens hebt sie hervor, dass der ICC im Vollzug seiner Entscheidungen auf **nationalstaatliche Kooperation** angewiesen ist.¹⁶ Auf den Opferschutz werde ich später wieder zurückkommen. Er ist insofern wichtig, als er ins Bewusstsein ruft, dass individuelle Schicksale mit einem spezifischen Konflikt verbunden sind. Darüber hinaus bergen Verfahren vor internationalen Tribunalen immer auch die Gefahr der Retraumatisierung von Opfern, worauf ich leider in dieser Arbeit nicht eingehen kann.

4.3.3. Die Bedeutung der *Outreach-Programme*

Abschließend möchte ich noch die *Outreach-Strategie* des ICC näher betrachten. Warum ist es von so hoher Relevanz, dass ein Bewusstsein über Aufgaben und Tätigkeiten des

¹⁶ Auf diese Punkte wird in Kap. 6.3. noch einmal Bezug genommen

Strafgerichtshofs geschaffen wird? Der Aufbau rechtstaatlicher Institutionen zählt nicht zu den Primäraufgaben des ICC. Dabei handelt es sich vielmehr um einen Nebeneffekt, der aber durchaus gewollt ist. Eine Unterstützung der Bevölkerung ist essenziell, denn erst wenn diese partizipiert und die Institutionen als ihre *eigenen* ansieht, sind ihre Legitimität und damit auch Nachhaltigkeit gegeben. Der Strafgerichtshof ist in der Öffentlichkeitsarbeit in drei Strängen aktiv. Erstens durch *Außenbeziehungen* mit anderen Internationalen Organisationen, Vertragsstaaten, aber auch nicht-Vertragsstaaten und Nichtregierungsorganisationen. Zweitens in Form von öffentlicher Information über Prinzipien, Ziele, Handlungen und Ergebnisse. Schließlich versucht der ICC mittels gezielter Öffentlichkeitsarbeit in der Bevölkerung die von einer *Situationen* betroffen ist, ein Bewusstsein für seine Arbeit und Möglichkeiten zu schaffen. Dadurch soll das Verständnis für seine Verfahren und die Unterstützung des Prozesses durch die Zivilbevölkerung ermöglicht werden. Ziel ist es, dass Missverständnisse und inkorrekte Wahrnehmungen des Gerichts und seines Prozederes vorgebeugt oder ausgeräumt werden. Dabei geht es dem Gericht explizit um „two-way-communication“ (ICC - Assembly of the States Parties 2006, S.3), mit den Zielen einerseits die Qualität der Justiz zu verbessern und andererseits eine anerkannte und gut unterstützte Institution darzustellen.

Die *Outreach*-Strategie muss unabhängig sein. Sie darf somit keine gefärbte Information verbreiten und muss sich durch Flexibilität auszeichnen, wodurch eine Anpassung an länderspezifische Umstände möglich ist. Eine Partnerschaft mit lokalen Akteuren soll etabliert werden, um die Arbeit des ICC zu ergänzen. (ebd., S.5 f.)

Als Zielgruppe werden lokale, traditionelle Führungspersönlichkeiten, die allgemeine Öffentlichkeit, Nichtregierungsorganisationen, sowie religiöse Führer genannt. Ebenso bedarf es des Einbezugs von lokalen und internationalen Medien. Auch gewisse Berufssparten (insbesondere Rechtspersonal) mögen ein besonderes Interesse an den Programmen haben. Daneben dürfen Regierungen, sowie oppositionelle Kräfte und verschiedene Konfliktparteien nicht vergessen werden. (ebd., S.7 ff.)

Öffentlichkeitsarbeit bezüglich einer *Situation* wird während des gesamten Prozesses betrieben, und für die einzelnen *Fälle*, ab Ausstellung der Haftbefehle. Die Botschaften, die der ICC im Rahmen der *Outreach-Programme* sendet müssen eindeutig sein, auf das jeweilige Publikum zugeschnitten werden, und seine Anliegen explizit ansprechen.

Entsprechend der Zielgruppe, kommen verschiedene Mittel zum Einsatz, die von Radioprogrammen, über Dokumentationen im Fernsehen, Plakataktionen, Nutzung des Internets, Pressekonferenzen, Workshops und der Verteilung von Faltblättern, bis hin zu Training und Ausbildung für Fachkräfte im Justizwesen und informellen runden Tischen (für im Exil lebende und Konfliktparteien angehörigen Menschen) reichen. (ebd., S.11 ff.) Administrativ gesehen, ist das Programm der Kanzlei des ICC unterstellt und baut in der Umsetzung auf die Unterstützung von Partnern, wie bspwe NGOs.

4.4. Der Internationale Strafgerichtshof und Nationalstaaten

Um die Funktionsweise des Internationalen Strafgerichtshofes genauer zu durchleuchten, bedarf es der Analyse seiner Beziehungen zu anderen Akteuren und die Schwierigkeiten, die er dabei bewältigen muss. Er ist dabei auf deren Kooperation dringend angewiesen. In Bezug auf **Staaten** lässt sich die These aufstellen, dass die Effektivität des ICC durch Verweigerung der Ratifikation oder gar der Unterzeichnung des Rom-Statuts durch wesentliche mächtige Staaten wie die USA, China und anderen eingeschränkt wird.

Dies möchte ich an Hand der Debatte um die Haltung der Vereinigten Staaten zum Rom-Statut und dem ICC an sich diskutieren: Die USA haben im Laufe der Geschichte, Vertragsverhandlungen zu menschenrechtlichen Themen zwar gefördert, diese im Endeffekt jedoch nur selten ratifiziert. So auch im Falle des Rom-Statuts. Es wurde zwar von den Vereinigten Staaten unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert. Die wesentlichen Argumente, die vom US-amerikanischen Verhandlungsteam angeführt wurden, werde ich im Folgenden wiedergeben.

Dreh- und Angelpunkt dieser Debatte ist das Territorialitäts- und Nationalitätsprinzip der USA. Es ist eng an das Verständnis von Souveränität geknüpft. Laut Christophersen (2009, S.56) ist der erste wesentliche Punkt an dem sich die Vereinigten Staaten stießen, dass es einen anderen Gerichtshof neben dem Supreme Court gibt, der die Strafverfolgung seiner Staatsbürger für entsprechend schwere Menschenrechtsverletzungen in Angriff nehmen kann. Die Weigerung, diesen mit Kompetenzen auszustatten, hat eine gewisse Präzedenzwirkung, da die USA als eine der mächtigsten Demokratien angesehen wird. Es stellt sich die Frage, warum sich Staaten dem Internationalen Strafgerichtshof und damit einklagbaren Menschenrechten unterwerfen sollten, wenn parallel dazu andere Staaten für eventuell

begangene Brüche ebendieser (durch ranghohe Vertreter des Militärs oder sonstige Staatsorgane) nicht zur Verantwortung gezogen werden. Beschwerden bezüglich des Messens mit zweierlei Maß werden verständlicherweise in internationalen Debatten laut.

Ein weiterer Punkt, den die Delegation zu den Vertragsverhandlungen des Rom-Statuts zu verhindern suchte, war die Möglichkeit des Chefanklägers, von sich aus (*proprio motu*) tätig zu werden und Ermittlungen einzuleiten. Wäre dem so gewesen, hätte der ICC einen wesentlich kleineren Einflussbereich und wäre völlig von seinen Mitgliedstaaten und dem Sicherheitsrat abhängig. Dadurch würde der ICC eine geringere Gefahr für Träger von großem Einfluss und deren mögliche Strafverfolgung darstellen. Allerdings stellt dies ebenso einen verminderten Anreiz für Staaten ihre rechtstaatlichen Institutionen insoweit zu sanieren oder aufzubauen dar, sodass sie fähig sind internationalen Standards entsprechende Verfahren und ihre Vor- und Nachbereitung durchzuführen. (Christophersen 2009, S.57)

Sind nun manche Staaten gewissermaßen doch besser gestellt als andere? Christophersen findet, dass die Souveränität über innere Staatsangelegenheiten und die in der Charta der Vereinten Nationen festgehaltene *sovereign equality*, also *Souveräne Gleichheit*, der zufolge jeder Staat eine Stimme besitzt, für die USA die determinierenden Faktoren in ihrer Haltung, darstellen. (ebd.) Interessanterweise jedoch, so Christophersen, bewirkt ihre Stellung im Sicherheitsrat (als eines der ständigen fünf Mitglieder mit Vetorecht), dass sie „souveräner als andere souveräne Staaten sind“. (Christophersen 2009, S.59) Dem Rom-Statut entsprechend können nicht nur Staaten, sondern auch der Sicherheitsrat eine *Situation* an den ICC heranbringen. Nachdem aber die fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates (China, Frankreich, Russland, Vereinigtes Königreich und USA) über ein Vetorecht besitzen, das für rechtlich verbindliche Resolutionen nicht übergangen werden darf, nehmen sie eine Sonderrolle ein. Russland, China und die USA, die das Rom-Statut nicht ratifiziert haben, können sich somit beinahe völlig der Jurisdiktion durch den ICC entziehen.

Von Seiten der USA wurden vor allem unter der Regierung G.W.Bush einige Schritte gesetzt um dem Misstrauen dem Internationalen Strafgerichtshof gegenüber Nachdruck zu verleihen. Neben der Rücknahme der Unterzeichnung des Rom-Statuts wurde ein Gesetz erlassen, das innerstaatlichen Behörden jegliche Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof verbietet und darüber hinaus bilaterale Nicht-Auslieferungsabkommen geschlossen. (Christophersen 2009, S.58) Die Motive mögen m.E. in der Angst vor Machtverlust liegen.

Einerseits, dass Staatsangehörige, insbesondere Mitglieder des Militärs, angeklagt werden könnten, andererseits, vor Anschuldigungen im Rahmen des Verbrechens der Aggression, die letztendlich zu einem innenpolitischen Legitimitätsverlust bezüglich Interventionen im Ausland führen könnten.

Interessant ist, dass die Machtkonstellation in der Weltpolitik auch bei der Neuschöpfung von Recht widergespiegelt wird: Langsam entwickelt sich eine internationale *rule of law*, von der jedoch vor allem global nicht zu einflussreiche Staaten betroffen sind, während sich beispielsweise die USA selbst mit offenen *Attacken* gegen die Mechanismen und Funktionsweisen des Internationalen Strafgerichtshofes und seiner Reichweite bis zu einem gewissen Grad entziehen können. (Christophersen 2009, S.60)

Wenn man dies auf eine generellere Ebene hebt, ist zu beobachten, dass, so sehr die Verabschiedung des Rom-Statuts und die Errichtung des ICC auf einen Wandel im Völkerrecht, vor allem einer Stärkung der internationalen Menschenrechte hindeutet, die Realität der internationalen Gegebenheiten nicht aus den Augen verloren werden darf. Der Schritt zur Individualisierung der Menschenrechte, wodurch der Einzelne zunehmend als Völkerrechtssubjekt wahrgenommen wird (der klassischen Definition nach wären nur Staaten, Internationale Organisationen und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, der souveräne Malteser Ritterorden und der Heilige Stuhl umfasst), ist durch die Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofes in einer weiteren Institution verwirklicht. Dennoch haben einflussreiche Staaten, wie die USA die Möglichkeit sich auf ihre nationalstaatliche Souveränität zu berufen. Damit können sie dem Entstehen universell durchsetzbarer Menschenrechte in Form eines „Weltinnenrechts“ (Christophersen 2009, S.60) entgegen wirken.

Das Konzept von *Global Governance*, vor dessen Hintergrund die Analysen dieser Arbeit stattfinden, verfolgt allerdings nicht das Ziel, eine Form der *Weltregierung* herzustellen. Es ermöglicht aber eine gemeinsame Werteplattform zu erstellen, in die der ICC gut eingefügt werden kann. Nämlich die universeller Menschenrechte. Die Definitionsmacht über das Verständnis von ihnen und vor allem ihre Implementierung stellen in der Praxis wiederum Probleme dar. Umso bemerkenswerter ist, dass bisher mehr als 115 Staaten das Rom-Statut unterzeichnet und sich somit zu einem Kern von möglichst weit reichenden – wenn nicht sogar universellen – Menschenrechten bekennen.

5. Der Aufbau rechtstaatlicher Institutionen

Im vorliegenden Kapitel werden die Konzepte Institutionenaufbau und Rechtstaatlichkeit sowie ihre Relevanz dargelegt. Damit zeige ich, wie ich anschließend zu einem eigens für diese Arbeit entworfenen Modell zum *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen* komme.

5.1. Aufbau von Institutionen in post-konfliktären Situationen

5.1.2. Der Versuch einer Definition von Institutionenaufbau (*Institution Building*)

Institution Building, oder Institutionenaufbau, ist ein entwicklungspolitisches Instrument. Es stellt eine Strategie Entwicklung zu erwirken dar, indem es Bestandteile (*Partizipation*, *Ownership* und indirekt Wachstum) des *Entwicklungspolitischen Hexagons* beeinflusst. Wie bereits eingangs gesagt ist der Aufbau von Institutionen in post-konfliktären Ländern ein wesentlicher Bestandteil auf dem Weg zu einem funktionsfähigen demokratischen Staat.

Von kriegerischen Konflikten gekennzeichnete Staaten haben in der Regel wesentliche Kapazitäten verloren. Damit sind konkrete Institutionen an sich gemeint. Aber auch das Wissen um sie, das nicht selten aufgrund von Flucht und Vertreibung von Teilen der Bevölkerung das Land verlassen hat.

Ein Staat ohne effektive Institutionen wird schnell in den Bereich schwacher Staatlichkeit verortet. Sämtliche Beispiele aus der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit zeigen, dass in Staaten, deren Strukturen mit den Begriffen *Klientelismus* oder *Neopatrimonialismus* umschrieben werden, „Entwicklungshilfegelder“ nicht adäquat verteilt werden. Dabei bereichert sich ein kleiner Kreis (die *Klientel*) um die Führungsschicht, während der Großteil der Bevölkerung von den Mitteln der internationalen Geber nicht profitiert. (Nuscheler 2005, S.409 f.)

Geber weichen daher gerne auf *Projekthilfe* aus. Das heißt, dass der Staat als verteilende Instanz von Mitteln umgangen wird, und beispielsweise auf NGOs oder Durchführungsorganisationen im Privatsektor zurückgegriffen wird. Es gibt also einen Bedarf an staatlichen Strukturen, damit die Bevölkerung mit wesentlichen Dienstleistungen durch den Staat versorgt und Rechtstaatlichkeit eingefordert werden kann. Durch funktionierende

staatliche Institutionen ist es sodann einer Regierung auch möglich etwaige Mittel (von Gebern) zu verteilen.

Um das Konzept *Institution Building* zu erklären, möchte ich vorab zeigen, worum es sich bei dem Begriff *Institution* handelt. Johnston definiert diesen folgendermaßen: „Institution is an organisation-based network of rules, laws, norms, administrative systems and social functions.“ (Johnston 1998, S.45)

Institutionen gibt es im öffentlichen als auch im privaten Sektor und in der Zivilgesellschaft. Sie lassen sich in modernen und traditionellen Gesellschaften wieder finden und sind historisch determiniert, das heißt von Traditionen und Kultur geprägt. (Johnston 1998, S.46) Dies spielt eine wesentliche Rolle im Aufbau ebendieser und darf nicht ausgeblendet werden. Wenn Institutionenaufbau kein inklusiver Prozess ist, also wichtige Gruppen einer Gesellschaft nicht einbezogen werden, mag sein Erfolg wesentlich gefährdet sein. Diese Grundbedingung zeigt die Relevanz demokratischer Prozesse von Anfang an, somit auch in der Phase des Aufbaues. Insbesondere wenn man davon ausgeht, dass sich aus diesem Prozess, und ihrem Ergebnis (den Institutionen) die Legitimität einer neuen (demokratischen) Staatsform ableitet.

Diese Definition von *Institution* ist allerdings zweideutig. Einerseits sind davon (abstrakte) Organisationsprinzipien erfasst, andererseits konkrete staatliche Infrastruktur. *Institution* im ersteren Sinn, nämlich als organisierendes Prinzip, könnte somit als Erklärungsmodell für verschiedenste Prozesse im Sinne des Konzepts von *Global Governance* dienen. Dabei werden Entscheidungsprozesse (*Governance*) anhand der sie beeinflussenden Akteure und Prinzipien analysiert. Ich bediene mich des Begriffes jedoch im Sinne konkreter staatlicher Infrastruktur *und* parallel dazu als Organisationsprinzip. Darunter kann die Verwaltung, der Sicherheitsapparat, die Gerichtsbarkeit, aber auch Rechtstaatlichkeit und ökonomische Institutionen u.a. verstanden werden. Diese selbst stellen an sich wieder organisierende Prinzipien dar, denn ein Ministerium, die Polizei, ein Gericht oder die Zentralbank können wiederum als Bestandteile der oben genannten *Institutionen* bezeichnet werden.

Für *Institution Building* gibt es keine *Zauberformel*, die beschreibt welche Maßnahmen in welcher Weise und Reihenfolge getroffen werden müssen, um nachhaltige Erfolge zu erzielen. Dies ist höchst situationsabhängig und stellt in der Regel einen Prozess, der Jahre

beansprucht, dar. Francis Fukuyama beschäftigt sich in seinem Buch „Staaten bauen“ (2004) mit Institutionen als Bestandteilen von Staaten. Dabei geht er einerseits von der *Bandbreite staatlicher Aktivitäten* aus. Das heißt, welche Dienstleistungen eine Regierung beschließt zu erbringen. Davon kann die reine Bereitstellung öffentlicher Güter wie Verteidigung, Recht und Ordnung, Eigentumsrechte u.a. erfasst sein oder, bei größerer Bandbreite der staatlichen Aktivität, auch eine grundlegende Ausbildung, Sozialversicherungen, bis hin zu Umverteilungsmaßnahmen. Daneben ist die *Stärke staatlicher Macht*, also die „Fähigkeit eines Staates, seine Politik zu planen und durchzuführen und Gesetze sauber und transparent durchzusetzen; letzteres bezeichnet man heute allgemein als staatliche oder institutionelle Kapazität“ (Fukuyama 2004, S.21), konstituierend für einen Staat. Nun zeigt Fukuyama, dass die Konzeption von Staaten ideologieabhängig ist. Während eine große Bandbreite an Dienstleistungen und starke institutionelle Effizienz für die Anhänger vieler europäischer Staatsmodelle vorzuziehen ist, sehen US-Amerikaner (vermutlich aus Gewohnheit) mehr Sinn in einer beschränkten Bandbreite an Dienstleistungen und Gütern, dafür effizienten Institutionen. (ebd., S.26) Je nach Entwicklungsideologie ist ebenso ein breiteres oder weniger breites Angebot an staatlichen Angeboten wünschenswert. Jedoch nehme ich an, umso stärker die Institutionen sind, desto besser. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich die Notwendigkeit den Aufbau von Institutionen zu fördern.

An diesen Ausführungen lässt sich zeigen, dass es sich bei der Prioritätensetzung bezüglich des Institutionenaufbaus um ein ideologisch umkämpftes Terrain handelt. Wenn man dabei nämlich von einem Instrument der Entwicklungspolitik ausgeht, drängt sich die Frage auf, inwiefern es sich um eine Möglichkeit für Geber handelt, durch Assistenz bei dem Aufbau von Institutionen, Einfluss im Empfängerstaat zu gewinnen. Ob dabei tatsächlich ein Augenmerk auf Nachhaltigkeit der institutionellen Kapazität für die Bevölkerung gelegt wird, ist zu hinterfragen. Dies lässt sich spätestens beim Wegfall externer Akteure beobachten. (Fukuyama 2004, S.60)

5.1.2. *Institution Building* in der Praxis und ihre Herausforderungen

Da es also kein Rezept für den erfolgreichen Aufbau von Institutionen gibt, stelle ich im Folgenden einige Gedanken zu den Herausforderungen und mögliche Strategien, ihnen in diesem Prozess adäquat zu begegnen, vor.

Eva Bertram beschäftigt sich mit *Peace Building* durch die Vereinten Nationen. Sie betont, dass sich in der Praxis des Aufbaues von Institutionen erhebliche Probleme bei der Realisierung durch internationale Kräfte ergeben. Erstens seien staatliche Institutionen keine neutralen Gebilde, die nach spezifischen Regeln aufgebaut werden, um sodann gewisse Aufgaben effizient und objektiv zu erfüllen. Sie unterliegen vielmehr politischen und gesellschaftlichen Einflüssen. Die Macht der Eliten und die damit einhergehenden Ungleichheiten in einem Land werden so widergespiegelt. (Bertram 1995, S.412)

Post-konfliktäre Staaten sind im Regelfall von schwachen staatlichen Institutionen geprägt. Bertram beschreibt das daraus erwachsende Dilemma folgendermaßen: „Faced with an inoperative institutional apparatus, an ambitious mandate, and an unmanageable timeline, peace builders can watch as their mission falters for lack of institutional capacity. Or they can improvise, stepping in to do the job themselves where possible.“ (Bertram 1995, S.414) Der zweiten Option ist allerdings inhärent, dass Abhängigkeiten von den *Gebern*, also internationalen Akteuren, geschaffen würden, die ein *spaceship phenomenon* (nach Stromseth) nach sich ziehen könnten. Das heißt, sobald sich die internationale Präsenz zurückzieht, besteht auch kein Nutzen mehr für die Bevölkerung in den aufgebauten Strukturen. Die neu etablierten Institutionen werden umgangen und vernachlässigt. Um also nachhaltige Institutionen zu schaffen müssen *Partizipation* und *Ownership* des *Institution Building* Prozesses an sich und seinen Ergebnisse gewährleistet sein.

Für Cox ist *Institution Building* die „essence of post-conflict reconstruction“ (Cox 2001, S.16). Anhand des Aufbaues einer neuen bosnischen Zentralbank in den 90er Jahren, evaluiert er einige ihm wesentlich erscheinende Schritte, die als Anhaltspunkte für erfolgreichen Institutionenaufbau dienen sollen: Es bedarf eines transnationalen Managements für eine beschränkte zeitliche Periode, das die technische und praktische Expertise aufweist, um die Institution aufzubauen. Darüber hinaus dürfen jedoch nicht-lokale Akteure keinen direkten Einfluss auf (in diesem Fall Geld-)Politik erlangen, und schrittweise Autonomie herbeigeführt werden. Die internationale Gemeinschaft sollte übergangsweise technische als auch finanzielle Unterstützung anbieten und lokale Kapazitäten durch Training ausbilden und fördern. Resümierend hält Cox fest, dass die Etablierung der rechtlichen Basis für neue Institutionen (sprich eine neue Verfassung), nur effektiv sein kann, wenn sie von intensiven Anstrengungen um die Umsetzung ebendieser durch den Aufbau konkreter Institutionen begleitet ist. Neben strategischer Kohärenz, politischem Druck, ökonomischer Notwendigkeit

(also Konditionalitäten), der Unterstützung internationaler Geber und Finanzinstitutionen, bedarf es daher immer auch entsprechender technischer Expertise. (Cox 2001, S.21)

5.1.3. Begriffliche Abgrenzungen

Capacity Building, zunehmend auch *Capacity Development* genannt, ist in den Begriff des *Institution Buildings* eingebunden. Neben dem Aufbau von Infrastruktur bedarf auch des Wissens um ihre Mechanismen und Funktionsweisen. Heute wird vom Großteil der Gebergemeinschaft der Terminus *Institution Building* nur noch selten verwendet. An seiner Stelle wird bevorzugt seine Weiterentwicklung, *Capacity Building* als ein Strategieziel formuliert.

Das Capacity Resource Center der Weltbank definiert *Capacity Development* folgendermaßen: „A locally driven process of transformational learning by leaders, coalitions and other agents that leads to actions that support changes in institutional capacity areas—ownership, policy, and organizational—to advance development goals.“ (World Bank o.J.)

Ich habe mich in der vorliegenden Arbeit für die Frage nach *Institution Building* entschieden, denn entsprechend der oben angeführten Definition von Institution, sind davon auch die dafür notwendigen Kapazitäten, umfasst. Die folgende Grafik des Capacity Development Bureaus des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen (UNDP) veranschaulicht das Verhältnis von *Capacity Development* und *Institution Building*:

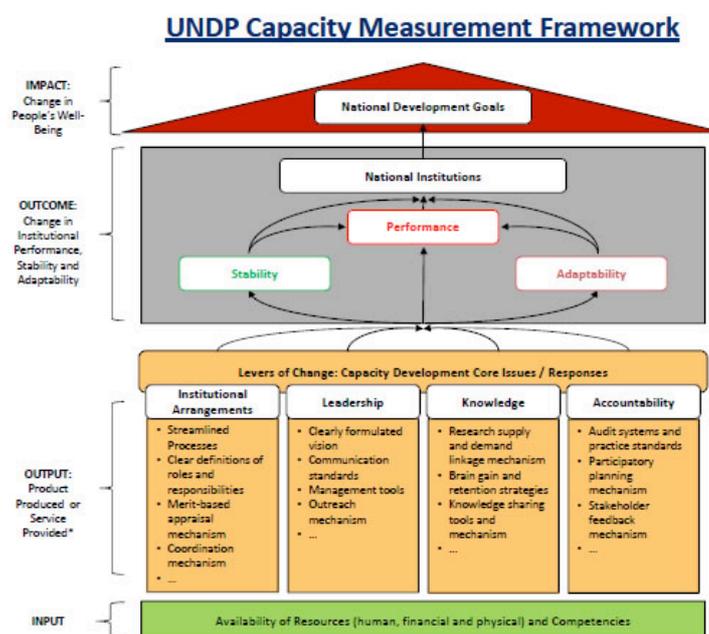


Abb. 5: *Capacity Building* und das Verhältnis zu *Institution Building*

Um *Institution Building* adäquat abzugrenzen, gebe ich an dieser Stelle einen kleinen Überblick zur Klärung ähnlich erscheinender Begriffe:

Good Governance wurde ab Ende der 80er Jahre in Berichten der Weltbank, UNDP und anderen wesentlichen Akteuren zu einem Schlagwort. Ursprünglich galt es als eine Kondition, die von *Empfängerstaaten* von Entwicklungsgeldern zu erfüllen war. Das Abkommen von Cotonou definiert das Konzept in Artikel 9 Abs. 3 folgendermaßen:

„good governance is the transparent and accountable management of human, natural, economic and financial resources for the purposes of equitable and sustainable development. It entails clear decision-making procedures at the level of public authorities, transparent and accountable institutions, the primacy of law in the management and distribution of resources and capacity building for elaborating and implementing measures aiming in particular at preventing and combating corruption.“

Peace Building umschreibt die Gesamtheit der Anstrengungen die unternommen werden, um nationalen, nachhaltigen Frieden herzustellen, sobald ein Waffenstillstand zu Stande gekommen ist. (Call 2008, S.61) Oberste Priorität des Prozesses ist es, den (erneuten) Ausbruch von Gewalt zu verhindern. Es handelt sich dabei um einen langfristigen Prozess, der auch den Aufbau von Institutionen, die den Staat funktionsfähig machen beinhaltet. (vgl. Hippler 2004)

Unter *Peacemaking* hingegen versteht man „measures to address conflicts in progress [which] usually [involve] diplomatic action to bring hostile parties to a negotiated agreement.“ (Department for Peacekeeping Operations - DPKO o.J.)

Davon ist schließlich noch *Peacekeeping* zu unterscheiden, das sich mit den oben beschriebenen Begriffen überschneidet. Ziel von Peacekeeping Operations ist es bestehende Friedensabkommen oder Waffenstillstände umzusetzen. (Department for Peacekeeping Operations - DPKO o.J.)

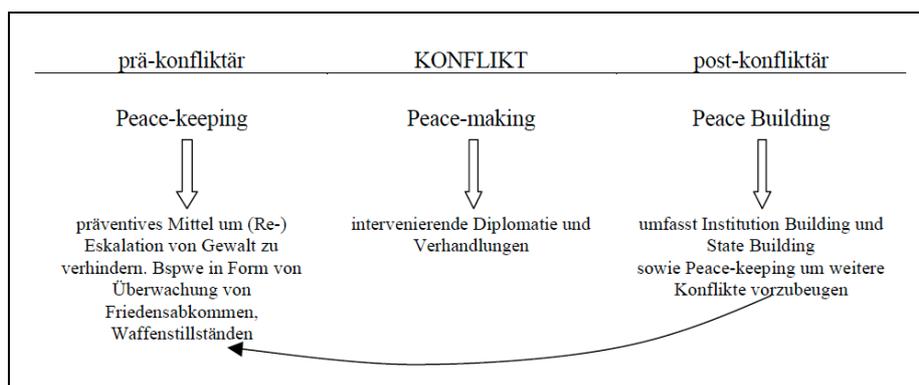


Abb. 6: Peace Building, Peacekeeping und Peacemaking

Nation Building ist ein Konzept, das seit den 1950er Jahren in den Entwicklungsdiskurs Eingang gefunden hat. Dabei handelt es sich um staatlichen Wiederaufbau nach Konflikten nach dem Vorbild europäischer Staaten. Diese sind jedoch über lange Zeit gewachsen und weisen in der Regel, historisch gesehen, das Spezifikum des *Nationalstaates* auf. Der Begriff *Nation* ist nicht wertfrei und geht von einer Einheit der Staatsbevölkerung aus. Gerade nach ethnischen Konflikten bedürfte es daher also der Formierung einer gemeinsamen nationalen Identität.

Auch **State Building** spielt in dieser Arbeit eine wichtige Rolle. *Institutionen* (somit also auch *rechtstaatliche Institutionen*) stellen einen Bestandteil von Staaten dar. Völkerrechtlich betrachtet wird der **Staat** als politische Ordnung, die Souveränität über ein Territorium und die auf diesem Gebiet lebende Bevölkerung ausübt, definiert. Darüber hinaus unterliegt der Staat einem ständigen Transformationsprozess und kann nicht als eine neutrale, „harmlose“ Sammlung von Exekutivorganen gesehen werden. (Weber u. a. 1994) Der Staat (als Gesamtheit der Organe der Legislative, Exekutive und Judikative) spiegelt die Ideen einer bestimmten herrschenden Elite wider – zumeist mit einem basalen Grad an Konsens. Diese Legitimität einer Regierungsform muss innerstaatlich durch breite Zustimmung der Bevölkerung als auch im internationalen Bereich durch die Anerkennung ihrer Souveränität/Autorität erlangt werden können.

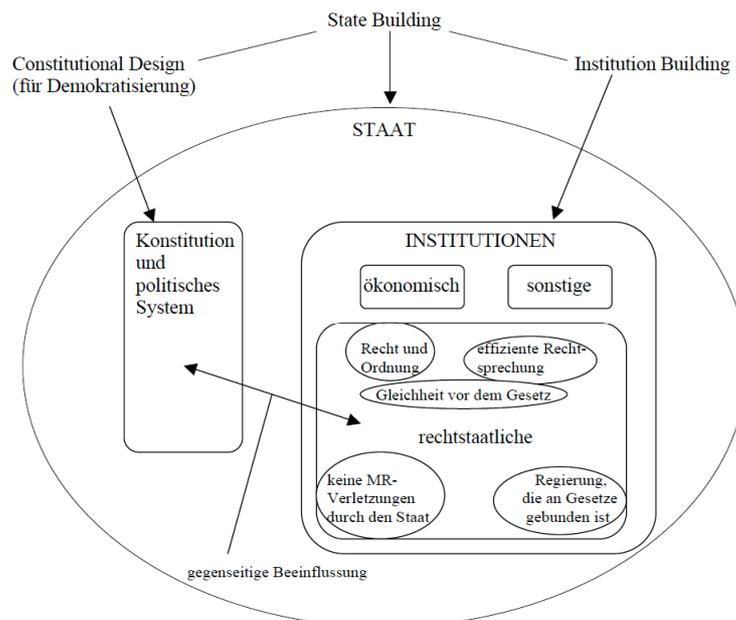


Abb. 7: Staaten und ihre Institutionen

Charles T. Call zufolge umfasst post-konfliktäres *Peace Building* den Aufbau *rechtstaatlicher Institutionen*. Darüber hinaus ist in ebendiesen Situationen eine andere Komponente, nämlich die Entwicklung, oder die Reform einer (neuen) Verfassung notwendig (*Constitutional Design*).

5.1.4. Institution Building: Für wen?

5.1.4.1. Empfängerstaaten des Aufbaues von Institutionen

In post-konfliktären Situationen sind die betroffenen Staaten, wie bereits dargestellt, auf vielen Ebenen auf Unterstützung angewiesen. Die Subjekte dieser Arbeit sind also Staaten, aus denen so genannte *Situationen (situations)*, die wiederum in konkrete, individuelle *Fälle (cases)* unterteilt sind, vor dem Internationalen Gerichtshof behandelt werden. (Für die exakte Jurisdiktion des ICC siehe Kap. 4.3.) Zu ihnen zählen konkret Uganda, die Demokratische Republik Kongo, Kenia, die Zentralafrikanische Republik, die Region Darfur im Sudan und Libyen. Ihnen allen ist gemein, dass entweder unlängst ein Konflikt auf ihrem Territorium stattfand oder weiterhin aktiv ist.

Kirsti Samuels (2006) hebt hervor, dass in den zu behandelnden Staaten viele Kennzeichen fragiler und unterentwickelter Staaten zu beobachten sind, jedoch in einer stärkeren Ausprägung. Insbesondere den Bereichen Friede und Sicherheit, Recht und Ordnung, und dem Transitionsprozess hin zu Demokratie muss Beachtung geschenkt werden. Nach Bürgerkriegen ist mit einer zerstörten Infrastruktur und desolaten Institutionen, einem Mangel an Kapazitäten im professionellen Bereich als auch der Verwaltung, einer traumatisierten, gespaltenen Gesellschaft und einer gewaltsamen politischen Kultur zu rechnen und zurechtzukommen. Zudem sind jegliche Akteure vom (Wieder-)Aufbau rechtstaatlicher Institutionen mit öffentlichem Misstrauen in diese konfrontiert, ebenso mit Schattenwirtschaften oder kriminellen Ökonomien, dem Mangel an Ressourcen und einem relativ hohem Teil der Bevölkerung, der über Zugang zu Waffen verfügt. (Samuels 2006, S.6f.)

5.1.4.2. Vom anti-state-approach zur Rechtstaatlichkeit

Wie bereits im Kapitel über Staat und Entwicklung erwähnt, entwickelte sich in den 70er Jahren zunehmend ein *anti-state-approach*, vor allem in den einflussreichen Bretton-Woods-

Institutionen. Die Auffassung, dass der Markt und das durch ihn ermöglichte Wachstum zu Entwicklung führe, ließ einen starken Staat mehr oder weniger überflüssig werden. (Johnston 1998, S.44)

In den 90er Jahren erkannte man, dass es jedoch mehrerer Elemente bedarf, um Wirtschaftswachstum (das als Entwicklung postuliert wurde) zu erzielen. Es handelt sich dabei um *Institutionen*, die sicherstellen, dass (privat-) wirtschaftliche Prozesse durch ein gerechtes und transparentes Regelsystem nicht in Gefahr geraten. Dadurch würden auch Investoren Anreize gegeben werden, im entsprechenden Land Investitionen zu tätigen. Der Markt ist eine solche (Über-)*Institution*, der Staat eine andere.

5.2. Rule of Law - Rechtstaatlichkeit

5.2.1. Historischer Hintergrund

Erste Ansätze von *Rule of Law* – also Rechtstaatlichkeit – im Entwicklungskontext, lassen sich in den 1960er Jahren beobachten. Zu nennen sind vor allem das *Law and Development Movement* mit Vertretern aus der Rechtswissenschaft aus den USA und Europa, sowie USAID (United States Agency for International Development – die US-amerikanische Entwicklungshilfe Agentur) und der Ford Foundation. (Domingo 2009; Samuels 2006)

Seit den 1990er Jahren ist Rechtstaatlichkeit in der Gebergemeinschaft als ständiger Bestandteil in den Diskurs zu Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen. (Domingo 2009) Die Notwendigkeit von *Rule of Law* in der Entwicklungszusammenarbeit und somit auch in post-konfliktären Situationen, ergibt sich aus mehreren Gründen: Erstens bedarf es eines rechtlichen Rahmens für ökonomische Entwicklung durch technische Zusammenarbeit, um im Streitfall Rechte geltend machen zu können. Zweitens ist für Demokratisierung der Schutz von Menschenrechten und eine verantwortbare (das bedeutet, dass sie ebenso an Gesetze gebunden ist, wie die im Staat befindlichen Rechtssubjekte) Regierung nötig. Drittens ist Rechtstaatlichkeit für Armutsreduzierung wichtig, da in Armut lebende Bevölkerung eher von Kriminalität bedroht ist und grundsätzlich erschwerten Zugang zur Justiz hat. Viertens soll der Ansatz zu *Peace Building* beitragen, nachdem Gerichtshöfe potenziell reformiert werden, Verfassungen überarbeitet und idealer Weise Maßnahmen zur Konfliktlösung in Gesetze gegossen, und einer breiten Masse zugänglich gemacht werden. (vgl. Samuels 2006, S.3)

5.2.2. Definitionen von Rechtsstaatlichkeit

Das Konzept *rule of law* verfügt über keine allgemein gültige Definition. In der Praxis bedeutet das, dass die darunter subsumierten Strategien sehr unterschiedlich sind.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen erklärt Rechtsstaatlichkeit folgendermaßen:

„The ‚*rule of law*‘ is a concept at the very heart of the Organization’s mission. It refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.“ (United Nations 2004, Abs.7)

Er zeichnet ein Bild, wie Rechtsstaatlichkeit im Idealfall auszusehen hätte, und definiert als erwünschte Zielvorgaben *Rechenschaftspflicht (accountability)*, *Gleichheit vor dem Gesetz* und *Schutz der Menschenrechte*.

Rachel Kleinfeld Belton hat sich im Rahmen bisheriger Forschungstätigkeiten mit verschiedenen Konzepten, Definitionen und Verständnissen von Rechtsstaatlichkeit befasst. In ihrem Papier über Definitionen des Konzepts *rule of law* problematisiert sie die Diskrepanz zwischen zwei Strömungen. Einerseits derjenigen, die von Philosophen und Rechtswissenschaftlern verwendet wird, die von *Endzielen* bzw. von gewissen *Gütern* für die Gesellschaft geprägt ist. Diese „end-goals or social goods“, die Rechtsstaatlichkeit umfassen sollen, sind „a Government bound by law, equality before the law, law and order, predictable and efficient rulings and human rights“. (Belton Kleinfeld 2005, S.3) Andererseits führt Belton Kleinfeld das in der Praxis angewandte Verständnis an, das sich an greifbareren Merkmalen der Rechtsstaatlichkeit, wie beispielsweise gut ausgebildetem Rechtspersonal und funktionierenden, effizienten Gerichtshöfen orientiert. In ihrem Zentrum stehen diejenigen Institutionen, die eine Gesellschaft aufweisen muss, um als rechtsstaatlich zu gelten. (Belton Kleinfeld 2005, S.6 f.)

Wichtig ist den Unterschied zwischen dem Konzept Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*) und dem von *rule by law* zu kennen. *Rule by law* bedeutet die Vorhersehbarkeit und Einklagbarkeit von Recht, während sich die Regierung *selbst* sich gleichzeitig jedoch *nicht* an dieses Recht gebunden sieht. (Samuels 2006, S.2 f.)

Nachhaltige Rechtstaatlichkeit erfordert nach Belton Kleinfeld die ausgewogene Verfolgung der fünf oben genannten *Endziele*. Denn, beispielsweise ohne effiziente Rechtsdurchsetzung helfen auch keine reformierten Gesetze. Demnach plädiert sie für *rule of law*-Reformen entlang von *Endzielen*, keine Sanierung einzelner Institutionen für sich, bei der in der Regel erstere aus den Augen verloren werden.

In der Praxis tauchen m.E. jedoch viele Probleme auf, da es für die Gebergemeinschaft wesentlich einfacher ist, sich an sichtbaren Ergebnissen zu orientieren. Die Vorgabe einer Justizreform oder einer Reform des Sicherheitsapparates liegt in diesem Fall näher und wirkt erreichbarer als die von Belton Kleinfeld postulierten *Endziele*.

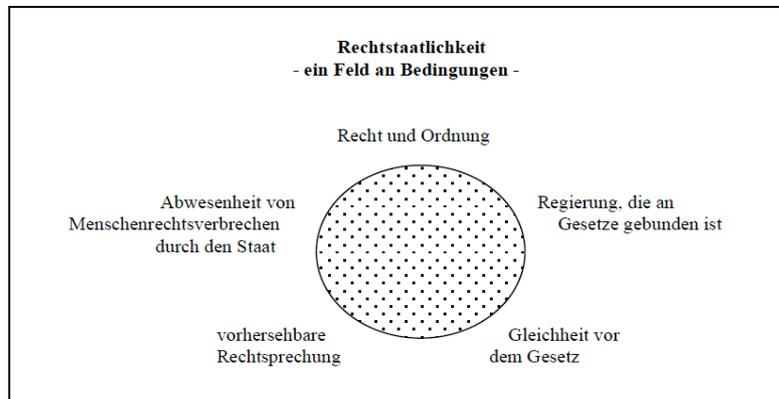


Abb. 8: Rechtstaatlichkeit – ein Feld an Bedingungen

Um das Konzept der Rechtstaatlichkeit und seine Implikationen genauer zu erklären, bedarf es der Klarstellung, dass „defining the rule of law by its institutions also slants practitioners toward overly technocratic models of reform. [...] the rule of law is as much a cultural and political model as a technocratic or even legal institution.“ (Belton Kleinfeld 2005, S.18) Praktiker folgen nicht selten einem idealisierenden Bild des Rechtssystems des Herkunftsstaates, mit dem eine Ignoranz gegenüber den Fehlern und Schwachstellen desselben einhergeht. Es wird als Vorbild für den aufzubauenden Staat verwendet. Insbesondere problematisch sei das Ausklammern von Problemen der Macht in Verbindung mit Politik, die in so gut wie allen rechtstaatlichen Systemen der entwickelten Länder wieder zu finden sind. (Belton Kleinfeld 2005, S.19)

De facto sind demokratischen Systemen Mängel in der Rechtstaatlichkeit inhärent. (Samuels 2006, S.3) Beispielsweise anzuführen sind Korruptionsfälle in sämtlichen europäischen Demokratien, oder die politisierte Wahl von Höchststrichern in den USA.

Für das Verständnis von Rechtsstaatlichkeit bedarf es an dieser Stelle der explizierten Darstellung ihrer wesentlichen fünf Komponenten. Diese sind als die *rechtsstaatlichen Institutionen*, die Thema dieser Arbeit sind, zu verstehen. Sie sind an sich auch wiederum in konkrete Institutionen gegliedert.

- **Eine Regierung, die an Gesetze gebunden ist**

Dieses Prinzip hat vor allem zum Ziel, Willkür von Seiten der Regierung zu unterbinden. Diese hat entlang festgeschriebener Gesetze zu handeln, und diese gegebenenfalls nur durch etablierte legislative Mittel zu abzuändern. Die Macht einer Regierung zu beschränken stellt einen hochpolitischen Prozess dar. (ebd., S.8 f.) Es handle sich dabei um einen Kampf um Macht und Einfluss im Staat, daher bedarf es der rechtlichen Verankerung der Handlungsfähigkeiten und Beschränkungen einer Regierung. Als ein erster möglicher Schritt wird die Etablierung einer Rechenschaftspflicht von Militär und Polizei gegenüber dem Volk und nicht der Regierung genannt.

- **Gleichheit vor dem Gesetz**

Gleichheit vor dem Gesetz soll sicherstellen, dass allen Mitgliedern einer Gesellschaft für dieselben Taten dieselbe Sanktion droht, unabhängig von Geschlecht, Einfluss, Reichtum, Zugehörigkeit zu einer Minderheit, Religionsgruppe, ob Staatsangestellter oder nicht. Ein wesentlicher Problempunkt in Gesellschaften die von Konflikt geprägt sind ist, dass das Vertrauen in die Gerichtsbarkeit gemindert ist. Nicht nur deshalb ist ein starker, unabhängiger Justizapparat unabdinglich. Die kulturelle Einbettung darf in diesem Zusammenhang allerdings nicht vergessen werden. Darüber hinaus bedarf es auch Bürger, die gewillt sind, und auch über die nötigen Ressourcen verfügen, von den Rechtsdurchsetzungsmechanismen Gebrauch zu machen.

- **Recht und Ordnung**

Recht und Ordnung umschreibt die Sicherheit, die ein Staat herzustellen hat, um einzelne Bürger vor Übergriffen ihrer Mitbürger zu bewahren. Davon umfasst sind vor allem Leben, Eigentum und Freiheit. Daraus folgt, dass keine Selbstjustiz geübt werden muss und darf. Diese Säule der Rechtsstaatlichkeit wird von der Gebergemeinschaft tendenziell eher vernachlässigt. Wenn ihr Aufmerksamkeit geschenkt wird, dann in Form von Reformen im Bereich des Polizeiapparates, mit einem Fokus auf Grenzschutz, der Dritten zu Gute kommt (vor allem von EU und USA propagiert), jedoch den tatsächlichen innerstaatlichen Bedarf an Recht und Ordnung unberücksichtigt lässt. (Belton Kleinfeld 2005, S.11 f.)

- **Vorhersehbare und effiziente Rechtsprechung**

Vorhersehbare und effiziente Rechtsprechung erlaubt es, wirtschaftliche Investitionen und Geschäfte zu tätigen, einen freien Markt zu etablieren und zu erhalten, und im Falle von Streitigkeiten eine annehmbare Lösung zu finden. Ohne Einhaltung dieses Prinzips sehen sich Akteure häufig gezwungen Gesetze und ihre Durchsetzungsinstanzen zu umgehen und Selbstjustiz zu üben (ebd., S.13).

- **Die Abwesenheit von Menschenrechtsverletzungen durch den Staat bzw. seine Organe**

Ein wesentlicher Problempunkt bezüglich Menschenrechten ist, dass diese immer kulturell determiniert sind. Dementsprechend ist beim Aufbau gerade dieser rechtstaatlichen Institution durch internationale Akteure mit Konflikten zu rechnen. Wie für die anderen vier *Endziele* von Rechtstaatlichkeit gilt ebenso für dieses Prinzip, dass es Reformen mehrerer Institutionen, und der Herausbildung neuer kultureller Normen bedarf (wobei hier explizit nicht nur *Entwicklungsländer* gemeint sind). (Belton Kleinfeld 2005, S.14 f.)

Rechtstaatlichkeit stellt nun theoretisch ein Feld an Bedingungen dar. In der Praxis bedarf es einer Analyse der damit verbundenen Herausforderungen: „[Endziele] represent distinct societal goals, and work toward one goal will not necessarily lead to success in the others. Moreover, these ends are often in tension: Improving one can often make success in another more difficult.“ (Belton Kleinfeld 2005, S.15) Daher kann nur ein koordinierender Ansatz zu nachhaltigen Ergebnissen führen, und vor allem müssen alle primären Institutionen miteinbezogen werden.

„As already discussed, looking at distinct ends one by one illuminates the political and cultural cleavages that will affect reform success. By adopting this nuanced view of rule-of-law ends as distinct goals, reformers could better anticipate obstruction and could begin to take power and politics into account on the practical, planning level. Moreover, a clear consideration of ends would remove the ability of some practitioners to deny the fact that their work is inherently about changing the cultural and political values of other countries.“ Belton Kleinfeld 2005, S.22)

Die fünf *Endziele* von Rechtstaatlichkeit ergänzen einander positiv in Staaten, in denen sie voll etabliert und funktionsfähig ist. In Staaten, in denen sie jedoch erst aufgebaut werden muss, kann die Erreichung eines Endzieles den Erfolg anderer untergraben. Als Beispiel sei hierbei genannt, dass „Human rights abuse, for instance, breeds a rebel movement that causes the government to attempt to reassert public order by acting further outside the law and further harming human rights.“ (ebd., S.24)

Die Messung von Rechtstaatlichkeit sollte ebenfalls entlang der fünf *Endziele* erfolgen, und nicht durch einen Vergleich der Institutionen selbst. Die Autorin bringt das anschauliche Beispiel, dass mögliche Investoren sich nicht bloß an Gesetzen, die ihre Rolle im jeweiligen Land regeln, orientieren. Viel üblicher sei es, bei anderen Akteuren mit Erfahrung, Rat bezüglich der Durchsetzbarkeit ihrer Rechte einzuholen. (ebd., S.26 f.) In Kapitel 7 zum Internationalen Strafgerichtshof und der *Situation* in Uganda verwende ich den *Worldwide Governance Indicator* als auch den *Global Integrity Index*. In Bereichen, in denen Indikatoren der Staatlichkeit gemessen werden, ist eine rein quantitative Herangehensweise im Vergleich zu ökonomischen Gebieten kaum möglich. Daher habe ich mich gleichzeitig auf Ergebnisse aus der Literatur und den Indikatoren gestützt.

Das Konzept der Rechtstaatlichkeit hat auch in den international-rechtlichen Bereich Eingang gefunden. Insbesondere durch soft-law Bestimmungen. In der Generalversammlung der Vereinten Nationen stellt Rechtstaatlichkeit einen Punkt auf der Agenda seit 1992 dar. Darüber hinaus hat der Sicherheitsrat eine Vielzahl an Debatten zu dem Thema abgehalten, und Resolutionen im Kontext von Frauen, Frieden und Sicherheit; Kindern in bewaffneten Konflikten und dem Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten verabschiedet. Institutionen, wie die Ad Hoc Tribunale für Ruanda oder Ex-Jugoslawien, oder das Inter-Amerikanische System zum Menschenrechtsschutz, sowie 1998 die Verabschiedung des Rom-Statuts und die damit einhergehende Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes, die ebenfalls die Relevanz von Rechtstaatlichkeit widerspiegeln, wurden ins Leben gerufen.

5.3. Das Modell des *Aufbaues rechtstaatlicher Institutionen*

Abschließend möchte ich den Begriff des *Aufbaues rechtstaatlicher Institutionen* einführen und mich damit aus theoretischer Perspektive befassen sowie seine praktische Relevanz skizzieren.

Nachdem ich die Konzepte *Institution Building* und Rechtstaatlichkeit erklärt habe, wird in diesem Abschnitt der Versuch ihrer Verschränkung vorgenommen. Konkret bedeutet das, dass Rechtstaatlichkeit selbst in Form von Institutionen organisiert ist (bzw. selbst auf hohem Abstraktionsniveau als Institution betrachtet werden kann). Die Förderung und Entwicklung von Rechtstaatlichkeit ist somit eine Folge (Funktion) von *Institution Building*. Das heißt sein Ergebnis ist das Ausmaß der Verwirklichung von Rechtstaatlichkeit. Vereinfacht gesagt, je

mehr Institutionen aufgebaut sind, desto höher ist die Verwirklichung von Rechtstaatlichkeit gegeben. Dies ist in der folgenden Grafik anhand des Pfeils für *Institution Building* zu erkennen.

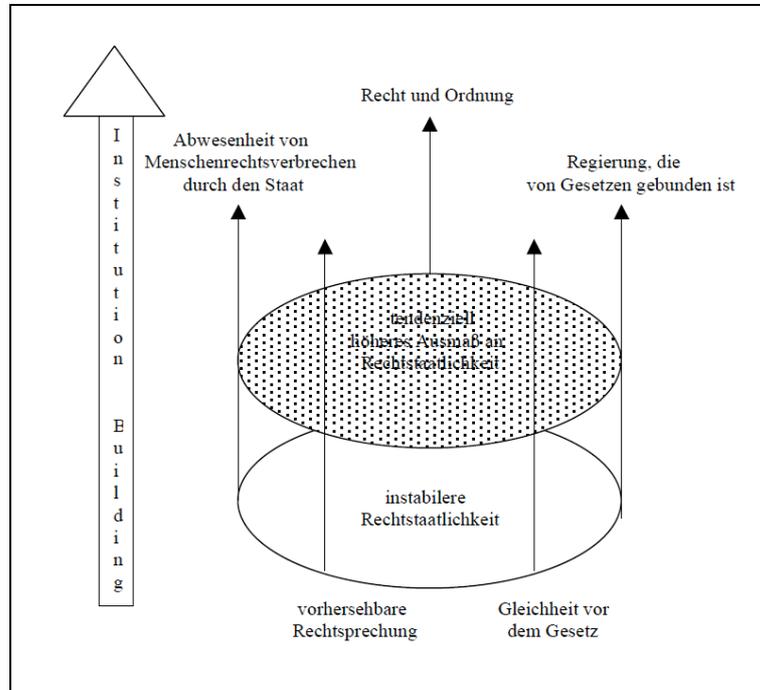


Abb. 9: Verschränkung von *Institution Building* und Rechtstaatlichkeit

Warum nun eine systemtheoretisch orientierte Beschreibung meines Modells? Eine rein kausal-lineare Darstellung würde die Komplexität der Konzepte nicht hinreichend darstellen können. Daher werden im folgenden Modell zum *Aufbau nachhaltiger rechtstaatlicher Institutionen* die vielen darin enthaltenen Prozesse und deren Komplexität erörtert.

Das Modell zeigt auch, dass zur Förderung vom *Aufbau nachhaltiger rechtstaatlicher Institutionen* in einem post-konfliktären Staat fünf *Bedingungen* zunehmend verwirklicht werden sollten: Rechtstaatlichkeit setzt sich nun nach Belton Kleinfeld aus fünf Komponenten, das heißt aus den fünf *Institutionen von Rechtstaatlichkeit*, wie ich sie im Folgenden nennen werde, zusammen und zwar folgendermaßen:

- Eine Regierung, die an Gesetze gebunden ist;
- Gleichheit vor dem Gesetz;
- Recht und Ordnung;
- Vorhersehbare und effiziente Rechtsprechung;
- die Abwesenheit von Menschenrechtsverletzungen durch den Staat.

Jede dieser fünf Komponenten erfüllt die Kriterien einer Institution entsprechend der früher genannten Definition (s. Kap. 5.1.2.). Diese fünf *Institutionen von Rechtstaatlichkeit* stellen an sich wiederum Ordnungsprinzipien dar. Das heißt der Begriff *Institution* ist hier in einem abstrakten Sinn zu verstehen. Denn er umfasst eine Vielzahl an mehr oder minder konkreten Prozessen des tatsächlichen Aufbaus von Kapazitäten und von Infrastruktur für Rechtstaatlichkeit. Praktisch bedeutet das beispielsweise genauso eine Polizeireform wie die Errichtung eines Gerichtsgebäudes.

Wenn nun konkrete rechtstaatliche Institutionen aufgebaut oder reformiert werden, bedarf es einer Orientierung an den fünf *Endzielen* (nach Kleinfeld-Belton) bzw. Institutionen. Ich nenne sie im weiteren Verlauf auch *Bedingungen*¹⁷. Damit möchte ich die These aufstellen, dass Rechtstaatlichkeit mehr als die Summe der einzelnen *Institutionen* ist¹⁸. *Rule of law* ist vielmehr ein Feld an (fünf) *Bedingungen*.¹⁹ Zur Veranschaulichung folgende Skizze:

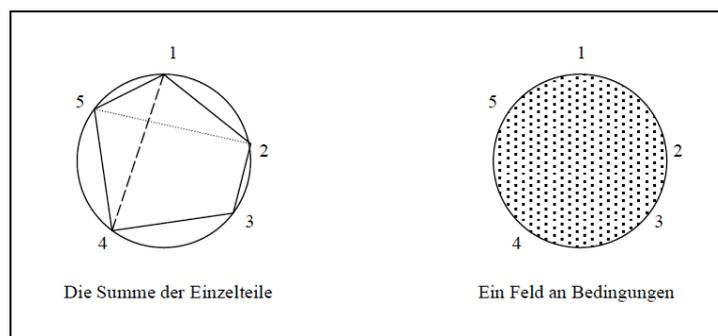


Abb. 10: Ein Feld an Bedingungen

Ein Feld an Bedingungen zeichnet sich kraft seiner komplexen Wechselwirkungen durch eine relativ hohe Stabilität aus. Wäre es bloß die *Summe* seiner Einzelteile, und eine der Komponenten fällt weg, also eine Verbindung reißt, so ist die Summe nicht mehr gegeben. Daraus resultiert theoretisch gesehen, dass beispielsweise Rechtstaatlichkeit komplett erodieren würde. Gemäß der systemtheoretischen Beschreibung, wie in der Grafik oben

¹⁷ „Eine Bedingung formuliert einen Sachverhalt, der in bestimmter Weise Voraussetzung für einen anderen Sachverhalt ist.“ (Seiffert 1997, S.37)

¹⁸ Vgl. griechische Philosophie (Aristoteles und Euklid): „Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile“ (Seiffert 1997, S. 67)

¹⁹ Ein *Feld an Bedingungen* ist in systemtheoretischer Terminologie ein *System*. Es ermöglicht, dass viele Phänomene nicht bloß als Einzelphänomene betrachtet werden, sondern als eine Menge von Bestandteilen, die alle miteinander in Verbindung (wobei eine hohe Dichte und Komplexität an Interaktionen zu beobachten ist) stehen. Bei einem System handelt es sich ebenso um ein Organisationsprinzip. Es organisiert selbst komplexe Wechselwirkungen. Nun kann ein solches System offen oder geschlossen sein. (vgl. Bertalanffy 1972) Ich gehe bei der vorliegenden Arbeit von einem offenen System aus, denn das Modell *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen*, bei dem es sich ebenso um ein System handelt, ist geprägt von Wechselwirkungen mit seiner Umwelt. Beispielsweise hat die Verfassung eines Landes ebenso wie seine ökonomischen Institutionen Rückwirkungen auf die rechtstaatlichen Institutionen.

dargestellt ist, sind die Verbindungen zwischen den einzelnen *Institutionen* oder *Bedingungen* so mannigfaltig, dass, wenn eine davon reißt, noch genügend andere vorhanden sind, um sie vorläufig zu substituieren. Daraus ergibt sich aus systemtheoretischer Sicht, dass es sich in meinem Modell um ein *Feld* an Bedingungen für Rechtstaatlichkeit handelt.²⁰

Nun sind die einzelnen Bedingungen relativ abstrakte Institutionen, wie beispielsweise *Recht und Ordnung*. Um *nachhaltige* rechtstaatliche Strukturen aufzubauen, bedarf es – so meine im Laufe der Analyse generierte Hypothese – der Erfüllung notwendig und hinreichend förderlicher Bedingungen. Das heißt, das Ausmaß der Verwirklichung von Rechtstaatlichkeit nimmt mit dem des Aufbaus von Institutionen zu. Dafür bedarf es allerdings auch der *Partizipation* der Bevölkerung (dazu genauer in Kap. 6). Um dieses Ausmaß an Realisierung nun darzustellen, habe ich verschiedene Ebenen definiert. Am Beginn steht eine Basis an notwendigen Bedingungen, weiters hinreichende und notwendige sowie schließlich optimale Bedingungen für die Verwirklichung von Rechtstaatlichkeit. Wissenschaftstheoretisch bedeutet *notwendig* „nur wenn“ und *hinreichend und notwendig* meint „immer und nur wenn“ (Seiffert 1997, S.37 f.).

Mangels quantitativer Messbarkeit handelt es sich beim Ausmaß der Verwirklichung von Rechtstaatlichkeit um *Tendenzen*. Dies erlaubt es mir im Fallbeispiel zu Uganda festzustellen, ob und inwiefern Verbesserungen der rechtstaatlichen Situation in den letzten Jahren eingetreten sind.

Weiters müssen die einzelnen Bedingungen zu einem relativ gleich hohen Ausmaß kontinuierlich über eine längere Zeitspanne erfüllt sein, um den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen voranzutreiben. Wenn die Bedingungen allerdings in einem sehr ungleichen Grad verwirklicht sind, wird ihr Feld zunehmend instabil. Denn wenn beispielsweise *Gleichheit vor dem Gesetz* gesetzlich vorgesehen ist, jedoch *Recht und Ordnung* nicht herrschen, sich Bürger also Formen der Selbstjustiz bedienen müssen, und nicht auf eine eventuell korrupte Justiz zurückgreifen wollen oder können, ist von einem tendenziell nur (wenn überhaupt) geringen Ausmaß an Rechtstaatlichkeit oder *rule of law* zu sprechen. Daraus ergibt sich, dass große Unterschiede in der Verwirklichung der einzelnen Bedingungen schädlicher wirken können, als ein niedriger aber notwendiger Grad dafür aller

²⁰ Das entwicklungspolitische Hexagon nach Nuscheler könnte m.E. vermutlich auch als System (Feld an Bedingungen) betrachtet werden.

Komponenten gleichermaßen. Denn dadurch ist ein Gleichgewicht etabliert, das durch weiteren Aufbau rechtstaatlicher Institutionen zunehmend stabilisiert werden kann und diesen auch ermöglicht.

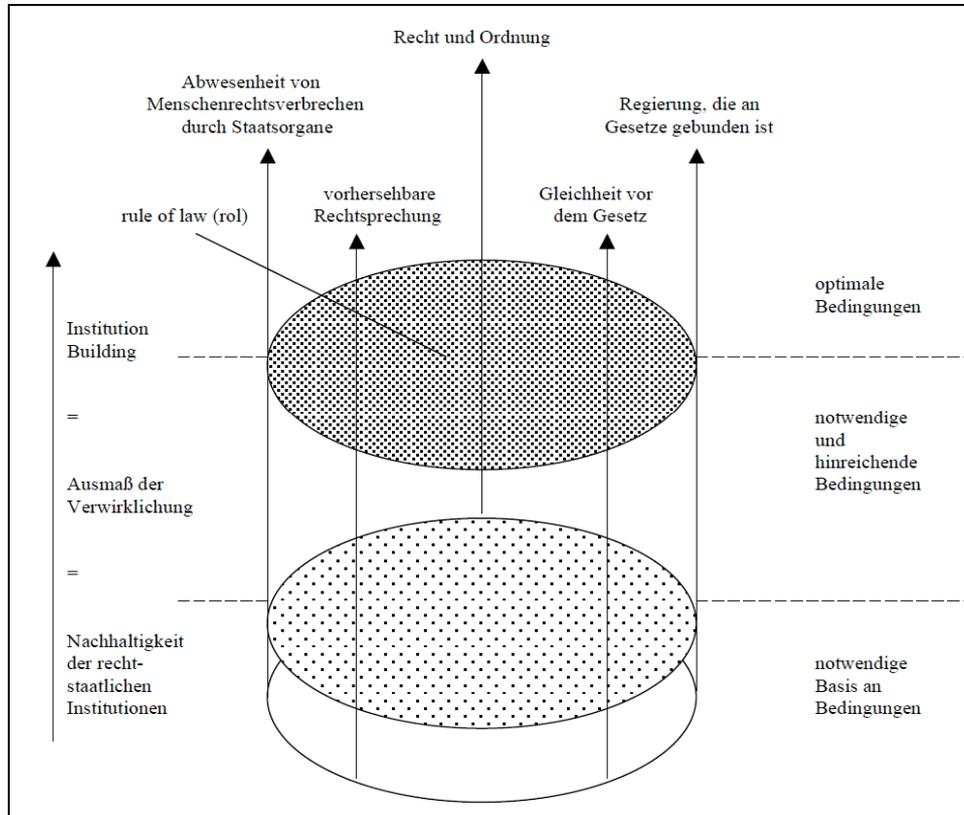


Abb. 11: Das Modell des Aufbaus nachhaltiger rechtstaatlicher Institutionen

Was können wir uns nun konkret unter *notwendigen* und *hinreichenden* Bedingungen für den *Aufbau nachhaltiger rechtstaatlicher Institutionen* vorstellen? In Kapitel 6.1. präsentiere ich Erfahrungen aus den letzten Jahren zum Prozess des *Institution Buildings*. Diese habe ich, ebenso wie die daran anschließenden Strategien, ausschließlich aus Literatur von Praktikern und Theoretikern generiert. Da ich keine Feldforschung für die vorliegende Arbeit durchgeführt habe, gilt es auch, das präsentierte Modell später noch empirisch zu prüfen. Aus diesem Grund habe ich versucht die so genannten *Lessons Learned* so zu analysieren, um daraus Handlungsansätze für Akteure im *Aufbau von rechtstaatlichen Institutionen* zu entwickeln. Da diese größtenteils aus dem Feld kommen, formuliere ich sie als die unbedingt *notwendigen Bedingungen*. Bei zunehmend gleichmäßiger Erfüllung dieser über einen langen Zeitraum, in Form von Aufbau und Nutzung rechtstaatlicher Institutionen, ist tendenziell ein stabileres Ausmaß an Rechtstaatlichkeit vorhanden. Die Strategien, die in Kapitel 6.2. vorgestellt werden, gelten darüber hinaus als *hinreichende und notwendige Bedingungen* für den *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen*.

Im Kapitel über Strategien (6.2.) finden sich des Weiteren Exkurse über Institutionen, die nicht im rechtstaatlichen Bereich liegen, sowie zu Konfliktsachen. Diese habe ich miteinbezogen, da ich auf die Notwendigkeit eines holistischen Ansatzes im *Institution Building* und *State Building*, beziehungsweise in sämtlichen Entwicklungsprozessen hinweise. Dementsprechend möchte ich das von mir entwickelte Modell nicht als abstrakt und geschlossen verstanden wissen, also abgeschlossen von externen Einflüssen darstellen, wenn diese essenziell sind. Ich bin mir hingegen bewusst, dass noch viele andere Faktoren nicht explizit Berücksichtigung erfahren. Dies ist ebenfalls Gegenstand weiterer Forschung.

5.4. Vorbedingung von Entwicklung oder Ziel von Entwicklung?

Der Aufbau rechtstaatlicher Strukturen ist einerseits eine Voraussetzung, damit erfolgreiche, nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit in einem Staat stattfinden kann (beispielsweise rechtliche Rahmenbedingungen als Bedingung, dass ausländisches Kapital ins Land fließt), kann andererseits aber durch die Zusammenarbeit mit dem ICC und anderen Organisationen auch als EZA an sich bezeichnet werden.

Parallel zu der oben angeführten Debatte um Demokratie und Entwicklung, lässt sich festhalten, dass funktionierende Institutionen eine Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung *per se* sind. Der Prozess, diese rechtstaatlichen Institutionen herauszubilden, allerdings, ist ebenfalls ein Ziel von Entwicklungszusammenarbeit. Denn in diesem Prozess kann, und muss auf Elemente wie *Ownership* und *Partizipation* der Bevölkerung geachtet werden. Natürlich ist der Prozess *rechtstaatliche Institutionen* aufzubauen, ein langwieriger von Interessen geleiteter und umkämpfter. Strategien hierfür werden nun in Kapitel 6 angeführt.

6. Der Internationale Strafgerichtshof: (S)ein Beitrag zum *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen*?

Der *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen* umfasst zwei wesentliche Dimensionen. Einerseits den Prozess des *Institution Buildings* und andererseits das Prinzip der Rechtstaatlichkeit. Diese stehen allerdings nicht gleichwertig nebeneinander. Die Eigenschaft *rechtstaatlich* schränkt die untersuchten Institutionen ein. Daraus resultiert, dass die im Rahmen dieser Arbeit behandelten Institutionen folgende sind: Eine Regierung, die an Gesetze gebunden ist, der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz, Recht und Ordnung, vorhersehbare und effiziente Rechtsprechung und die Abwesenheit von Menschenrechtsbrüchen durch den Staat oder seine Organe. Sonstige Institutionen eines Staates, wie beispielsweise ökonomische, werden nur erwähnt, jedoch nicht ausführlich behandelt. Sie stellen an und für sich keinen Untersuchungsgegenstand dar.

6.1. Erfahrungen aus dem *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen*

Die fünf *Bedingungen* für den *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen*, die in ihrer Gesamtheit Rechtstaatlichkeit begründen, sind schwer fassbar. Die Messbarkeit möglicher Erfolge von Programmen diese aufzubauen oder zu etablieren, ist daher äußerst beschränkt. Dementsprechend konnten in den letzten zwanzig Jahren, nur wenig befriedigende Resultate im *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen* beobachtet und aufgezeigt werden.

Die Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Rechtstaatlichkeit ist höchst komplex. Dies bringt eine besondere, wie ich denke, überhöhte Erwartungshaltung gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof mit sich, da wesentliche Erfolge von Anstrengungen im Aufbau rechtstaatlicher Institutionen noch immer auf sich warten lassen. Vor diesem Hintergrund war die Gründung des ICC mit vielen Hoffnungen verbunden, allerdings gibt es mittlerweile auch schon eine Menge an kritischer Reflexion. Diese wird im Folgenden im Überblick dargestellt und zu *notwendigen Bedingungen* zum *Aufbau von rechtstaatlichen Institutionen* formuliert.

- Der Prozess des (Wieder-)Aufbaus eines Staates, kann unter Umständen den **Ausbruch bewaffneter Konflikte fördern**. Dies geschieht vor allem wenn

„endowing the central state with too many powers too quickly (i.e. with most of the functions of a typical state), statebuilding eventually engendered the armed resistance of those who stood to lose in the process“ (Call 2008, S.63). Die angedachte Lösung liegt im Aufbau eines „state-lite“, dessen Funktionen auf einem äußerst geringen Level gehalten werden. Ziel ist es, dass bewaffneten Gruppen ein gewisser Grad an Einfluss erhalten bleibt. Dadurch könnte ein Staat aufgebaut werden, ohne „sparkling the widespread violence that Somalia experienced“ (Call 2008, S.63), da alle Konfliktparteien einbezogen werden.

- Eine besondere Herausforderung stellt sich bei der Reform des **Sicherheitssektors**. Dieser ist oft Objekt der Reform rechtstaatlicher Institutionen durch externe Akteure, da er relativ sichtbar ist und auch fremden Interessen dient (z.B. Grenzsicherung). Selbst wenn die Regierung eines post-konfliktären Staates durch (Neu-)Wahlen legitimiert ist, besteht beim hochpolitischen Thema des Staatsaufbaus (und der damit einhergehenden Stärkung des Sicherheitsapparates) die Gefahr, dass sich früher einflussreiche Gruppen von der Macht des Militärs bedroht fühlen. (Call 2008, S.65 f.) Dieses Misstrauen und damit einhergehende Folgehandlungen bringen ein wesentliches Konfliktpotenzial mit sich. (vgl. Samuels 2006, S.22)
- Oft fehlt es an einer **kohärenten Strategie** und vertiefter Expertise. So werden beispielsweise Reformen von Gerichten auf lokaler Ebene durchgeführt, jedoch bleiben die Höchstgerichte in ihrer ursprünglichen (nicht selten korrupten) Beschaffenheit und Besetzung bestehen. Dies führt dazu, dass die Wahrnehmung des Justizsystems an sich in der Bevölkerung keine Veränderung erfährt, wobei ihr Vertrauen in dieses unbedingt nötig für einen effizienten Staat wäre. Dies ist ein klassisches Beispiel für das so genannte *spaceship phenomenon*. Daher bedarf es einer **Ergebnisorientierung** abseits der Institutionen in der Hauptstadt. (World Bank 2011, S.145 ff.) Gleichzeitig müssen politische, kulturelle und ökonomische Gegebenheiten berücksichtigt werden. Eine reine Verfolgung von *Endzielen* an sich, oder die bloße Reformierung von Institutionen ohne den Kontext einzubeziehen, greifen zu kurz. (Samuels 2006, S.17 f.) Das heißt, sichtbare Ziele müssen anvisiert werden, während die (fünf) *Institutionen* nicht aus dem Blickfeld geraten dürfen. Weiters ist die Akzeptanz von Seiten der Geber von unzureichender Effektivität und Durchsetzungsvermögen von Institutionen ist ebenso nicht zu begrüßen. Dies kann zu undemokratischen Regierungsformen führen, wie das Beispiel Palästinas unter Arafat gezeigt hat. In diesem Fall setzte die internationale Gemeinschaft nur minimale

Konditionen für die Verbesserung von Transparenz und Rechenschaftspflicht, was nachlässige Staatsführung zur Folge hatte. (Call 2008, S.66)

- **Best-practice-Modelle** werden leichtfertig implementiert ohne den spezifischen Kontext zu berücksichtigen. (World Bank 2011, S.145 ff.) Jedoch besitzen informelle und vor allem traditionelle Konfliktlösungsmechanismen in einem Transitionsprozess hin zu einer weitgehenden Etablierung von Rechtsstaatlichkeit einen wesentlichen Stellenwert. Alternative Ansätze wie Mediation oder Verhandlungen statt reinen *win-lose*-Situationen, können erstens ein erhebliches de-eskalierendes, Konflikt-senkendes Potenzial besitzen und darüber hinaus einen Ersatz für noch nicht etablierte Justizsysteme bieten (denn dieser Prozess kann durchaus mehrere Jahrzehnte dauern). Allerdings ist die Durchsetzung internationaler Menschenrechtsstandards durch die Anwendung traditioneller Konfliktlösungsmechanismen wesentlich schwieriger. (Samuels 2006, S.18)
- Ein weiteres Problem bei *Institution Building* durch externe Akteure stellt fehlendes **Know-how** wie *rechtstaatliche Institutionen* aufgebaut werden können dar. Es bedarf also nicht nur einer Fokussierung auf kurzfristige, leicht sichtbare Ergebnisse. (Samuels 2006, S. 17) Externe Expertise kann in diesem Fall viel Wert sein, denn laut World Development Report werden politische und gesellschaftliche Kapazitäten der nationalen Reformakteure regelmäßig überschätzt. (World Bank 2011, S.145 ff.)
- Vorhandene Strukturen dürfen nicht umgangen werden. Ebenso ist ein Bewusstsein nötig, dass es nicht nur eines rein technischen Aufbaus bedarf, sondern ein gesellschaftlicher Wandel notwendig ist. Gleichzeitig ist auch zu berücksichtigen, dass rechtstaatliche Strukturen of bereits vorhanden sind, aber die Anwendung dieser nicht stattfindet. Dies ist eine Vorbedingung, dass die Bevölkerung insofern miteinbezogen werden kann, als sie die Reformen akzeptiert, versteht und selbst umsetzt. Dementsprechend bedarf es **lokaler Akteure**, die den Vorgang als Ganzen mittragen, ihn in ihrer Gemeinschaft propagieren und einen Prozess des *Ownerships* initiieren. (Samuels 2006, S.20) Wenn vorhandene nationale Institutionen umgangen werden ist zu befürchten, dass sich Parallelstrukturen neben der staatlichen etablieren. (World Bank 2011, S.145) Dies ist nicht erwünscht, da dadurch staatliche Strukturen untergraben werden. Laut Call könnte dieses Dilemma Ansatz, entlang von Machtbeteiligungskonzepten (*power-sharing*) mit meritokratischen²¹ Elementen in der

²¹ Meritokratisch bedeutet, dass jene Personen (oder Bevölkerungsschichten), die über die notwendige Ausbildung und Leitungskapazität verfügen, wesentliche Ämter und Aufgaben im Staat übernehmen.

Übergangsphase gelöst werden. Jeweiligen sozialen, ethnischen und sonstigen Gruppen wird dabei Beteiligung und Repräsentation zugesichert. (Call 2008, S.65)

- Internationales *Peace Building* kann Staatsaufbau untergraben, wenn **staatliche Institutionen umgangen** werden. Wenn vom Umstand ausgegangen wird, dass nach einem kriegerischen Konflikt ohnehin keine staatlichen Strukturen vorherrschen kann dies kann die Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren im Land wesentlich beeinflussen. In der Entwicklungspolitik ist diese Debatte als *Projekthilfe vs. Budgethilfe* bekannt. Geber fürchten in der Regel dass „Entwicklungshilfe“ in Form von Budgethilfe nicht an das gewollte Ziel gelangt, und enthalten somit Empfängerstaaten Gelder vor, die ihnen ermöglichen würden ihre Institutionen zu sanieren. Post-konfliktäre Staaten sind jedoch nicht selten von Korruption und Verweigerung internationaler Aufsicht geprägt. Dem kann begegnet werden, indem nicht Staaten an sich gefördert werden, aber die Stärkung ihrer Rechtstaatlichkeit. Inwiefern dies in der Realität umgesetzt werden kann, ist zu beachten. Auch in klassischer EZA wird nicht unbedingt auf lokale Anbieter von Dienstleistungen oder auch Materialien und Rohstoffen zurückgegriffen, ebenso wenig wie auf einheimische Arbeitskräfte. Durch Abhängigkeitsverhältnisse werden internationale Akteure schließlich nicht selten von Zoll und Steuern befreit, wodurch dem neuen Staat wiederum Ressourcen entgehen. (Call 2008, S.69) Die Fähigkeit eines Staates seine Finanzen, also Einkommen zu generieren und Ausgaben sinnvoll zu administrieren, also auch zu verteilen, ist wesentlich für sein Überleben und bestimmt darüber hinaus seine Effektivität. Wenn eine Regierung Leistungen erbringt, also gewisse Funktionen des Staates erfüllt (beispielsweise im Gesundheits- und Bildungssektor), und dies in transparenter Weise geschieht, sind die Chancen, dass in den Staat vertraut wird, relativ hoch. Die Legitimität staatlicher finanzieller Institutionen geht verloren, wenn einerseits Misstrauen von internationaler Seite in staatliche Regulierungsstrukturen gezeigt wird, andererseits die Abhängigkeit von externen Anbietern gefördert wird, und lokalen Trägern jegliche Chance auf Etablierung von Anfang an verwehrt wird. (Call 2008, S.68 f.) Salamé (1996 zit.nach Call 2008, S.71) nennt das daraus erwachsende Dilemma „dual legitimacy“: Neue Regierungen gewinnen durch „capital raising and capital-disbursing roles [...] internal legitimacy, but to the extent that these resources derive from external sources, states must respond to international expectations and pressures. [...] Furthermore, when national or local leader cater to foreign pressures and interests they often lose legitimacy.“ (Call 2008, S.71) Ohne

sorgfältige Strategien hat externer Staatsaufbau also das Potenzial ebendieses zu schwächen. Dabei findet ein Balanceakt zwischen Legitimität im Inneren und der Einhaltung internationaler Abkommen nach Außen hin statt. (ebd.)

- Die hochpolitische Komponente des Themas zeigt sich auch in der von verschiedenen AutorInnen (Domingo, Call, Stromseth, etc.) aufgegriffenen These, dass die Unterstützung der **Gebergemeinschaft auf verschiedenen Prioritäten bezüglich der Rechtstaatlichkeit beruht**. Trotz hoher Ansprüche in diesem Bereich, sind *Partner* in der EZA (in diesem Fall die Geberseite) des aufzubauenden Staates ebenso in einen hierarchischen Kontext eingebettet. Entwicklungszusammenarbeit in *neutraler* Form kann nicht geleistet werden, denn die Staaten selbst und Durchführungsorganisationen, sogar NGOs und Internationale Organisationen sind von Machtinteressen geleitet. Das Modell von *Global Governance* berücksichtigt diesen Umstand nur teilweise. Auf dem Weg zum Ziel, der Verwirklichung einer gemeinsamen Werteplattform, den Menschenrechten, wird das Machtgefälle zwischen all den Akeuren bis hin zu Individuen, die ja eigentlich die Subjekte der Debatte darstellen nicht adäquat wiedergespiegelt. Dabei kommt es m.E. zu einem Defizit an gleichberechtigter Mitsprache in diesem globalen *Governance*-Prozess. Andererseits könnte man aus dem Modell *Global Governance* heraus argumentieren, dass es sich hier ebenfalls um eine Form des gemeinsamen Regierens handelt, wenn sich eine gewisse Sichtweise durchsetzt. Nun stellt sich die Frage, ob dies dann noch *global* ist, wenn weder alle möglichen Akteure (also unendlich viele) zum Prozess beigetragen haben, noch mit dem Ergebnis zufrieden sind? Ein ganz ähnlicher Konflikt ist in Demokratien zu beobachten. Dabei stellt sich die Frage wie viel Gewicht unterschiedlichen Interessensgruppen beigemessen wird. Wenn ich mich an dieser Stelle auf Wahlprozesse beschränke, befinde ich mich in einem ähnlichen Dilemma: Sowohl bei Mehrheitswahlen als auch Verhältniswahlen ist zu fragen *wie* legitim regierende Akteure tatsächlich sind, wenn ein großer Teil der Bevölkerung ihnen gar keine Stimme gegeben hat, sie jedoch als Sieger aus Wahlen hervorgegangen sind. Damit scheint ein grundsätzliches Problem in großen Systemen, die auf demokratischen Prinzipien beruhen (wollen) angesprochen zu sein.

Die oben genannten Erfahrungen aus der Literatur lassen mich folgende **notwendige Bedingungen** für den *Aufbau nachhaltiger rechtstaatlicher Institutionen* formulieren.

Notwendig sind:

- Eine Machtbeteiligung ALLER Gruppen (nicht nur möglicher Konfliktparteien);
- Kohärenz der Strategie (mehrere Akteure und Einbezug aller Ebenen);
- Breite Ergebnisorientierung (sowohl örtlich als auch von angesprochenen Ebenen);
- Sichtbare Ergebnisse UND parallel dazu eine Orientierung an *Endzielen*;
- Expertise & *Know-how* (auch externer Spezialisten);
- Lokale Akteure (Machtbeteiligungsprinzipien und meritokratische Ansätze);
- Nutzung vorhandener staatlicher/lokaler Strukturen.

6.2. Strategien zum *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen*

In diesem Abschnitt wird Augenmerk auf ein möglichst umfassendes Bild von Verfahrensweisen gelegt, um im nächsten Kapitel nur solche, auf die der Internationale Strafgerichtshof tatsächlich Einfluss üben kann, darzustellen.

Pilar Domingo, Forscherin am britischen Overseas Development Institute (ODI), kommentiert den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen folgendermaßen: „[...] *rule of law* is, in essence a political construct that is produced by internal processes at the country level. Moreover, its construction is, inevitably, an uneven, non-linear and messy process, as the stakes are high. This is about how political power is exercised and how resources are distributed.“ (Domingo 2009) Dieser Blick auf den Prozess soll mögliche Ansatzpunkte für die Praxis des Institutionenaufbaus rechtstaatlicher Säulen im kommenden Abschnitt eröffnen.

Historisch gesehen wurden die ersten Strategien zum Aufbau rechtstaatlicher Institutionen von USAID (United States Agency for International Development) für post-konfliktäre, beziehungsweise post-autoritäre Fälle in Lateinamerika entwickelt. Diese Programme umfassten die Kontrolle der Menschenrechte, Justizreformen, Ausbildung und Training von Rechtspersonal und den Aufbau von materieller Infrastruktur. Darauf folgten Projekte in post-kommunistischen Staaten, vor allem im ehemaligen Jugoslawien. Dort wurde ein Augenmerk auf ökonomische Aspekte (investitions- und bankenrechtlich), sowie den Ausbau des Menschenrechtsschutzes und *Rechtserziehung (legal education)* gelegt. In Afrika und Asien sind Programme von einem ad hoc Charakter geprägt und umfassen vor allem

Korruptionsbekämpfung und *Good Governance*, sowie Ausbildung und Training von Rechtspersonal. (Samuels 2006, S.5)

Nun ein erster **Überblick** zu konkreten Strategievorschlägen: Zuerst, befindet Johnston eine Analyse der *Superinstitution* als wesentlich. Damit ist die Über-Institution gemeint, in die der Ausbau des rechtstaatlichen Sektors eingegliedert ist. In unserem Fall bedarf es vorab also einer Analyse des Gesamtstaates. Stellt sich dabei heraus, dass es sich um einen schwachen öffentlichen Sektor handelt, müssen vorerst die Schlüsselinstitutionen des Staates aufgebaut werden: Legislative, Planung und Verteilung von Ressourcen, und ein Regelwerk, das die Funktionsfähigkeit des Herrschaftssystems (im Idealfall ein demokratisches) sicherstellt. (Johnston 1998, S.50 ff.)

Um die Herausforderung, nachhaltige Strukturen herauszubilden, positiv zu bewältigen, wird meist ein **holistischer Ansatz** vorgeschlagen. Die Strategie sollte Wahrheitserzählung (*truth*), Entschädigungsmechanismen, Rechenschaftspflicht der Regierung (*accountability*), die Erhaltung von Frieden und die Förderung von Demokratie umfassen. Dabei wird darauf aufmerksam gemacht, dass nicht alle Varianten miteinander kompatibel sind, jedoch beispielsweise aus früheren Erfahrungen Synergien zwischen Wahrheitskommissionen und strafrechtlichen Tribunalen geknüpft werden könnten. (United Nations 2004, Abs.23)

Staaten nehmen in dieser Arbeit eine besondere Rolle ein. Sie fungieren nicht nur als Schnittstelle zwischen Individuen und internationalen Akteuren, sondern besitzen auch im Modell von *Global Governance* eine besondere Schutzfunktion gegenüber ihrer Zivilbevölkerung. Im Friedensprozess haben sie das Potenzial, Frieden und Entwicklung zu fördern, können jedoch auch instrumentalisiert werden. Damit ist gemeint, dass in undemokratischen Staatsformen beispielsweise kleine, jedoch mächtige Gruppen einen Großteil der Ressourcen ausschließlich für sich verwenden. Gleichzeitig können auch ethnische oder religiöse Gruppen unterdrückt werden. Andererseits kann erfolgreiches *Peace Building* nicht ohne einen funktionierenden Staat gelingen. Denn effektiver Institutionen, die aufgrund von Gesetzen zukünftige Menschenrechtsverbrechen zu verhindern wissen und gegebenenfalls verfolgen können bedarf es auch im Falle des Eingreifens durch externe Akteure. (Call 2008, S.62) Somit hat der Staat die Aufgabe, öffentliche Sicherheit und das Vorherrschen von Recht sicherzustellen. Wesentliche soziale Konflikte können durch einen effizienten Staat gelöst und auch verhindert werden, vor allem durch Bereitstellung

wesentlicher (grundlegender) Dienstleistungen. Dies schließt eng an die völkerrechtlich determinierte *responsibility to protect* an.

Nicht alle im folgenden Abschnitt erwähnten Punkte zählen zu den von mir eng formulierten *rechtstaatlichen Institutionen*. Allerdings werden Aspekte behandelt, die wesentlich in Verbindung mit rechtstaatlichen Institutionen stehen, und vor allem mit Politiken rund um den Internationalen Strafgerichtshof.

- **Sicherheit**, Legitimität und Politik sind Felder, die ineinander verschränkt sind. Selbst bei Waffenstillständen und Friedensabkommen spielt die militärische Stärke eine wesentliche Rolle bei einer Positionierung um Macht und Einfluss. Die daraus erwachsende Sicherheit kann für eine Gruppe Unsicherheit und für eine andere Gruppe derselben Gesellschaft eine Gefahr bedeuten. Ebenso sind internationale Friedensmissionen, die neben dem nationalstaatlichen Sicherheitsapparat für die Abwesenheit von Gewalt sorgen sollen, nicht rein neutrale Kräfte, sondern spiegeln ökonomische und politische Gegebenheiten auf internationaler Ebene wider. (Call 2008, S.68) Sicherheit als einen ersten Schritt im Aufbau von rechtstaatlichen Institutionen nach Konflikten zu gewähren dient dazu ein Machtvakuum zu füllen. Als Erbe des vorherigen Regimes sind Gesetze und sogar Verfassungen in post-konfliktären Situationen nicht selten mit diskriminierenden Elementen versehen. (United Nations 2004, S.30) Weiters es ist für die allgemeine Sicherheitssituation wichtig, Vertriebenen und geflohenen Bevölkerungsgruppen einen Anreiz zu geben ins Land zurückzukehren. Daneben müssen Täter nicht nur entwaffnet und entmachtet werden, sondern auch ihre Reintegration in die Gesellschaft sichergestellt werden. Dies ist allerdings kein leichtes Unterfangen, da es sorgfältig entwickelter Amnestien, oder alternativer Lösungen, die sich in der Regel als heikel und hochpolitisch entpuppen, bedarf. Domingo sieht *Sicherheit* als die Fähigkeit eines Staates die Rechte seiner Bürger zu schützen, und verschiedene Formen der Gefahr abzuwenden. Dabei stellt die Autorin vor allem auf den Sicherheitsapparat und die Einhaltung wesentlicher Regeln wie *due process* (ein fairer, ordentlicher Prozess) und *do no harm* ab. Letztes Prinzip besagt, dass EZA in konfliktären Situationen besonders sensibel sein muss, um Konfliktverschärfungen zu verhindern.

- Ein Staat hat seine **Bürger mit Rechten** (entsprechend internationaler Menschenrechtsstandards) **auszustatten** und diese zu schützen. Dadurch kommt es zu einem System der *checks and balances*. Denn Individuen werden durch Bürgerrechte dazu ermächtigt, politische Prozesse mitzubestimmen. Zumindest stellen sie eine gewisse Kontrollinstanz dar, der gegenüber die Regierung rechenschaftspflichtig ist. „Rule of Law – understood as the legal protection of rights – is what gives citizens political and legal voice. This requires mechanisms of redress, so that citizens can claim their rights. And these mechanisms, in turn, depend on the quality of access to justice, due process and minimum levels of effective, equal and predictable application of law.“ (Domingo 2009) Dies hat einen wesentlichen *Empowerment*-Effekt für die Bevölkerung, erfordert andererseits auch *Partizipation*. Um ein nachhaltiges System hervorzubringen sollte es also nicht von Außen aufoktroziert werden, sondern dem Prinzip des *Ownerships* zufolge als gesamtgesellschaftliche Errungenschaft dargestellt und aufgefasst werden. (ebd.)
- **Wahlen** können internationale Anstrengungen auf nationaler Ebene legitimieren. Erstere haben aber, wie in vergangenen Ereignissen zu beobachten war auch das Potenzial Konflikte wiederaufflammen zu lassen, und den Versöhnungsprozess zu untergraben. (Call 2008, S.72) Beim Aufbau oder der Reform von rechtstaatlichen Institutionen handelt es sich um Instrumente, mit denen Macht ausgeübt werden können. Die Internationale Gemeinschaft hat diese Problematik lange nicht erkannt, und insbesondere (ver)früh(t)e Wahlen gefördert. Problematisch ist daran, dass die Teilnahme gewisser Gruppen mangels Sicherheit erschwert wird, und somit ein wesentliches konfliktpräventives Element des Aufbaus rechtstaatlicher Institutionen verloren geht. (United Nations 2004, Abs.20 ff.)
- Nachdem internationale Akteure mit ihren Möglichkeiten nur kurzfristig ein nationales Rechtssystem ersetzen können (und dies auch nur bis zu einem gewissen Grad), kommt der **Stärkung nationaler Rechtssysteme** ein besonders hoher Stellenwert im Transitionsprozess zu. Es kommt jedoch nicht bloß auf den Aufbau von rechtstaatlichen Institutionen an, sondern dass diese in effizienter Weise genutzt werden.

- Wesentlich für die (Re-)Etablierung von Rechtstaatlichkeit ist zudem eine **gründliche Prüfung des öffentlichen Dienstes** (*vetting*). Es werden Evaluationsmechanismen und Standards entwickelt, um Täter zu identifizieren und aus dem öffentlichen Dienst (vor allem ihren bisherigen Posten) zu entlassen, sofern sie sich als (mit-)schuldig an schweren menschenrechtlichen Verbrechen, erweisen. Regelmäßige Information über den Fortschritt dieses Prozesses für die Bevölkerung ermöglicht Legitimation durch diese und somit Nachhaltigkeit der aufgebauten Institution. (United Nations 2004, Abs.53)

Schließlich möchte ich in diesem Kapitel zu Strategien um den *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen*, noch kurz auf **mögliche Konfliktursachen** eingehen. Ich habe zwar klargestellt, dass dies nicht Teil dieser Arbeit ist, jedoch wäre eine Auflistung von Strategien zu *Institution Building* ohne zu hinterfragen warum diese nicht vorhanden sind, oder nach erfolgtem Aufbau wieder erodieren unvollständig.

Dabei beziehe ich mich auf die Arbeit von Laplante (2008) mit dem Titel „*Transitional Justice and Peace Building: Diagnosing and Addressing the Socioeconomic Roots of Violence through a Human Rights Framework*“. Sie beschäftigt sich mit dem Wiederaufflammen von Konflikten, nach erfolgter Aufarbeitung durch Wahrheitskommissionen. Sie kommt zu dem Schluss, dass politische Gewalt eine Ausdrucksform struktureller Gewalt darstellt. (Laplante 2008, S.336) Damit ist gemeint, dass im Transitionsprozess nur Brüche von politischen und bürgerlichen Rechten (wie die vom ICC erfassten Tatbestände) aufgearbeitet werden. Jedoch bemängelt sie, dass kulturelle, soziale und ökonomische Rechte außer Acht gelassen werden. (ebd., S.333) Kontinuierliche Rechtsbrüche ebendieser bezeichnet sie als strukturelle Gewalt.

Vor diesem Kontext also, könnte man von einem durchsetzbaren (!) Recht auf Entwicklung sprechen. Dabei würden die angesprochenen sozialen, kulturellen und ökonomischen Rechte als Konfliktursachen anerkannt, und darüber hinaus sanktionierbar sein²². Um diesen Gedanken weiter zu führen, arbeitet die Autorin heraus, dass es fraglich ist, ob Armut ein kausaler Grund für Konflikte ist. Jedenfalls scheint es einen Konsens bezüglich des Einflusses auf Konflikte zu geben und auf ein „symptom of the decline of a state’s capacity to protect

²² Das Recht auf Entwicklung ist zwar in einigen völkerrechtlichen Dokumenten erwähnt worden, jedoch in keinem rechtlich verbindlichen.

and provide for its citizens.“ (Laplante 2008, S.337) Rechtsbrüche sind jedenfalls als ein Ausdruck tiefer liegender Machtstrukturen und als ein Kampf um Einfluss in Gesellschaft und Politik zu beurteilen.

Die Schere zwischen arm und reich steht in Kausalität zu genozidärer Gewalt. (ebd., S.339) Denn selbst wenn Länder aufgrund neoliberaler Reformen nicht mehr zu den ärmsten zählen, jedoch die sozioökonomischen Ungleichheiten nicht verringert wurden, ist das Konfliktpotenzial unverändert hoch. Durch eine reduzierte Rolle des Staates fehlt es an verteilenden und schützenden Mechanismen, die das Wohlergehen der armen Bevölkerungsschichten garantieren können. (ebd., S.338)

Sozioökonomische Ungleichheiten im Rahmen von Konflikten können also unterschiedlich gedeutet werden: Entweder in einer historischen Perspektive (also als historischer Kontext), welcher etwaige *policy-changes* dem Ermessen der politischen Führung überlassen oder als Rechtsverletzungen, welche Anspruch auf Entschädigung schaffen und einen politischen Imperativ reformieren können. (ebd., S.341)

Eine Folge der zweiten Variante wäre, dass diese *Rechtsverletzungen*, als Brüche von Menschenrechten formuliert werden könnten, um sie als Wurzeln der Gewalt zu adressieren. Damit würden Staaten zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie grundsätzliche Bedürfnisse aller Bürger nicht gewähren und erfüllen. Damit schließt sie gedanklich an die von UNDP 1994 formulierte Strategie der *menschlichen Sicherheit* an. UNDP postuliert im Human Development Report (United Nations Development Programme 1994) eine Verantwortung der Staaten ihre Bürger zu schützen und gewisse elementare Grundbedürfnisse zu erfüllen.

Bei der Analyse der Strategien fiel mir auf, dass alle Autoren Wert auf die Beteiligung der Bevölkerung am Prozess legten. Dies wurde stets mit anderen Konzepten wie *Empowerment*, *Ownership* und Legitimität der hervorgebrachten Institutionen in Verbindung gebracht. Nachdem der Aufbau von Strukturen nur sinnvoll sein kann, wenn diese im Weiteren auch tatsächlich genutzt werden, spielt die Nachhaltigkeit vor diesem Hintergrund ebenfalls eine wichtige Rolle. Nun habe ich versucht, diese latenten Inhalte, die stets mitschwingen aufzudecken und in ein Verhältnis zueinander zu setzen. Folgende Skizze soll dies veranschaulichen:

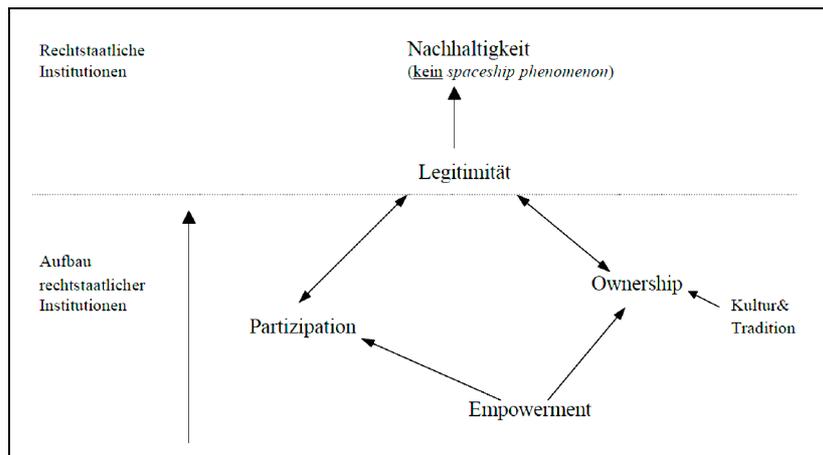


Abb. 12: Nachhaltigkeit und Legitimität

Zusammenfassend seien die wesentlichen Strategien, die als *hinreichende und notwendige Bedingungen* für den *Aufbau nachhaltiger rechtsstaatlicher Institutionen* dienen aufgelistet:

- Eine holistischer Ansatz, der Wahrheitserzählung, Wiedergutmachung, Rechenschaftspflichten der Regierung, Erhaltung von Friede und Demokratie umfasst, ist der Rahmen in den der *Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen* eingebettet sein soll;
- In einem ersten Schritt sollte zumindest der Sicherheitssektor ausgebaut oder reformiert werden;
- Wahlen dienen der Legitimierung gemeinsamer Anstrengungen von internationalen und nationalen Akteuren. Ebenso müssen Bürger mit Rechten ausgestattet werden, auf die sie sich berufen können;
- Dadurch wird auch die Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit der Regierenden erhöht (System der *checks and balances*);
- Vorhandene nationale Rechtssysteme müssen gestärkt werden, gleichzeitig bedarf es einer gründlichen Prüfung des öffentlichen Dienstes (*vetting*);

Abschließend stellt Kirsti Samuels zum Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen fest: „Nonetheless, the field remains somewhat ad hoc, with little centralized or institutionalized strategy or expertise despite a surge in interest and actors entering the field. For instance, there remains a lack of inhouse expertise in the main funding agencies.“ (Samuels 2006, S.6)

6.3. Der *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen* durch den Internationalen Strafgerichtshof

Ein wesentliches Element der Vorbeugung weiterer Konflikte ist, dass nationale Rechtssysteme angemessene Sanktionen auf Rechtsbrüche vorsehen und umsetzen können. Ausschlaggebend ist, dass die Bevölkerung in dieses System vertraut, also das Wissen um faire, gleich behandelnde Mechanismen und ihre Durchsetzbarkeit, vorherrscht. Wenn jedoch spezifische gesamtgesellschaftliche Interessen und lokale Auffassungen von Recht und Gerechtigkeit nicht beachtet werden, so mag dies das Vertrauen und den Glauben in Gerechtigkeit und das (reformierte) Rechtssystem untergraben (Stromseth 2009, S.89). Somit ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass rechtstaatliche Institutionen in ihrem Anspruch vorbeugend und sanktionierend zu wirken, scheitern. Denn auch ein demokratisches System kann missbräuchlich verwendet werden. Meines Erachtens ergibt sich daraus, dass es günstig ist, wenn die internationale Strafgerichtsbarkeit am Aufbau und der Reform rechtstaatlicher Institutionen mitwirkt und ihre Verwendung forciert. Die Komplexität dieser Konstruktion lässt sich konkret am Beispiel Uganda (Kap. 7) beobachten. Dabei war ein eindeutiger Wille die rechtstaatlichen Institutionen zu reformieren gegeben, jedoch stellt sich die Frage inwiefern das Tätigwerden des ICC tatsächlich dazu beigetragen hat.

6.3.1. Friede *oder* Gerechtigkeit? Die Diskussion um Amnestien und Straflosigkeit

Die Relevanz von Strafverfahren, also auch Ermittlungen durch den ICC, für den Versöhnungs-, Transitions- und Wiederaufbauprozess in Staaten ist nicht unumstritten, wie bereits im Kontext vom Spannungsfeld zwischen ICC und Wahrheitskommissionen erwähnt. Die internationale Gemeinschaft ist bemüht, Gerechtigkeit im Sinne von Strafverfolgung für Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und Kriegsverbrechen weitgehend umzusetzen. In diesem Zusammenhang ist die Errichtung von ICTY und ICTR²³ zu nennen, als auch das Prinzip der universellen Jurisdiktion, von dem zunehmend Gebrauch gemacht wird.²⁴ Daneben ist die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes ein Meilenstein für

²³ Diese beiden Ad Hoc Tribunale, sind mit *primacy jurisdiction* ausgestattet. Das heißt, dass sie auch Fälle an sich ziehen können, selbst wenn sich ein nationales Gericht damit befasst.

²⁴ Bekanntestes Beispiel ist der so genannte *Pinochet-Fall*. Als sich Pinochet 1998 nach England begab, wurde er aufgrund eines internationalen Haftbefehls festgenommen. Er wurde vieler Verbrechen bezichtigt, darunter Folter. Pinochet berief sich auf ein Gesetz von 1978 in Chile, das ihm Immunität vor Strafverfolgung von Taten, die er im Rahmen seiner Funktion als Staatsoberhaupt gesetzt hatte, garantierte. Jedoch wurde festgehalten, dass

die Durchsetzung von Menschenrechten, als das ihn begründende Rom-Statut keine Immunität im Zusammenhang mit Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord erlaubt.

Doch wodurch begründet sich die Legitimation eines internationalen Strafgerichtshofes und seine (relativ) breiten Befugnisse? Nicht selten wird Prävention als Rechtfertigung für Strafverfolgung angeführt. Dies alleine ist jedoch keine ausreichende Begründung. Erstens stellt die reine Wegsperrung von Tätern keine umfassende Strategie dar, und zweitens ist das Argument, dadurch potenzielle Täter von der Begehung ähnlicher Verbrechen abzuhalten, zu eng gefasst. Laut Mendez, gegenwärtig UN-Sonderberichterstatter für Folter, kann nur die reguläre Intervention von Gerichten tatsächlich präventiven Charakter entfalten. Kritiker internationaler Tribunale führen an, dass Diktatoren aus Angst vor Strafverfolgung weniger wahrscheinlich ihre Machtposition aufgeben könnten, somit keine präventive Wirkung aufweisen. Jedoch stellt sich die Frage, ob Täter der schwersten menschenrechtlichen Verbrechen überhaupt auf solch einer rationalen Ebene handeln. (Mendez 2001, S.30)

Jedenfalls scheint Strafflosigkeit ebenso wenig zu garantieren, dass Täter ihre gegenwärtig begangenen Menschenrechtsbrüche beenden. Im Gegenteil, es gibt die Annahme, dass Straffreiheit zu einer höheren Wahrscheinlichkeit führt, dass Verbrechen begangen werden. (ebd., S.31)

In einer Gesellschaft, in der eine Strategie des *Vergebens und Vergessens* eingeführt wird, kann nicht von nachhaltigem Frieden gesprochen werden. Ebenso wenig wie Friede nicht die reine Absenz von gewaltsamen Auseinandersetzungen ist. Es bedarf der Anerkennung vergangener Verbrechen, um sie in Zukunft vorbeugen zu können. Denn wie kann Rechtstaatlichkeit vorherrschen, wenn Straftaten der Vergangenheit geleugnet werden, während zukünftige verhindert werden sollen? Prävention an sich stellt somit keinen ausreichenden Rechtfertigungsgrund für die Durchsetzung strafrechtlicher Verantwortlichkeit dar. Natürlich ist ein präventiver Effekt unbedingt erwünscht, aber darüber hinaus scheint es signifikant, dass eine Gesellschaft zeigt, dass niemand in ihr unwichtig ist. Daraus folgt, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit entsprechend internationaler (Menschenrechts-)

schwere Menschenrechtsbrüche, wie Folter, dem Prinzip universeller Jurisdiktion unterliegen. Dieses besagt, dass ein Staat Gerichtsbarkeit über Personen ausüben kann, die Verbrechen außerhalb seines Territoriums begangen haben, egal welcher Staatsangehörigkeit. Davon sind Verbrechen, die die Internationale Gemeinschaft als Ganze betreffen, umfasst, und daher jeder Staat verfolgen kann und soll.

Standards nicht toleriert werden, und es ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene unbedingt bedarf.

Die verletzlichsten Teile der Gesellschaft müssen explizit geschützt werden. Selbst wenn ein neu geformter Staat formal auf demokratischen Prinzipien beruht, würde Straflosigkeit für Menschenrechtsverbrechen jegliche Ansätze von Rechtstaatlichkeit und ihre weitere Entwicklung von Anfang an untergraben.

Selbst wenn das Versprechen von Immunität vor Strafverfolgung Konflikte im Sinne eines Waffenstillstandes *beenden* mag, kann daraus kein Friede, der auf Wahrheit, Gerechtigkeit und Versöhnung beruht, erwachsen. (Mendez 2001, S.32) Zur akuten Beendigung von kriegerischen Konflikten, wurde die Implementierung von breiten Amnestien, ja sogar Generalamnestien immer wieder angedacht. Das 2. Protokoll zu den Genfer Konventionen sieht eine „broad and generous amnesty“ bei Beendigung der Kampfhandlungen zwischen den Kriegsparteien vor. Straflosigkeit für Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit, kann jedoch gemäß des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (ICRC), dem wichtigsten Interpretationsorgan der Konventionen, nicht davon umfasst sein. (Mendez 2001, S.35)

Trotz universeller Jurisdiktion und der Existenz des Internationalen Strafgerichtshofes, müssen auch nationale, individuelle Formen der Gnade berücksichtigt werden. Dies ist nur im Interesse des *Aufbaues rechtstaatlicher Institutionen*. Ein Beispiel dafür ist die Wahrheits- und Versöhnungskommission Südafrikas, die Straffreiheit an die Kondition der Wahrheitserzählung der Ereignisse gekoppelt hat. Einerseits bleiben dadurch viele Verbrechen des Apartheidregimes unbestraft, andererseits wurde ein Großteil der Täter nicht vernommen, und ist somit nicht *per se* immun gegen weitere Strafverfolgung. (ebd., S. 40) Generalamnestien wie sie in Lateinamerika etabliert wurden jedoch, bieten keinen Raum die Wahrheit über Menschenrechtsverbrechen zu erzählen und sie aufzuarbeiten. Dadurch wird der Bevölkerung vorenthalten wie das System funktioniert hat, und die Ungewissheit unter Angehörigen der Vermissten bleibt aufrecht.

Bestrebungen von Nationalstaaten, die Vergangenheit zu bewältigen sollten jedenfalls positiv beachtet werden, wenn auch endgültige Entscheidungen ob Brüche von wesentlichen Menschenrechten verfolgt werden bei Gerichten, die sich auf universelle Jurisdiktion berufen,

oder auch beim ICC liegt. (ebd., S.41 f.) Grundsätzlich jedoch liegt die Verantwortung beim neuen Staat eine Strategie von Verantwortlichkeit zu implementieren. Dabei ist er von der Obligation internationale Menschenrechte und das Humanitätsrecht zu befolgen, in seiner Freiheit begrenzt. Beim Eingriff externer Akteure in diesen Prozess spielen jedoch (unterschiedliche) Auffassungen von Souveränität eine Rolle, dadurch auch die Freiheit von Staaten den Umfang von Vergangenheitsbewältigung und die dafür nötigen Mittel eigenständig zu wählen. (Mendez 2001, S.34)

Durch die Beschäftigung mit dem Thema auf einem wissenschaftlichen, in Feldern der Internationalen Politik, der Internationalen Entwicklung und der Rechtswissenschaften, darf nicht der Fehler begangen werden, die unmittelbaren Opfer der Gewalttaten aus den Augen zu verlieren.

„It is not a matter to be resolved simply by an opinion poll, or even by an election or referendum, because respect for the inherent dignity of each victim is essentially a countermajoritarian principle. It would indeed be a travesty to follow blindly the will of the majority – even in democratically expressed – when almost always the victims will come from very discrete minorities (political, religious, or ethnic) in each society.“ (Mendez 2001, S.44)

Internationale Intervention ist diesem Falle allerdings nicht als Ersatz für nationale Gerichtsbarkeit zu sehen, sondern eine vorübergehende Lösung, wenn Nationalstaaten international-menschenrechtliche Verpflichtungen nicht wahrnehmen können oder wollen. Im Idealfall würden Gesellschaften die Vergangenheit eigenständig bewältigen, ohne Notwendigkeit des Prinzips der universellen Jurisdiktion oder eines Internationalen Strafgerichtshofes.

6.3.2. Herausforderungen an den Internationalen Strafgerichtshof

Der internationale Strafgerichtshof muss sich einigen wesentlichen Herausforderungen stellen. Er ist aufgrund seiner geographischen Lage, für die von den aufzuarbeitenden Ereignissen geprägte, und teilweise traumatisierte Bevölkerung, schwer erreichbar. Neben seiner Hauptaufgabe, Täter der schwersten menschenrechtlichen Verbrechen zu verfolgen und zu bestrafen, hat er weitere inhärente Aufgaben. Wesentlich für nachhaltigen Erfolg von Kriegsverbrechertribunalen ist es, sicherzustellen, dass nicht bloß einzelne Täter verfolgt werden, sondern darüber hinaus nationale rechtstaatliche Institutionen, und vor allem das Vertrauen in diese etabliert wird. Dadurch wiederum können zukünftige schwere Brüche von Menschenrechten verhindert werden. Seine Mittel in diesem Kontext sind beschränkt, und er ist auf die Zusammenarbeit mit Staaten, NGOs und privaten Akteuren angewiesen.

Des Weiteren kann der Internationale Strafgerichtshof keine vollständige Gerechtigkeit bieten, da er auf eine geringe Zahl von Fällen beschränkt ist. Zudem ist seine Jurisdiktion auf eine gewisse zeitliche Periode begrenzt. (Stromseth 2009, S.90) Im Sinne der *Global Governance* wird für ein gemeinsames Ziel, nämlich der Durchsetzung wesentlicher Menschenrechte, in einer Koalition von diversen Akteuren über mehrere Ebenen hinweg zusammengearbeitet.

6.3.3. Einflussmöglichkeiten des Internationalen Strafgerichtshofes

Einige wesentliche Punkte, die den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen durch den ICC betreffen, möchte ich vorweg nennen.

Dies ist einerseits, dass in seinem Gründungsdokument, dem Rom-Statut nicht explizit festgehalten wird, dass er eine Rolle im *Institution Building* Prozess spielt. Diese ergibt sich jedoch aus der Notwendigkeit auf justizieller Ebene mit den betroffenen Staaten zusammen zu arbeiten. (Schweiger 2005, S.85) Andererseits ist es erwähnenswert, dass der ICC „can potentially make a real difference in building public understanding and confidence that the law can be fair.“ (Stromseth 2009, S.88) Dies ist unbedingt notwendig um ein *spaceship phenomenon*, bei dem ein externer Akteur in das Geschehen eingreift, seine Arbeit erledigt, um rasch eine überforderter Bevölkerung zurückzulassen, die mit den neuen Institutionen nicht umzugehen weiß, zu umgehen. (ebd.)

Die Existenz des Strafgerichtshofes und das ihn begründende Rom-Statut mit seinen Bestimmungen, haben Einfluss auf die Reform bestehender nationaler Strukturen. (Stromseth 2009, S.90) Die Vertragsstaaten haben die „materiellen Bestimmungen im nationalen Recht [zu] implementier[en]“. (Schweiger 2005, S.76) Dementsprechend müssen die Tatbestände, die der ICC verfolgt im nationalen Strafrecht widergespiegelt werden. Da der ICC nicht nur Jurisdiktion entlang von Vertragsstaaten, ihren Bürgern bzw. ihren Territorien hat, sondern mittels Ermächtigung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder *proprio motu* auch bezüglich nicht-Vertragsstaaten tätig werden kann, verfügt er über eine breite Wirkung. Der Aspekt der Prävention und die Vermeidung, dass Verbrechen, die den Tatbeständen des Rom-Statuts entsprechen, vor einem internationalen Strafgericht verfolgt werden, statt im eigenen Staat, schafft auf nationaler Ebene einen Anreiz die rechtstaatlichen Institutionen zu stärken, bzw. aufzubauen. Diese Wirkung lässt sich aus dem Komplementaritätsprinzip ableiten.

Daneben hat der Internationale Strafgerichtshof noch ein weiteres Einflussgebiet: In der Phase, bevor ein Verfahren vor dem ICC tatsächlich eröffnet wird, das heißt Voruntersuchungen stattfinden (*Preliminary Examinations*), können Beratungen zwischen dem betroffenen Staat und dem Gerichtshof erfolgen. Dabei steht er dem Land mit seiner Expertise zur Verfügung und kann beraten welche Maßnahmen getroffen werden müssten, um die staatlichen Institutionen zu verbessern. (Schweiger 2005, S.76 f.) Der Einfluss des ICC in diesen Bereichen ist für die Bevölkerung kaum sichtbar, da beispielsweise auch die Konsultationen während der *Preliminary Examination* bloß informelle sind. In der Realität jedoch stellt sich die Frage inwieweit Vertreter des betroffenen Staates an einer Kooperation interessiert sind. Dies ist von *Situation* zu *Situation* unterschiedlich.

Stromseth bemerkt des Weiteren, dass der ICC den länderspezifischen Kontext keinesfalls außer Acht lassen darf. Daher plädiert sie für eigenes Personal, das sich ausschließlich mit den Sorgen und Erwartungen der lokalen Bevölkerung beschäftigt. Deshalb sollte Öffentlichkeitsarbeit, die ein gegenseitiges Verständnis von ICC und den betroffenen Gesellschaften herstellen soll, mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet sein. (Stromseth 2009, S.92) Wie bereits erwähnt, verfügt der ICC über ein eigenes *Outreach-Programme*, in dem eine solche Strategie verankert ist. Dieser Aspekt ist insofern wichtig, als Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit hergestellt werden kann, wenn sie erkennt, dass sie im Mittelpunkt der Bemühungen steht. Wenn lokale Akteure ein Interesse an ihrem Standpunkt, ihren Sichtweisen und Bedürfnissen verspüren, ist die Wahrscheinlichkeit, dass Anstrengungen um den Ausbau der nationalen Institutionen, unterstützt werden, höher.

Daran schließt der zweite für Stromseth wichtige Punkt. Sie betont, dass Öffentlichkeitsarbeit des ICC bezüglich Rechtstaatlichkeit sowohl positive als auch negative Effekte erzielen kann.

Positive Demonstrationseffekte sind:

- Gewisse Verhaltensweisen wie das Verüben von Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind verboten, inakzeptabel und international verpönt;
- Strafflosigkeit für ebendiese Verbrechen wird zunehmend eingeschränkt, auch wenn eine Rechenschaftspflicht noch nicht flächendeckend implementiert ist;
- Durch faire Gerichtsverfahren wird demonstriert, dass die Justiz in der Tat gerecht ist.

Diese Demonstrationseffekte zeigen, dass Straflosigkeit nicht toleriert wird, und dass Rechenschaftspflichten für schwere Menschenrechtsverbrechen tatsächlich verfolgt werden. (ebd., S.92) Dadurch findet auch eine Ermächtigung der Bevölkerung statt, als sie die Rechenschaft für Taten einfordern kann.

Negative Demonstrationseffekte zeigen sich, wenn wesentliche Täter jedoch nicht zur Verantwortung gezogen werden, während solche, die in der Befehlskette weiter hinten gereiht sind, verurteilt werden. Dies ruft Misstrauen in der Bevölkerung gegenüber vorgeblich rechtstaatlichen Institutionen hervor. (ebd., S.93)

Schließlich definiert Stromseth den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen über zwei Seiten. Einerseits die *Angebotsseite*, andererseits die *Nachfrageseite des Rechtssystems*. Unter der *Angebotsseite* versteht sie, dass der Staat in seinem Bestreben rechtstaatliche Institutionen funktionsfähig zu machen, unterstützt wird. Das angedachte Mittel ist in diesem Fall Öffentlichkeitsarbeit. Als Beispiel wird genannt, dass das ICTR Computer in verschiedenen Gerichten über das Land verteilt zur Verfügung stellte, welche nicht nur die Bevölkerung sondern auch juristisches Personal nutzen konnten, um sich über die Arbeit des Internationalen Tribunals zu erkundigen.

Im Falle, dass ein Staat nicht *unfähig* ist, die Verfolgung von Menschenrechtsbrüchen adäquat zu betreiben, sondern *unwillig*, heißt das nicht, dass kein Einfluss ausgeübt werden kann. Dabei sollte die Zielgruppe von Öffentlichkeitsarbeit bei lokalen Führungspersonlichkeiten, nationalen Richtern und der Gesellschaft an sich liegen, um durch Workshops und andere Formen ein Bewusstsein zu schaffen. (Stromseth 2009, S.95 f.)

Andererseits sieht die Autorin eine *Nachfrageseite*. Sie betont, dass die Zivilgesellschaft ermächtigt werden muss, ihre Rechte von nationalen rechtlichen und politischen Institutionen einzufordern. Vertrauen in rechtstaatliche Institutionen und ihre Nachfrage in der Bevölkerung bedingen einander gegenseitig. (ebd., S.96)

Der Internationale Strafgerichtshof ist auf die justizielle Zusammenarbeit von nationalen Einrichtungen angewiesen. Beispielsweise um Haftbefehle und Haftstrafen zu exekutieren und um Beweismittel zu erlangen. Dies hat eine Wirkung auf den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen, da der ICC ein großes Interesse an der Professionalität und den Kapazitäten, die

innerstaatlich damit befasst sind, hat. Dementsprechend setzt er auf „Ausbildung und Schulung nationaler Exekutiv- und Justizorgane“. (Schweiger 2005, S.79) In den Worten Stromseths bedeutet dies, dass die *Angebotsseite des Rechtssystems* durch entsprechende Workshops und Trainingsmaßnahmen gestärkt wird. Natürlich bleiben die erworbenen Fähigkeiten, die im Sinne des Prinzips des *Ownerships* Institutionen nachhaltig formen, erhalten.

Die *Nachfrageseite* wird ebenso in einem vom Rom-Statut verankerten Prinzip angesprochen. Dabei handelt es sich um die Berücksichtigung von Opferinteressen. Diese erlangen in einem Verfahren vor dem ICC besondere Informationsrechte, Möglichkeiten der Restitution und besondere Regeln für ihre Teilnahme am Prozess treffen zu. Opfern wird zugestanden, dass sie sich organisieren können, um adäquat vor das Gericht zu treten. (ebd., S.81) Daneben wird aber auch die Zivilbevölkerung aktiv einbezogen. Vor allem in frühen Verfahrensstadien gibt es noch Möglichkeiten an Treffen mit dem Chefankläger teilzunehmen. In diesem Fall lässt sich wiederum von einer Ermächtigung der Bevölkerung sprechen, vor allem ist aber auch das Element der *Partizipation* wesentlich, denn dabei haben Bürger die Möglichkeit (zwar nicht direkt, sondern in Form von Konsultationen oder im Opferstatus) ihre Rechte geltend zu machen.

Die *Nachfrageseite* von Rechtstaatlichkeit umfasst allerdings auch, dass infolge von Öffentlichkeitsarbeit durch den ICC, die Bevölkerung insoweit *Empowerment* erfährt, dass von der Regierung und dem Staat nicht nur Rechenschaftspflichten, sondern auch die Bereitstellung von Dienstleistungen wie Recht und Ordnung, Gleichheit vor dem Gesetz und eine vorhersehbare, effiziente Rechtssprechung bereit gestellt werden.

Im Kontext der Reputation des Internationalen Strafgerichtshofes, die wesentlich für den Erfolg seiner Arbeit im Sinne des *Aufbaus rechtstaatlicher Institutionen* ist, sind zwei weitere Punkte zu nennen. Erstens steigt diese anhand von Restitutionszahlungen an Opfer, und zweitens „[lenkt] die Aufnahme von Ermittlungen durch den ICC [...] den Blick der Internationalen Gemeinschaft auf einen bestimmten Konflikt, steigert deren Interesse am Schicksal der Opfer und wirkt der Marginalisierung ihrer Anliegen entgegen.“ (Schweiger 2005, S.82)

Die Anerkennung der Opfer mag einen wichtigen Punkt im Prozess der Versöhnung darstellen, und dementsprechend Auswirkungen auf die Herausbildung von Institutionen und

vor allem das Vertrauen in sie haben. Andererseits ist die Titulierung als Opfer nicht selten problematisch, da damit eine Objektivierung einhergehen kann. Das bedeutet, dass Opfer nicht mehr als Subjekte, die handlungsfähig sind anerkannt, sondern als *bloße Empfänger von Hilfe* angesehen werden. Dies untergräbt sämtliche Bemühungen und Fortschritte im Bereich des *Ownerships*. Eine Einbeziehung der Opfer als gleichwertige Bürger in einer neuen Staatskonzeption (also einer Verfassung und den *rechtstaatlichen Institutionen*) ist jedenfalls unerlässlich um dieser Gefahr entgegen zu wirken. Des Weiteren sind Opfer aufgrund der Thematisierung ihrer Erlebnisse gefährdet retraumatisiert zu werden.

Zusammengefasst hat der Internationale Strafgerichtshof folgende *theoretische Einflussmöglichkeiten* auf den *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen*:

- Aufgrund des Rom-Statuts trägt der ICC zu Prävention von Menschenrechtsverbrechen in Vertragsstaaten, bzw. anderen Staaten aufgrund des Komplementaritätsprinzips bei;
- Die Implementierung der Tatbestände des Rom-Statuts in nationales Recht;
- Vor Eröffnung von Verfahren finden *Preliminary Examinations* statt, in denen der ICC Verbesserungen der staatlichen Strukturen vorschlagen kann, damit ein Staat mutmaßliche Täter von schwersten Verbrechen innerstaatlich verfolgen kann;
- Öffentlichkeitsarbeit durch das *Outreach*-Programm mit möglichen positiven und negativen Demonstrationseffekten, um Legitimität in der Bevölkerung zu fördern;
- Berücksichtigung von Opferinteressen, die zu Einbezug der Zivilbevölkerung führen kann, darüber hinaus zu internationaler Anerkennung des Konflikts;
- Ausbildung staatlicher Kapazitäten und Aufbau von Institutionen durch den ICC, da dieser von justizieller Zusammenarbeit mit den Nationalstaaten und ihren Organen abhängig ist.

In Kapitel 7 werden Ergebnisse aus der Umsetzung in der Praxis, also der ICC in Uganda präsentiert. In den schlussfolgernden Bemerkungen in Kapitel 8 werden diese sodann den oben genannten theoretischen Möglichkeiten in einer Tabelle gegenübergestellt.

Abschließend sind diese Erkenntnisse anhand der fünf rechtstaatlichen Institutionen folgendermaßen zu beurteilen:

- *Eine Regierung, die an Gesetze gebunden ist.*

Dieses Erfordernis kann der ICC vor allem durch seine präventive Wirkungskraft aufgrund des Komplementaritätsprinzips fördern. Er kann nicht nur Organe von

Vertragsstaaten, die die Tatbestände des Rom Statuts erfüllen verfolgen, sondern durch Ermächtigung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen auch andere Staaten. Durch Öffentlichkeitsarbeit hat er ebenso die Möglichkeit die Bevölkerung zu ermutigen, Rechenschaft von seiner Regierung einzufordern.

- *Gleichheit vor dem Gesetz.*

Wenn ein Staat seiner Verpflichtung gewisse Menschenrechtsbrüche zu verfolgen nicht nachkommt, somit Rechtsbrecher unrechtfertigbarer Weise ohne Verfahren straflos belässt, bedeutet dies, dass nicht alle Menschen gleich vor dem Gesetz sind. In solch einem Fall kann der ICC Gerichtsbarkeit haben (kann aber aufgrund des Komplementaritätsprinzips auf den Sicherheitsrat angewiesen sein).

- *Recht und Ordnung.*

Dieser Begriff ist sehr weitläufig, umfasst aber einige Institutionen, wie den Sicherheitsapparat, auf den der ICC nur wenig Einfluss hat. Davon sind jedoch auch das Recht auf Leben, Eigentum und Freiheit umfasst, deren Umsetzung der ICC durch das Erfordernis der innerstaatlichen Implementierung seiner Tatbestände, theoretisch fördern kann.

- *Vorhersehbare und effiziente Rechtssprechung* und die letzte Institution, dass *keine Menschenrechtsverbrechen durch den Staat und seine Organe begangen* werden, sind zusammenzufassen. Der Einfluss des ICC in diesen beiden Punkten ist ähnlich dem von Punkt eins. Wenn der Staat seinen Verpflichtungen in diesen Aspekten nicht nachkommt, hat der ICC die Möglichkeit ein Verfahren an sich zu ziehen, bzw. Ermittlungen einzuleiten. Ebenso betreibt er durch Öffentlichkeitsarbeit wie Ausbildung und Training des entsprechenden Personals einen Aufbau von rechtstaatlichen Institutionen und seinen Kapazitäten. Parallel dazu wird durch *Outreach*-Programme das Vertrauen der Bevölkerung gesucht, und ebenso zu einer Ermächtigung im Sinne der Einforderung von Rechten und ihrer Geltendmachung beigetragen.

7. Der ICC und die *Situation* in Uganda

2003 trug Ugandas Präsident Yoweri Museveni den Konflikt zwischen der staatlichen Armee, United People's Defence Force (UPDF) und der Lord's Resistance Army (LRA), einer Rebellengruppe unter der Führung von Joseph Kony, an den Chefankläger des ICC heran. Entsprechend der Terminologie des Rom-Statuts handelt es sich dabei um ein so genanntes *state referral*. Nord-Uganda ist die erste *Situation* die dem ICC übereignet wurde. Dementsprechend verfügt dieser Fall über den längsten Beobachtungszeitraum, weshalb ich ihn für dieses Fallbeispiel gewählt habe.

In Literatur und Praxis lassen sich zwei grundlegende Tendenzen zur Beurteilung des Eingreifens des ICC in Uganda beobachten. Einerseits jene, die von einer Dichotomie von *Friede* oder *Gerechtigkeit* beziehungsweise *traditionelle Rechtsformen* oder *Ermittlungen durch den ICC* ausgeht. Ihre Vertreter gehen davon aus, dass der ICC Friedensbemühungen (mit u.a. traditionellen Mitteln) im Land untergräbt und stellen sich gegen ein Eingreifen des Internationalen Strafgerichtshofes in die nationale Situation. Die andere Tendenz geht in Richtung eines holistischen Ansatzes, der Friede und Gerechtigkeit nicht als sich gegenseitig ausschließende Ziele ansieht, sondern zu gleicher Zeit verwirklichbar.

7.2. Beschreibung der *Situation* in Uganda und die damit verbundenen Probleme

Der Konflikt in Uganda hat seine sichtbaren Anfänge bereits in den späten 80er Jahren. Die LRA wird der Entführung von Kindern, ihrer Versklavung und Rekrutierung als Soldaten, sowie der Veranstaltung von Massakern im Norden Ugandas bezichtigt. Die Rolle von Regierungstruppen ist allerdings auch umstritten, und wird ebenso Menschenrechtsbrüchen bezichtigt.

Die **historischen Wurzeln** des Konfliktes reichen allerdings viel weiter zurück. Traditionell wurde der nördliche Teil des Landes im Laufe seiner Geschichte vernachlässigt. Besonders von der britischen Kolonialmacht bis 1962 fand eine politische und ökonomische Bevorzugung des Südens statt, während die Bevölkerung des Nordens als Arbeitskräftereserve betrachtet, und vor allem für das Militär rekrutiert wurde. Im Jahre 1985

putsche Tito Okello, ein aus dem Norden Ugandas stammender, dem Volk der Acholi angehörender General, gegen Präsident Milton Obote. Bereits 1986 jedoch wurde das Okello-Regime von Yoweri Museveni gestürzt, welcher wiederum aus dem Süden des Landes kam. Kurz darauf begann die LRA in Nord-Uganda zu operieren, vorerst noch mit Rückhalt in der Bevölkerung. Dieser schwand jedoch bald, wodurch diese selbst Opfer der Gewalt durch die Rebellentruppen wurde. (Huyse 2008, S.85 ff.) Ziel Joseph Konys Rebellenarmee ist es, einen „Staat basierend auf den zehn Geboten“ zu errichten.

Auf den Konflikt ist, Schätzungen zufolge, zurückzuführen, dass bis zu 1.6 Millionen Menschen als Binnenflüchtlinge (Internally Displaced Persons – IDP) in Flüchtlingslagern leben. (Branch 2007; Huyse 2008; Clark 2010)

2000 wurde mit dem Ziel den gewalttätigen Konflikt zu beenden, ein Amnestiegesetz verabschiedet. Dieses sieht vor, dass sich Mitglieder der LRA von der Gewalt lossagen, und ohne weitere Strafverfolgung in ihre Gemeinschaft zurückkehren können. Im Dezember 2003 übertug Präsident Yoweri Museveni die Situation ohne vorher von außen wahrnehmbare Diskussionen im Staat zu führen. Luis Moreno Ocampo, Chefankläger des ICC verlautbarte 2005, dass folgende mutmaßliche Täter per Haftbefehl gesucht werden: Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo, Dominic Ongwen und Aska Lukwiya. Bis heute wurde keiner der gesuchten Befehlshaber an den ICC ausgeliefert.

7.1.1. Fluch *oder* Segen? Ermittlungen des ICC in Uganda

Mit dieser definitiven Einleitung von Ermittlungen zur Situation in Uganda gingen wesentliche Diskussionen einher. Diese zeichneten sich, wie oben erwähnt, von einer Dichotomie um *zuerst Friede oder Gerechtigkeit?* beziehungsweise um *traditionelle Rechtsformen oder Ermittlungen durch den ICC?* aus. Die Debatte ist von zwei Tendenzen und ihren Anhängern gezeichnet. Einerseits jene, die sich über das Vorgehen des ICC in Uganda besorgt zeigten. Andererseits werde ich auf den holistischen Ansatz den eine andere Gruppe an Autoren vertritt im Fazit dieses Kapitels besprechen.

Vertreter der ersteren Tendenz (Branch 2004, Branch 2007; Refugee Law Project 2005) verurteilten das Vorgehen des Chefanklägers des Internationalen Strafgerichtshofes, da ihrer Meinung nach Bemühungen um einen Friedensprozess durch die Haftbefehle gegen

Führungspersönlichkeiten der LRA gefährdet sind. Ein wesentliches Argument, das angeführt wird ist, dass die Haftbefehle dem Amnestiegesetz aus dem Jahr 2000 widersprechen. (Branch 2007, S.184)

Aus Sicht des Aufbaues rechtstaatlicher Institutionen ist dies zu bedauern, denn es stellt eine gewisse Inkohärenz der Handlungen der Regierung dar. Einerseits wird Straflosigkeit in einem Amnestiegesetz versprochen, andererseits werden die Täter menschenrechtlicher Verbrechen von einer internationalen Instanz verfolgt. Wie bereits ausführlich diskutiert, spielen Aspekte bezüglich des Vertrauens in rechtstaatliche Mechanismen eines Staates unter der Bevölkerung eine wesentliche Rolle, damit diese auch genützt werden. Daraus leitet sich in weiterer Folge die Legitimität einer Regierung und ihrer Handlungen ab, die ebenso einen wichtigen Bestandteil im Institutionenaufbau spielt. Kritiker des ICC in Uganda hoben hervor, dass zu einer Etablierung von Frieden in Uganda auf traditionelle Rechtssysteme zurückgegriffen werden sollte. Unter Acholi, die den Großteil der vom Konflikt betroffenen Bevölkerung ausmachen, geht es dabei vor allem um die Tradition *mato oput*, einer Zeremonie zur Versöhnung mit Mediation, Formen der Kompensation und die Bekennung zur Tat. (Huyse 2008, S.102 ff.) Grundsätzlich wird in sämtlichen Strategien zum Aufbau rechtstaatlicher Institutionen eine Berücksichtigung des länderspezifischen Kontexts gefordert. Daher dürfen bestehende Mechanismen nicht umgangen werden, um ein *spaceship phenomenon* (nach Stromseth) zu verhindern. Branch bewertet die Ermittlungen durch den ICC im Verhältnis zu traditionellen Rechtsformen folgendermaßen: „The ICC teaches people to wait for justice at the hands of the ‘international community’ and not to organize on their own so as to realize justice [...]“ (Branch 2007, S.194)

Eine weitere Debatte spannte sich um die Signalwirkung der Haftbefehle auf. Diejenige Gruppe, die eine *entweder-oder-Auffassung* von Frieden und Gerechtigkeit vertritt, argumentierte, dass durch die Haftbefehle des ICC jegliche Friedensgespräche verhindert würden, da die Anführer der LRA, der latenten Gefahr ihrer Auslieferung ausgesetzt wären.

7.1.2. Friede und Rechenschaftspflichten – nur wie?

Im Juli 2006 begannen jedoch, wider Erwarten, Friedensverhandlungen in Juba, Südsudan, zwischen LRA und Musevenis Regierung. Nachdem dieser Konflikt auch internationalisierte Facetten aufweist, wie eine Unterstützung der LRA durch den Sudan, beziehungsweise die

Unterstützung sudanesischer Rebellengruppen durch die ugandische Regierung, mag die Unterzeichnung des „Comprehensive Peace Agreements“ im Sudan ausschlaggebend für eine Änderung der Umstände in Uganda gewesen sein.

In ihrer Analyse der Friedensverhandlungen bemerken Otim und Wierda vom International Center for *Transitional Justice* (ICTJ), dass „The debate in northern Uganda has not been whether to address accountability, but rather *how* it should be done.“ (Otim & Wierda 2008, S.23) Dieser Umstand ist vor allem in Anbetracht der oben angeführten Diskussionen um *traditionelle Rechtsformen* einerseits *oder* eine *Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofes* andererseits, interessant und die dichotome Debatte um *Friede oder Gerechtigkeit* wird aufgelöst. Denn beide wesentliche Konfliktparteien vertraten einen holistischen Ansatz, der Gerechtigkeit in verschiedenen Formen (traditionelle als auch durch die Rechtsprechung) umfasst, womit gezeigt wurde, dass Friede und Gerechtigkeit gleichzeitig erfüllt werden können. Somit wurden von LRA als auch Regierungsteam keine Strafflosigkeit *per se* gefordert, also Rechenschaftspflichten auch nicht als Hindernis für Frieden wahrgenommen. Unterschiedlich waren allerdings die exakten Auslegungen: Während das Strategiepapier der Regierung eine Reintegration der Rebellen durch *mato oput*-Zeremonien und Amnestien vorsah, legte die LRA Wert darauf die Ursachen und Verantwortung für den Konflikt von allen Parteien gleichwertig anzuerkennen, eine Wahrheitskommission zu errichten, traditionelle Rechtsformen anzuwenden und Wiedergutmachung zu leisten. Interessanterweise resümierten die Delegierten beider Konfliktparteien, dass traditionelle Rechtssysteme nicht als Alternative, sondern komplementär zu formeller Gerichtsbarkeit Anwendung finden sollten (Otim & Wierda 2008, S.24), wodurch die oben beschriebene Debatte in der Literatur obsolet erscheint. Das Abkommen wurde fertig ausgearbeitet jedoch nicht von beiden Seiten unterzeichnet. Die LRA machte ihre endgültige Zustimmung zum Übereinkommen von der Einstellung der Ermittlungen des ICC und der damit verbundenen Haftbefehle abhängig. Dieser Forderung wurde allerdings nicht nachgekommen.

Wesentliche Punkte des Friedensvertrags umfassten schließlich neben einer Analyse des Konfliktes und seiner Wurzeln, Mechanismen der Opfervertretung, Wiedergutmachung und ein ordentliches Gerichtsverfahren. 2008 wurde ein Annex von Regierung und LRA unterzeichnet, der die Errichtung einer *Commission of inquiry into the past and related*

events, und einer Spezialabteilung zuständig für schwere Verbrechen (auch *War Crimes Division* genannt) im Obersten Gerichtshof, vorsah. (Wierda 2009, S.221f.)

7.2. Der Einfluss des ICC in Uganda

7.2.1. Diskussion und Ergebnisse aus der Literatur

Durch die Etablierung einer Spezialabteilung für die schwersten Verbrechen in das oberste Gericht Ugandas und eine *Commission of inquiry into the past and related events* wurden wesentliche rechtstaatliche Institutionen aufgebaut.

Weiters ist die Verankerung des *International Criminal Court Acts* im nationalen Recht 2010 ist als der wesentlichste, direkte Einfluss des ICC zu werten. Grono und O'Brian bezeichnen im Jahre 2007/08 den Prozess der Friedensverhandlungen als „one that has dramatically improved the security and humanitarian situation in northern Uganda [...] allowing [...] civilians to begin the process of resettlement and redevelopment.“ (Grono & O'Brien 2008, S.15) Andererseits erwähnen sie auch, dass „We need to be careful about placing too much credit at the feet of the ICC.“ (ebd.)

Die beiden Autoren sehen einige wesentliche Verbindungen zwischen dem Internationalen Strafgerichtshof und einer verbesserten Allgemeinsituation in Uganda. Erstens wird die Bedrohung der Strafverfolgung durch den ICC als ein Anreiz für die LRA gesehen, sich an den Verhandlungstisch mit der Regierung zu begeben. Denn in dieser Konstellation haben sie einen Einfluss, der ihnen nicht mehr gegeben ist, sobald sie an den Gerichtshof ausgeliefert sind. Weiters wurde 2005 eine Absichtserklärung (*Memorandum of Understanding*) zwischen ICC und Sudan mit ersterem bezüglich der LRA zu kooperieren geschlossen, wodurch die Versorgung der Rebellengruppe wesentlich beschnitten wurde.

Schließlich lenkte die Einleitung von Ermittlungen in Uganda die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft auf den bereits über 20 Jahre andauernden Konflikt. Grono und O'Brien sehen vor allem das Erfordernis der Verantwortungsübernahme durch Regierungen, aber auch Menschenrechtsbrechern an sich, also rechenschaftspflichtig zu werden, und die Stellung von Opferinteressen durch den Einfluss des Internationalen Strafgerichtshofes wesentlich gestärkt. (ebd., S.16)

Branch (2004 und 2007) greift den Vorwurf der LRA auf, dass der ICC durch die Regierung Museveni instrumentalisiert würde. Dies mag in der Tat so wirken, nachdem Haftbefehle bis heute nur gegen Vertreter der LRA eingeleitet wurden, obwohl es kein Geheimnis ist, dass auch Angehörige der staatlichen Armee Menschenrechte gebrochen haben. Schweiger hebt hervor, dass der ICC, „wenn er unmittelbar in nationale Konflikte eingebunden ist, ein neutraler Akteur bleiben muss, der sowohl gegen Vertreter der Regierung als auch gegen Rebellentruppen Strafverfolgungshandlungen setzt.“ (Schweiger 2005, S.71)

7.2.2. Datengestützte Ergebnisse

Nun möchte ich neben den oben angeführten Ergebnissen aus der Literatur noch einige Daten der Weltbank und des Global Integrity Reports zu Rechtstaatlichkeit in Uganda anführen. Dies soll dazu dienen, die oben angeführten Ergebnisse und die sie umgebenden Debatten, an Fakten und Daten zu prüfen.

I.

Der **Worldwide Governance Indicator (WGI)** der Weltbank stellt Daten über folgende sechs Einzelgebiete dar:

- Mitspracherecht und Rechenschaftspflicht (*voice and accountability*);
- Politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt (*Political Stability and the Absence of Violence*);
- Effektivität der Regierung (*Government Effectiveness*);
- Qualität der regulierenden Politiken (*Regulatory Quality*);
- Rechtstaatlichkeit (*Rule of Law*) und
- Kontrolle über die Korruption (*Control of Corruption*).

Die Quellen des Index sind Anbieter von Information für Geschäftstreibende, Umfragen in Haushalten und Unternehmen, NGOs und Daten aus dem öffentlichen Sektor für die Jahre 1996 bis 2009. Der Index reicht von 0 (niedrigster Grad an Verwirklichung der Faktoren) bis zu 100 als höchstem Grad.

Rechtstaatlichkeit, also *rule of law*, ist für den Index folgendermaßen definiert: „Rule of law captures perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules

of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence“.

Entsprechend der von mir herangezogenen (vgl. Kap. 4.1.2.) Definition von Rechtstaatlichkeit, sind von den fünf Endzielen die Institutionen *Recht und Ordnung*, *Gleichheit vor dem Gesetz* und eine *vorhersehbare, effiziente Rechtsprechung* umfasst. Jedoch werden die Kriterien einer *Regierung, die an Gesetze gebunden ist*, und die *Abwesenheit von Menschenrechtsverletzungen durch den Staat und seine Organe* nicht unter dieser Definition von Rechtstaatlichkeit subsumiert. Daher beziehe ich auch die Indikatoren *Mitspracherecht und Rechenschaftspflicht* sowie *Effektivität der Regierung* ein.

Die folgenden drei Abbildungen zeigen die Veränderung der Situation bezüglich Rechtstaatlichkeit (hier aufgeteilt in drei Indikatoren) in Uganda. Anhand Abb. 13 lässt sich beobachten, dass sich die Rechtstaatlichkeit (im engen Sinne der Weltbank) nach einer Verschlechterung zwischen 1998 und 2000 und der Beibehaltung dies Zustandes bis ungefähr 2005, sich die Situation ab 2006 signifikant gebessert hat, um schließlich wieder ein Wenig abzuschwächen. Abb. 14 zeigt, dass Mitbestimmungsrechte und Rechenschaftspflicht in den Jahren 2000 bis 2009 einer ständigen mehr oder weniger starken Verbesserung unterlagen. Schließlich lässt sich anhand Abb. 15 noch beobachten, dass die Regierungsführung im Jahre 2000 einen Aufschwung in ihrer Effektivität erfuhr, um sich danach relativ gleichförmig auf einem etwas niedrigeren Effektivitätsniveau zu stabilisieren.

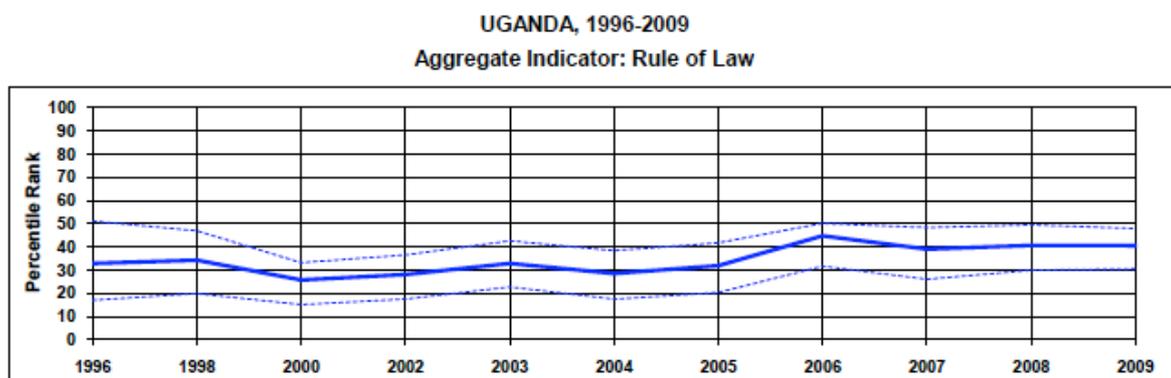


Abb. 13: Rechtstaatlichkeit i.e.S.

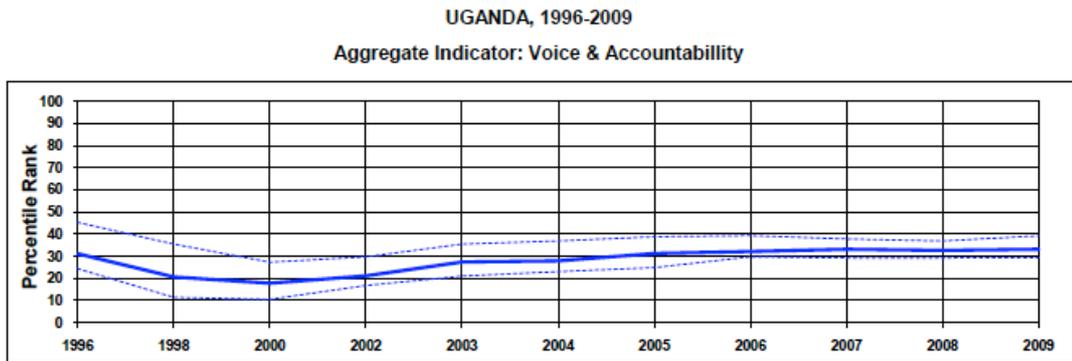


Abb. 14: Mitspracherecht und Rechenschaftspflicht

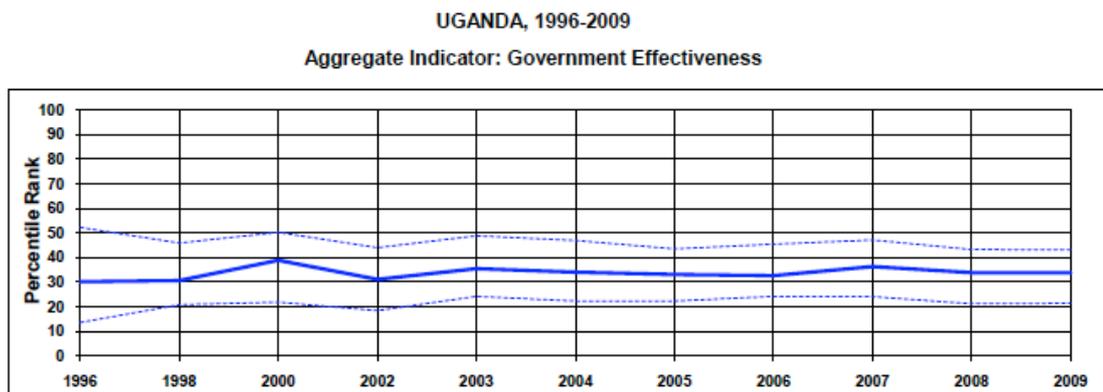


Abb. 15: effektive Regierungsführung

Uganda ist seit der Unterzeichnung des Rom-Statuts 1999 und seiner Ratifizierung 2002 eine Vertragspartei, somit durch den völkerrechtlichen Vertrag gebunden. Entsprechend der aufgestellten These, dass der Beitritt zum Rom-Statut und somit der möglichen Übertragung einer innerstaatlichen Situation an den ICC eine präventive Wirkung hat, lässt sich Folgendes aus den obigen Analysen schließen: Nachdem sich die Situation in allen drei Indikatoren ab dem Jahr 2002 zwar entweder nur gering verschlechtert, grundsätzlich jedoch gleich bleibend oder leicht verbessert zeigte, ist ein direkter Einfluss aufgrund des Inkrafttretens des Statuts nicht sichtbar. Eine wesentliche Verbesserung in Abb. 13, der Rechtstaatlichkeit i.e.S. zwischen 2004 und 2006 zu beobachten. In diese Zeit fällt die Aufnahme von Ermittlungen durch den ICC in Uganda, und der Beginn von Friedensgesprächen zwischen der Regierung und der LRA. Ob dies in einem Zusammenhang steht, lässt sich anhand der Daten alleine bloß mutmaßen. Grundsätzlich sollte jedoch festgehalten werden, dass der Grad der Rechtstaatlichkeit und ihrer Implementierung auf einem niedrigen Niveau ist.

II.

Neben den Daten der Weltbank möchte ich mich noch auf den Global Integrity Index, erstellt von Global Integrity, einer NGO mit Sitz in Washington beziehen. Der Index umfasst Indikatoren, die erfassen welche Maßnahmen gegen Korruption getroffen wurden und bezieht sich auf Rechenschaftspflichten von Regierungen, Transparenz und Beaufsichtigung durch die Zivilgesellschaft. Die Daten werden durch über 300 Indikatoren Land für Land gesammelt und umfassen die Jahre 2006 bis 2009.

Unter anderem misst er Rechtstaatlichkeit. Um diese zu evaluieren wurden folgende Fragen gestellt:

- Gibt es einen Berufungsmechanismus für herausfordernde Urteile im Strafrecht?
- Entsprechen gefällte Urteile im Strafrecht dem gesetzten Recht?
- Werden richterliche Entscheidungen vom Staat durchgesetzt?
- Können Richter unabhängige Entscheidungen treffen?
- Sind Richter gefährdet, wenn sie Korruptionsfälle behandeln?
- Haben alle Bürger gleichen Zugang zu Recht?

Nachdem diese Fragen nicht gesamte Bandbreite von Rechtstaatlichkeit meines Verständnisses umfassten, habe ich mich auch des Indikators zur *Rechenschaftspflicht der Exekutive* bedient, um alle fünf *Institutionen von Rechtstaatlichkeit* abzudecken. Dieser umfasst folgende Fragen:

- Können Bürger die Regierung für die Verletzung von Grundrechten zur Verantwortung ziehen?
- Kann der Regierungschef für seine Handlungen zur Verantwortung gezogen werden?
- Unterliegt die oberste Schicht der Exekutive auch strafrechtlichen Prozederes?
- Gibt es Bestimmungen die Interessenskonflikte in der Exekutive regeln?
- Haben Bürger Zugang zu Informationen bezüglich der Vermögenswerte von Regierungschef und Regierung?
- Sind in der Praxis die Regierungsfunktionen von denen der regierenden Partei getrennt?

Das wahrscheinlich wichtigste Ergebnis, das dem Global Integrity Index zu entnehmen ist, dass Uganda über eine progressive Gesetzeslage verfügt. Das heißt, etablierte rechtstaatliche Institutionen wie Gesetze und Mechanismen diese geltend zu machen gibt es genügend. Dabei

werden 99 von 100 möglichen Punkten erzielt. In der Umsetzung dieser Gesetze, als auch ihrem tatsächlichen Nutzen für die Bevölkerung gibt es in der Praxis nur unzureichende Ergebnisse, und nur 45 von 100 Punkten werden Uganda verliehen. (Global Integrity 2009) Das bedeutet insbesondere, dass in Uganda Anstrengungen in die Nützung und Implementierung der vorhandenen Strukturen investiert werden müssen. Insbesondere Kapazitäten, also Fähigkeiten müssen gebildet werden, um die Institutionen nachhaltig zu machen.

Die beiden untersuchten Komponenten des Global Integrity Index, dessen tiefster Wert bei 0, der höchste bei 100 liegt, haben sich von 2006 bis 2009 folgendermaßen verändert:

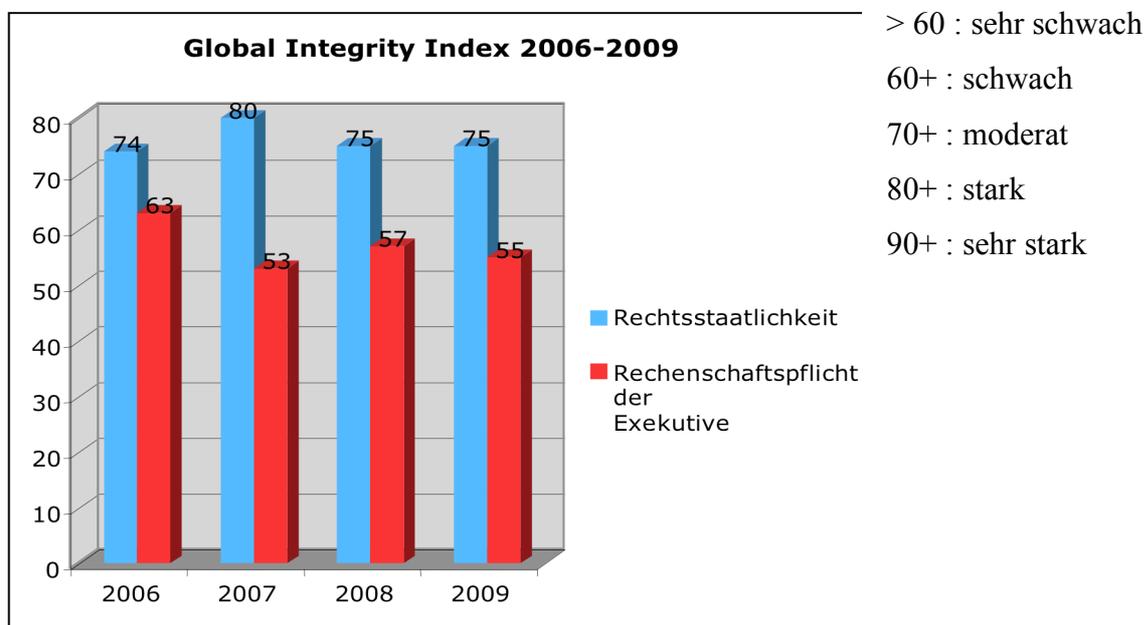


Abb. 16: Global Integrity Index 2006-2009

Entsprechend der Information, die aus den Daten zu gewinnen ist, hat sich die Situation um die Rechtsstaatlichkeit im Jahre 2007 wesentlich gebessert, konnte sogar als *stark* bezeichnet werden, wurde allerdings 2008-2009 schwächer. Die Rechenschaftspflicht der Exekutive ist grundsätzlich schwach bis sehr schwach ausgeprägt, und sank tendenziell zwischen 2006 und 2009.

Aus diesen Ergebnissen lässt sich auch keine These über den Einfluss des Internationalen Strafgerichtshofes aufstellen, da die Daten keine Schlüsse über die Zeit vor dem Beitritt zum Rom-Statut, noch der Einleitung von Ermittlungen zulassen. Die Daten von Weltbank und

dem Global Integrity Index lassen mich also keine direkten Zusammenhänge, die mehr als bloße Mutmaßungen sind, aufstellen.

III.

Um den relativ abstrakten Daten der beiden Indikatoren konkrete Gestalt zu verleihen, möchte ich an dieser Stelle noch kurz die Menschenrechtssituation in Uganda, geschildert durch einen Bericht von Human Rights Watch (HRW) darstellen. Von Seiten der Regierung gibt es eine relativ große Bereitschaft wesentliche Menschenrechte durch entsprechende Instrumente zu schützen. Die Rede ist dabei von Neuschöpfung von Recht und der relativ jungen Mitgliedschaft Ugandas im Menschenrechtsrat. Andererseits hat HRW Menschenrechtsbrüche durch Staatsorgane, vor allem in Form von Folter in dokumentieren können. Fälle von Misshandlungen von Verdächtigen der *Rapid Response Unit*, einer Spezialeinheit der Polizei, wurden hier insbesondere bekannt. (Human Rights Watch 2011, S.2)

Durch diese Form der Gewalt finden *Menschenrechtsbrüche durch den Staat*, vor allem seiner Organe in Uganda statt, und *Recht und Ordnung* ist nicht garantiert. Des Weiteren fehlt es an einer *vorhersehbaren Rechtsprechung*, da mutmaßliche (zivile) Straftäter unter Umständen vor Militärgerichte gestellt werden. Fälle, in denen ihnen eine gesetzlich vorgesehene Verteidigung erst beim Verfahren an sich, aber nicht bereits während der Haft zugänglich gemacht wurde, liegen HRW ebenfalls vor. (ebd., S.4ff.)

Aus diesen Umständen lässt sich derselbe Schluss ziehen, wie aus dem Global Integrity Index: Theorie und politische Realität klaffen auseinander. Anders gesagt: Während die Gesetzeslage durchaus Anforderungen eines Staates, der über ein hinreichendes Maß an Verwirklichung der Rechtstaatlichkeit verfügt, entspricht, werden diese in der Praxis nicht ausreichend implementiert. Das große und ganze Bild ist dementsprechend eines, in dem der Ausbau der Rechtstaatlichkeit in Uganda in Zukunft noch viel Aufmerksamkeit verlangt.

7.3. Fazit

Nun möchte ich noch einmal die Debatte um *traditionelle Rechtsformen* vs. die *Ermittlungen durch den ICC* beziehungsweise *Frieden* vs. *Gerechtigkeit* aufbringen. Bezüglich letzterer Dichotomie, vertritt Clark (2010) in ihrem Artikel „The ICC, Uganda and the LRA: Reframing the Debate“, einen holistischen Ansatz. Damit ist gemeint, dass sie nicht von zwei

verschiedenen Optionen ausgeht, sondern traditionelle Formen der Versöhnung und Rechtssprechung durchaus mit solchen des ICC als vereinbar ansieht. Sie findet, dass der Forderung der LRA, die Ermittlungen vor dem Internationalen Strafgerichtshof einzustellen, nicht nachgekommen werden sollte. Denn, erstens hätte diese bereits im Rahmen des Amnestiegesetzes von 2000 um Strafflosigkeit ansuchen können. Zweitens sieht sie mit der Unterzeichnung des Friedensabkommens noch lange keinen tatsächlichen Frieden gesichert. Dabei kommt es allerdings auch sehr stark auf die Definition von *Frieden* an. Wenn dieser durch eine bloße Abwesenheit von Gewalt definiert wird, ist es ebenso wenig verwunderlich, dass auch andere Termini zu kurz greifen. „As long as justice is treated as synonymous with prosecutions alone and peace-building is reduced to the process of negotiating peace agreements, then peace and justice will remain at loggerheads.“ (Simpson 2008, S.75 zit. nach Clark 2010, S.148) Daher braucht es genügend Öffentlichkeitsarbeit, um eine breite Akzeptanz des ICC in der Bevölkerung, sowie die notwendige Legitimität seiner Handlungen zu schaffen.

Weiters gehe ich auf die Diskussion um *traditionelle Rechtsformen* gegenüber der *Jurisdiktion des ICC* ein. Otim & Wierda, Grono & O'Brien sowie Clark plädieren erneut für einen Ansatz, der beide Formen der Herstellung von Gerechtigkeit gleichzeitig ermöglicht. Würde nur auf traditionelle Rechtssprechungs- und Versöhnungsmechanismen gebaut werden, so würde damit einiges impliziert. Erstens, dass es sich bei den vom ICC geahndeten Verbrechen, nicht um die schwersten menschenrechtlichen Brüche handle, die die internationale Gemeinschaft als ganze betreffen und deshalb nicht straflos bleiben dürfen. Zweitens würde damit ein für den Konflikt und seine mögliche Lösung wesentlicher Punkt nicht ins Treffen geführt werden: Nachdem es bei den traditionellen Formen Gerechtigkeit walten zu lassen um Praktiken und Traditionen der Acholi geht, würden andere ethnische Gruppen davon automatisch ausgeschlossen werden. Zudem würde es implizieren, dass von dem Konflikt alleine diese Bevölkerungsgruppe betroffen ist, die Rolle der Regierung und seiner Armee ausgespart, und somit die Konfliktursache aus dem Blickfeld geraten würde. (Clark 2010, S.149 ff.)

Den Einfluss des Internationalen Strafgerichtshofes auf den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen in der politischen Realität in Uganda zu messen, ist kein leichtes Unterfangen. Der Konflikt in Uganda dauert bereits mehr als 20 Jahre an, und es gibt mehrere Versuche, gerade auch externer Akteure die Rechtstaatlichkeit in verschiedenen Sektoren zu verbessern.

Genannt sei Projekt der GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, früher Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ) zu „Participation in the Criminal Justice Reform Programme, Justice Law and Order Sector Wide Approach“ (GIZ o.J.), das von 2003-2011 durchgeführt wurde. Es hält wesentliche Erfolge fest.

Hinter dem *Justice, Law and Order Sector* versteckt sich des Weiteren noch eine Plattform von mehreren Ministerien und anderen Institutionen aus dem Bereich der Rechtstaatlichkeit. Sie haben es sich zum Ziel gemacht, nicht nur die Rechtstaatlichkeit zu erhöhen, sondern auch Menschenrechte und ihre Einhaltung, den Zugang zu Gerechtigkeit und faire Verfahren zu fördern und Rahmenbedingungen für ökonomische Entwicklung zu schaffen. (JLOS o.J.) Wesentliche Errungenschaften liegen in der Verkleinerung des Rückstaus von Verfahren, dass zukünftig weniger Menschenrechtsbrüche im *Justice, Law and Order Sector* verzeichnet werden, und dass ökonomische Hürden (wie Firmensitzregistrierungen) abgemildert wurden.

Jedoch ist zu bezweifeln, dass Erfolge, die beide Projekte verzeichnen, im Wesentlichen auf den ICC zurück zu führen sind, zumal dieser seine Ermittlungen erst Anfang 2004 aufnahm. Der Einfluss des Internationalen Strafgerichtshofes ist nach nur sechs Jahren in Uganda schwer festzustellen, da es sich beim Aufbau rechtstaatlicher Institutionen um einen Jahrzehnte langen Prozess handelt, wie ich auch anhand der Analyse der Daten der Weltbank und des Global Integrity Indexes feststellen musste.

Dennoch lassen sich einige Anhaltspunkte zu Zusammenhängen zwischen einer Veränderten Situation in Uganda und dem ICC finden: Das Strafrecht Ugandas wurde durch die Implementierung des „International Criminal Court Acts“ 2010 reformiert. Dementsprechend sind nun Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord vom nationalen Recht erfasst. Zudem ist der Einfluss auf den Beginn von Friedensverhandlungen, die auch ein Waffenstillstandsabkommen im Jahr 2006 (das nicht unbedingt eingehalten wurde) zur Folge hatten, als wesentlich angesehen. Man könnte dementsprechend von einem indirekten Beitrag zu den Ergebnissen der Friedensverhandlungen (die allerdings niemals unterzeichnet wurden) sprechen. Weiters hat der ICC ein eigenes Büro für Öffentlichkeitsarbeit in Uganda errichtet, und durch die Einleitung von Ermittlungen die Aufmerksamkeit der Gebergemeinschaft auf das Land und seinen Konflikt gelenkt.

Der Einfluss lässt sich auf folgende Institutionen von Rechtsstaatlichkeit feststellen:

- *Recht und Ordnung*, indem die Tatbestände des ICC Eingang in das nationale Recht gefunden haben, also Recht auf Leben, Freiheit und Eigentum gestärkt wurden.
- *Eine Regierung, die an Gesetze gebunden ist*, insofern, als die Berücksichtigung der in den Tatbeständen implizierten Menschenrechte von der Regierung ebenso gefordert wird. Der Global Integrity Index zeigt jedoch, dass sich die Rechenschaftspflicht der Exekutive nur zu einem niedrigen Grad verwirklicht ist.
- Dadurch ist zu hoffen, dass *Menschenrechtsverbrechen durch den Staat und vor allem seine Organe* stetig abnehmen, auch wenn im Bericht von HRW Staatsorganen die Verletzung von elementaren Rechten vorgeworfen wird.
- Der Einfluss des ICC auf die Bedingungen *vorhersehbare Rechtsprechung und Gleichheit vor dem Gesetz* ist keinesfalls direkt, aufgrund des Komplementaritätsprinzips kann er allerdings bei dauernder Nichtbeachtung dieser Grundsätze durch den Staat eingreifen. Dies freilich nur, wenn er in diesem Fall Gerichtsbarkeit hat.

Abschließend ist also festzuhalten, dass Einflussgebiete des ICC nicht nur theoretisch vorhanden sind, und in Uganda Rechtsstaatlichkeit bis zu einem gewissen Grad institutionalisiert ist. Ihre Zugänglichkeit und Umsetzung in der Praxis ist allerdings unzureichend nützlich und tatsächlich spürbar und für die Zivilgesellschaft.

8. Conclusio

8.1. Zusammenfassung der Forschungsergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse meiner Untersuchungen sind folgende:

Erstens habe ich versucht den *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen* zu definieren. Dafür habe ich verschiedene Definitionen analysiert und schließlich ein Modell erstellt, das die *hinreichenden und notwendigen Bedingungen* für den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen charakterisiert. Die Erklärung der Begriffe *Rechtstaatlichkeit* und *Institution Building* und ihre verschränkte Verwendung für die vorliegende Arbeit griff mir persönlich zu kurz. Ich glaube, dass eine rein kausal-lineare Darstellung die Komplexität der Konzepte nicht hinreichend darstellt. Daher habe ich im **Modell zum Aufbau nachhaltiger rechtstaatlicher Institutionen** die vielen darin enthaltenen Prozesse und ihre gegenseitigen Beeinflussungen (auch grafisch) dargestellt.

Das Modell zeigt, dass zur Förderung vom *Aufbau nachhaltiger rechtstaatlicher Institutionen* in einem post-konfliktären Staat fünf *Bedingungen* zunehmend verwirklicht werden sollten:

- Recht und Ordnung;
- Eine Regierung, die an Gesetze gebunden ist;
- Eine vorhersehbare und effiziente Rechtsprechung;
- Die Abwesenheit von Menschenrechtsverbrechen durch den Staat oder seine Organe;
- Gleichheit vor dem Gesetz.

Diese fünf Bedingungen stellen selbst wiederum *Institutionen* dar. Im Sinne einer systemischen Perspektive stellt Rechtstaatlichkeit allerdings *mehr* als die Summe dieser fünf *Institutionen* dar. Es handelt es sich hier um ein Feld, das von Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Bedingungen geprägt ist. Dementsprechend müssen alle fünf *Bedingungen* zu einem annähernd gleich hohen Ausmaß kontinuierlich über einen längeren Zeitraum gegeben sein, um in einem tendenziell stabilen Gleichgewicht zu resultieren, das zu nachhaltigen Ergebnissen führen kann.

Ein weiteres wesentliches Ergebnis der vorliegenden Arbeit ist, dass ich daraus selbst eine **Hypothese** generiert habe, die besagt, dass der *Aufbau von nachhaltigen rechtstaatlichen Institutionen* von gewissen Bedingungen gefördert wird. Nämlich von *notwendigen und*

hinreichenden Bedingungen. Ich habe mich in dieser Arbeit bereits auf sie gestützt. Sie besagt: **Es gibt notwendige Bedingungen, durch deren Verwirklichung der Aufbau von rechtstaatlichen Institutionen gefördert wird. Darüber hinaus gibt es gewisse notwendige und hinreichende Bedingungen, die in einem relativ hohen Maß, kontinuierlich über einen langen Zeitraum erfüllt sein müssen, um nachhaltige Rechtstaatlichkeit hervorzubringen.** Diese Hypothese gilt es, in weiteren Forschungen zu verifizieren oder zu falsifizieren.

Um diese *hinreichenden und notwendigen Bedingungen* vorläufig zu definieren, habe ich wesentliche Strategieempfehlungen aus der Literatur strukturiert und dementsprechend analysiert. Da ich jedoch die einzelnen Bedingungen jeweils nicht operationalisiert habe, besteht keine quantitative Messbarkeit vom Grad der Realisierung von Rechtstaatlichkeit. Dies ist Gegenstand weiterer Forschungen. Jedoch ist es mir möglich anhand von Tendenzen festzustellen, inwiefern sich die Situation in einem Land bezüglich der einzelnen fünf *Institutionen* und der Rechtstaatlichkeit verändert hat.

Am Fallbeispiel Uganda lässt sich dies an folgenden Beobachtungen zeigen: Allgemein hat sich die Situation seit 2004, also dem Beginn der Ermittlungen durch den ICC, vor Ort tendenziell folgendermaßen verändert. Die Institution *Recht und Ordnung* wurde gestärkt, da die Tatbestände des ICC Eingang in das nationale Recht gefunden haben. Somit sind das Recht auf Leben, Freiheit und Eigentum gesetzlich gefestigt. Die *Regierung* ist *von diesen Gesetzen auch gebunden*. Allerdings zeigt der Global Integrity Index, dass die Rechenschaftspflicht der Exekutive tatsächlich leider nur zu einem niedrigen Grad verwirklicht ist. Entsprechend eines Berichts von Human Rights Watch sind Verbesserungen für die Bevölkerung nur bedingt spürbar. Dass *Menschenrechtsverbrechen durch den Staat und vor allem seine Organe* stetig abnehmen, ist also zu bezweifeln, wenn zwischen 2004 und 2011 keine wesentlich spürbaren Verbesserungen zu verzeichnen sind. Weiters ist der Einfluss des ICC auf die Bedingungen *vorhersehbare Rechtsprechung* und *Gleichheit vor dem Gesetz* keinesfalls direkt. Aufgrund des Komplementaritätsprinzips kann er jedoch bei dauernder Nichtbeachtung dieser Grundsätze durch den Staat eingreifen. Dies freilich nur, wenn er im jeweiligen Fall Gerichtsbarkeit hat.

Wesentliche Verbesserungen liegen in Uganda vor allem in der rechtlichen Verankerung elementarer Grundsätze, größerem internationalem Echo des Konfliktes und Aufbau

konkreter Infrastruktur. Jedoch nicht in allen fünf Bedingungen gleichermaßen. Insbesondere ist hervorzuheben, dass zwar institutionell förderliche Umstände für Rechtstaatlichkeit geschaffen wurden, diese aber zu noch wenig genützt beziehungsweise tatsächlich umgesetzt werden. Das heißt, ich komme zu ähnlichen Ergebnissen wie den beiden Indikatoren (s. Kap. 7) ebenfalls zu entnehmen ist: Erstens ist das Ausmaß der Rechtstaatlichkeit in Uganda kein besonders hohes. Es ist dabei zu differenzieren zwischen den theoretischen Möglichkeiten und der Realität. Diese klaffen in Uganda tatsächlich weit auseinander. Entsprechend des *Modells des Ausbaus rechtstaatlicher Institutionen* sind nun einige Bedingungen in einem hohen Ausmaß verwirklicht, wobei andere vermutlich nicht einmal das *notwendige* Ausmaß erfüllen. Da es sich jedoch um ein Feld an wechselseitigen Bedingungen handelt, ist die Rechtstaatlichkeit erst schwach erfüllt, da es der kontinuierlichen Verwirklichung *aller* fünf Bedingungen über einen langen Zeitraum in einem relativ hohen Ausmaß bedürfte.

THEORETISCHE Möglichkeiten	Umsetzung in der PRAXIS in UGANDA
<p><u>Rom-Statut</u>: präventive Wirkung auf Vertragsstaaten, bzw. andere Staaten aufgrund des Komplementaritätsprinzips</p> <p>Implementierung des Rom-Statuts in nationalem Recht</p>	<p>Haftbefehle des ICC gegen Elite der LRA: Friedensverhandlungen wurden in Gang gesetzt und wesentliche Errungenschaften:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gründung der <i>Commission of Inquiry into the Past</i> und eine Spezialabteilung für schwere Menschenrechtsverbrechen im Obersten Gericht • Verbesserte Allgemesinsituation in Uganda durch die Verhandlungen • <u>keine</u> Unterzeichnung des Abkommens <p>ICC Act 2010 in nationalem Recht verankert</p>
<p><u>Preliminary Examinations</u> vor Eröffnung des Verfahrens → ICC gibt Empfehlungen zur Verbesserung des nationalen Systems</p>	<p>n/a – Dokumente zum Inhalt der <i>Preliminary Examinations</i> und möglichen Empfehlungen durch den ICC konnte ich leider nicht finden</p>
<p><u>Öffentlichkeitsarbeit</u> durch das <i>Outreach-Programme</i>:</p> <p>Positive Demonstrationseffekte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menschenrechtsbrüche sind inakzeptabel • Strafflosigkeit wird eingeschränkt • Ein faires Verfahren vor dem ICC vermittelt, dass Recht gerecht ist <p>Negative Demonstrationseffekte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • „kleine und mittlere“ Täter werden bestraft, während wichtige, große Täter straflos bleiben 	<p>Durch das Eingreifen den ICC wurde Aufmerksamkeit auf den Konflikt gelenkt</p> <p>→ innerstaatlich wird durch <i>Outreach-Programme</i> das Bewusstsein unter der Bevölkerung erhöht</p> <p>→ international durch mediale Aufmerksamkeit aufgrund der Ermittlungen durch den ICC</p>
<p>Berücksichtigung von <u>Opferinteressen</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einbezug (Partizipation) der Zivilbevölkerung • Anerkennung der Opfer 	<p>Friedensabkommen (das zwar nicht unterschrieben wurde, jedoch von Seiten der Regierung implementiert) sieht vor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mechanismen der Opfervertretung • Wiedergutmachung für Opfer und ordentliches Verfahren <p>→ internationale Anerkennung</p>
<p><u>Ausbildung staatlicher Kapazitäten</u> und Aufbau von Institutionen durch den ICC, da dieser von justizieller Zusammenarbeit mit den Nationalstaaten und ihren Organen abhängig ist.</p>	<p>Uganda verfügt über eine progressive Gesetzeslage im Bereich Rechtstaatlichkeit, aber vorhandene Strukturen werden nur unzureichend genützt, sodass sein Ausmaß nur mangelhaft scheint.</p>

Abb. 17: Tabelle zu theoretischen Möglichkeiten des ICC und ihre Umsetzung in Uganda

Den konkreten Einfluss des ICC auf die Situation in Uganda, ist auch anhand der oben stehenden Tabelle zu erkennen. Darin sind die theoretischen Einflussmöglichkeiten des ICC auf den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen, jenen tatsächlichen aus dem Fallbeispiel Uganda gegenüber gestellt. Dabei stütze ich mich auf Erkenntnisse aus den Kapiteln 6.3.3. und 7.2. bzw. 7.3. Das Fallbeispiel von Uganda ermöglichte Indizien für meine Hypothesen zu sammeln. Damit ziehe ich keineswegs allgemein gültige Schlüsse aus diesem Fall, da ich keine anderen *Situationen*, in denen der ICC agiert zusätzlich analysiert habe.

Die wesentlichste Schlussfolgerung ist, dass der ICC viel Einfluss auf den Ausbau rechtlicher Regelwerke hat, und auch internationale Aufmerksamkeit auf *Situationen* lenken kann. Dass diese Institutionen und Strukturen jedoch dann auch ihre volle Wirkung entfalten können, bedarf vermutlich Zeit. *Outreach*-Programme könnten vermehrt ein noch wichtigeres Instrument werden, um die Bevölkerung zu *Partizipation* zu ermächtigen. In einem Rückschluss kann man jedoch auch den Erfolg bisheriger Öffentlichkeitsarbeit hinterfragen, da die Bevölkerung am Aufbau rechtstaatlicher Institutionen offensichtlich nicht ausreichend partizipiert hat, um nun von den Institutionen Gebrauch machen zu können. Lösungen für bzw. Antworten auf diese Fragen lassen sich vermutlich erst mit der Zeit entwickeln. Es wird sich in den kommenden Jahren zeigen, ob vermehrte *Partizipation* an, sowie Nachhaltigkeit und Effizienz der Institutionen ermöglicht und erreicht wird.

Das letzte Forschungsergebnis meiner Arbeit entspringt dem Versuch ***notwendige und hinreichende Bedingungen*** für den *Aufbau rechtstaatlicher Institutionen* zu generieren. Bei der Analyse wesentlicher Strategieempfehlungen bin ich auf einen latenten Inhalt gestoßen. Dieser zentriert sich um ein Organisationsprinzip von *nachhaltiger Rechtstaatlichkeit*. Ich denke, dass dadurch das Verhältnis zwischen *Partizipation*, Legitimität und Nachhaltigkeit der aufgebauten Institutionen gut erklärt werden könnte. Ich habe versucht, auch diesen grafisch darzustellen (Kap. 6.2.). Ich argumentiere, dass *Empowerment* zu *Partizipation* an Prozessen und *Ownership* von Prozessen führt. Diese beiden wiederum fördern *Legitimität* unter der Bevölkerung. Und diese Anerkennung ermöglicht, dass diese von den Menschen genützt werden. Dadurch ergibt sich eine Tendenz zu mehr Nachhaltigkeit der Rechtstaatlichkeit. *Hinreichende und notwendige Bedingungen* dafür finden sich in den Kapiteln 6.1. und 6.2. in aller Ausführlichkeit. Zusammengefasst, als mögliche strategische Empfehlungen für die weitere Arbeit des ICC lassen sich insbesondere folgende Bedingungen hervorheben:

Alle wesentlichen Gruppen eines Staates sollten miteinbezogen werden. Konkret auf Uganda bezogen heißt das, dass Öffentlichkeitsarbeit alleine im Norden des Landes zu kurz greift. Es bedarf vermehrt lokaler Akteure, die aktiv miteinbezogen werden, um als Schnittstelle zwischen der nationalen oder internationalen Ebene und der lokalen Ebene zu dienen. Darüber hinaus bedarf es der Kohärenz der Gesamtstrategie um den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen. Dementsprechend sollte der ICC, vor allem durch das *Outreach*-Programm und seine Büros für mehr Koordination mit anderen Akteuren in diesem Bereich sorgen.

8.2. Diskussion der Hypothesen und Fazit

I.

Der Aufbau rechtstaatlicher Institutionen durch den Internationalen Strafgerichtshof ist aufgrund mehrerer Faktoren ein schwer zu fassender Untersuchungsgegenstand:

Der Internationale Strafgerichtshof ist eine relativ junge Organisation, da er seine Arbeit erst 2002 aufnahm. Der Aufbau rechtstaatlicher Institutionen hingegen ist ein Prozess der sich über Jahre hinweg zieht, somit sind konkrete Ergebnisse erst nach Jahrzehnten tatsächlich zu beobachten. Obwohl beide Erkenntnisse auf der Hand liegen, wurde mir die Tragweite dieser Gegebenheiten erst im Zuge des Schreibens dieser Arbeit wirklich bewusst. Ich konnte auch kaum mit Literatur, die auf Feldforschungen basiert arbeiten, sondern musste mich viel mehr auf Strategiepapiere verschiedener Akteure und aus der Wissenschaft stützen. Daher präsentiere ich in dieser Schlussbemerkung eine nur vorläufige Antwort auf meine Fragestellung, inwiefern der Internationale Strafgerichtshof zum Aufbau rechtstaatlicher Institutionen auf nationaler Ebene beitragen kann.

II.

Vor dem Hintergrund der konzeptionellen Einbettung dieser Arbeit in das Modell *Global Governance*, sind folgende Schlüsse zu ziehen:

Der ICC an sich stellt in diesem Modell ein Ergebnis von Interessen verschiedenster Akteure dar. Dabei haben nicht nur NGOs, Internationale Organisationen, sondern auch Staaten, die das Rom-Statut schließlich verhandelt und beschlossen haben, diese internationale Institution gegründet. Interessanterweise gab es also eine breite Koalition von Akteuren, eine Organisation zu schaffen, die auf Individuen zurückgreifen, aber auch einen Einfluss auf Nationalstaaten ausüben kann. Nachdem ein gemeinsames Ethos in den Theorien um *Global Governance* (im Sinne einer allgemeinen Verankerung der Menschenrechte) eine wesentliche

Triebkraft darstellt, könnte man aus deren Blickwinkel sagen, der Internationale Strafgerichtshof stelle eine große Errungenschaft dar. Damit meine ich die Verfolgung der schwersten Menschenrechtsbrüche in institutionalisierter Weise, fußend auf einem völkerrechtlichen Vertrag, welcher momentan 114 Staaten bindet. Dem Modell *Global Governance* wird allerdings auch unterstellt, dass darin die Problematik von Machtbeziehungen und Hierarchien nicht adäquat berücksichtigt wird. So betrachtet spiegelt sich dies auch in der politischen Realität des ICC wider. Als ein Beispiel sei die von den USA ausgeübte Boykottierung des Strafgerichtshofes, wobei diese ihren Einfluss sogar ohne Parteienstellung ausüben kann, genannt.

Abschließend möchte ich noch anmerken, dass der Internationale Strafgerichtshof seinen Einfluss auf die nationalstaatliche Ebene nicht bloß einseitig anwenden kann. Er ist abhängig von Staaten, die kooperieren, ebenso von Individuen, die ihm Information zukommen lassen, und von anderen Akteuren, wie NGOs, um Öffentlichkeitsarbeit vor Ort leisten zu können. Insofern ist er in das von *Global Governance* beschriebene Geflecht von Akteuren, Ebenen und Interessen, das eine globale Regierungsform ausmacht, eingebunden.

III.

Nun möchte ich anhand der Forschungsergebnisse, die ich in der Zusammenfassung dargelegt habe, die anfänglich aufgestellten Thesen beurteilen.

Hauptthese I besagt, dass der Internationale Strafgerichtshof die Möglichkeit hat, den Aufbau rechtstaatlicher Strukturen, in den Ländern, von denen er Fälle übertragen bekommt, zu fördern und zu beschleunigen. Andererseits hat er auch das Potenzial, diese zu untergraben und Fortschritte im Friedensprozess (Transitionsprozess) zunichte zu machen.

Anhand der Literatur zu bisherigen Erfahrungen mit dem Aufbau rechtstaatlicher Institutionen lassen sich beide Behauptungen in allgemeiner Hinsicht verifizieren. Wesentlich ist dabei, dass Strategien um den Institutionenaufbau viel Wert auf die Berücksichtigung des lokalen Kontextes und individuellen Konfliktes legen. Daneben muss ich jedoch unterstreichen, dass aufgrund mangelnder Forschung noch keine allgemeinen Feststellungen in der Literatur aufscheinen. Im Fallbeispiel zu Uganda jedoch lassen sich zumindest anhand der Diskussion um das Eingreifen des ICCs in den Konflikt, verschiedene Diskurse beobachten. Ich gliedere diese in zwei Hauptgruppen, wie potenzielle Lösungen vorbereitet werden könnten.

Einerseits gibt es jene Gruppe, die auf schnelle, greifbare Ergebnisse Wert legt: Dabei werden zwei Dichotomien geschaffen: Zwischen Gerechtigkeit und Frieden, sowie traditionellen Rechtsformen und der Gerichtsbarkeit des ICC. Vertreter dieser Gruppe bemerken, dass Straflosigkeit im Sinne von Amnestien für eine Versöhnung in der Gesellschaft von Nöten sein mag. Dementsprechend ist das Eingreifen eines internationalen Akteurs nicht förderlich, sondern untergräbt nationale und lokale Lösungsansätze, einen post-konfliktären Staat zu konsolidieren. Die andere Gruppe jedoch verfolgt einen holistischen Ansatz, in dem traditionelle Rechtsformen und das Eingreifen des ICC miteinander vereinbar sind. Dementsprechend geht es Vertretern dieser Gruppe auch nicht um die Frage ob *zuerst* Gerechtigkeit herrschen sollte oder *zuerst* Frieden (in Verbindung mit Amnestien und damit impliziert Straflosigkeit). Es wird von einem langfristigen Prozess ausgegangen, der sich vorerst als „negativer Einfluss“ zeigen mag (beispielsweise keine Akzeptanz unter der Bevölkerung, und Untergrabung lokaler Strukturen und Mechanismen). Langfristig gesehen jedoch soll ein tieferes Verständnis von Gerechtigkeit auf vielen Ebenen (auf lokaler, nationaler und internationaler gleichzeitig) entwickelt werden. Das impliziert auch, dass wenn auf allen Ebenen entsprechende Institutionen (traditionelle Gerechtigkeit – nationale Gerichte – der ICC) errichtet werden, sie nicht nur zur Versöhnung nach dem Konflikt beitragen, sondern auch ein *Sicherheitsnetz* im Falle erneuter Konflikte und ihrer strafrechtlichen Aufarbeitung bilden. Das gewünschte Ergebnis wäre dann Gerechtigkeit und Frieden gleichermaßen, ohne Bevorzugung einer der beiden Resultate.

Die erste Unterhypothese besagt, wenn Täter menschenrechtlicher Verbrechen vor den ICC gebracht werden, ohne dass im Herkunftsland Bewusstseins-bildende Maßnahmen durchgeführt werden, also die Bevölkerung nicht adäquat informiert wird, kann kein *Ownership* von nationalstaatlichen Reformprozessen entstehen. Somit besitzen Institutionen wenig bis keine Akzeptanz der Bevölkerung, wodurch ihre Legitimität gefährdet ist. Aufgrund fehlender Feldforschung kann ich keine quantitativen Ergebnisse darlegen, um diese Hypothese zu untermauern. Da es sich aber bei der vorliegenden Arbeit ohnedies um einen qualitativen Ansatz handelt, konnte ich folgende Erkenntnisse gewinnen: Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseins-bildende Maßnahmen werden sowohl vom Internationalen Strafgerichtshof, als auch sonstigen Akteuren und in der wissenschaftlichen Literatur als unumgänglich angesehen. Dabei wird grundsätzlich eine kausale Verbindung zwischen Information und *Empowerment* gesehen. Aus dieser Perspektive wäre diese Unterhypothese zu verifizieren. Jedoch vor dem Kontext des Fallbeispiels aus Nord-Uganda

wirkt der Zusammenhang weniger offensichtlich, da in der Praxis weniger Einigkeit darüber besteht, ob der Internationale Strafgerichtshof an sich eine Rolle in diesem Konflikt spielen sollte. Dementsprechend bedarf es für weitere Forschungen einer Umformulierung dieser Hypothese, die sich mit einer Vorfrage zur Relevanz internationaler Verfahren und der diskursiven Einbettung der Debatte darum, befasst, ohne sie vorweg, entsprechend der in der Literatur vorgefundenen Ergebnisse anzunehmen.

In einer weiteren Unterhypothese habe ich behauptet, dass aufgrund seines präventiven Charakters, (post-)konfliktäre Staaten den Ausbau bzw. die Reform ihrer rechtstaatlichen Institutionen effektiver verfolgen, wenn sie vom Rom-Statut gebunden sind: Am Fallbeispiel Ugandas lässt sich ganz eindeutig zeigen, dass durch die Verankerung des „International Criminal Court Acts“ 2010, die Tatbestände Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen erstmals in das Strafgesetz Ugandas Eingang gefunden haben. Damit wurde nach über 20 Jahren Konflikt, in denen durchaus Verbrechen, begangen wurden, die unter diese Bestimmungen subsumierbar sind, ein wesentliches rechtstaatliches Erfordernis erbracht. Denn dadurch sind Brüche dieser Menschenrechte verfolgbar. Realistischerweise darf man jedoch nicht vergessen, dass es für ihre Implementierung einer Reihe weiterer Institutionen bedarf. Beispielsweise einen funktionierenden Sicherheitsapparat, der die Durchsetzung effektiv garantieren kann, sowie unabhängige Richter und der Zugang zur Justiz. Nichtsdestotrotz ist die absolute Verifizierung dieser Annahme nicht möglich, denn aufgrund der Jurisdiktion des ICC, können auch Situationen in Nicht-Vertragsstaaten (bspwe. Darfur im Sudan) durch Übertragung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, untersucht werden. An dieser Stelle stellt sich jedoch wiederum das Problem, dass es aufgrund des geringen Alters des ICC und seiner Arbeit noch keine stichhaltigen Forschungsergebnisse geben kann, um diese These realitätsgetreu zu verwerfen oder bejahen.

Schlussendlich bin ich in der Haupthypothese II davon ausgegangen, dass der Aufbau rechtstaatlicher Strukturen einerseits eine Voraussetzung ist, damit erfolgreiche, nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit in einem Staat stattfinden kann (rechtliche Rahmenbedingungen als Bedingung, um ausländisches Kapital ins Land zu „locken“). *Institution Building* ist dann eine Voraussetzung für EZA. Andererseits ist der Prozess des Aufbaus rechtstaatlicher Institutionen in Form der Zusammenarbeit mit dem ICC und anderen Organisationen ebenfalls als EZA an sich zu bezeichnen.

Entsprechend der von mir gewählten Definition von Entwicklung umfasst diese auch *Good Governance*, also demokratische Strukturen. Somit ist der Aufbau rechtstaatlicher Institutionen als ein Beitrag zu Entwicklung in einem Land zu sehen. Durch sämtliche Kontroversen in der Literatur ist jedoch anzumerken, obwohl der Diskurs um Institutionenaufbau in der Entwicklungszusammenarbeit schon seit den 1990er Jahren ein wesentlicher Bestandteil ist, seine Wirkung umstritten ist. Demnach gibt es zwar eine Vielzahl an Strategien, die in der vorliegenden Arbeit auch besprochen wurden, ihr tatsächlicher Einfluss ist allerdings auch aufgrund mangelnder Erfolgsgeschichten kontrovers zu betrachten. Der Internationale Strafgerichtshof finanziert sich durch Beiträge seiner Mitgliedsstaaten, die je nach Wirtschaftsleistung gestaffelt sind. Von der Geberseite werden diese Zahlungen als Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA – Official Development Assistance) betrachtet, somit würde die gesamte Arbeit des ICC unter den Begriff von Entwicklungszusammenarbeit fallen. Der Institutionenaufbau durch den Internationalen Strafgerichtshof ist, so betrachtet, daher als Voraussetzung für und Beitrag zu EZA an sich zu beurteilen.

Die dritte und letzte Hypothese besagt, dass der ICC Sorge zu tragen hat, dass vorhandene nationale Strukturen ausgebaut werden, um das Entstehen von Parallelstrukturen hintanzuhalten. Ansonsten werden die geschaffenen rechtstaatlichen Institutionen von der Bevölkerung nicht genutzt und deren Nachhaltigkeit ist nicht gegeben. Die Anwendung vorhandener Strukturen muss allerdings sodann auch gefördert werden, um Rechtstaatlichkeit tatsächlich zu etablieren.

Diese Hypothese ist insofern zu verifizieren, als die Literatur von einem ebensolchen Szenario ausgeht. Stromseth bezeichnet es *spaceship phenomenon* was bedeutet, dass Strukturen, die von einem externen Akteur, jedoch ohne *Partizipation* der Bevölkerung aufgebaut werden. Nach Beendigung der Unterstützung der Geber werden diese sodann auch nicht mehr genutzt, da sie nicht als die eigenen und legitim erachtet werden. Diese Institutionen sind nicht nachhaltig weil sie oft erodieren. Ob der ICC bei seinem Engagement in Uganda genug Augenmerk auf vorhandene Strukturen gelegt hat, wird sich ebenso erst in den nächsten Jahren zeigen. Denn ein ausreichendes Maß ist alleine an den Ergebnissen messbar, und die Legitimität der Strukturen in der Bevölkerung herzustellen und schließlich festzumachen, ist eine langwierige Angelegenheit. Allerdings ist schon jetzt eine Diskrepanz zwischen aufgebauten Institutionen und ihrer tatsächlichen Nützung.

IV.

Nun, um eine Antwort auf die Frage, inwiefern der internationale Strafgerichtshof zum Aufbau nachhaltiger rechtstaatlicher Strukturen auf nationaler Ebene beitragen kann, lassen sich folgende Schlussfolgerungen gewinnen:

Der Internationale Strafgerichtshof hat aufgrund des Rom-Status einige Einflussgebiete auf die nationale Ebene:

- Erstens haben die Tatbestände Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord, und Kriegsverbrechen in die innerstaatlichen Gesetze der Mitgliedsstaaten verankert zu werden. Die Möglichkeit, dass der Sicherheitsrat Situationen an den ICC herantragen kann, ohne dass der betroffene Staat Parteistellung hat, wirkt auch in diesen Ländern als Motivation, Rechtstaatlichkeit möglichst breit herzustellen. Das Komplementaritätsprinzip gilt als Ansporn für Staaten, ihre eigenen Institutionen auszubauen. Aber auch der ICC selbst hat durch seine Abhängigkeit von staatlicher Kooperation ein Interesse, dass diese Institutionen effektiv arbeiten, somit selbst für einen Anreiz zum Ausbau ihrer Kapazitäten (durch *Outreach*-Programme) zu sorgen.
- Jenseits des Rom-Statuts wird gezielt Öffentlichkeitsarbeit geleistet, die in verschiedenen Formen und verschiedenen Zielgruppen zugänglich gemacht wird. Wesentlich ist, dass die Bevölkerung rechtstaatliche Institutionen und ihre Legitimität einfordern kann, weil sie um ihre Möglichkeiten (aufgrund diverser Programme) weiß.
- Schließlich wird durch die Einleitung von Ermittlungen durch den ICC eine (Konflikt) Situation in einem Land in das internationale öffentliche Bewusstsein gerückt, wodurch auch andere Akteure und ihre Arbeit zunehmend gefördert werden können. Dies ist allerdings nicht belegt.

Für empirisch belegbare Ergebnisse bezüglich des Einflusses des Internationalen Strafgerichtshof scheint es noch zu früh zu sein, da es sich bei dem Aufbau von rechtstaatlichen Strukturen um einen langwierigen Prozess handelt. Erste Tendenzen bezüglich seines Impaktes konnten jedoch bereits beobachtet und beschrieben werden.

Meine persönliche Schlussfolgerung ist, dass es zu früh ist, eine umfassende haltbare Antwort auf meine Fragestellung zu geben, und dass weitere Forschungen unbedingt notwendig sind.

9. Quellenverzeichnis

- Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, 2009. *Selected basic documents related to the International Criminal Court (Rom-Statut)*. The Hague: Secretariat of the Assembly of States Parties.
- Ausländer, R., 1992. Wiederkäufer. In *Wir wohnen in Babylon*, Frankfurt am Main: Fischer, S.109.
- Becker, J., 2004. Konjunkturen des „Entwicklungsstaates“. In Fischer, K. et al. (Hrsg.) *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. Wien: Mandelbaum.
- Belton Kleinfeld, R., 2005. *Competing definitions of the rule of law implications for practitioners*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Bertalanffy, L. von, 1972. The History and Status of General Systems Theory. *Academy of Management Journal*, 15(4), S.407-426.
- Bertram, E., 1995. Reinventing Governments: The Promise and Perils of United Nations Peace Building. *Journal of Conflict Resolution*, 39(3), S.387-418.
- Branch, A., 2004. International Justice, Lokal Injustice. The International Criminal Court in Northern Uganda. *Dissent*, 51(3), S.22-26.
- Branch, A., 2007. Uganda's Civil War and the Politics of ICC Intervention. *Ethics & International Affairs*, 21(2), S.179-198.
- Brand, U. & al, 2000. Einleitung. In *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Eine Studie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, S.11-47.
- Brand, U. & Scherrer, C., 2003. Contested *Global Governance*: Konkurrierende Formen und Inhalte globaler Regulierung. *Kurswechsel, Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen*, Heft 1, S. 90-103.
- Brundtland, G. & World Commission on Environment and Development, 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development. „Our Common Future.“* New York: United Nations.
- Bull, C., 2008. *No Entry Without Strategy: Building the Rule of Law under UN Transitional Administration*. New York: United Nations University Press.
- Call, C., 2008. Building States to Build Peace? A Critical Analysis. *Journal of Peacebuilding and Development*, 4(2), S.60-74.
- Christophersen, C., 2009. *Kritik der transnationalen Gewalt: Souveränität, Menschenrechte und Demokratie im Übergang zur Weltgesellschaft*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Clark, J., 2010. The ICC, Uganda and the LRA: Re-Framing the Debate. *African Studies*, 69(1), S.141-160.

- Cotonou Agreement, 2000. The Cotonou Agreement - Partnership Agreement between the ACP and the EU. Unter <http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm#PART%201:%20GENERAL%20PROVISIONS> [Zugriff 27.5.2011].
- Cox, M., 2001. *State Building and Post-Conflict Reconstruction. Lessons from Bosnia*. Geneva: Centre for Applied Studies in International Negotiations.
- Department for Peacekeeping Operations - DPKO, o.J. Peace and security. United Nations Peacekeeping. Unter <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml> [Zugriff 27.5.2011].
- Domingo, P., 2009. *Why Rule of Law matters for Development*. London: Overseas Development Institute.
- Dukic, D., 2007. *Transitional Justice and the International Criminal Court* - In „the interests of justice“? *International Review of the Red Cross*, 89(867), S.691-718.
- Finkelstein, L.S., 1995. What is global governance? *Global governance*, 1, S.367-372.
- Fischer, K. & Mattersburger Kreis, 2004. *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. Wien: Mandelbaum.
- Fukuyama, F., 2004. *Staaten bauen*. Berlin: Propyläen.
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, o.J. *Participation in the Criminal Justice Reform Programme, Justice Law and Order Sector Wide Approach*. Unter: <http://www.gtz.de/en/weltweit/afrika/uganda/16468.htm> [Zugriff 2.6.2011].
- Global Integrity, 2009. *Global Integrity Report 2009*. Washington, D.C.: Global Integrity.
- Grono, N. & O'Brien, A., 2008. Justice in Conflict? The ICC and Peace Processes. In Waddell, N. & Clark, P. (Hrsg.), *Courting conflict? Justice, peace and the ICC in Africa*. London: Royal African Society, S.13-20.
- Hippler, J., 2004. Nation-Building - ein sinnvolles Instrument der Konfliktbearbeitung? Bonn: Dietz.
- Human Rights Watch, 2011. *Violence Instead of Vigilance. Torture and Illegal Detention by Uganda's Rapid Response Unit*. Unter <http://www.hrw.org/en/reports/2011/03/23/violence-instead-vigilance> [Zugriff 24.6.2011].
- Huyse, L., 2008. *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict: Learning from African Experiences*. Stockholm: International Idea.
- ICC, International Criminal Court. Unter <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Home> [Zugriff 23.5.2011].
- ICC Assembly of the States Parties, 2006. *Strategic Plan for Outreach of the International Criminal Court*. Den Haag: ICC.

- ICRC – International Committee of the Red Cross, 1949. *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)*. Geneva: ICRC.
- Johnston, A., 1998. On Developing Institutions in Africa. In Wohlgemuth, L. & u.a. (Hrsg.), *Institution Building and Leadership in Africa*. Uppsala, Sweden: Nordiska Afrikainstitutet, S.43-62.
- JLOS, Justice, Law and Order Sector – Republic of Uganda. Unter <http://www.jlos.go.ug/index.php> [Zugriff 24.6.2011].
- Knoops, G.-J., 2005. *Theory and Practice of International and Internationalized Criminal Proceedings*. Deventer: Kluwer.
- Laplante, L., 2008. *Transitional Justice and Peace Building: Diagnosing and Addressing the Socioeconomic Roots of Violence through a Human Rights Framework*. *International Journal of Transitional Justice*, 2(3), S.331-355.
- Leonard, E.K., 2005. *The Onset of Global Governance. International Relations Theory and the International Criminal Court*. Hampshire: Ashgate Publishing Ltd.
- Mayring, P., 2000. Qualitative Inhaltsanalyse. *Forum Qualitative Sozialforschung*. 1(2), Art.20.
- Mendez, J., 2001. National Reconciliation, Transnational Justice, and the International Criminal Court. *Ethics & International Affairs*, 15(1), S.25-44.
- Meyer, B., 2011. „Humanitäre Intervention“ - eine riskante Rekonstruktion des „gerechten Krieges“? In Meyer, B. (Hrsg.), *Konfliktregelung und Friedensstrategien*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S.573-593.
- Nohlen, D., 2002. *Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Nöst, B., 2006. Entwicklungszusammenarbeit mit oder gegen den Staat - Partnerschaften mit leistungsschwachen und fragilen Staaten. In De Abreu Fialho Gomes, B., Maral-Hanak, I. & Schicho, W. (Hrsg.), *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*. Gesellschaft - Entwicklung - Politik. Wien: Mandelbaum, S.89-102.
- Novy, A. & al., 2008. Methodologie transdisziplinärer Entwicklungsforschung. *Aktion & Reflexion. Texte zur transdisziplinären Entwicklungsforschung und Bildung*. Heft 2.
- Nuscheler, F., 2005. *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. Bonn: Dietz.
- Otim, M. & Wierda, M., 2008. Justice at Juba: International Obligations and Local Demands in Northern Uganda. In Waddell, N. & Clark, P. (Hrsg.), *Courting conflict? Justice, peace and the ICC in Africa*. London: Royal African Society, S.21-28.
- Refugee Law Project (Uganda), 2005. *Peace first, Justice later. Traditional Justice in northern Uganda*. Kampala: Refugee Law Project.

- Roche, D., 2005. Truth Commission Amnesties and the International Criminal Court. *British Journal of Criminology* (45)4, S.565-581.
- Rosenau, J., 1995. *Governance in the twenty-first century*. Boulder: Lynne Rienner.
- Samuels, K., 2006. *Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries. Operational Initiatives and Lessons Learnt*. Washington D.C.: World Bank.
- Schubert, K., 2006. *Das Politiklexikon*. Bonn: Dietz.
- Schweiger, R., 2005. Der Beitrag des Internationalen Strafgerichtshofes zur Stärkung nationaler Institutionen: Überlegungen anhand der ersten Ermittlungen in Afrika. *Stichproben*, 5(9), S.67-88.
- Seiffert, H., 1997. *Einführung in die Wissenschaftstheorie 4. Wörterbuch der wissenschaftstheoretischen Terminologie*. München: C.H. Beck.
- Sen, A., 1999. Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, 10(3), S.3-17.
- Senghaas, D., 1994. *Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Shelton, D., 2005. *Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*. Detroit: Thomson Gale.
- Stromseth, J., 2009. Justice on the Ground: Can International Criminal Courts Strengthen Domestic Rule of Law in Post-Conflict Societies? *Hague Journal on the Rule of Law*, 1(01), S.87-97.
- United Nations, 2006. *Security Council Resolution 1674 on the responsibility to protect*. Unter <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8710.doc.htm> [Zugriff: 20.7.2011].
- United Nations, 2004. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies. Report of the Secretary-General*. New York: United Nations.
- United Nations, 1993. *Vienna Declaration and Programme of Action*. New York: United Nations.
- United Nations Development Programme, 1994. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press for the United Nations Development Programme.
- Weber, M., 1994. *Wissenschaft als Beruf, 1917/1919; Politik als Beruf, 1919*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wierda, M., 2009. Comparison of the Legacy of the Special Court for Sierra Leone and the ICC Intervention in Uganda from a Practical Perspective. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 103, S.218-222.
- World Bank, o.J. Capacity Development Resource Center - Definitions. Unter <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTCDRC/0,,contentMDK:20295295~menuPK:645091~pagePK:64169212~piPK:64169110~theSitePK:489952,00.html> [Zugriff: 28.5.2011].

World Bank, 2011. *World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development*. Washington: World Bank.

Abbildungsverzeichnis²⁵

Abb. 1: Zivilisatorisches Hexagon (nach Senghaas)

Abb. 2: Dreieck der Nachhaltigkeit

Abb. 3: Entwicklungspolitisches Hexagon (nach Nuscheler)

Abb. 4: Das Modell von *Global Governance*

Abb. 5: Capacity Building und das Verhältnis zu *Institution Building*
UNDP o.J. Unter <http://www.undp.org/capacity/ourapproach.shtml> [Zugriff: 27.5.2011]

Abb. 6: Peace Building, Peacekeeping und Peacemaking

Abb. 7: Staaten und ihre Institutionen

Abb. 8: Rechtstaatlichkeit – ein Feld an Bedingungen

Abb. 9: Verschränkung von *Institution Building* und Rechtstaatlichkeit

Abb. 10: Ein Feld an Bedingungen

Abb. 11: Das Modell des *Aufbaus nachhaltiger rechtstaatlicher Institutionen*

Abb. 12: Nachhaltigkeit und Legitimität

Abb. 13: Rechtstaatlichkeit i.e.S.
World Bank o.J., World Governance Indicators – Uganda. Unter http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp [Zugriff: 1.6.2011]

Abb. 14: Mitspracherecht und Rechenschaftspflicht
World Bank o.J., World Governance Indicators – Uganda. Unter http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp [Zugriff: 1.6.2011]

Abb. 15: effektive Regierungsführung
World Bank o.J., World Governance Indicators – Uganda. Unter http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp [Zugriff: 1.6.2011]

Abb. 16: Global Integrity Index 2006-2009

Abb. 17: Tabelle zu theoretischen Möglichkeiten des ICC und ihre Umsetzung in Uganda

²⁵ Bis auf die Abbildungen, deren Quelle explizit zitiert ist, stammen sämtliche Grafiken von der Autorin.

ANNEX

Zusammenfassung

Die vorliegende Diplomarbeit behandelt einen möglichen Einfluss des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) auf Nationalstaaten. Genauer gesagt, ob er den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen in jenen Ländern in denen er Ermittlungen durchführt, fördern kann. Der Internationale Strafgerichtshof wurde 1998 aufgrund des Rom Statuts gegründet. Seine Aufgabe ist es schwere Menschenrechtsverbrechen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression zu ahnden. Dabei greift er bloß auf individuelle Täter zurück wobei das Gericht nur tätig wird, wenn ein Staat unfähig oder unwillig ist die Strafverfolgung selbst auszuführen. Normalerweise hat der ICC nur Jurisdiktion über solche Situationen die in einem Vertragsstaat des Rom Statuts geschehen sind. Jedoch kann er auch in anderen Fällen Ermittlungen aufnehmen, sofern spezielle Bedingungen erfüllt sind. Da der ICC somit ein „innerstaatliches Unterfangen“ an sich ziehen kann, entfaltet alleine die Möglichkeit dessen einen präventiven Charakter. Nicht nur auf mögliche Täter, die sich nicht mehr auf Straffreiheit verlassen können, sondern darüber hinaus auf Staaten damit diese ihre Bevölkerung adäquat schützen. Das angemessene Mittel zum Schutz stellt nun der Aufbau bzw. die Reformierung rechtstaatlicher Institutionen dar. Allerdings handelt es sich dabei um ein komplexes Unterfangen, welches sowohl von Praktikern als auch in der Wissenschaft diskutiert wird. Aus diesem Grund wurde in der vorliegenden Arbeit ein Modell entworfen und mögliche Strategien formuliert. Sie gilt es in Zukunft empirisch zu prüfen. Nichtsdestotrotz lassen sich ein paar Tendenzen zum Einfluss des ICC auf das nationale rechtstaatliche System und seine Institutionen erkennen. Zur weiteren Verdeutlichung wurde ein Fallbeispiel zur Situation in Uganda gewählt. Aus diesem lassen sich freilich keine allgemein gültigen Schlüsse ziehen, aber erste Indizien zur Weiterentwicklung der Hypothesen erkennen. Der Internationale Strafgerichtshof hat nun einen gewissen Einfluss. Vorweg zu nennen sind die Verpflichtungen für Mitgliedstaaten, die aus dem Rom Statut erwachsen, wie die innerstaatliche Implementierung der Tatbestände. Weiters kann eine Ermächtigung der Bevölkerung durch die Outreach-Programme des ICC stattfinden, wodurch diese zur Einforderung von Rechten vom Staat ermächtigt wird. Abschließend ist zu sagen, dass nicht nur die Errichtung von rechtstaatlichen Institutionen wichtig ist, sondern ebenso, dass diese implementiert und genutzt werden. Sonst ist die Bemühung um ihren Aufbau vergebens.

Abstract

This thesis deals with a possible impact the International Criminal Court (ICC) could exert on national states. More precisely, to contribute to the process of building the rule of law in countries the ICC is investigating in terms of so called situations. The International Criminal Court was founded in 1998 based on the Rome Statute in order to prosecute perpetrators of mass atrocities like genocide, war crimes, crimes against humanity and aggression. Therefore only individuals can be tried by the ICC. The court usually steps only in if the concerned country is not able or willing to investigate a situation. Usually situations in state-parties or perpetrators of their nationality are subject to investigations by the ICC. But beyond that, due to special provisions the ICC might investigate even situations that occurred in states which did not ratify the Rome Statute. A possibility to intervene in domestic affairs is intensely discussed under international lawyers and scholars. Concurrently it unfolds a preventive effect on states and possible perpetrators. Not only are perpetrators being discouraged to commit such a crime because of lacking impunity. Moreover, states are encouraged to protect its citizens accordingly. Enhancing the rule of law is the according tool to increase a human rights situation domestically in order to prevent future mass atrocities. How the rule of law in the aftermath of conflicts can be established and maintained is disputed amongst practitioners and scholars. Therefore a possible model how to improve rule of law institutions in affected countries is being developed in this thesis in order to formulate strategies that need to be proved empirically. Nevertheless some trends of possible influences of the ICC on domestic rule of law institutions were observed. Therefore a case study of the investigation of the court in Uganda is presented in the thesis. It does not allow to draw absolute conclusions but helped to collect some evidence for further development of the hypotheses. The ICC has an influence on states though the Rome Statute which obliges the member-states to implement the elements of an offence (genocide, crimes against humanity and war crimes) into their legal systems. Furthermore the population is provided with information regarding the court and its rights through outreach programmes. They do not only demonstrate that a legal system can be fair but might beyond that empower individuals to demand for rule of law institutions and its implementation. This leads me to my final statement: Beyond a necessity to build rule of law institutions to decrease the possibility of mass atrocities there is also an imperative to make use of structures that promote the rule of law. Without its actual implementation (newly built) institutions are not worth the effort to build and improve them.

Curriculum Vitae

LENA MIRIAM MACKE

ZUR PERSON

Geboren am 3.8.1988 in Wien
Österreichische Staatsbürgerin

AUSBILDUNG

STUDIUM

- 2006-2011 Internationale Entwicklung, Universität Wien mit dem Schwerpunkt Internationales Recht, Friedens- und Konfliktforschung
- 2007-2010 Studium der Rechtswissenschaften, Universität Wien
- 2005 Studium der Klassischen Gitarre, Universität für Musik und Darstellende Kunst Wien

SCHULBILDUNG

- 1998-2006 Realgymnasium unter besonderer Berücksichtigung der musischen Ausbildung für Studierende der Musik, Wien (Matura mit Auszeichnung)

SPEZIELLE BERUFSERFAHRUNG

- 2010-2011 Praktikum im United Nations Office for Project Services (UNOPS), New York
- 2010 Volontariat in der Europe and Central Asia Division von Human Rights Watch, Wien
- 2010 Redaktionsassistentin bei der „Austrian Review of International and European Law“ (ARIEL)
- 2009 Volontariat in der Abteilung C2/4 des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend, in den Bereichen EU-Koordination, Entwicklungszusammenarbeit und Nachhaltigkeitspolitik.

WEITERE QUALIFIKATIONEN

WEITERBILDUNGEN

Sommeruniversitäten: Internationale Sommerakademien
Friedensforschungszentrum Burg Schläining 2008-2010; Summer School London School of Economics 2010
Studienreisen nach New York (UNO), Washington (Weltbank und IWF), Paris (UNESCO), Den Haag (ICC, ICTY), Brüssel (EU-Institutionen)

SPRACHKENNTNISSE

Deutsch in Wort und Schrift (Muttersprache)
Englisch in Wort und Schrift (International Legal English Certificate – ILEC (Level C1 Pass))
Französisch in Wort und Schrift (mehrmalige Austausch-Aufenthalte in Frankreich)