

Der Internationale Strafgerichtshof und die politische Assoziationsfreiheit

Strafe für Regelverletzer, Straffreiheit für verletzende Regeln?

Der Internationale Strafgerichtshof und die Realpolitik

Ein internationaler Strafgerichtshof tut not. Dies kann nur leugnen, wer sich blind stellt für politische Realitäten. Es würde eines solchen Strafgerichtshofs nur dann nicht bedürfen, wenn die nationalen Strafgerichte ihre humanitären Aufgaben lückenlos erfüllten. Er würde nicht gebraucht, wenn sichergestellt wäre, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wo und wann immer man ihrer Täter habhaft würde, einer funktionierenden nationalen Justiz überantwortet würden. Dass die Wirklichkeit selbst in gefestigten demokratischen Staaten noch weit hiervon entfernt ist, bedarf keines Beweises. Nationale Gerichte sind mit der Sühnung humanitärer Verbrechen schon deswegen überfordert, weil sie zur Parteilichkeit neigen oder sich dazu gedrängt fühlen. Sie sind entweder politisch nicht unabhängig genug, oder der Bewusstseinsstand der Richter ist zu sehr von nationalen Interessen geprägt, als dass ihre Neutralität in humanitären Fragen über allen Zweifel erhaben wäre. Die Existenz eines Internationalen Strafgerichtshofes ist insofern ein Meilenstein der Zivilisierung internationaler Politik.

Wenn dennoch auch in gefestigt erscheinenden Demokratien ein solcher Strafgerichtshof umstritten ist, dann hat dies vor allem realpolitische Gründe. Vor allem in den Vereinigten Staaten stößt er auf den realpolitischen Einwand, dass im Kampf gegen Staaten, Institutionen und Bewegungen, die elementare humanitäre Standards verletzen, nicht immer mit humanitär zweifelsfreien Methoden vorgegangen werden kann. Der Zweck, so die offen oder zumindest implizit vorgebrachte Kritik, heilige in solchem Kampf die Mittel. Gerade eine interventionsbereite Weltmacht, die moralisch hochstehenden Zwecken verpflichtet sei, müsse um so freiere Hand in der Wahl der politischen und notfalls militärischen Vorgehensweise haben. Um die Normen einer zivilisierten Welt durchzusetzen, bedürfe es daher der gelegentlichen Regelverletzung, der Verletzung sogar des geltenden Völkerrechts und der Inkaufnahme humanitärer Opfer.¹ Wenn Interventionsmächte befürchten müssten, dass ihr politisches und militärisches Personal von einem internationalen Strafgerichtshof hierfür zur Verantwortung gezogen wird, könnten sie realpolitisch in der Tat weniger wirkungsvoll agieren.

Dieses Argument wurde beispielhaft u.a. von Henry Kissinger formuliert, der vor einer Tyrannei der Tugendhaftigkeit durch den Internationalen Strafgerichtshof warnte. Dessen Richter, so sein Einwand, könnten eine Art moralischer Inquisition gegenüber realpolitisch agierenden Politikern und Militärs betreiben. Opfer von Militäreinsätzen, im

¹ Der Kosovo-Krieg war Beispiel für eine realpolitisch begründete Verletzung des Völkerrechts, der Krieg in Afghanistan eine völkerrechtlich sorgfältig abgesicherte Inkaufnahme humanitärer Opfer.

jüngeren Sprachgebrauch der NATO also so genannte Kollateralschäden, könnten so zu Opfern fahrlässiger Tötung werden, und wer hierfür politisch oder militärisch Verantwortung trüge, könnte demnach wegen humanitärer Verbrechen abgeurteilt werden. Selbst Regierungschefs, Minister und ranghohe Militärs rechtsstaatlicher Demokratien in Europa und den USA würden insofern vor einem solchen Strafgerichtshof nicht sicher erscheinen.

Ein solcher Einwand hat Gewicht, wenn man die Erfordernisse einer so genannten Realpolitik anerkennt. Er zeigt einen realen Widerspruch auf zwischen der Funktionsweise einer Politik, zu der es lange an realistischen Alternativen zu fehlen schien, und den moralischen Prinzipien, die der Aufgabenstellung des Internationalen Strafgerichtshofs zugrunde liegen. Diesen Widerspruch kann ein solcher Gerichtshof nicht aus eigener Kraft lösen, auch wenn ihm formal eine weitgehende politische Unabhängigkeit zugestanden ist. Von ihm ist nicht zu erwarten, dass er einen eigenmächtigen moralischen Rigorismus entwickelt und damit von sich aus die moralischen Maßstäbe der Politik grundlegend zu verändern sucht. Er selbst hat seine Existenz einem bestimmten politischen Bewusstseinsstand zu verdanken, und an diesen Bewusstseinsstand bleibt er gebunden. Er muss Anschluss an das herrschende politische Meinungsspektrum halten, und er kann daher auch moralisch immer nur um eine Nuance fortschrittlicher sein als die Staatengemeinschaft, die ihn geschaffen hat.

Der Internationale Strafgerichtshof kann zudem nur über Fälle Recht sprechen, die sich in realen politischen Zusammenhängen ereignet haben, und er muss in seinen Entscheidungen auch realpolitische Abwägungen würdigen. Er wird daher seine Aufgabe nicht darin suchen, die realpolitische fahrlässige Tötung abzuurteilen und erst recht nicht die politische Komplizenschaft mit derselben, sondern allenfalls das auch realpolitisch nicht entschuld bare Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Verbrechen kann zudem immer nur sein, was nach herrschender Auffassung nicht als Kriegshandlung gilt. Auch darüber aber, was Kriegshandlung ist und was nicht, muss ein solcher Strafgerichtshof letztlich nach realpolitischen Kriterien befinden. Sobald ein Staat eine militärische Intervention als Krieg definiert und andere Staaten ihm darin folgen, ist eine Festlegung getroffen, über die sich auch diese Institution schwerlich hinwegsetzen kann. Die Definitionsmacht darüber, was Kriegshandlung ist und was nicht, liegt nicht bei diesem Gericht, sondern sie liegt bei den politisch einflussreichen Staaten selbst. Auch deswegen haben deren Staatsführungen und deren politisches und militärisches Personal die Urteile eines Internationalen Strafgerichtshofs am wenigsten zu fürchten.

Eine solche realpolitische Ausrichtung hat indes einen hohen moralischen Preis. Sie zwingt den Internationalen Strafgerichtshof dazu, in der Staatengemeinschaft vorherrschende Interessen als realpolitische Notwendigkeit anzuerkennen, ohne diese Interessen ihrerseits moralisch auf den Prüfstand zu stellen. Sie zwingt auch zur Anerkennung all jener völkerrechtlich kodifizierten oder nur informell anerkannten Regeln, die diese Interessen wahren helfen.

Zu den herausragenden Motiven der Realpolitik aber gehört immer die Wahrung der bestehenden Staatenordnung. Die Gemeinschaft der Staaten, die den Internationalen Strafgerichtshof geschaffen hat, will einen Status quo erhalten, der ihre eigene Existenz

nach Möglichkeit garantiert. Daraus ergibt sich eine Unterscheidung in legitime politische Anliegen, die diesem Status quo dienen, und illegitime Anliegen, die gegensätzliche Ziele verfolgen. Dies aber schafft ein weitgehendes moralisches und damit auch juristisches Präjudiz. Es ist ein Präjudiz zugunsten einer Politik, die bestehende Staatsgrenzen und bestehende Staaten verteidigt, und zwar umso entschiedener, je mächtiger diese Staaten sind. Es ist ein Präjudiz gegen Bestrebungen, Staatsgrenzen zu ändern, Staaten also territorial neu abzugrenzen oder gar neue Staaten zu gründen. Es ist ein Präjudiz gegen Separatismus, und auch ein Präjudiz dagegen, historisches Unrecht anzuerkennen, das sich in der Willkür bestehender Staatsgrenzen manifestiert. Dem Internationalen Strafgerichtshof wird damit u.a. das verbreitete Vorurteil aufgedrängt, dass ein gewaltsamer Kampf gegen bestehende Staatsgrenzen unmoralisch, deren gewaltsame militärische Verteidigung aber moralisch ist. Ihm wird nahegelegt, dass gewaltsamer Separatismus illegitimer Terror, der gewaltsame Kampf gegen denselben aber legitimer Einsatz des staatlichen Gewaltmonopols ist, auch wenn solche Unterscheidung in legitime und illegitime Interessen allenfalls realpolitisch begründet ist.

Wann immer aber ein Staat das realpolitische Recht zur Verletzung humanitärer Regeln in Anspruch nimmt, reklamieren dessen Gegner, also andere Staaten, aber auch separatistische, extremistische und terroristische Bewegungen, das gleiche Recht für sich. Dennoch kann der Internationale Strafgerichtshof kein Recht sprechen, dass auch solchen Bewegungen das realpolitische Recht zur Gewaltanwendung konzidiert.² Er wird, auch wenn eine unparteiliche Moral die humanitären Verfehlungen beispielsweise von Staatsführungen und separatistischen Bewegungen gleichrangig behandeln müsste, allenfalls den separatistischen Terror aburteilen, nicht aber die als Notwehr oder gar als Krieg definierte Gewaltanwendung politisch und militärisch gewichtiger Staaten. Ihren Amtsträgern wird gegebenenfalls zugute gehalten, dass sie nach geltenden Regeln handeln, auch wenn es die ungeschriebenen, ad hoc definierten Regeln der Realpolitik sind.

Der Internationale Strafgerichtshof wird insofern immer nur die Regelverletzter bestrafen, nicht aber die Hüter und Urheber der verletzenden Regel. Die Frage, ob die Regeln ihrerseits humanitäre Normen verletzen, bleibt ungestellt, und ebenso die Frage, wer diese Regeln zu verantworten hat. So wird ignoriert, dass das viel größere Verbrechen gegen die Menschlichkeit in der Regel selbst liegen kann und nicht im Verstoß gegen dieselbe.

Der Internationale Strafgerichtshof kann hieran aus eigener Kraft nichts ändern. Es entspricht dem Selbstverständnis und der Aufgabenstellung eines Gerichts, Recht im Rahmen anerkannter Regeln zu sprechen, nicht aber über die Regeln selbst und damit die Regelsetzer zu urteilen. Wo aber die Regeln zu unvollkommen sind, wo insbesondere das Recht auf allzu fragwürdigen moralischen Grundlagen beruht, wird plausible, konsistente Rechtsprechung zu einer unlösbaren Aufgabe. Eine vollends klare moralische Grundlage hätte die Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofs erst in einer Welt, in der

² Dies kann der Internationale Strafgerichtshof allenfalls dann tun, wenn die realpolitischen Gegebenheiten sich ohne sein Zutun verändern, wenn also beispielsweise eine separatistische Bewegung sich gegen ein staatliches Gewaltmonopol durchsetzt. Der Vorrang realpolitischer Erfordernisse über humanitäre Regeln wird dann aber im Zweifelsfall beiden Konfliktparteien zugestanden. An Beispielen wie dem Jugoslawienkonflikt zeigt sich allerdings auch, zu welchen unvorhersehbaren moralischen Wendungen Realpolitik fähig ist. (S. hierzu auch B. Wehner, Prämierung des Friedens, Wiesbaden 1999).

Gewalt für niemanden mehr legitimes Mittel des politischen Kampfes wäre und damit auch realpolitisch nicht mehr entschuldbar.

Dass die Welt vorerst nicht so ist, gibt jenen Realpolitikern Recht, die einen Internationalen Strafgerichtshof zumindest für verfrüht halten. Sie haben aber Recht aus einem falschen Grund. Sie haben nicht deshalb Recht, weil ein Internationaler Strafgerichtshof die realpolitischen Möglichkeiten zu sehr einengte. Recht haben sie vielmehr insofern, als noch keine moralisch konsistenten Regeln geschaffen sind, die dieser Strafgerichtshof plausibel anwenden könnte. Recht haben sie auch mit der Unterstellung, dass es ohne solche Regeln keine plausible Alternative zu friedenspolitischen Ad-hoc-Maßnahmen gibt, zu einer Realpolitik also mit all ihren Versuchungen zum eigennützigen Missbrauch.

Politische Assoziationsfreiheit - eine neue Perspektive für das Völkerrecht

Was aber wären die besseren politischen, insbesondere völkerrechtlichen Regeln, deren Verletzung ein Internationaler Strafgerichtshof reineren Gewissens aburteilen könnten? Wie könnten diese Regeln, die geschriebenen und die ungeschriebenen, so weiterentwickelt werden, dass nicht deren Verletzung in manchen Fällen legitimer erscheint als deren Befolgung? Sind solche Regeln überhaupt vorstellbar? Oder bleibt durchsetzungsfähige Politik nicht letzten Endes doch immer zu einem gewissen Grade Realpolitik, die sich selbst ihre humanitären, oft am Einzelfall zu entwickelnden Standards schaffen muss?

Wahr ist, dass die Regeln, deren Gültigkeit ein Internationaler Strafgerichtshof zu unterstellen hat, einen letztgültigen Stand nie erreichen werden. Dennoch könnten diese Regeln mit einem einzigen, wenngleich kühnen Schritt eine viel höhere moralische Integrität erreichen, als es bisher der Fall ist. Die Staatengemeinschaft müsste sich zu diesem Zweck nur ein vergleichsweise einfaches und plausibles politisches Prinzip zu eigen machen. Sie müsste sich zum Prinzip der politischen Assoziationsfreiheit bekennen.³

Die politische Assoziationsfreiheit ist, obwohl ein uneingeschränktes Bekenntnis zu ihr bisher kaum je gewagt wurde, eine der elementarsten Freiheiten von Staatsbürgern. Sie ist nicht weniger elementar als etwa die Grundrechte, die in der deutschen Verfassung kodifiziert sind, und sie auch Teil eines wohlverstandenen Rechtes auf "Streben nach Glück". Dass sie dennoch in die Verfassungen bestehender Staaten bisher keinen Eingang gefunden hat, hat vielerlei Gründe. Es hat damit zu tun, dass politische Assoziationsfreiheit auch die Freiheit ist, bestehende Staaten und ihre Staatsgrenzen in Frage zu stellen. Es hat damit zu tun, dass diese Freiheit die institutionalisierten Interessen dieser Staaten verletzt. Es hat sicher auch damit zu tun, dass die Staatengemeinschaft nicht wusste, wie

³ Die politische Assoziationsfreiheit ist die Freiheit von Bürgern, eine staatliche oder staatenähnliche Gemeinschaft in einem selbst bestimmten Mitgliederkreis zu bilden. Es kann die Freiheit sein, einen gemeinsamen herkömmlichen Staat zu betreiben. Es kann aber auch die Freiheit sein, sich in einem abgegrenzten staatlichen Funktionsbereich, einer Staatssparte also, zusammenzufinden. Der Mitgliederkreis einer solchen Staatssparte kann derselbe sein wie derjenige eines herkömmlichen Staates, aber er kann auch enger oder weiter abgegrenzt sein.

Die politische Assoziationsfreiheit schließt im übrigen notwendigerweise die Freiheit zur politischen Dissoziation und damit u.a. zur Sezession ein. Zu einer Definition des Begriffs s. auch B. Wehner, Die andere Demokratie, Kap. III ff.

politische Assoziationsfreiheit implementiert, in welchen Verfahren also diese Freiheit geltend gemacht werden könnte. Zu tun hat es aber auch damit, dass das politische Bewusstsein sich diese Freiheitsdimension noch ungenügend erschlossen hatte, als die bestehenden Staaten entstanden und die bestehenden Verfassungen geschrieben wurden. Die Ära des demokratischen Nationalstaats war nicht und ist nicht die Ära der politischen Assoziationsfreiheit.

Grundrechte stehen über den politischen Institutionen. Darüber gibt es zumindest einen abstrakten moralischen und politischen Konsens, der allen modernen Verfassungen zugrunde liegt. Parlamente, Regierungen und Parteien verdanken ihre Existenz dem Umstand, dass sie den Vorrang der Grundrechte zumindest formal anerkennen. Wenn ein Widerspruch entstände zwischen der institutionellen Verfassungswirklichkeit und der moralischen, wenn sich also herausstellen würde, dass die politische Ordnung den Grundrechten im Weg steht, dann müsste die politische Ordnung weichen, nicht aber die Grundrechte. Über diese Hierarchie der Werte lässt das vorherrschende Verfassungsverständnis und lässt auch die neuere politische Theorie keinen Zweifel.

Was aber zu tun ist, wenn bestehende Verfassungen ein wichtiges Grundrecht außer Acht gelassen haben, ergibt sich ebenso klar aus dem Geist demokratischer Verfassungen und damit aus dem ursprünglichsten demokratischen Verfassungskonsens. Auch dem unterschlagenen Grundrecht gebührt höchster Verfassungsrang. Ihm gebührt dieser Rang auch dann, wenn das Grundrecht mit der institutionellen Verfassungswirklichkeit, mit den realen politischen Institutionen also, dem Parlament, der Regierung, den Parteien und dem Staat als solchem schwer vereinbar erscheint. Dieses Grundrecht hätte damit auch einen höheren Rang als bestehende Staatsgrenzen und andere historisch gewachsene politische Realitäten. Auch jede Berufung auf die Geschichte hätte zurückzustehen hinter der Berufung auf solches versäumte Grundrecht.

Das Recht auf politische Assoziationsfreiheit ist ein solches von den Verfassungen und dem politischen Denken außer Acht gelassenes Grundrecht. Es ist das Recht, sich als Bürger in gegenwärtigen und künftigen politischen Gemeinschaften frei und neu zu assoziieren und zu dissoziieren, statt bestehende Gemeinschaften nur mit Rücksicht auf ihre Geschichte, ihre Institutionen und ihre Verfassungen zu bewahren. Es ist die Freiheit, politische Gemeinsamkeiten fruchtbar zu machen, aber auch die Freiheit, politisch Trennendes zum Anlass für reale politische Trennungen zu nehmen. Assoziationsfreiheit ist damit die Freiheit zur eigenmächtigen Gestaltung der politischen Landkarte, und nicht zuletzt dadurch wird sie auch zur Freiheit, sich neue politische Sinnerlebnisse zu erschließen.

Wenn diese elementare Freiheit den formalen, auch völkerrechtlich relevanten Status eines anerkannten Grundrechts erhalte, dann würde damit natürlich auch das Streiten für diese Freiheit auf ganz neue Weise legitimiert. Es würde legitimer werden als jede staatliche Gewalt, die sich eben dieser Freiheit in den Weg stellt. Der Kampf für die politische Assoziationsfreiheit würde zum Kampf für ein höchstrangiges politisches Ziel, höherrangig allemal als ein dagegen gerichteter Existenzkampf bestehender Staaten und Institutionen. Wenn vollständige Assoziationsfreiheit herrschte, wäre damit die Unterscheidung zwischen legitimer und illegitimer Gewalt, zwischen legitimen und

illegitimen Verstößen gegen humanitäre Prinzipien auf eine neue Grundlage gestellt. Es wäre eine ganz andere, vor allem moralisch viel plausiblere Unterscheidung, als sie der herkömmlichen Realpolitik zugrunde liegt. Auch ein Internationaler Strafgerichtshof käme dann nicht umhin, sich solche neuartigen Legitimitätskriterien zu eigen zu machen. Auch er müsste in seinen Entscheidungen dem Grundrecht der politischen Assoziationsfreiheit höchste Priorität einräumen.

Natürlich würde die Anerkennung der Assoziationsfreiheit nicht von sich aus politische Probleme lösen, sondern zunächst einmal neuartige politische Herausforderungen schaffen. Es sind aber Herausforderungen, die friedlich lösbar sind. Sie werden zumindest lösbar, wenn nicht nur die Assoziationsfreiheit als abstraktes Recht proklamiert ist, sondern wenn auch Regeln entwickelt werden, nach denen diese Freiheit zu implementieren ist, Regeln also, nach denen beispielsweise Staatsgrenzen neu zu bestimmen, Staaten und Staatssparten neu zu gründen und deren Mitgliederkreise neu zu bestimmen wären.⁴

Wenn solche freiheitserweiternden Regeln geschaffen würden, dann gäbe es für Verstöße hiergegen keine plausiblen realpolitischen Begründungen mehr. Auch wenn hochrangige Politiker solche Verstöße begingen, wenn sie sich dabei insbesondere staatlicher Gewalt bedienten und humanitäre Opfer in Kauf nähmen, würden sie sich damit vor einem Internationalen Strafgerichtshof schuldig machen. Sie wären allemal schuldiger als etwa ein Separatist, der sich gegen diese Freiheitseinschränkung militant zur Wehr setzt.

Das Bekenntnis zur politischen Assoziationsfreiheit würde aber zugleich klarstellen, wo die Grenzen legitimen Widerstands gegen eine etablierte Staatsgewalt lägen. Diese Grenzen wären überschritten, sobald dieser Widerstand selbst politische Ziele hat, die mit dem Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit unvereinbar sind. Widerstandsbewegungen beispielsweise, die nur neue starre Staatsgrenzen und starre institutionelle Strukturen schaffen, die ihrerseits Minderheitenrechte ungenügend respektieren und womöglich Vergeltung für erlittenes politisches Unrecht üben wollten, würden die zu schaffenden Legitimitätskriterien nicht erfüllen. Wer solche Art Widerstand leistet und dabei humanitäre Regeln verletzt, würde sich damit ebenso vor dem Internationalen Strafgerichtshof schuldig machen wie Politiker, die zu solchem Widerstand Anlass geben. Wo weder der Staat noch der Widerstand gegen denselben vom Gedanken der politischen Assoziationsfreiheit beseelt wäre, könnte also eine illegitime Staatsgewalt auf einen gleichermaßen illegitimen gewaltsamen Widerstand stoßen. Außenstehenden Staaten oder Staatenbündnissen, die ihre eigene moralische Integrität bewahren wollen, stünde es in solchen Fällen nicht an, zugunsten einer solchen illegitimen Konfliktpartei zu intervenieren.

Zur Realisierung des Grundrechts auf politische Assoziationsfreiheit ist es natürlich ein weiter Weg, und die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs ist ein eher untergeordneter Anlass, dieses Grundrecht ins Bewusstsein zu rufen. Um eine weitestgehende politische Assoziationsfreiheit zu realisieren, bedürfte es zuerst eines

⁴ Regeln zur Implementierung politischer Assoziationsfreiheit sind u.a. skizziert in B. Wehner, *Die andere Demokratie*, Wiesbaden 2002, ders. *Die Logik der zwischenstaatlichen Beziehungen*, www.reformforum-neopolis.de, und ders., *Prämierung des Friedens*, Wiesbaden 1999.

veränderten politischen Bewusstseins, und es bedürfte in der Folge auch einer Erneuerung der politischen Verfahren. Nicht nur das bestehende staatliche Institutionengefüge, die bestehenden Verfassungen und das bestehende Völkerrecht müssten grundlegend umgestaltet werden. Es bedürfte auch neuartiger zwischenstaatlicher Institutionen, die nicht nur strafrechtlich über die Einhaltung der politischen Assoziationsfreiheit wachen. Es bedürfte beispielsweise eines supranationalen Verfassungsrats, der darüber urteilt, ob bestehende oder geplante Verfassungen der politischen Assoziationsfreiheit genüge tun, und es bedürfte auch eines supranationalen Verfassungsgerichts. Erst wenn solche Verfahren zur Implementierung der politischen Assoziationsfreiheit geschaffen wären, könnte wirklich mit der nötigen juristischen Klarheit zwischen legitimer und illegitimer politischer Gewalt unterschieden werden. Der unerlässliche erste Schritt wäre aber auf jeden Fall ein weitreichendes Bekenntnis der Staatengemeinschaft zur politischen Assoziationsfreiheit. Dies wäre die Grundlage für die Entwicklung eines wahrhaft konsistenten Völkerrechts, und es wäre damit auch Grundlage für eine moralisch fundiertere Friedenspolitik, als sie in der Vergangenheit möglich schien.

Solange dieser Schritt nicht getan ist, bleibt es dabei, dass die so genannte Realpolitik das Maß des Möglichen setzt. Einstweilen muss, wer eine verwehrte politische Assoziationsfreiheit militant einfordert, damit rechnen, solcher Realpolitik zum Opfer zu fallen. Er muss darauf gefasst sein, hierfür moralisch diskreditiert und äußerstenfalls von einem Internationalen Strafgerichtshof als Regelverletzer abgeurteilt zu werden, während der freiheitsberaubende Charakter der politischen Regeln strafrechtlich ohne Konsequenzen bleibt.

Freiheitsansprüche und politische Vergangenheitsbewältigung

Das politische Bewusstsein ist stark von der politischen Vergangenheit geprägt, von einem kollektiven Gedächtnis, in dem vielerlei historische Ereignisse, Geschichtsdeutungen und politische Mythen bis hin zur politischen Straf- und Rachsucht fortwirken. Die Geschichte der Staaten, der Nationen, der Ethnien und der Konfessionen ist in den meisten Fällen auch eine Geschichte erlittener und verübter Intoleranz, von Unterdrückung und Vertreibung, von ethnischen Säuberungen, von Terror, Kriegen und Bürgerkriegen. Der politische Freiheitsanspruch wird daher oft vorrangig als Anspruch auf Korrektur solchen Unrechts gedeutet. Schlimmstenfalls manifestiert er sich in territorialen Ansprüchen, die ihrerseits nur mit neuem Unrecht, mit neuer politischer Intoleranz, Unterdrückung, Vertreibung, Terror oder auch Krieg durchsetzbar wären. Auch solche Ansprüche leben im politischen Erinnern fort, und auch vor diesem Hintergrund müssen Regeln zur künftigen friedlichen Implementierung politischer Assoziationsfreiheit gefunden werden.

Natürlich wäre es utopisch, das politische Unrecht der Geschichte umfassend korrigieren zu wollen, und ebenso utopisch wäre es, solches Unrecht aus dem kollektiven Bewusstsein zu tilgen. Die Erinnerung hieran ist legitim, auch wenn sie ebenso vieldeutig, so widersprüchlich und vorurteilsbelastet ist wie die Interessen der beteiligten Konfliktparteien. Dennoch kann die politische Assoziationsfreiheit nur dann und nur dort in vollem Umfang realisiert werden, wo zugleich die Auseinandersetzung um historisches Unrecht ein geregelteres Ende findet. Dem Unrecht muss zugestanden werden, dass es in

Erinnerung fortwirkt, aber es darf dennoch nicht die Ansprüche an die künftige Freiheit, auch und gerade die politische Assoziationsfreiheit, prägen. Gelingen kann aber ein derart gelassener Umgang mit historischem Unrecht nur, wenn die Gültigkeit von zweierlei Prinzipien allgemein anerkannt wird. Es ist zum einen das Prinzip der Verjährung, zum anderen das Prinzip der Entschädigung.

Auch historisches Unrecht verjährt. Humanitäre Verbrechen verjähren, Unterdrückung und Vertreibung verjähren, selbst Kriegs- und Bürgerkriegsschuld verjährt. Dieses Prinzip ist nicht strittig. Um so strittiger ist aber, wann die Verjährung wirklich Geltung erlangt, wie lange also einem anderen Staat, einer Nation, einer Ethnie, einer Religion oder Konfession solches Unrecht vorgehalten und damit der Anspruch auf Tilgung des Unrechts aufrechterhalten werden kann. Es sind natürlich mindestens Jahrzehnte. Es mögen auch ein oder mehrere Jahrhunderte sein. Es mag auch sein, dass die Fristen hierfür nicht pauschal zu bemessen sind. Es mag sein, dass die moralisch angemessene Frist in manchen Fällen mindestens ein Jahrhundert, in anderen ein paar Jahrzehnte sind. Eine endliche Frist hierfür gibt es aber in jedem Fall, und sie ist in jedem Fall kürzer als die kollektive Erinnerung.⁵

Für den Umgang mit solchem Unrecht ist letztlich aber entscheidend, dass zwischen moralischer und politischer Verjährung eine pragmatische Unterscheidung getroffen wird. Solange noch der moralische Anspruch besteht, solches Unrecht zu korrigieren, kann dies den Anspruch auf politische Assoziationsfreiheit erheblich verkomplizieren. Wo dagegen das Unrecht zwar moralisch erinnert, aber hieraus keine politischen Ansprüche mehr hergeleitet werden, lässt sich mit den Herausforderungen der politischen Assoziationsfreiheit viel unbefangener umgehen. Die völkerrechtliche Anerkennung einer Verjährungsfrist für politisches Unrecht wäre daher eine wichtige Voraussetzung, um die politische Freiheit endlich umfassender, also auch im Sinne einer möglichst uneingeschränkten Assoziationsfreiheit zu definieren. Wirksam werden kann eine solche Verjährung indes nur in Friedenszeiten, nicht aber in Zeiten von Terror, Krieg und Bürgerkrieg. Jede gewaltsame Konfliktaustragung nämlich verschiebt die moralische und damit auch die politische Verjährung in eine unbestimmbare Zukunft. Sie ist Aufschub für das Verzeihen, und sie ist es damit auch für die Verwirklichung nachhaltiger Konfliktlösungen.

Ansprüche leben oft länger als die institutionellen Anspruchsadressaten, als Staaten beispielsweise und auch als deren anerkannte Rechtsnachfolger. Oft sind die politisch Verantwortlichen, die Personen und auch die Institutionen, an die sich politische Ansprüche noch legitimerweise richten ließen, schon verschwunden, aber es bleibt eine diffuse moralische Entrüstung, eine schwelende Feindseligkeit oder Hass beispielsweise

⁵ Ein Beispiel dafür, wie lange die kollektive Erinnerung lebendig bleiben und die Anspruchshaltung prägen kann, geben noch immer die nordirischen Protestanten. Dass sie den Jahrestag ihres Sieges über die Katholiken noch nach mehr als drei Jahrhunderten förmlich feiern, ist auch ein politisches Signal, dass sie die - einstmals militärisch durchgesetzten - Ansprüche nicht aufzugeben gedenken. Sie wollen nicht, dass die Frage der politischen Assoziationsfreiheit zu ihren Lasten gelöst wird, aber politisch wie moralisch bleibt diese Frage natürlich dennoch offen.

Zu einer historischen Altlast kann eines Tages übrigens auch die europäische Integration in ihrer derzeitigen, die politische Assoziationsfreiheit einschränkenden Form werden. Dieser Integrationsprozess müsste dann erst einmal moralisch und politisch verjähren, bevor die Frage der freien politischen Assoziation auch für Europa als ganzes unbelastet wieder aufgegriffen werden kann.

gegen anonyme ethnische oder konfessionelle Gruppen. Eine formelle, völkerrechtlich geklärte Verjährung könnte in solchen Fällen zumindest ein hilfreicher Impuls für die politische Bewusstseinsbildung sein, ein Signal nämlich, dass die politische Assoziationsfreiheit weitreichendere Lösungen verspricht als ein entrüstetes Beharren auf Restitution und Vergeltung.

Natürlich gibt es immer wieder Fälle, in denen die Ereignisse zu jung, die Erinnerung zu frisch und auch die Interessenlage zu unentwirrbar ist, als dass man politisch auf eine formelle Verjährung setzen könnte. Dies vor allem sind die Fälle, in denen sich historisches Unrecht nicht korrigieren ließe, ohne dass gleichzeitig neues Unrecht geschaffen würde. Auch eine erweiterte politische Assoziationsfreiheit wäre für sich genommen keine Gewähr dafür, solches Unrecht auf friedliche Weise ausräumen zu können.

In manchen solchen Fällen mag langes Abwarten helfen. Es mag hilfreich sein, auf ein Heilen der historischen Wunden und ein allmähliches, auch emotionales Verblässen der Feindseligkeiten zu setzen, wie es im Nachkriegseuropa letzten Endes der Fall war, wo nach etwa einem halben Jahrhundert das meiste Unrecht politisch und moralisch verjährt schien und sich ein geschichtlich kaum mehr belastetes politisches Bewusstsein entwickelt hatte. Das Warten auf die stillschweigende Verjährung kann aber auch bedeuten, sich auf schwelende Konflikte und damit auf Gefahren wie Terror, Krieg und Bürgerkrieg einzulassen, lange bevor ein vernunftgeprägter Umgang mit dem historischen Unrecht absehbar ist. Wo die politische Vorgeschichte ein friedliches, regelkonformes Zusammenleben unmöglich macht, kann daher nur entschlossenes politisches Handeln helfen. Nach herkömmlichem Politikverständnis hilft dann nur die auf den Einzelfall zugeschnittene, ad hoc konzipierte Realpolitik, die auch die Optionen von militärischer Intervention, Okkupation und die Bildung von Protektoraten einschließt.

Eine Alternative zu solcher Art Realpolitik ist das Prinzip der Entschädigung. Dieses Prinzip ist für sich genommen kein Novum, aber in der Vergangenheit sind Entschädigungen überwiegend im Nachhinein geleistet worden, zumeist als Oktroy von Siegermächten, als formelle Reparationszahlungen vor allem, wie sie beispielsweise Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg auferlegt wurden, oder auch als informelle Zahlungen, wie Deutschland sie nach dem Zweiten Weltkrieg lange als stillschweigender Zahlmeisters des europäischen Integrationsprozesses geleistet hat. Eine friedenspolitisch viel bedeutsamere Rolle könnten dagegen Entschädigungen spielen, die nicht im Nachhinein Kriegslasten gerechter verteilen, sondern militanten Konflikten durch gerechte, auch historische Schuldkonten entschärfende Lastenverteilung vorbeugen.

Auch Politik, die moralische Schuld durch materielle Entschädigungen tilgen hilft, darf natürlich keine ad hoc praktizierte Realpolitik sein. Sie darf vor allem nicht mit verschiedenerlei und auch nicht mit unberechenbarem Maß messen. Sie bedarf daher ungefährer Regeln, die ein Minimum an friedenspolitischer Verlässlichkeit schaffen. Sie bedarf nicht unbedingt bindender Festlegungen, die eventuelle Entschädigungsansprüche für Konfliktparteien ausrechenbar machen, aber sie bedarf doch zumindest einer gewissen Verlässlichkeit des Verfahrens. Ein möglicher Weg, solches Mindestmaß an Verlässlichkeit zu schaffen, wäre die Einrichtung einer politisch unabhängigen, spezialisierten

Schiedsinstanz, die ausschließlich für derartige Konflikt- und Entschädigungsfälle zuständig wäre. Eine solche Instanz böte Gewähr genug dafür, dass ihre Ermessensspielräume auf moralisch konsistente und insofern doch auch vorhersehbare Weise genutzt werden.

Es gibt natürlich Konflikte, die moralisch nie zu verjähren und die auch durch eine noch so hohe Entschädigungsbereitschaft nicht politisch lösbar scheinen. Dies können Konflikte sein, in denen es nicht um begründbare Interessen geht, sondern um Eigennutz und Intoleranz oder auch um das Ausleben militanter Instinkte und insofern um die Auswirkungen genetischer Defizite. Es können auch Konflikte sein, deren historische und moralische Komplexität alle friedenspolitische Vernunft zu überfordern scheint. Der Nahostkonflikt ist ein extremes Beispiel, das zeigt, wie lange die Verjährung historischer Schuld auf sich warten lassen kann, wie sie mit jeder neuen Gewaltanwendung auf eine unabsehbare Zukunft verschoben wird und wie Entschädigungslösungen damit zunehmend schwerer vorstellbar werden. Der Nahostkonflikt ist aber auch ein Beispiel dafür, wie hilfreich gerade in komplexen Entschädigungsfällen die Rolle einer politisch unabhängigen Schiedsinstanz sein könnte. Solche Instanz würde nämlich um so wichtiger, je mehr Parteien an einer möglichen Entschädigungslösung beteiligt sind. Zu beteiligen aber sind all jene Staaten, denen ein Teil der historischen, moralisch noch nicht verjährten Schuld an einem Konflikt zufällt. Für den Nahostkonflikt bedeutet dies, dass eine unabhängige Schiedsinstanz vor allem die USA und europäische Staaten in eine Entschädigungsregelung einzubeziehen hätte. Nur mit deren engagierter materieller Hilfe wäre es vorstellbar, auch dort je einen politischen Schlussstrich unter historisches Unrecht ziehen zu können.⁶

Wahr ist, dass auch die Prinzipien der Verjährung und der Entschädigung und auch das Prinzip der politischen Assoziationsfreiheit nicht überall ewigen Frieden bringen und der politischen Gewalt ein Ende bereiten würde. Auch Straftaten, wie der Internationale Strafgerichtshof sie aburteilen soll, wären durch Regeln der politischen Verjährung, durch Verfahren der materiellen Entschädigung und eine Ausweitung der politischen Assoziationsfreiheit nicht aus der Welt. Je mehr Konflikte aber durch Verjährung und Entschädigung lösbar würden und je mehr politische Assoziationsfreiheit den Bürgern von der Staatengemeinschaft gewährt würde, desto leichter würde illegitime von legitimer Gewalt unterscheidbar werden, und desto präziser würde auch ein Internationaler Gerichtshof Urteile fällen können. Insofern könnten die vorhersehbaren Nöte, in die der Internationale Gerichtshof in der Welt der herrschenden Realpolitik gerät, zum Katalysator für eine viel weiterreichende Revision internationaler Friedenspolitik werden. Der Internationale Gerichtshof wird jedenfalls kein konsistentes Recht sprechen können, solange nicht die Grundlage für eine moralisch konsistentere Friedenspolitik geschaffen ist.

08 / 02

⁶ Probleme der Adressierung und der langfristigen Ausgestaltung einer materiellen Entschädigung sind - speziell auf den Fall Kosovo bezogen - erörtert in B. Wehner, Prämierung des Friedens, Wiesbaden 1999. Das dort dargestellte Entschädigungskonzept schließt auch den Umgang mit konträren territorialen Ansprüchen ein.