

Der UN-Sicherheitsrat und das Strafrecht

Heike Krieger

Die Rechtsentwicklungen, die durch den 11. September 2001 ausgelöst worden sind, haben nachhaltige Spuren in der Völkerrechtsordnung hinterlassen. Die schwerwiegenden Eingriffe in Rechte Einzelner haben zu einem Perspektivwechsel in der Analyse der Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats geführt. Neben die herkömmliche völkerrechtliche Analyse ist eine verfassungsrechtlich informierte Betrachtung getreten. Hier fügt die von Ulrich Siebert betreute Freiburger Dissertation ›Sicherheitsrat und Strafrecht‹ von **Julia Macke** die strafrechtliche Sichtweise hinzu.

Ausgangspunkt der Arbeit ist die Zuordnung nicht nur der Sicherheitsratsresolutionen mit legislativem Charakter, 1373(2001) und 1540(2004), sondern auch der gezielten Individualsanktionen zum Strafrecht. Aus dieser Einordnung ergibt sich die Unterteilung der Arbeit in zwei große Themenbereiche: Während die Autorin in einem ersten Komplex die Praxis des Sicherheitsrats analysiert, untersucht sie in einem zweiten Teil die demokratische Legitimation der UN ebenso wie Reformvorschläge, die die wahrgenommenen Legitimationsdefizite ausgleichen sollen. Dabei ordnet Macke die legislativen Resolutionen als ›Richtlinienresolutionen‹ ein, mit denen der Sicherheitsrat eine Anweisungskompetenz im Strafrecht in Anspruch nehme. Auch bei den gezielten Individualsanktionen übe der Sicherheitsrat eine unmittelbare strafrechtliche Rechtssetzungskompetenz aus, weil es sich wegen der schwerwiegenden Rechtsgutseinbußen um strafende Sanktionen handle, denen ein abstrakt-genereller Normgehalt mit Gesetzesqualität zukomme. Angesichts der Umsetzungspflichten eins zu eins seien diese Resolutionen Instrumente direkter Rechtssetzung.

Auch wenn man wie die Autorin eine völkerrechtliche Maßnahme anhand eines Vergleichs mit nationalen Rechtsfiguren beurteilt, muss man die strafrechtliche Einordnung nicht teilen. So ist im deutschen Recht die schwerwiegendste Rechtsgutseinbuße nur bei präventiv-polizeilichen Handeln als Folge des finalen Rettungsschusses zulässig, keinesfalls aber als Strafe. Stellt man jedoch – wie im nationalen Recht bei doppelfunktionalen Maßnahmen – auf Zielsetzung und Schwerpunkt ab, dürften die Maßnahmen des Sicherheitsrats darauf gerichtet sein, eine internationale Krisensituation, also eine Gefahr, abzuwenden. Er handelt damit präventiv.

Macke stellt fest, dass der Sicherheitsrat weder die Kompetenz zum Erlass legislativer oder judikativer Maßnahmen im Strafrecht habe noch bei ab-

strakten Phänomenen von einer Friedensbedrohung ausgehen dürfe. Zudem dürften keine Maßnahmen gegen nichtstaatliche Akteure verhängt werden. Dabei sieht die Verfasserin durchaus die Möglichkeit einer dynamischen Auslegung der Charta, verneint aber das Vorliegen einer nachfolgenden Praxis. Hier mag man ihr für die legislativen Resolutionen, bei denen die Kompetenz des Sicherheitsrats in der Staatspraxis umstritten ist, zustimmen. Bei den gezielten Individualsanktionen weist die Staatenpraxis allerdings in eine andere Richtung, kritisieren die Staaten und gerichtlichen Institutionen doch in erster Linie die menschenrechtswidrige Ausgestaltung des Verfahrens und nicht fehlende Kompetenzen. Einen gegenteiligen Nachweis mittels Analyse von Primärquellen führt die Arbeit nicht.

Im zweiten Teil fordert die Autorin die UN angesichts ihres Handelns ohne ausreichende Kompetenzgrundlage stärker demokratisch zu legitimieren. Die Verfasserin referiert die Diskussion über die üblichen Reformvorschläge: die Neugestaltung des Sicherheitsrats, die Einführung einer parlamentarischen Versammlung oder eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft. Daneben nennt sie auch innovativere Vorschläge, wie eine Änderung der materiellen Kompetenzen des Sicherheitsrats. Es ist ein großer Verdienst der Arbeit, die Diskussion um die strafrechtliche Perspektive zu ergänzen und den Zusammenhang zwischen Individualsanktionen und demokratischer Legitimation herzustellen. Macke erkennt die Schwierigkeit, nationalstaatliche oder europarechtliche Konzepte auf völkerrechtliche Institutionen zu übertragen, und bemüht sich um eine modifizierte Anwendung. Ein solches Vorgehen spiegelt das Bestreben wider, Erreichtes nicht zu verlieren, wenn internationale Organisationen staatliche Aufgaben übernehmen. Dennoch muss den Eigenesetzlichkeiten der internationalen Ordnung angemessen Rechnung getragen werden. Nicht umsonst enthält Artikel 24 Grundgesetz anders als Artikel 23 Grundgesetz keine Struktursicherungsklausel für die Mitwirkung bei den UN. Der Rückgriff auf nationalstaatliche Kategorien ist nicht alternativlos. Zahlreiche Ansätze wollen Legitimitätsfragen über andere theoretische Konstruktionen lösen, wie Output-Legitimität oder pluralistische Modelle. Dabei liegt das langfristig erfolgversprechendste Modell vielleicht eher in einer Demokratisierung der UN-Mitgliedstaaten als in einer Demokratisierung der UN selbst.



Julia Macke

**UN-Sicherheitsrat
und Strafrecht.
Legitimation und
Grenzen einer
internationalen
Strafgesetzgebung**

Schriftenreihe des
Max-Planck-Instituts
für ausländisches
und internationales
Strafrecht.
Strafrechtliche
Forschungsberichte,
Band 5 118

Berlin: Duncker
& Humblot, 2010
XXIV+437 S.,
41,00 Euro