

Herrschaft des Rechts oder Recht des Stärkeren?

Kontroverse um den Internationalen Strafgerichtshof

von Anja Papenfuß

Wahre Jubelstimmung wollte nicht aufkommen, als am 1. Juli 2002 das Inkraft-Treten des ersten ständigen Internationalen Strafgerichtshofs der Welt (IStGH) in New York gefeiert wurde.

Auch wenn an diesem Tag bereits eine Vorausdelegation nach Den Haag reiste, um den neuen Arbeitsplatz einzuweihen, scheint die Zukunft des Gerichtshofs unter keinem guten Stern zu stehen. Das Statut vom 17. Juli 1998¹ wurde bis zum Juli 2002 von 139 Staaten unterzeichnet und von 76 Staaten ratifiziert (60 waren nötig). Aber einige wichtige Staaten wie China, Israel und vor allem die USA lehnen den Gerichtshof ab, wohingegen alle europäischen Verbündeten der USA sich für ihn aussprechen. Der Streit um Kompetenz und Zuständigkeit des IStGH erweist sich als eine der bisher schwersten Belastungsproben für das transatlantische Bündnis seit dem Ende des Kalten Krieges.

Ginge es nach den Europäern, würde das Gericht im Frühjahr 2003 seine Arbeit aufnehmen und Täter verurteilen, „deren schwerste Verbrechen die internationale Gemeinschaft als Ganzes angehen“.² Staatschefs, Po-

litiker, Generäle oder einfache Soldaten, die nach dem 1. Juli 2002 an einem Völkermord beteiligt sind, schwerste Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begehen, sollen vor den IStGH gestellt und verurteilt werden können. Möglichst viele Staaten sollen das Statut ratifizieren, damit dadurch die Zahl der Länder, in denen solche schweren Verbrechen ungestraft bleiben, immer geringer wird. Ginge es nach den Amerikanern, würde der Gerichtshof zwar eingerichtet, dürfte aber keine Zuständigkeit haben über das Personal der UN-Friedensmissionen von Staaten, die das Statut nicht ratifiziert haben.

Der am 12. Juli 2002 im Sicherheitsrat mit Resolution 1422 gefundene „Kompromiss“ bestätigt – zunächst für ein Jahr – die Position der USA. Dieser hat zur Folge, dass ein von 120 Staaten ausgehandelter Vertrag³ im Nachhinein im Kern verändert wird, weil das ihm zugrunde liegende fundamentale Prinzip „gleiches Recht für alle“ außer Kraft gesetzt und dadurch dem Ansehen des Völkerrechts großer Schaden zugefügt wurde. Die Befürworter des IStGH sahen sich gezwungen, diesem „Kompromiss“ zuzustimmen, weil die USA damit drohten, die UN-Mission in Bosnien-Herzegowina nicht zu verlängern und langfristig ihr Personal aus sämtlichen UN-Friedensmissionen abzuziehen. Um eine Über-

Anja Papenfuß, Redakteurin
INTERNATIONALE POLITIK, Berlin.

stellung amerikanischer Bürger an den IStGH mit Sicherheit auszuschließen, wollen die USA jetzt mit über 150 Staaten Vereinbarungen aushandeln, die eine Auslieferung verbieten.⁴

Wie konnte es zu diesem „Zweiklassenrecht“ kommen? Die unbeugsame Haltung der USA erscheint besonders unverständlich, weil sie sich in der Vergangenheit als vehemente Verfechter von Menschenrechten und Demokratie hervorgetan haben. So wurden auf amerikanisches Betreiben hin nicht nur das Nürnberger Kriegsverbrechertribunal, sondern auch die Ad-hoc-Gerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda geschaffen. Auf der Konferenz der diplomatischen Bevollmächtigten für den IStGH im Juni/Juli 1998 in Rom war die Haltung der Amerikaner gegenüber einem ständigen Strafgerichtshof noch positiv, doch wurde schon damals erbittert darum gerungen, wie unabhängig und wie mächtig er sein sollte. Als sich bei der Verabschiedung des Statuts jedoch abzeichnete, dass sich die USA nicht mit ihren Forderungen nach einem schwachen und vom Sicherheitsrat abhängigen Gericht durchsetzen konnten, begannen sie, sich von dem Projekt abzuwenden und es zu boykottieren.

Die Ablehnung blieb nicht rein rhetorischer Natur. Während die Unterzeichnung des Statuts durch Präsident Bill *Clinton* am letztmöglichen Tag, dem 31. Dezember 2000, bei den Befürwortern Hoffnungen auslöste, dass die USA doch noch ihre Opposition aufgeben würden, wurde bald klar, dass weder die Regierung *Clinton* noch diejenige von George W. *Bush*

die Absicht hatten, den Vertrag zur Ratifizierung an den Senat weiterzuleiten.⁵ Als im Mai 2001 im Kongress ein „Gesetz zum Schutz amerikanischer Streitkräfte“⁶ eingebracht wurde, wurde dies von den Europäern als massiver Vorstoß gegen den Gerichtshof gewertet, weil es amerikanische Soldaten, Beamte und Regierungsmitglieder davor bewahrt, vor den IStGH geladen zu werden, und darüber hinaus den Präsidenten bevollmächtigt, alle notwendigen (einschließlich militärischer) Mittel einzusetzen, um in Den Haag gefangen gehaltene Amerikaner zu befreien.⁷

Am 6. Mai 2002 zog die Bush-Regierung in einem diplomatischen Aufsehen erregenden Akt die Unterzeichnung des Statuts zurück. Dieser Schritt ermöglichte es der Regierung, Ende Juni die bisher rein formale Prozedur der Mandatsverlängerung für die UN-Friedensmission in Bosnien-Herzegowina im Sicherheitsrat mit dem In-Kraft-Treten des IStGH zu verknüpfen. Zwei Mal wurde die Mission jeweils nur für wenige Stunden oder Tage verlängert, bis schließlich am 12. Juli der besagte „Kompromiss“ ausgehandelt wurde.

Befürchtungen der USA

Die Vereinigten Staaten sind keineswegs dagegen, Kriegsverbrecher zu verfolgen und zu bestrafen. Sie sind auch nicht gegen Kriegsverbrechertribunale, die vom UN-Sicherheitsrat eingerichtet werden und über die sie durch ihr Vetorecht die Kontrolle haben. Den USA missfällt, dass

- der Gerichtshof nicht nur die Rechtsprechung über Täter von Staaten ausübt, die dem Statut beigetreten sind, sondern auch über diejenigen aus Nichtmitgliedstaaten, falls das Verbrechen auf dem Territorium eines Mitgliedstaats begangen wird (Artikel 12);
- der Ankläger von Amts wegen Ermittlungen einleiten kann und dazu lediglich die Zustimmung der Vorverfahrenskammer benötigt, bestehend aus drei Richtern (Artikel 15);
- der Sicherheitsrat zwar „Situationen“ zur Untersuchung an den Gerichtshof überweisen kann, aber ein eingeleitetes Verfahren mit Konsensbeschluss nur aufschieben, nicht aber verhindern kann (Artikel 16).

Aus amerikanischer Sicht ist das Statut fehlerhaft, weil der Ankläger von keinem anderen Organ kontrolliert wird, die Definition der Verbrechen vage und daher anfällig für eine politisierte Anwendung sei, die Angeklagten keinen fairen Prozess wie in den USA erwarten könnten und jeder Vertragsstaat eine Untersuchung einleiten könne.⁸

Als Beispiele für politisch motivierte Strafverfolgung werden der Versuch von Slobodan *Milošević*, die NATO-Intervention in Kosovo als Kriegsverbrechen vor das Jugoslawien-Tribunal zu bringen, vorgebracht sowie der Wunsch Einiger, das amerikanische Embargo gegen Irak als Genozid verurteilt zu sehen. Auch Israels Siedlungspolitik könnte dann von einem Richter des IStGH als Völkermord und Sklaverei verurteilt werden.⁹

Gegenargumente

Auf den ersten Blick mögen diese Überlegungen ihre Berechtigung haben. Keine europäische Regierung spricht den USA ab, dass sie eine vergleichsweise höhere internationale Verantwortung tragen und deshalb die Gefahr größer ist, dass ihre Soldaten vor das Gericht gestellt werden. Doch sind dies keineswegs Argumente, die gegen die Kompetenzen des Strafgerichtshofs oder gegen das Statut sprechen. Es enthält genügend Sicherheitsvorkehrungen, um politisch motivierte Prozesse zu vermeiden.

So wird der Ankläger zwar von keinem anderen Organ kontrolliert, aber mit einer einfachen Mehrheit können die Vertragsstaaten ihn sowie mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit die Richter absetzen. Die Definition von Kriegsverbrechen kommt der in den Militärhandbüchern des Pentagon verwendeten sehr nahe und stammen aus den weltweit anerkannten Genfer Konventionen von 1948. Die Definition von Völkermord ist aus der Konvention über die Verhütung und Bestrafung von Völkermord („Völkermordkonvention“) von 1948 übernommen, die auch die USA ratifiziert haben. Angeklagte vor dem IStGH haben ein Anrecht auf einen fairen Prozess, auch wenn sie nicht von einem Geschworenengericht abgeurteilt werden. Amerikanische Militärgerichte sehen dies übrigens auch nicht vor.¹⁰

Die Wahrscheinlichkeit, dass jemals ein amerikanischer Bürger vom IStGH angeklagt wird, ist zudem äußerst gering. Denn der Gerichtshof kann nur dann tätig werden, wenn ein

Staat nicht willens oder in der Lage ist, mutmaßlichen Kriegsverbrechern im eigenen Land den Prozess zu machen. Er ist die allerletzte Instanz, wenn die nationale Gerichtsbarkeit nicht funktioniert (Komplementaritätsprinzip). Ein Land wie die USA, mit einem gut funktionierenden Justizsystem, muss am wenigsten fürchten, dass der IStGH jemals ein Verfahren gegen dessen Willen an sich zieht, auch wenn er dazu laut Statut in der Lage wäre.¹¹ Trotzdem werden die offiziellen Vertreter Washingtons nicht müde, eben dies als realistisches „Horrorzenario“ darzustellen und dem Gerichtshof, noch bevor er offiziell seine Arbeit aufgenommen hat, seine Integrität abzusprechen.¹²

Ebenfalls kann man davon ausgehen, dass der IStGH ein „Gericht der Demokratien“ sein wird, weil die Mitgliedstaaten, die die Richter und Ankläger stellen, sich selbst der Gerichtsbarkeit unterwerfen müssen – Schurkenstaaten werden dies mit Sicherheit nicht tun.

Vorschläge der USA

Als Alternative haben die Amerikaner schon auf der Konferenz der Bevollmächtigten vorgeschlagen, die nationale Verantwortlichkeit zu stärken: Kriegsverbrecher und Massenvergewaltiger sollen in ihren jeweiligen Herkunftsländern vor Gericht gestellt werden. Die Staaten sollen dazu ermuntert werden, im eigenen Land faire Prozesse sicherzustellen, statt die Verantwortung an ein internationales Organ abzutreten. Sei dies nicht machbar, könne man immer noch

über den Sicherheitsrat zeitlich begrenzte Gerichtshöfe schaffen, wie beispielsweise die Ad-hoc-Tribunale für Jugoslawien und Ruanda.¹³

Was spricht also dagegen, auch in Zukunft, je nach Notwendigkeit, Ad-hoc-Tribunale einzurichten? Einsetzung und Tätigwerden eines solchen Gerichts dauern im Durchschnitt ein, zwei Jahre und sind mit sehr hohen Kosten verbunden.¹⁴ Dagegen spricht auch, dass diese im Nachhinein etablierten Gerichte schlechterdings nicht abschreckend wirken können. Auch wollten die UN-Mitgliedstaaten, als sie über die Einrichtung eines ständigen Strafgerichtshofs nachdachten, es nicht dem Sicherheitsrat überlassen zu bestimmen, wann Kriegsverbrechen und Völkermord geahndet werden und wann nicht. Wie ein ehemaliger Ankläger in Nürnberg, Benjamin B. Ferencz, in seiner Replik auf Henry Kissinger schrieb: Die Gerechtigkeit kann im Hinblick auf die schwersten Verbrechen der Welt nicht von der politischen Laune derjenigen abhängen, die die Vereinten Nationen kontrollieren.¹⁵

Die wahren Gründe

Es sind ideologische, historische, psychologische und strategische Gründe, die die Haltung der Amerikaner bestimmen. An erster Stelle steht sicherlich die Furcht vor einem Verlust an Souveränität. Im amerikanischen Selbstverständnis spielen dem Staat übergeordnete Machtstrukturen nur eine geringe Rolle. So werden beispielsweise die Vereinten Nationen nicht als Forum der Auseinanderset-

zung über globale Probleme angesehen, sondern als ein Instrument, mit dem andere Staaten und Bürokraten Einfluss auf die amerikanische Politik nehmen wollen. So wird auch der IStGH als eine Gefahr dargestellt, als Diktatur der Justiz über die legitimen Machtstrukturen in einem von gewählten Politikern regierten Land.

Der Mythos vom „auserwählten Land“, das sich von der Alten Welt losgelöst hat, um unabhängig und frei zu sein, spielt sicherlich auch eine gewichtige Rolle in der amerikanischen Selbsteinschätzung. Die USA sind der Überzeugung, sich selbst die besten Gesetze geschaffen zu haben und unterwerfen sich nur höchst ungern internationalen Vereinbarungen, und dies nur dann, wenn sie den eigenen Gesetzen entsprechen und uneingeschränkt ihrem Nationalinteresse dienen. So wurden beispielsweise die UN-Kinderrechtskonvention nicht unterzeichnet, der UN-Zivilpakt nicht ratifiziert, das Antipersonenminen-Abkommen nicht angenommen und das Kyoto-Protokoll abgelehnt. Auch die in Europa de facto abgeschaffte Todesstrafe ist tief verwurzelt im amerikanischen Denken.

Eine Erklärung für die ablehnende Haltung der USA ist auch die Befürchtung der Regierung, dass geheimdienstliche Erkenntnisse oder militärische Informationen, die Politiker belasten könnten, durch ein internationales Gerichtsverfahren an die Öffentlichkeit gelangen könnten – mit ein Grund dafür, warum die Staatengemeinschaft in der Zeit der Blockkonfrontation nicht bereit war, ein solches Gericht einzurichten.¹⁶ Seit den

Anschlägen vom 11. September 2001 fühlt sich die Großmacht mehr denn je verfolgt und bedroht. Die Anschläge haben die Einstellung noch verstärkt, dass temporäre Koalitionen der Willigen und nicht die Bindung durch Verträge die bessere Möglichkeit sind, Land und Leute zu schützen.

Genährt wird diese Einstellung durch die internationale Machtkonstellation seit dem Ende des Kalten Krieges. Als mächtigste Nation der Welt gehen die USA internationale Probleme mit den Instrumenten einer solchen an: Zwang statt Überredung, Sanktionen statt Anreize für besseres Verhalten. Weil sie es nicht müssen, sind sie weniger geneigt, in Kooperation mit anderen Nationen gemeinsame Ziele zu erreichen und sich internationalen Regeln zu unterwerfen, die sie bei der Gewährleistung der internationalen Sicherheit in einer anarchischen Welt einschränken könnten.¹⁷

Alle diese Gründe können die Haltung der USA in diesem Konflikt erklären. Sie überzeugen die Europäer jedoch nicht. Der Schaden, der für das Völkerrecht und das Streben nach globaler Verantwortlichkeit durch den „Kompromiss“ vom 12. Juli entstanden ist, ist noch nicht absehbar. Die Herrschaft des Rechts bleibt jedenfalls weiterhin ein Traum, zumindest auf globaler Ebene. Im Hinblick auf den IStGH scheint für die Europäer die Politik des langen Atems die einzig richtige zu sein. Der Internationale Strafgerichtshof wird eingerichtet und mit seiner Arbeit beginnen. Immer mehr Staaten werden dem Statut beitreten, und die Praxis wird zeigen, dass die Befürchtungen der USA unbegründet

sind. Zu hoffen ist, dass eine neue Regierung in Amerika die Vorbehalte zurücknehmen und das Statut ratifizieren wird – nicht in zwei, nicht in zehn,

aber vielleicht in zwanzig Jahren. Schließlich hat die Ratifizierung der Völkermordkonvention durch die USA auch vierzig Jahre gedauert.

Anmerkungen

- ¹ Text in Auszügen abgedruckt in: *Internationale Politik (IP)*, 11/1998, S. 82 ff.
- ² Vgl. Präambel des Statuts.
- ³ 120 Staaten stimmten am 17. Juli 1998 für die Annahme des Statuts, sieben Staaten lehnten es ab (China, Irak, Israel, Jemen, Katar, Libyen und die USA), und 21 enthielten sich der Stimme; vgl. dazu Willibald Hermsdörfer, Historischer Schritt im Völkerrecht. Das Statut des Internationalen Gerichtshofs, in: *IP*, 11/1998, S. 55–60; Frank Jarasch, Der internationale Strafgerichtshof: Das Ergebnis von Rom und seine Bedeutung, in: *Sicherheit und Frieden (S+F)*, 4/1998, S. 213–219.
- ⁴ Streit über Gerichtshof: die Amerikaner setzen Immunität für ihre Soldaten durch, in: *Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 15.7.2002.
- ⁵ Vgl. Statement by the President, Presseerklärung des Weißen Hauses vom 31. Dezember 2000, über: <<http://www.whitehouse.gov/>>.
- ⁶ Letzte Fassung: American Servicemembers' Protection Act 2002, H.R. 4775, 2002 Supplemental Appropriations Act for Further Recovery From and Response To Terrorist Attacks on the United States, über: <<http://thomas.loc.gov/>>.
- ⁷ Das Gesetz wurde deshalb auch inoffiziell „Hague Invasion Act“ genannt und hat für einige Irritationen in Den Haag gesorgt.
- ⁸ Vgl. u.a. Rede von Botschafter John *Negroponte* im UN-Sicherheitsrat vom 2. Juli 2002, <<http://www.state.gov/p/io/rls/rm/2002/11564.htm>> und Henry A. *Kissinger*, The Pitfalls of Universal Jurisdiction, in: *Foreign Affairs (FA)*, Juli/August 2001, S. 86–96, hier S. 94.
- ⁹ Vgl. Jeff *Gedmin*, Europa ist scheinheilig und selbstgerecht. Der Strafgerichtshof wird politisch missbraucht werden – wie andere UN-Gremien auch, in: *Der Tagesspiegel*, 8.7.2002.

- ¹⁰ Vgl. Kenneth *Roth*, The Case for Universal Jurisdiction, in: *FA*, September/Okttober 2002, S. 150–154, hier S. 151 f.
- ¹¹ Auch wenn die Entscheidung über seine Zuständigkeit in der letzten Instanz dem IStGH obliegt, gibt es die Möglichkeit für den Staat, gegen ein Verfahren Berufung einzulegen (Artikel 17, 18 und 82).
- ¹² Vgl. Botschafter Prosper verteidigt US-Haltung zum Strafgerichtshof, in: *Welt am Sonntag*, 14.7.2002
- ¹³ Vgl. dazu das Fact Sheet des State Department zum Internationalen Strafgerichtshof vom 6. Mai 2002, über: <<http://www.state.gov/>>.
- ¹⁴ Interessanterweise plädierte 1998 der damalige amerikanische Sonderbotschafter für Kriegsverbrechen aus genau diesen Gründen für einen ständigen Gerichtshof: „Unsere Erfahrungen mit der Einrichtung und Arbeitsweise der Internationalen Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda haben uns von den Vorteilen der Gründung eines ständigen Gerichts überzeugt, das schneller für Ermittlungen und Strafverfolgung zur Verfügung stünde und in seiner Arbeitsweise kostengünstiger wäre.“ David *Scheffer*, Rede vor dem Senatsausschuss für auswärtige Angelegenheiten, 23.7.1998, in: *IP*, 11/1998, S. 113 ff.
- ¹⁵ Vgl. Benjamin B. *Ferencz*, A Nuremberg Prosecutor's response to Henry Kissinger, in: *S+F*, 2/2201, S. 86–88, hier S. 88.
- ¹⁶ Vgl. dazu die Überlegungen von Norman *Paech*, Sinn und Missbrauch internationaler Strafgerichtsbarkeit, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 4/2002, S. 440–450, hier: S. 442.
- ¹⁷ Vgl. Robert *Kagan*, Power and Weakness, in: *Policy Review*, Juni/Juli 2002, Nr. 113, <<http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>>.