

Vortragsmanuskript zu einer Folien-Präsentation mit dem Titel
„Der Streit um den Internationalen Strafgerichtshof“
von Norbert Eitelhuber, 27. Juni 2003

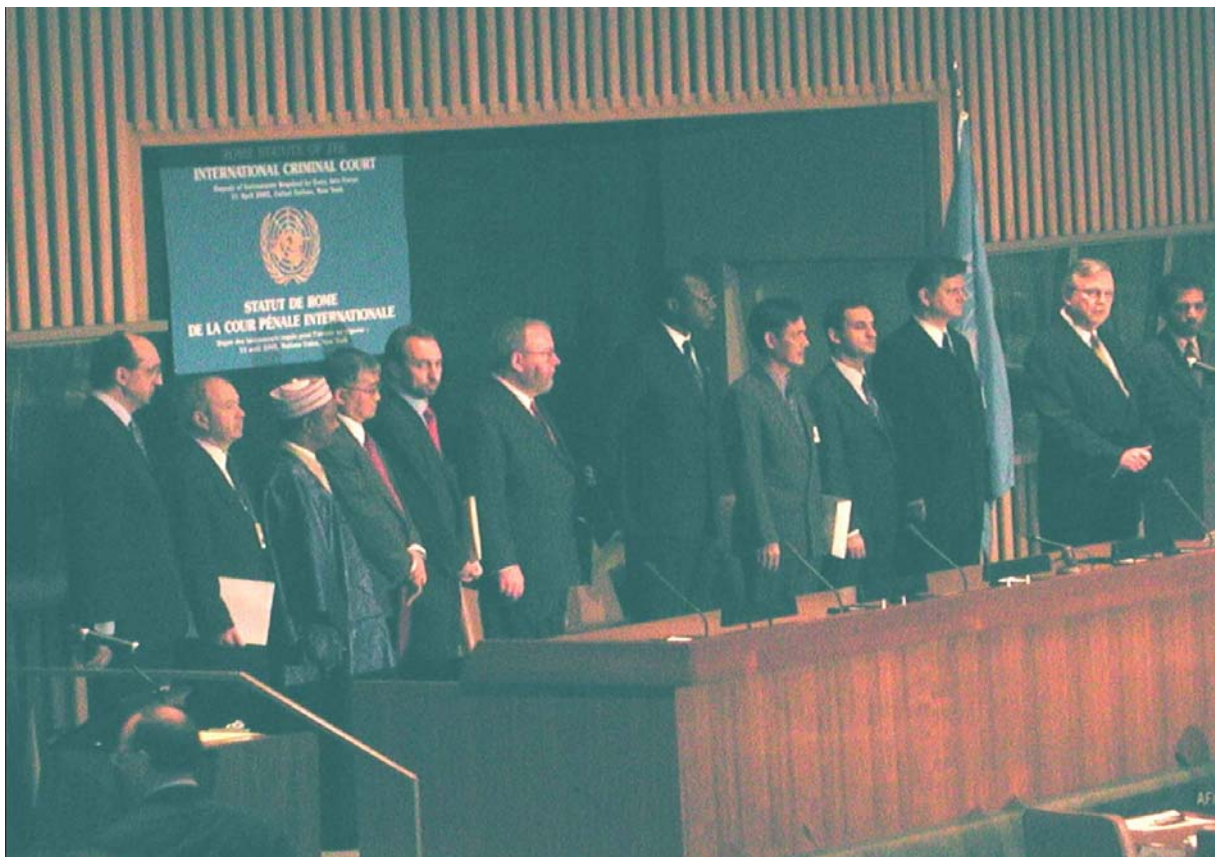
Sehr geehrte Damen und Herren,
ich trage vor zum Thema

„Der Streit um den Internationalen Strafgerichtshof“

Auch gut ein Jahr nach Gründung des IStGH beschäftigt seine Existenz nicht nur die Medien, sondern auch zahlreiche Auslandsvertretungen.

Mein Vortrag hierzu gliedert sich wie folgt:
Zunächst gehe ich auf **Entstehung** und **Sachstand** sowie die **Kompetenzen des Internationalen Strafgerichtshofs** ein. Das Wissen hierüber ist die Grundlage, um die Vorbehalte der USA besser aufgreifen und entkräften zu können.

Bevor ich meinen Vortrag mit einem kurzen **Fazit** abschließe, möchte ich Ihnen aufzeigen, welche **Folgerungen für den Zusammenhalt der transatlantischen Allianz** gezogen werden können.



Das dieser Folie hinterlegte Bild zeigt übrigens die gleichzeitige Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden durch zehn Nationen bei den Vereinten Nationen in New York. Allen zehn Nationen wurde die Ehre zuteil, als das entscheidende 60. Mitglied in die Geschichte der Gründung des IStGH einzugehen. Diese Anzahl an Ratifizierungen war nötig, damit der IStGH formell am 1. Juli 2002 in den Den Haag seine Tätigkeit aufnehmen konnte.

1. Entstehung des IStGH

Die Internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokio nach dem Zweiten Weltkrieg stellten die ersten Versuche dar, Individuen für begangene Kriegsverbrechen zur Rechenschaft zu ziehen. Nach Ende des Kalten Krieges folgten die Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und für Ruanda (ICTR). Diese Ad-hoc-Tribunale wurden erst nach Ausbruch von Feindseligkeiten für bestimmte, während einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Gebiet begangene Verbrechen eingesetzt. Rechtsgrundlage ist eine Resolution des SR auf der Basis von Kapitel VII der VN-Charta, nicht ein international ausgehandelter Vertrag wie beim IStGH. Der „Special Court“ für Sierra Leone stellt einen Sonderfall dar. Er gründet auf einem Abkommen zwischen den VN und der Regierung Sierra Leones.

Mit der Verabschiedung des Römischen Statuts am 17. Juli 1998 beschloß die Staatengemeinschaft, einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof zu schaffen, der universell und unabhängig tätig sein kann. Einzig die USA, China, Irak, Libyen, Jemen, Katar und Israel (letzteres wegen seiner Siedlungspolitik) stimmten in Rom gegen das Statut. Bislang haben von 139 Unterzeichnerstaaten 90 (Stand: 06.06.03) ihre Ratifikationsurkunde hinterlegt, darunter alle Staaten der EU. Deutschland hat das Statut am 11. Dezember 2000 ratifiziert.

2. Sachstand

Zeitgleich mit dem Auslaufen des Doppelmandats für die UN-Mission in Bosnien und Herzegowina trat am 01. Juli 2002 das Römische Statut für den IStGH in Kraft. Die USA kündigten an, einer Verlängerung des Mandats im Sicherheitsrat nur gegen die Gewährung einer grundsätzlichen Immunität für eigene und andere Staatsangehörige aus Nicht-Vertragsstaaten vor dem IStGH zustimmen zu wollen. Dieses Vorgehen traf die europäischen Regierungen weitgehend unvorbereitet. Sie waren brüskiert. Nicht nur die für sie so bedeutsame Friedensmission auf dem Balkan, sondern auch das Instrument der UN-Friedenssicherung stand auf dem Spiel. Durch mehrfache technische Verlängerungen des Mandats wurde der Diplomatie die Zeit gegeben, nach einem Kompromiß zu suchen.

Am 12. Juli 2002 wurde vom SR nach langen Verhandlungen einstimmig Resolution 1422 verabschiedet. Sie sieht keine unbefristete Immunität von Staatsbürgern aus Nicht-Vertragsstaaten vor, sondern gewährt ihnen für zwölf Monate bei UN-Missionen Immunität vor dem IStGH. Resolution 1422 wurde verabschiedet unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Art 16 des Statuts, der den Aufschub der Ermittlungen oder der Strafverfolgung aufgrund einer SR-Resolution vorsieht. (Hierauf werde ich später nochmals zurückkommen.) Gleichzeitig drückt der SR seine Absicht aus, diese Regelung an jedem ersten Juli für weitere zwölf Monate zu verlängern, sofern sich die Rahmenbedingungen hierfür nicht geändert haben.

Im Anschluß an dieses Übereinkommen stimmten die USA in UN-Resolution 1423 der Verlängerung des Bosnien-Mandats zu. Der amerikanische UN-Botschafter Negroponte kündigte daraufhin an, Washington werde nun mit mehr als 150 Staaten bilaterale Verträge aushandeln, um amerikanische Staatsangehörige dauerhaft vor der Strafverfolgung des IStGH zu schützen.

Am 30.09.2002 verabschiedete die EU sog. „guiding principles“. In ihnen wird u.a. erklärt, dass die von den USA vorgeschlagenen Abkommen nicht in Übereinstimmung mit dem Römischen Statut stünden. Dennoch haben bislang

(10.06.03) 37 Nationen - darunter keine EU-Nation - nach teilweise erheblichem Druck solche Bilateral Immunity Agreements (BIA), auch bekannt als Article 98 Agreements, unterzeichnet. Die meisten dieser Abkommen sind bislang noch nicht ratifiziert. Am 06. Juni diesen Jahres nahm das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der EU eine überarbeitete „Gemeinsame Position“ an, die die Unterstützung des IStGH durch die EU bekräftigte und zum ersten mal auch einen Aufruf beinhaltete, die Unterzeichnung von BIAs zu verhindern.

Im Februar 2003 wählte die Assembly of States Parties die ersten 18 Richter - 7 Frauen und 11 Männer aus allen Regionen der Welt (unter ihnen auch ein Deutscher - Kaul). Diese wurden am 11.03.2003 in Den Haag vereidigt. Zur gleichen Zeit wählten die Richter die Präsidentschaft (Philippe Kirsch aus Kanada als Präsident, Akua Kuenyehia aus Ghana als ersten Vize-Präsidenten und Elizabeth Odio Benito aus Costa Rica als zweiten Vize-Präsidenten).

Im April 2003 wählte die Assembly of States Parties Luis Moreno Ocampo aus Argentinien als Chef-Ankläger.

15 Nationen haben ihre nationale Gesetzgebung ganz bzw. teilweise angeglichen. In vielen anderen wurden die notwendigen Verfahren - teils unter breiter Beteiligung der Gesellschaft - eingeleitet.

Rund 400 Anzeigen mutmaßlicher Verbrechen liegen bereits vor (Stand: 10.06.2003).

Am 12.06.2003 wurde nach einer öffentlichen Debatte Resolution 1487 verabschiedet. Mit ihr wurde Resolution 1422 verlängert. Deutschland, Frankreich und Syrien enthielten sich der Stimme, aber selbst der britische Botschafter bei der UN, Sir Jeremy Greenstock, äußerte sich trotz seines zustimmenden Votums kritisch gegenüber der amerikanischen Argumentation: „Whilst we understand US concerns about the International Criminal Court, we do not share them.“

Der Abstimmung ging eine von vielen Staaten und NGOs geforderte öffentliche Debatte voran. Hierdurch wurde eine stillschweigende und automatische Verlängerung der Resolution, die einen Präzedenzcharakter gehabt hätte, vermieden. Dennoch sendet die Verlängerung der Resolution an all die Staaten, die unter dem Druck der USA stehen BIAs abzuschließen, ein falsches Signal. Kann man von ihnen erwarten, sich dem Druck zu widersetzen, wenn selbst Nationen wie Deutschland oder Frankreich aus realpolitischen Gründen sich „nur“ der Stimme enthalten.

3. Kompetenzen des Internationalen Strafgerichtshofs

Der IStGH kann über Personen urteilen, die im Verdacht stehen, eines oder mehrere der in Artikel 5 Absatz 1 aufgelisteten Verbrechen begangen zu haben: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen der Aggression.

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 übt der Gerichtshof die Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression aber erst aus, wenn mit Zweidrittelmehrheit eine Bestimmung angenommen worden ist, die das Verbrechen definiert. Eine Einbeziehung dieses Verbrechens ist frühestens auf einer Überprüfungskonferenz sieben Jahre nach Inkrafttreten des Statuts möglich.

Artikel 6 definiert Völkermord als Handlung, »die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören«. Nach Artikel 7 ist ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit jede Handlung, »die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs begangen wird«. Der IStGH »hat Gerichtsbarkeit in Bezug auf Kriegsverbrechen, insbesondere wenn diese als

Teil eines Planes oder einer Politik oder als Teil der Begehung solcher Verbrechen in großem Umfang verübt werden« (Art. 8). Kriegsverbrechen sind nach Artikel 8 insbesondere schwere Verletzungen der vier Genfer Abkommen in Konflikten mit nationalem oder internationalem Charakter. Das Strafmaß für ein Verbrechen nach Artikel 5 kann bis zu lebenslangem Freiheitsentzug reichen.

Der IStGH wird seine Gerichtsbarkeit nachrangig ausüben (sog. Komplementaritätsprinzip). In erster Linie sind die nationalen Gerichte der einzelnen Staaten für die Bestrafung der Täter zuständig. Nur wenn in einem Land Krieg herrscht oder ein nationales Gericht aus anderen Gründen nicht in der Lage oder willens ist, ein Strafverfahren gegen den oder die Täter durchzuführen, kann der IStGH tätig werden. Die Anklagebehörde des IStGH kann in diesem Falle selbst Ermittlungen und Verfahren durchführen. Eine Aufforderung durch einen Staat oder den SR ist dafür nicht notwendig.

Im Sinne dieser Bestimmungen hat Deutschland am 1. Juli 2002 parallel das Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) in Kraft gesetzt, mit dem das materielle Strafrecht des Römischen Statuts in nationales Recht überführt wurde. Zuvor hatten Bundestag und Bundesrat Artikel 16 Grundgesetz geändert, damit künftig Deutsche an EU-Staaten oder an den IStGH ausgeliefert werden können.

Nach Artikel 4 des Römischen Statuts kann der IStGH seine Aufgaben und Befugnisse im Hoheitsgebiet eines jeden Vertragsstaats und nach Maßgabe einer besonderen Übereinkunft im Hoheitsgebiet eines jeden anderen Staates wahrnehmen, unabhängig davon, ob der mutmaßliche Täter die Nationalität eines Vertragsstaates besitzt (sog. Territorialitätsprinzip). Im Sinne des Rückwirkungsverbots in Artikel 24 können die Vertragsstaaten, der SR und der Ankläger des IStGH nur Straftaten zur Anzeige bringen, die nach dem 1. Juli 2002 verübt wurden. Künftig aber kann niemand, der gegen die Straftatbestände des Römischen Statuts verstoßen hat, mit dem Schutz vor Verfolgung rechnen – nicht einmal dann, wenn er als Regierungsmitglied gehandelt hat (Art. 27 beschreibt die sog. Unerheblichkeit der amtlichen Eigenschaft).

Im Gegensatz zu den internationalen Ad-hoc-Tribunalen ist der IStGH im Prinzip unabhängig vom SR – und damit auch der Vetomacht der Vereinigten Staaten entzogen. Deshalb versuchte die amerikanische Seite während der Verhandlungen über das Römische Statut den Geltungsbereich des IStGH einzuschränken und eine Strafverfolgung jeweils von der Zustimmung des betroffenen Staates abhängig zu machen. Obwohl sie mit ihrem Bemühen den IStGH zu schwächen nur teilweise Erfolg hatte, hat der damalige US-Präsident Clinton das Römische Statut buchstäblich in letzter Minute im Dezember 2000 unterzeichnet. Hätte er das nicht getan, wären die USA als Nichtunterzeichner ab Januar 2001 von den weiteren Beratungen ausgeschlossen worden. Doch hat Clinton gleichzeitig deutlich gemacht, daß er es seinem Nachfolger im Präsidentenamt nicht nahelegen würde, dem Senat das Statut zur Ratifizierung vorzulegen, solange grundsätzliche amerikanische Änderungswünsche im Vertragstext unberücksichtigt blieben.

Aufgrund der Empfehlung der Clinton-Regierung ging deshalb im Mai 2002 die Bush-Regierung auf direkten Konfrontationskurs und zog die eineinhalb Jahre zuvor von Präsident Clinton geleistete Unterschrift zurück. Dies ist übrigens ein Indiz für die Kontinuität US-amerikanischer Politik und gibt einen Hinweis darauf, daß die gegenwärtige Administration bisherige Politiklinien nur offener weiter verfolgt. Die Gegner des IStGH im Kongreß hängten den Inhalt des »American Servicemembers' Protection Act (ASPA)« einem Haushaltsgesetz (Fiscal 2002 Supplemental Appropriations, H.R. 4775) an - ein in den USA typisches Verfahren.

Das Haushaltsgesetz und mit ihm der ASPA wurden am 02. Aug. 2002 von Präsident Bush unterschrieben.

Section 2004 in Verbindung mit 2006 und 2007 ASPA verbieten jegliche Zusammenarbeit amerikanischer Strafverfolgungsbehörden sowie der Administration und des Militärs mit dem IStGH. Section 2008 geht noch weiter, wenn er den Präsidenten autorisiert, alle erforderlichen Mittel einschließlich Waffengewalt einzusetzen, die notwendig wären, um amerikanische Soldaten oder Regierungsmitarbeiter zu befreien, die durch bzw. auf Anforderung des IStGH in Haft gehalten werden (sog. Hague Invasion Clause). Des Weiteren ist nach diesem Gesetz eine amerikanische Teilnahme an Friedensmissionen künftig nur möglich, wenn den beteiligten Amerikanern Immunität gegen eine strafrechtliche Verfolgung durch den IStGH zugesichert wird (Sec. 2005). Der Präsident kann allerdings von allen vorgeschlagenen Maßnahmen abweichen, insbesondere wenn nationale Interessen dies rechtfertigen.

4. Die wesentlichen Vorbehalte der USA gegen den IStGH

Nachstehend werden die wesentlichen Vorbehalte der USA gegen den IStGH erörtert.

- ▶ Es bestehe die Gefahr politisch motivierter Anklagen.

Wegen des umfassenden globalen Engagements der USA ist die Gefahr, vor dem IStGH angeklagt zu werden, für US-Staatsangehörige größer als für Angehörige anderer Staaten. Alleine aber die Vorstellung es könnte vor dem IStGH zu einer Klage gegen den amerikanischen Präsidenten kommen, rüttelt an den Grundfesten des amerikanischen Selbstverständnisses. Diese Gefahr ist nach Auffassung der Befürworter des IStGH jedoch insofern eher theoretisch:

als der Ankläger niemanden unter die Jurisdiktion des IStGH stellen darf, wenn nicht zuvor eine dreiköpfige Vorverfahrenskammer zugestimmt hat und der betroffene Staat informiert wurde. Letzterer besitzt das Recht der vorrangigen Jurisdiktion sowohl hinsichtlich der Ermittlungen als auch des Verfahrens und kann die Auslieferung eines Staatsangehörigen verlangen. Der IStGH wird erst dann zuständig, wenn die Gerichte eines Landes nicht in der Lage oder nicht willens sind, ein Strafverfahren gegen den oder die Täter durchzuführen.

Aufgrund dieses von den USA in die Verhandlungen zum Römischen Statut eingebrachten Komplementaritätsprinzips ist es in einem „funktionierenden“ Rechtssystem wie dem der USA mehr als unwahrscheinlich, daß es zu einer Anklage vor dem IStGH kommt. Darüber hinaus werden durch das Römische Statut keine Straftatbestände geschaffen, die nicht schon heute im amerikanischen Recht existieren. Bezüglich weiterer Kontrollmechanismen nachher mehr.

- ▶ Eine doppelte Strafverfolgung eines Angeklagten sei nicht ausgeschlossen.

Artikel 20 Absatz 3 bestimmt, daß niemand, der vor ein anderes Gericht gestellt wurde, vom IStGH für dasselbe Verbrechen belangt werden darf. Nach Auffassung der Befürworter des IStGH ist damit eine doppelte Strafverfolgung ausgeschlossen, es sei denn, das Verfahren vor einem anderen Gericht diene dem Zweck, den Angeklagten vor strafrechtlicher Verantwortlichkeit zu schützen, oder wäre in sonstiger Hinsicht nicht unabhängig oder unparteiisch entsprechend den völkerrechtlich anerkannten Grundsätzen eines ordnungsgemäßen Verfahrens.

- ▶ Es bestehe die Gefahr, wegen des Verbrechens der Aggression belangt zu werden.

Die US-Regierung sieht in ihrer im September 2002 veröffentlichten »National Security Strategy« (NSS) präemptive Schläge gegen Staaten vor, die Massen-

vernichtungswaffen produzieren bzw. Terroristen Unterschlupf gewähren und/oder unterstützen. (Exkurs: Wie inzwischen bekannt, beinhaltete auch die NSS der Clinton-Administration ein Konzept der präemptiven Schläge - allerdings im geheimen Teil und nicht so prägnant und offensiv herausgestellt. Auch dies ein Indiz für die Kontinuität amerikanischer Politik.)

Gegenwärtig können Amerikaner entgegen der vielfach geäußerten Meinung nicht wegen eines Präemptivschlages für das Verbrechen der Aggression belangt werden. Wie zuvor ausgeführt, kann der IStGH frühestens in sieben Jahren die Jurisdiktion über diesen Straftatbestand ausüben. Eine Anklage für bis dahin begangene Taten ist nicht möglich. Alleine die Möglichkeit, die Vertragsstaaten könnten sich auf eine Definition der Aggression einigen und dies könnte zukünftig die amerikanische Handlungsfreiheit, militärisch zu intervenieren einschränken, begründet die ablehnende Haltung der USA mit.

- ▶ Eine Aufsicht durch eine dem IStGH übergeordnete Instanz fehle. Häufig kritisieren Vertreter der USA, daß in den Statuten des IStGH »checks and balances« fehlen, der IStGH insbesondere nicht durch eine andere Institution kontrolliert wird. Befürworter des IStGH sehen hierdurch insbesondere die Unabhängigkeit des IStGH gestärkt. Eine Unterstellung des IStGH etwa unter den SR macht keinen Sinn, weil dann alle ständigen SR-Mitglieder durch ihr Vetorecht die Ermittlungen des IStGH behindern oder gar unterbinden könnten. Gemäß Artikel 16 können immerhin Ermittlungen oder Strafverfolgung durch eine SR-Resolution für zwölf Monate ausgesetzt werden. Dieses Ersuchen kann erneuert werden. Darüber hinaus bietet das Statut noch zahlreiche weitere Kontrollmechanismen (Mitbestimmung sämtlicher Vertragsstaaten bei der Wahl eines Anklägers, eine dreiköpfige Vorverfahrenskammer, vorrangige Jurisdiktion beim betroffenen Staat sowohl hinsichtlich der Ermittlungen als auch des Verfahrens, Auslieferungspflicht, gemäß Artikel 63 Absatz 1 Unzulässigkeit eines Verfahrens in Abwesenheit des Angeklagten, etc., etc.).

- ▶ Tatbestände würden einzig durch die Vertragsstaaten festgelegt. Auf ausdrücklichen Wunsch der USA wurde mit Artikel 9 im Römischen Statut ein Konzept der US-Strafgesetzgebung aufgenommen, das als Hilfe bei der Auslegung und Anwendung der Artikel 6, 7 und 8 die Definition sogenannter »Verbrechenselemente« vorsieht. Diese sollen durch eine Spezifizierung und Präzisierung der Einzeltatbestände das richterliche Ermessen unterstützen. Bereits am 30. Juni 2000 konnte die Vorbereitungscommission, in der die Amerikaner damals mitgewirkt hatten, die Definition der Verbrechenselemente abschließen. Der verabschiedete Text wurde am 09.09.2002 auf der ersten Versammlung der Vertragsstaaten angenommen.

- ▶ Der rechtliche Schutz eines vor dem IStGH Angeklagten genüge nicht den Erfordernissen der amerikanischen Verfassung. Cherif Bassiouni, Rechtsprofessor in Chicago und ehemals Vorsitzender des Komitees, das für die Abfassung des Statuts zuständig war, widerspricht dieser amerikanischen These: »Die Statuten des Gerichts enthalten alle für einen Prozeß verfügbaren Garantien des US-Rechts und gehen sogar darüber hinaus. Was sie nicht enthalten, ist einzig das Recht auf ein Verfahren mit Geschworenen«. Dieses Recht wird allerdings auch den Angehörigen der amerikanischen Streitkräfte durch den fünften Zusatzartikel zur Verfassung der USA verwehrt.

- ▶ Die Anwendung des Vertrags auf Nicht-Vertragsstaaten verletze die Souveränität.

Über Verbrechen, die von Amerikanern auf amerikanischem Boden begangen werden, übt der IStGH keine Jurisdiktion aus, solange die USA das Römische Statut nicht ratifiziert haben. Angeklagt werden können einzig amerikanische Staatsbürger, die außerhalb der USA ein Verbrechen verüben. Würden die

Staatsangehörigen von Nicht-Vertragsstaaten von der Jurisdiktion des IStGH ausgenommen, hätte dies die auch amerikanischen Interessen zuwiderlaufende Konsequenz, daß insbesondere auch jene Täter aus »Schurkenstaaten« straffrei ausgingen. Abgesehen davon, daß es bereits eine ganze Reihe von Verträgen (etwa die Terrorismus-Konventionen) gibt, die ebenfalls bindende Regelungen für Nicht-Vertragsstaaten enthalten, können Amerikaner auch heute schon nach den Gesetzen eines anderen Landes verurteilt werden, ohne daß dies eine Verletzung der amerikanischen Souveränität darstellt.

- ▶ Europa hat seinen Soldaten in Afghanistan ebenfalls Immunität verschafft.

Die USA behaupten, das von Großbritannien mit der afghanischen Interimsregierung geschlossene Abkommen biete den europäischen ISAF-Soldaten den gleichen Schutz vor Strafverfolgung, wie ihn auch die USA für ihre Truppen anstreben würden. Diese Analogie ist falsch. Es wurde einzig festgeschrieben, daß jemand der eines Verbrechens beschuldigt wird an den Entsendestaat und nicht an ein internationales Tribunal ausgeliefert wird. Dies entspricht dem Komplementaritätsprinzip. Nicht ausgeschlossen wurde, daß im Falle eines nicht ordnungsgemäß durchgeführten Verfahrens der IStGH seine Gerichtsbarkeit einfordern kann. Auch nach Einschätzung von Human Rights Watch ist daher das ISAF-Abkommen mit den Statuten des IStGH vereinbar.

5. Der Streit um den Internationalen Strafgerichtshof: Welche Auswirkungen auf die Allianz sind zu befürchten?

Die strategische Stärke der Nordatlantischen Allianz beruht auf dem engen Zusammenhalt der Vertragsparteien. Dieser Zusammenhalt gründete in gemeinsamen Werte- und Normvorstellungen, wie sie in der Präambel zum Nordatlantikvertrag und in der Washingtoner Erklärung festgehalten sind. Ohne auf die Diskussion im Zusammenhang mit dem Irakkrieg eingehen zu wollen, stellt sich die Frage, ob diese gemeinsame Basis noch existiert. Streben Europäer und Amerikaner noch nach denselben Zielen? Bei der Konfrontation Europas mit den USA wegen des IStGH handelte es sich jedenfalls nicht nur um eine der schon fast gewohnten Auseinandersetzungen über den zum Ziel führenden Weg, sondern über die Frage, welches Ziel anzustreben ist. Der Streit entzündete sich an so fundamentalen Fragen wie der Universalität und Durchsetzung von Menschenrechten, der Durchführung von Friedenseinsätzen und der Rolle multilateraler Einrichtungen.

Die meisten europäischen Nationen sehen ihre Sicherheit durch ein Rahmenwerk aus internationalen Gesetzen und multilateralen Institutionen gewährleistet. Die USA hingegen sind seit einiger Zeit bestrebt, sich von Einschränkungen der Souveränität, die sie während des Kalten Krieges akzeptieren mußten, zu befreien. So spielten im Juli 2002 die USA als einzig verbliebene Supermacht im SR ihre Stärke ohne Zurückhaltung gegenüber ihren engsten Alliierten aus. Ein Denken und Handeln im Sinne einer Allianz war nicht mehr erkennbar. Dabei zeigte sich, wie weit die Ansichten über Nützlichkeit und Sittlichkeit von Macht diesseits und jenseits des Atlantiks auseinandergedriftet sind.

Die Konflikte auf dem Balkan, die Terroranschläge vom 11. September und die nachfolgende Militäroperation in Afghanistan sollten den Europäern gezeigt haben, daß sich Sicherheit heute nicht mehr nur regional definieren, geschweige denn nur institutionell gewinnen und bewahren läßt. Durch den sich in den letzten Jahren vollziehenden gleitenden Übergang zu der von US-Sicherheitsberaterin Condoleezza

Rice propagierten »new division of labour« – die USA als »peacemaker«, die Alliierten als »peacekeeper« – entwickeln sich unterschiedliche Rollen und in der Folge auch abweichende Wertewahrnehmungen und Handlungsnormen diesseits und jenseits des Atlantiks.

Auf Dauer würde diese Aufgabenteilung den Zusammenhalt des Bündnisses erheblich gefährden, eben weil beide Seiten eine unterschiedliche sicherheitspolitische Sicht entwickeln und bestimmte Situationen daher auch jeweils anders beurteilen.

Die europäischen Partner müssen sich bewußt sein, daß sie bei Übernahme lediglich »weicher« Aufgaben aus Sicht der Amerikaner nur die Etappe ausfüllen. Es ist zu erwarten, daß die USA dieses Engagement genauso zurückhaltend honorieren wie die europäischen Ausgaben für Entwicklungshilfe, die als Ausdruck einer umfassender verstandenen Sicherheitspolitik geleistet werden. Dem kann entgegengewirkt werden, wenn die Europäer im Rahmen ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit einer Stimme sprechen und schon vor Beginn von Kampfhandlungen auf eine Einbindung in die Planungen einer Nachkriegsordnung drängen. Da die Nachkriegsplanungen auch von den operativen Zielsetzungen beeinflußt werden - et vice versa, könnten sie so bei deren Festlegung deutlicher Gehör finden.

Aber die aufgezeigte Perspektive darf den Blick nicht dafür trüben, daß selbst wenn die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU eines Tages koordinierter gestaltet sein sollte und die EU vorzeigbare militärische Fähigkeiten haben sollte, sich das europäische Gewicht bei strategischen politischen Entscheidungen der USA nur unmerklich erhöhen wird. Sollte die amerikanische und europäische Interessenlage kongruent sein, werden die USA gerne im Rahmen der Lastenteilung auf einen europäischen Beitrag zur Krisenbewältigung zurückgreifen. Die von den USA gemachten Erfahrungen mit einer Koalitionskriegführung legen aber den Schluß nahe: Sollten die Interessenlagen divergieren, so wird die Bereitschaft zur Beteiligung der Europäer um so mehr zurückgehen, wie sich der Preis dafür, ausgedrückt in Mitspracheansprüchen, erhöht. Unilaterales Handeln ist und bleibt aufgrund der herausragenden militärischen Stärke stets eine Option der USA.

6. Fazit

Lassen Sie mich noch ein kurzes Fazit ziehen.

Amerika hat der Entwicklung internationaler Rechtsnormen keinen guten Dienst erwiesen. Es ist gerade im Zeitalter der Globalisierung ein schlechtes Zeichen, wenn die USA die Unabhängigkeit eines überstaatlichen Gerichtshofs in Zweifel ziehen, während die Idee der absoluten Souveränität von Staaten mehr und mehr durch die Leitvorstellung einer grenzüberschreitenden Gültigkeit der Menschenrechte relativiert wird. Andererseits, scheint die Gründung des IStGH viel zur Verbreitung der Idee der Aufarbeitung schwerer Menschenrechtsverletzungen beigetragen zu haben. In nahezu allen Gesellschaften wurde der Diskurs hierzu angestoßen.

Die SR-Resolution 1422 nimmt als Begründung für die Aussetzung der Strafverfolgung Bezug auf Artikel 16 des Statuts. Dies stellt eine wichtige Kompromißlinie dar. Indem der SR die Verlängerung der Immunität um zwölf Monate nicht als Automatismus festschrieb, umging er den Vorwurf, einen multilateralen Vertrag auf Einspruch der USA nachträglich umgeschrieben zu haben. Gleichzeitig wurde die jährliche Entscheidung über eine Verlängerung der Resolution der Veto-Möglichkeit der USA entzogen. Ferner ist auch die Übernahme von Formulierungen aus Artikel 16 in die Resolution ein Indiz dafür, daß die USA

das Römische Statut als Verhandlungsgrundlage anerkennen. Dennoch erweckt die Bezugnahme auf Artikel 16 den Anschein eines Feigenblatts. Zwar verstößt der Beschluß des SR formal nicht gegen das Statut, wohl aber gegen dessen Geist. Artikel 16 war ursprünglich dafür vorgesehen, dem SR die Möglichkeit zu geben, während Friedensverhandlungen die Strafverfolgung auszusetzen. Unnötige Belastungen des Verhandlungsklimas sollten vermieden werden. Deshalb erfordert Artikel 16 auch eine nach Kapitel VII der VN-Charta – Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens – angenommene Resolution. Intention des Artikels war es nicht, einzelnen Nationen eine De-facto-Immunität einzuräumen. Einerseits hat es den Anschein, als habe sich die Welt dem rigorosen Vorgehen und dem Druck der USA gebeugt; andererseits konnten die USA ihre Maximalforderung nicht durchsetzen. Eine der härtesten Konfrontationen im SR seit Ende des Kalten Krieges wurde letztlich ohne den völligen Gesichtsverlust eines der Kontrahenten beigelegt. Das einstimmige Votum für die Resolution 1422 mag als Versuch gewertet werden, die Institution des Sicherheitsrates und der UN-Friedensmissionen nicht weiter zu beschädigen.

Das einstimmige Votum kann kaum darüber hinwegtäuschen, daß ein weiterer Keil in die transatlantischen Beziehungen getrieben wurde. Die Auseinandersetzung um den IStGH war ein deutliches Zeichen für den ordnungspolitischen Dissens zwischen den USA und Europa. Ein Scheitern der Verhandlungen hätte die von der EU angestrebte und der gegenwärtigen US-Regierung abgelehnte Globalisierung von Recht, die ein Rahmenwerk aus internationalen Gesetzen und multilateralen Institutionen vorsieht, ernsthaft in Frage gestellt.

Ausgeräumt ist der Konflikt um den IStGH noch nicht. Die Formulierung »die Resolution unter den selben Bedingungen für weitere 12 Monate zu erneuern« ist nur eine politische Absichtserklärung. Die USA müssen damit rechnen, sich jedes Jahr aufs neue einer Diskussion über den IStGH im SR stellen zu müssen. Deshalb bemühen sich die USA nun, mit möglichst vielen Nationen bilaterale Abkommen auszuhandeln, um eine Auslieferung ihrer Staatsangehörigen an den IStGH zu verhindern. Die Härte des Konflikts im SR und die Aussagen einiger Staaten lassen erwarten, daß auch bei diesen Verhandlungen massiver Druck ausgeübt wird.

Oberstleutnant Norbert Eitelhuber, Berlin, 27.Juni 2003
Militärischer Anteil in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) - Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin