

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Norbert Eitelhuber

17. Juli – Welttag der internationalen Gerichtbarkeit

Im Zeichen des Ringens um
bilaterale Immunitätsabkommen

FG3-DP 02
Juli 2003
Berlin

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Amerikanische Position 3
Europäische Position 4
Auswirkungen 4

Vor fünf Jahren, am 17. Juli 1998, unterzeichneten 120 Nationen das Römische Statut. Mit seiner Verabschiedung beschloß die Staatengemeinschaft, einen ständigen internationalen Strafgerichtshof zu schaffen, der universell und unabhängig tätig sein kann bei der Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Seitdem wird dieser Tag u.a. von Regierungen, zivilgesellschaftlichen und juristischen Organisationen als Welttag der internationalen Gerichtsbarkeit begangen. Dieses Jahr wird das Ereignis durch die vehemente Ablehnung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) seitens der USA überschattet. Diese setzen gegenwärtig zahlreiche Staaten diplomatisch und finanziell unter Druck, Bilateral Immunity Agreements (BIA), auch bekannt als Article 98 Agreements, zu unterzeichnen. Mit ihrer Hilfe sollen US-Bürger von der Jurisdiktion des IStGH ausgenommen werden. Was bedeutet dieses Vorgehen für die Verwirklichung einer internationalen Gerichtsbarkeit? Welche Konsequenzen im politischen Bereich zieht der Streit um den IStGH nach sich?

Nachdem mehr als 60 Nationen das Römische Statut ratifiziert hatten, konnte der IStGH formell am 1.7.2002 in Den Haag seine Tätigkeit aufnehmen. Zeitgleich lief das Doppelmandat für die UN-Mission in Bosnien und Herzegowina aus. Die USA stimmten einer Verlängerung des Mandats im Sicherheitsrat erst nach langen Verhandlungen zu, in denen sie eine auf zwölf Monate befristete, jährlich unter den gleichen Bedingungen verlängerbare Immunität vor dem IStGH für Staatsbürger aus Nicht-Vertragsstaaten bei UN-Missionen erstritten hatten (Resolution 1422).

Amerikanische Position

Der amerikanische UN-Botschafter Negroponte kündigte im Anschluß an die Verhandlungen im Sicherheitsrat an, Washington werde mit mehr als 150 Staaten bilaterale Verträge aushandeln, um amerikanische Staatsangehörige dauerhaft vor der Strafverfolgung des IStGH zu schützen. Seitdem spitzte sich der Streit zwischen den europäischen Staaten und den USA zu. Die USA erhöhten weltweit den Druck, solche Abkommen zu unterzeichnen. Um ihr Ziel zu erreichen, nutzten sie beinahe ihr gesamtes diplomatisches Repertoire: Demarchen, die Androhung, Militärhilfe und/oder andere Zahlungen zu streichen oder sogar implizite Äußerungen, einen Beitritt zum Programm »Partnerschaft für Frieden« bzw. zur NATO selbst nicht zu unterstützen, werden dafür eingesetzt.

Dem Sprecher des US-Außenministeriums, Richard Boucher, zufolge geht es den USA darum, ihre Soldaten vor willkürlicher oder politischer Verfolgung durch den IStGH zu schützen. Ihr Vorgehen stützt die US-Administration auf ein am 2.8.2002 von Präsident Bush unterschriebenes Gesetz, den »American Servicemembers' Protection Act« (ASPA). Dieses Gesetz verbietet nicht nur jegliche Zusammenarbeit amerikanischer Strafverfolgungsbehörden sowie der Administration und des Militärs mit dem IStGH, sondern untersagt auch die Gewährung von US-Militärhilfe an Vertragsstaaten des IStGH nach dem 30.6.2003. Von dieser Maßnahme ausgeschlossen bleiben erstens NATO-Mitglieder, zweitens wesentliche Nicht-NATO-Alliierte, benannt werden Australien, Ägypten, Israel, Japan, Jordanien, Argentinien, Südkorea und Neuseeland sowie drittens, separat angeführt, Taiwan. Ebenso darf der Präsident diejenigen Nationen von Streichungen ausnehmen, die bis dahin ein bilaterales Abkommen mit den USA geschlossen haben bzw. wenn nationale Interessen dies rechtfertigen.

Mit Stand 30.6.2003 haben gemäß Richard Boucher mehr als 50 Nationen BIA unterzeichnet, davon mindestens sieben, die darum gebeten hätten, nicht öffentlich benannt zu werden. 35 Staaten wurde wegen ihrer Weigerung, amerikanischen Bürgern Immunität vor dem IStGH zu gewähren, die Militärhilfe vorübergehend gesperrt. Bislang betraf die Sperrung nur 47,6 Millionen Dollar, die im am ersten Oktober endenden Haushaltsjahr 2003 eingestellt, aber noch nicht abgerufen waren. Am 1.7.2003 erhielten nur 22 Nationen von Präsident Bush einen Freigabebescheid. Grundsätzlich reicht es aus amerikanischer Sicht nicht aus, wenn Staaten ein BIA unterzeichnen. Sie müssen es auch ratifizieren, um in den Genuß eines Freigabebescheides zu kommen. Die Vereinigten Staaten stellen jährlich mehr als vier Milliarden Dollar für Militärhilfe bereit, d.h. der gegenwärtig von der Zahlungseinstellung betroffene Betrag ist nicht besonders groß. Dennoch darf die von den Streichungen ausgehende politische Botschaft nicht unterschätzt werden.

Aber warum drängen die USA mit aller Macht auf den Abschluß bilateraler Abkommen? Dies wirft nicht nur die Frage nach den grundsätzlichen Vorbehalten der Vereinigten Staaten gegenüber dem Römische Statut auf (siehe hierzu SWP-Aktuell 27/2002), sondern die Frage, warum den USA die Resolution 1422 nicht zum Schutz ihrer Bürger ausreicht. Lücken im Schutz der US-Bürger vor dem IStGH sind nicht in Resolution 1422 zu erkennen. Vielmehr dürfte die in der Resolution enthaltene zeitliche Befristung mit dem Zwang

der USA, sich jährlich wiederkehrend vor dem UN-Sicherheitsrat und der Weltöffentlichkeit zu rechtfertigen, der Grund für den Abschluß von BIA sein. Zwar wurde am 12.6.2003 Resolution 1487 im Sicherheitsrat mit 12 gegen 0 Stimmen, bei Stimmenthaltung von Deutschland, Frankreich und Syrien angenommen. Mit ihr wurde Resolution 1422 um ein weiteres Jahr verlängert. Dies geschah aber erst nach einer breiten öffentlichen Diskussion. Zahlreiche Staaten und Nichtregierungsorganisationen hatten sich für eine öffentliche Debatte ausgesprochen. Eine stillschweigende und automatische Verlängerung der Resolution, die einen Präzedenzcharakter gehabt hätte, sollte vermieden werden. 70 Nationen sprachen ihre deutliche Unterstützung für den IstGH aus.

Europäische Position

Die Europäische Union ist politisch und finanziell einer der Hauptunterstützer des IstGH. Zur Vermeidung eines Zweiklassenrechts soll ein für möglichst viele Staaten verbindliches Rahmenwerk internationaler Gesetze sowie der zu ihrer Durchsetzung notwendigen Institutionen geschaffen werden. Es sollen nicht mehr nur während einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Gebiet begangene Verbrechen von nach dem Ausbruch von Feindseligkeiten für bestimmte Verbrechen eingerichteten Ad-hoc-Tribunalen geahndet werden.

Um diese Position zu bekräftigen, verabschiedete der Europäische Rat am 30.9.2002 Schlußfolgerungen, in denen u.a. erklärt wird, daß die von den USA vorgeschlagenen Abkommen nicht in Übereinstimmung mit dem Römischen Statut als auch mit Verpflichtungen aus anderen internationalen Verträgen stünden. Leitprinzipien der EU zum Abschluß von bilateralen Abkommen wurden den Schlußfolgerungen als Anhang beigefügt. Hiernach dürfen Abkommen u.a. keine Freiheit vor Strafverfolgung zusichern, dürfen nur Personen umfassen, die offiziell von ihrer Regierung entsandt sind, müssen Personen auf Durchreise zum IstGH von den BIA ausnehmen und müssen sowohl eine zeitliche Befristung des Abkommens beinhalten als auch Bürger von Vertragsstaaten zum Römischen Statut ausschließen. In einer überarbeiteten Gemeinsamen Position des Rates wurde am 13.6.2003 die Haltung gegenüber dem IstGH bekräftigt. Zuvor war in der Arbeitsgruppe des Europäischen Rates zum internationalen öffentlichen Recht am 6.6.2003 Einstimmigkeit erzielt worden, in Drittstaaten zu demar-

chieren, um sie von der Unterzeichnung von BIA abzuhalten. Am 16.6.2003 nahm der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen den Gemeinsamen Standpunkt an. Alle EU-Mitglieder und alle außer einem Beitrittsstaat haben das Römische Statut ratifiziert. Kein Staat der EU hat bislang ein bilaterales Abkommen mit den USA unterzeichnet. Als einziges Beitrittsland hat Rumänien ein Abkommen unterschrieben, aber noch nicht ratifiziert.

Auch der Europarat nimmt eine feste Position gegenüber den BIA ein. In Resolution 1336 (2003) »Threats to the International Criminal Court« werden die BIA als Verletzung des Römischen Statuts gewertet, insbesondere der Artikel 27 und 86 sowie Artikel 98 (2), der nur eng definierte Ausnahmen im Bezug auf bestehende »status of forces agreements« (SOFA) vorsieht. Ebenso verstießen die BIA gegen das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Artikel 18), demzufolge Staaten von jeglichen Handlungen absehen müssen, die nicht mit dem Sinn und Zweck des Vertrages vereinbar sind. Bis heute haben sechs Mitglieder des Europarates BIA abgeschlossen.

Auswirkungen

Eine wachsende Anzahl an Staaten hat erkannt, welche Bedeutung die Umsetzung des Römischen Statuts in eine nationale Gesetzgebung hat. In nahezu allen Gesellschaften wurde der Diskurs hierzu angestoßen. Entsprechende straf- und prozeßrechtliche sowie verfassungsrechtliche Gesetze wurden, oftmals unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, einer Überprüfung unterzogen. Bilaterale Projekte zur Umsetzung des Römischen Statuts wurden angestoßen. Dieser Prozeß hat stark zur Verbreitung der Idee der Aufarbeitung schwerer Menschenrechtsverletzungen und der Schaffung eines universellen Rechts beigetragen. Dieser positiven Entwicklung wirkt die ablehnende Haltung der USA entgegen. Sie gibt denjenigen Kräften Aufschwung, denen nicht an verbindlichen internationalen Gesetzen gelegen ist.

Zwar wurde mit der öffentlichen Debatte um die Verlängerung der Resolution 1422 ein Präzedenzfall für eine routinemäßige Fortschreibung der Immunität vor dem IstGH für Staatsbürger aus Nicht-Vertragsstaaten vermieden - ein großer Erfolg - , dennoch sendet die Verlängerung der Resolution ein falsches Signal an all die Staaten, die unter dem Druck der USA stehen, BIA abzuschließen. Kann man von ihnen erwarten, sich dem Druck der USA zu widerset-

zen, wenn selbst Nationen wie Deutschland oder Frankreich aus realpolitischen Gründen sich »nur« der Stimme enthalten? Es kann in diesem Zusammenhang nicht verwundern, daß entsprechend eines Briefes von Human Rights Watch an US-Außenminister Colin Powell mindestens 38 Staaten, die bislang BIA unterzeichnet haben, laut UN-Entwicklungsprogramm-Index zu den weniger oder gering entwickelten Ländern zählen, denn deren Abhängigkeit von finanzieller Hilfe ist am größten.

Insbesondere, nachdem die EU im Juni 2003 ihre Position nochmals deutlich bekräftigt hat, dürften in osteuropäischen Ländern Befürchtungen geweckt worden sein, zwischen die Mühlsteine im Streit um den IStGH zu geraten. Ohne daß es auf dem diplomatischen Parkett deutlich ausgesprochen werden dürfte, gilt es für sie derzeit abzuwägen zwischen ihrer Bewerbung um eine EU-Mitgliedschaft einerseits und andererseits einer amerikanischen Unterstützung beim Beitritt zum Programm »Partnerschaft für Frieden« bzw. zur NATO selbst.

In einigen Staaten ergeben sich auch innenpolitisch Probleme, einen amerika-freundlichen Kurs beizubehalten. Um den Problembereich zu beschreiben, seien exemplarisch Litauen und Bulgarien genannt. Litauen, das eines von vermutlich sieben Staaten ist, die im Mai 2004 der NATO beitreten werden, benötigt nicht nur die Militärhilfe, um seine Streitkräfte auf den Beitritt vorzubereiten, sondern muß auch gegenüber seiner Bevölkerung vertreten, warum die USA Litauen trotz seiner Bereitschaft, mit den USA gegen den Terrorismus zu kämpfen und ungeachtet der Entsendung litauischer Truppen nach Afghanistan und Irak die Militärhilfe streichen. Bulgarien, das starke diplomatische Unterstützung für die Operation "Iraqi Freedom" gab und Basen zur Verfügung stellte, muß sich mit der gleichen Frage auseinandersetzen. Für einige Staaten des ehemaligen Jugoslawien, besonders für Kroatien, ergibt sich ein weitaus komplexeres Spannungsfeld. Seit Jahren wurde die Regierung in Zagreb von amerikanischen Diplomaten gedrängt, kroatische Bürger trotz innenpolitischen Widerstands zur Verfolgung von Kriegsverbrechen an das Internationale Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag zu überstellen. Jetzt soll die selbe Regierung ein Abkommen unterzeichnen, nach dem amerikanische Bürger, die in der Zukunft wegen Kriegsverbrechen oder anderen schwerer Verstöße an ein internationales Gericht überstellt werden könnten, von einer Strafverfolgung ausgenommen werden.

Das Dilemma amerikanischer Politik, zwischen der Verfolgung nationaler Interessen der USA einerseits und dem Kampf gegen den IStGH andererseits abwägen zu müssen, wird besonders deutlich im Falle Kolumbiens. Kolumbien ist der drittgrößte Empfänger amerikanischer Militärhilfe. Die als Militärhilfe bereitgestellten Mittel dienen auch der Unterstützung Kolumbiens bei der Drogen-Bekämpfung, einem Projekt mit zentralem amerikanischen Interesse.

Überraschenderweise wurde am 19.06.2003 eine Gesetzesänderung zum ASPA in das Repräsentantenhaus eingebracht, die vorsieht, NATO-Beitrittskandidaten von den Streichungen auszunehmen. Bedeutung gewinnt dieser Schritt, weil die davon betroffenen Länder gleichzeitig Aspiranten für die Erweiterung der EU sind, ihnen mithin nicht mehr die Entscheidung »USA oder EU« abverlangt würde. Noch wurde vom Komitee für Internationale Angelegenheiten aber nicht entschieden, ob die Gesetzesänderung zur Abstimmung gestellt wird. Auch wenn die Mehrheit der amerikanischen politischen Klasse gegenwärtig zutiefst abgeneigt scheint, sich durch internationale Verträge und Rechtsnormen zu binden, so ist dies ein erstes Anzeichen, die rigorose Haltung im Kampf gegen den IStGH aufzugeben und sich einem Kompromiß zwischen Glaubwürdigkeit und Realpolitik – wie im übrigen auch die Europäer – anzunähern.

Sollten die USA in ihrem Kampf gegen den IStGH langfristig Erfolg haben, besteht die Gefahr, daß andere Nationen ihrem Beispiel folgen und die Weiterentwicklung internationalen Rechts einen herben Rückschlag erleiden wird. Vor diesem Hintergrund kommt der einstimmigen und dezidierten, den IStGH unterstützenden Position der Europäer erhebliche Bedeutung bei.