»So Long as There Is Breath in Me ...«

Warum die Vereinigten Staaten kein Vertragsstaat des Internationalen Strafgerichtshofs werden und der Rest der Welt heimlich erleichtert ist

Mandana Biegi

Dr. phil. Mandana Biegi, geb. 1970, ist Postdoc-Stipendiatin des nordrhein-westfälischen Wissenschaftsministeriums und Lehrbeauftragte am Institut für Politische Wissenschaft der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule (RWTH) Aachen.

Einen amerikanischen Beitritt zum Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof wird es so schnell nicht geben. Doch entgegen anders lautender öffentlicher Stellungnahmen sind die Vertragsstaaten des Strafgerichtshofs nicht besorgt, sondern erleichtert darüber. Aus Interviews[1] mit hochrangigen Vertretern des Internationalen Strafgerichtshofs wird deutlich, dass der Mehrheit der Vertragsstaaten daran gelegen ist, dass das Gericht keine »Bastion des common law« wird. Ein weiterer Grund für die heimliche Erleichterung ist, dass durch einen amerikanischen Beitritt der Strafgerichtshof in den Augen arabischer und asiatischer Staaten zu einem »Gerichtshof des Westens« werden würde, mit der Folge, dass Beitritte aus diesen Regionen noch zögerlicher erfolgen würden. Der Fall Darfur hat gezeigt, dass eine stillschweigende Kooperation der USA ohne Beitritt für das Wirken und die Glaubwürdigkeit des Gerichtshofs vorteilhafter ist.

Die Argumente der USA, dem **Internationalen Strafgerichtshof (IStGH; International Criminal Court)** nicht beizutreten, sind in der Fachliteratur in aller Ausführlichkeit diskutiert worden.[2] Europäische und amerikanische Juristen haben jedes einzelne vom amerikanischen Sonderbotschafter für Kriegsverbrechen David Scheffer und seinem Nachfolger Pierre-Richard Prosper vorgetragene Argument zu entkräften versucht, und aus der Perspektive der so genannten gleichgesinnten Staaten (like-minded states) ist dies auch gelungen.[3] Die Regierung unter Präsident George W. Bush versucht heute nicht mehr, auf der Sachebene gegen den Gerichtshof zu argumentieren. Vielmehr wurde er mit Grundsatzfragen des amerikanischen Selbstverständnisses und politischer Identität verknüpft. Konfrontiert mit Fragen der Souveränität, der Selbstverteidigung und der Autonomie ist ein pragmatischer Austausch über die internationale Funktion des Gerichts kaum noch möglich; ein Politikwechsel auf amerikanischer Seite wird damit äußerst unwahrscheinlich.

Ablehnung im Senat

Für das Gesetz zum Schutz amerikanischer Streitkräfte (American Service Member's Protection Act – ASPA), das nahezu jegliche Kooperation amerikanischer Behörden mit dem Strafgerichtshof untersagt, haben im Jahr 2002 93 von 100 Senatoren gestimmt, also auch die meisten Demokraten. Auch heute, in einem mehrheitlich republikanischen Senat, würde die Abstimmung ähnlich eindeutig ausfallen. Ein Szenario, in dem in absehbarer Zeit eine Zwei-Drittel-Mehrheit für einen Vertragsbeitritt erreicht werden könnte, ist so unwahrscheinlich, dass selbst Optimisten solcherlei Ansichten kaum mehr vertreten können. Ebenso unwahrscheinlich ist, dass es einem neuen Präsidenten oder einer neuen Präsidentin gelingen könnte, unter Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel einen Stimmungswechsel im Senat zu bewirken, ganz zu schweigen vom Verteidigungsministerium, dessen Position bereits unter Verteidigungsminister William Cohen eindeutig und unmissverständlich gegen einen amerikanischen Vertragsbeitritts festgelegt war.

Eine Ratifizierung des Statuts ist aber womöglich gar nicht notwendig oder wünschenswert. Im Folgenden wird die Auffassung vertreten, dass dem IStGH und der Mehrheit seiner Mitgliedstaaten eher daran gelegen ist, dass die USA ihre aggressiven Maßnahmen gegen das Gericht aufgeben und die Haltung eines guten Nachbarn einnehmen, als dass sie dem Gericht durch einen Vertragsbeitritt eher schaden als nutzen.

›Rhetorical gap‹

Die Vereinigten Staaten haben sich entschieden, zugunsten der eigenen Autonomie und Immunität auf ihren Einfluss bezüglich der weiteren Ausgestaltung des IStGH zu verzichten. Dies wird in den Staaten, die den Gerichtshof und die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen unterstützen, bedauert. Es finden sich regelmäßig Stellungnahmen von Experten, Politikern und anderen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die die USA auffordern, ihre Position zu überdenken und die die Hoffnung ausdrücken, die Amerikaner könnten das Römische Statut bald ratifizieren. Nun besteht oftmals eine tiefe Kluft zwischen politischer Rhetorik und den tatsächlichen Präferenzen der beteiligten Akteure und hier wird die These vertreten, dass im Hinblick auf einen amerikanischen Vertragsbeitritt ein ebensolcher ›rhetorical gap‹ vorliegt.

›Common law‹ unerwünscht

Die meisten Vertragsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofs sind entgegen anders lautender offizieller Bekundungen erleichtert, dass die USA der neuen Institution fernbleiben. Ein Grund hierfür liegt in einer öffentlich wenig beachteten fundamentalen Diffe-

renz. Bislang nahmen die USA auf nahezu alle internationalen Rechtsinstitutionen seit ihrer Einrichtung nach dem Zweiten Weltkrieg in der Weise Einfluss, dass in ihnen weitgehend die Grundsätze der anglo-amerikanischen Rechtstradition des ›common law‹ zur Anwendung kam. Das jüngste prominente Beispiel ist der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY), der von den Amerikanern zu einer »Bastion des ›common law‹« ausgebaut worden sei, so der kritische Kommentar eines hochrangigen IStGH-Mitarbeiters. Das ist zwar weder verwerflich noch der Sache abträglich, steht aber den Präferenzen der Mehrheit der übrigen Staaten entgegen. Die bereits ausgearbeiteten und 2003 von der Vertragsstaatenversammlung angenommenen Verfahrens- und Beweisregeln können als das vorerst letzte Zugeständnis an die Amerikaner betrachtet werden. Diese hatten im Verhandlungsprozess des Statuts noch auf detaillierten Regeln bestanden, bevor sie sich aus den Verhandlungen der Vorbereitungskommission zurückzogen. Es ist sicherlich nicht abwegig anzunehmen, dass der Gerichtshof zu einer in weiten Teilen von den Grundsätzen des ›common law‹ bestimmten Institution ausgebaut werden würde, wären die USA in die Ausgestaltung des Gerichts in den Anfangsjahren involviert. Kritiker werden dem entgegenhalten, dass die Unterschiede zwischen den Rechtskreisen immer weiter verwischen, weil auch im Rechtskreis des Zivilrechts (civil law) die Relevanz der Rechtsprechung zunehme und das kodifizierte Recht (statute law) in ›common-law‹-Systemen immer wichtiger werde.[4] Dennoch zeigt das Beispiel des ICTY, dass es inkompatible Auffassungen zur Ausgestaltung eines Strafgerichts gibt, und dass die USA diesbezügliche Streitigkeiten in der Regel für sich entscheiden. Der IStGH sei derzeit frei von diesem inneren Druck, so ein Vertreter der Richterschaft. Die bisherige Entwicklung bestätigt, dass die Rechtstraditionen der übrigen Weltregionen deutlich mehr Gewicht haben als dies beim ICTY der Fall ist. Selbstverständlich ist auch jetzt noch innerhalb der Richterschaft spürbar, dass die Versuchung groß ist, das Statut nach den Grundsätzen des eigenen Rechtskreises zu gestalten, und die Protagonisten üben sich täglich in der Erinnerung an den Kompromisscharakter des Statuts. Wäre amerikanisches Personal einbezogen, stünde die legitime Forderung nach stärkerer Berücksichtigung des ›common law‹ im Raum.

Unnötiges Entgegenkommen

Im Verhandlungsprozess vor, in und nach Rom 1998 haben die Amerikaner auf die Ausgestaltung des so genannten Römischen Statuts starken Einfluss genommen, worauf der amerikanische Verhandlungsführer Scheffer mehrfach verwiesen hat.[5] Die gleichgesinnnten Staaten haben eine Fülle aus ihrer Perspektive schmerzlicher Kompromisse hingenommen, in der irrigen Annahme, dass ein Entgegenkommen einen amerikanischen Vertragsbeitritt begünstige. Diese Erwartung hat sich als grobe Fehleinschätzung erwiesen, die sich aus den Imperativen internationaler Verhandlungen mit ihrem impliziten Konsensdruck erklären lässt. Dennoch ist verwunderlich, welch überzogener Optimismus das Handeln der ›Gleichgesinnten‹ bestimmt hat. Es gab spätestens seit der sechsten Sitzung der Vorbereitungskommission im November und Dezember 2000 keinen Grund zur Annahme, dass der amerikanische Senat das Statut ratifizieren würde. Aus der in persönlichen Gesprächen und sogar in Publikationen der Beteiligten immer noch spürbaren Verärgerung der ›Gleichgesinnten‹ lässt sich schlussfolgern, dass Scheffer und seine Delegation den Imperativen des Senats und des Verteidigungsministeriums strikt gefolgt sind. Der geringe Handlungsspielraum der amerikanischen Delegation ist von Anfang an unterschätzt worden. Es ist keine seltene und erst recht keine neue Konstellation, dass Senat

Der geringe Handlungsspielraum der amerikanischen Delegation ist von Anfang an unterschätzt worden.

1 Alle im Text als Zitat kenntlich gemachten Stellen sind Interviews entnommen, die im Oktober 2004 in Den Haag geführt wurden. Auf eigenen Wunsch bleiben die interviewten Personen anonym. Der Verfasserin liegen Mitschriften der Interviews und die Autorisierung der Zitationen vor. Ich danke meinen Interviewpartnern am IStGH für ihre Gesprächsbereitschaft.

2 Vgl. u.a. Michael P. Scharf, The ICC's Jurisdiction over the Nationals of Non-party states: A Critique of the U.S. Position, Law and Contemporary Problems, 63. Jg., 2000, S. 1–51; Sarah B. Sewall/Carl Kaysen (Eds.), The United States and the International Criminal Court. National Security and International Law, Lenham 2000; Hans-Peter Kaul, Der Internationale Strafgerichtshof. Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite, Humanitäres Völkerrecht, 3/1998, S. 138–144; Hans-Peter Kaul, The Continuing Struggle on the Jurisdiction of the International Criminal Court, in: Horst Fischer/Claus Kreß/Sascha Rolf Lüder (Eds.), International and National Prosecution of Crimes under International Law. Current Developments, Berlin 2001, S. 21–46.

3 Zu dieser Gruppe gehörten ungefähr 60 Staaten aus allen Erdteilen. Vgl. dazu Mandana Biegi, Die humanitäre Herausforderung. Der International Criminal Court und die USA, Baden-Baden 2004, S. 156ff.

4 Vgl. Dieter Blumenwitz, Einführung in das anglo-amerikanische Recht. Rechtsquellenlehre, Methode der Rechtsfindung, Arbeiten mit praktischen Rechtsfällen, 7. Auflage, München 2003, S. 2ff.

5 Vgl. Is a U.N. International Criminal Court in the U.S. National Interest? Hearing before the Sub-Committee on International Operations of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 105th Congress, 2nd Session, July 23, 1998, Washington, D.C., S. 12; David Scheffer, The United States and the ICC, in: Dinah Shelton (Ed.), International Crimes, Peace and Human Rights. The Role of the International Criminal Court, Ardsley 2000, S. 203–206; ders., The U.S. perspective on the ICC, in: Sarah B. Sewall/Carl Kaysen (Eds.); The United States and the International Criminal Court. National Security and International Law, Lenham 2000, S. 115–118.

Internationaler Strafgerichtshof in Den Haag, Niederlande.
©ICC-CPI / Wim van Cappellen-Reporters

und Verteidigungsministerium in einer Frage koalieren, erfahrungsgemäß hat das Außenministerium dann fast keinen Spielraum mehr. Das hätten die ›Gleichgesinnten‹ im Vorfeld stärker beachten müssen. Erklären lässt sich diese Unterlassung allenfalls mit der Eigendynamik eines internationalen Konferenzgeschehens, wo die beteiligten Akteure das nationale Machtgefüge hinter dem Rücken ihrer Verhandlungspartner immer noch zu leicht übersehen, wobei diese Bedingungen in dieser Ausgeprägtheit auch nur für die USA gelten. Andere Delegationen kamen mit klarem Mandat und vor allem exekutiver und legislativer Rückendeckung.

Der IStGH stellt unbestritten den fundamentalsten Eingriff in staatliche Souveränität seit der Verabschiedung der UN-Charta dar und berührt potenziell amerikanische Praxis in gewalttätigen Konflikten.

Späte Einsicht?

Oftmals findet sich in der Literatur der Verweis, dass der amerikanische Senat die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes erst 40 Jahre nach ihrer Verabschiedung ratifiziert hat und somit noch Hoffnung für das Römische Statut bestünde. Übersehen wird bei diesem Verweis auf einen vermeintlich richtungweisenden Präzedenzfall jedoch, dass die Vorbehalte und Einschränkungen der Vertragsregelungen von Seiten des Senats hinsichtlich Interventionsgebot und Strafverfolgung so umfassend sind, dass sie die Konvention regelrecht konterkarieren, und man daher die Konvention mit Fug und Recht als ›zahnlosen Tiger‹ bezeichnen kann. Die Möglichkeit des Vorbehalts ist im Römischen Statut ausgeschlossen, so dass dieser vermeintliche Präzedenzfall keinesfalls als solcher taugt. Der IStGH stellt unbestritten den fundamentalsten Eingriff in staatliche Souveränität seit der Verabschiedung der UN-Charta dar und berührt potenziell amerikanische Praxis in gewalttätigen Konflikten. Ein frühzeitiger Blick auf die Politikpräferenzen des Senats hätte eine realistische Sichtweise der Wahrscheinlichkeit einer amerikanischen Ratifizierung bewirken können. Viele Kompromisse in strittigen Punkten hätte man sich schlicht sparen können. Hier wird von Seiten der Vertreter der gleichgesinnten Staaten heute selbstkritisch eingeräumt, dass ›zu viele Konzessionen‹ an die Amerikaner gemacht worden seien.

Mittelfristig kein Stimmungswandel im Senat

Nach dem Ausscheiden des erzkonservativen republikanischen Senators Jesse Helms und nach der Übernahme des Vorsitzes des Senatsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten durch den moderaten republikanischen Senator Richard Lugar seit dem Jahr 2003, gelten bei manchen IStGH-Befürwortern die Chancen für eine mittelfristige Wende der Haltung des Senats größer als je zuvor. Offenbar herrscht hier die Auffassung vor, der Senat könne in den nächsten Jahren, insbesondere durch die positive Anfangsbilanz des IStGH, seine Opposition abmildern, so dass unter einer demokratischen oder moderaten republikanischen Regierung in Zukunft die Chance bestünde, die Spitzen der gegen den Gerichtshof gerichteten Maßnahmen unter Präsident Bush zu kippen. Gemeint sind damit insbesondere die bilateralen Immunitätsabkommen (bilateral immunity agreements), die von Vertretern der ›Gleichgesinnten‹ als »Zwang zum Vertragsbruch«, somit als »eine der stärksten Zumutungen im internationalen Staatenverkehr« bewertet werden. Mittelfristig erscheinen diese Hoffnungen allerdings unrealistisch.

Wünschenswertes Szenario

Aus der Binnenperspektive des IStGH und seiner Vertragsstaaten sieht das wünschenswerte Szenario der Zukunft demnach anders aus, als die Rhetorik der Außenpolitik es zeichnet. Eine gut funktionierende nachbarschaftliche Beziehung, je nach Fall weitgehend indifferent oder in Notfällen kooperativ, wäre für den Gerichtshof vorteilhafter als ein Beitritt der USA, der dem Gericht *stante pede* den zumeist aus Antiamerikanismus gespeisten Vorwurf eintrüge, ein »Gericht des (amerikanischen) Westens« zu sein. Ein Mitarbeiter des IStGH äußerte sich im Gespräch besorgt, ein amerikanischer Beitritt könne insbesondere asiatische und arabische Staaten von der Ratifizierung abhalten, was dem erklärten Ziel einer größtmöglichen Legitimität durch universale Ratifizierung zuwiderlaufe. Derzeit scheint es vielen Staaten uneingestandenerweise günstiger, auf die USA bei der Erreichung dieses Zieles zu verzichten. Der ›rhetorical gap‹ ist hier offensichtlich. Die politische Forderung vieler Außenpolitiker weltweit weicht von den tatsächlichen Präferenzen der Akteure im IStGH-Prozess ab.

Zäsur Darfur-Resolution

»Der Sicherheitsrat, [...]

1. beschließt, die Situation in Darfur seit dem 1. Juli 2002 dem Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofs zu unterbreiten; [...]

6. beschließt, dass Staatsangehörige, derzeitige oder ehemalige Amtsträger sowie derzeitiges oder ehemaliges Personal eines beitragenden Staates außerhalb Sudans, der nicht Vertragspartei des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs ist, in Bezug auf alle behaupteten Handlungen oder Unterlassungen aufgrund von oder im Zusammenhang mit Einsätzen in Sudan, die vom Rat oder von der Afrikanischen Union eingerichtet oder genehmigt wurden, der ausschließlichen Gerichtsbarkeit dieses beitragenden Staates unterliegen, es sei denn, dass dieser Staat auf die ausschließliche Gerichtsbarkeit ausdrücklich verzichtet.«[6]

Es ist ein offenes Geheimnis, dass die Stimmenthaltung der Amerikaner bei der Verabschiedung der Darfur-Resolution überhaupt nur möglich war, weil das Statut eine eingeschränkte Zuständigkeit des IStGH enthielt. Wie es den Vorgaben des skizzierten ›rhetorical gap‹ entspricht, mehrten sich unmittelbar nach der Verabschiedung der Resolution die Stimmen, die den Amerikanern die altbekannten Vorwürfe machten. Nur wenige hoben hervor, dass die Darfur-Resolution für die USA einen großen Schritt bedeutete, der eine Modifikation ihrer bisherigen Politik impliziert. Bislang galt die noch aus der Zeit von Jesse Helms stammende Maxime der ›no collaboration‹, wonach die USA keinerlei Überweisungen des Sicherheitsrats an den IStGH mittragen würden. Vielmehr setzte die amerikanische Politik zumindest rhetorisch in den vergangenen Jahren wieder auf Ad-hoc-Gerichtsbarkeit und den unbedingten Vorzug nationalstaatlicher Verfahren. Mit der Darfur-Resolution ist die zentrale Intention aller amerikanischen Maßnahmen gegen den IStGH, nämlich dessen Isolation, aufgegeben worden. Konfrontiert mit einem möglichen Völkermord konnte die amerikanische Regierung ihre Kooperationsverweigerung nicht mehr aufrechterhalten. Das ist ein außerordentlicher Vorgang, dessen Bedeutung für die Ausrichtung der zukünftigen IStGH-Politik der USA nicht zu unterschätzen ist.

Galten bislang die aggressiven Vorgaben des ASPA, so scheint sich die Regierung unter Präsident Bush inzwischen zu einer gelasseneren und abwartenden Politik entschlossen zu haben, möglicherweise bedingt dadurch, dass der derzeitige UN-Botschafter John Bolton aus seiner bisherigen Einflusssphäre im Außenministerium verdrängt worden ist. Dort hatte er als *spiritus rector* nahezu aller amerikanischen Maßnahmen gegen den IStGH gewirkt. Aus diesen Entwicklungen bereits eine Annäherung an den IStGH zu deuten, wäre sicherlich verfrüht. Gleichzeitig darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Enthaltung der Amerikaner bei der Darfur-Resolution zumindest eine partielle Aufgabe ihrer bisherigen strikten Abwehrhaltung und eine Hinwendung zu einer pragmatischeren Rolle darstellt. Die Verfasserin hat bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen, dass sich die amerikanische Haltung zum Strafgerichtshof erst mit dem ersten Praxistest offenbaren wird.[7]

Die Wahrnehmung der Verbrechen in Sudan in der amerikanischen Öffentlichkeit ist der entscheidende Faktor, an dem sich die Politik der Regierung unter Präsident Bush ausrichtet. Und hier hat sich wie zu Erwarten Folgendes eingestellt:

Nachdem der Begriff Völkermord nur ein einziges Mal gefallen und damit implizit Handlungsdruck entstanden war, konnte die Regierung nicht zu ihrer vorherigen, weitgehend ignoranten Politik zurückkehren. Insbesondere von Seiten der amerikanischen Medien hat es zahlreiche Forderungen an Präsident Bush gegeben, angesichts eines möglichen Völkermords zu handeln. Da bot sich die Überweisung der Darfur-Situation als vergleichsweise einfache, für die Amerikaner folgenlose und auch kostengünstige Maßnahme an, um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, letztlich aber nichts tun zu müssen. Die Regierung unter Bush hat allerdings schon gewusst, dass sie mit dieser Neuausrichtung im Repräsentantenhaus auf wenig Gegenliebe stoßen würde und hat, um dieses zu besänftigen, entgegen den Bestimmungen des IStGH-Statuts keine Finanzierung des Falles Darfur vor dem IStGH durch die UN zugelassen, sondern durchgesetzt, dass die IStGH-Vertragsstaaten und andere Freiwillige die Kosten übernehmen müssen.

Mit der Darfur-Resolution ist die zentrale Intention aller amerikanischen Maßnahmen gegen den IStGH, nämlich dessen Isolation, aufgegeben worden.

***

Jesse Helms hat bereits 1998 im Senat angekündigt, dass die Vereinigten Staaten dem IStGH nicht beitreten werden, weil sie seinen immanenten Anspruch auf Einschränkung staatlicher Souveränität nicht akzeptieren werden:

> **»So long as there is breath in me, the United States will never – and I repeat never, never – allow it's national security decisions to be judged by any international criminal court.«[8]**

Das Postulat der weltweiten Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs ist von den übrigen Staaten längst zugunsten eines pragmatischen Anspruchs an die USA aufgegeben worden. Rhetorisch und politisch fällt es hingegen schwer, idealistisch gefärbte Vorstellungen einer Welt der formalen Rechtsgleichheit aufzugeben.

6 UN-Dok. S/RES/1593 v. 31.3.2005.

7 Vgl. Biegi, Die humanitäre Herausforderung. Der International Criminal Court und die USA, a.a.O. (Anm. 3), S. 125ff.

8 Is a U.N. International Criminal Court in the U.S. National Interest?, a.a.O. (Anm. 5), S. 6.