

Der Konflikt um die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs – Hegemonie versus Kooperation – Die Haltung der USA*

Anja Papenfuß

A. Der Strafgerichtshof – Wesen und Ausgestaltung

Das Statut zur Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court, ICC) wurde am 17. Juli 1998 in Rom mit 120:21:7 Stimmen auf der zu diesem Zweck einberufenen Staatenkonferenz verabschiedet. Das Statut gilt als weitreichender, als es sich die meisten NGOs erträumt hatten. Die Vorbereitungsverhandlungen sollten am 30. Juni 2000 abgeschlossen werden.

I. Der Verabschiedung kommt eine epochale Bedeutung zu:

Durch die Etablierung eines Völkerstrafrechts wurde eine gravierende Lücke im Völkerrecht geschlossen. Die internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokyo kurz nach dem Zweiten Weltkrieg und die internationalen Ad-hoc-Tribunale für die Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien und Ruanda waren auf bestimmte, geografisch und zeitlich eingegrenzte Verbrechen beschränkt und zudem vom Sicherheitsrat eingesetzt.

Zugleich ist es die Vollendung des UN-Menschenrechtssystems: Individuen, die bisher in der Völkerrechtslehre nicht als Völkerrechtssubjekte anerkannt waren, sind nun in zweifacher Hinsicht solche geworden: als Täter und als Opfer. Sie können endlich der gravierendsten Menschenrechtsverletzungen vor einem Internationalen Strafgerichtshof angeklagt werden und den Opfern kann späte Gerechtigkeit zuteil werden.

Das UN-Menschenrechtssystem ist kein „zahnloser Tiger“ mehr, wie es die bestehenden UN-Menschenrechtsausschüsse auf Grund ihrer durch ihre Mandate beschränkten Kompetenz sind (sie dürfen kritische Feststellungen in öffentlichen Sitzungen zu Staatenberichten und zu Menschenrechtsbeschwerden, die durch NGOs zugeleitet werden,

* Es handelt sich um das geringfügig überarbeitete Thesenpapier des Vortrags, den die Verfasserin auf der 1. Fachkonferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen am 1. Juli 2000 an der Universität Potsdam gehalten hat.

abgeben); damit wurde aber zumindest auf dem Wege des „soft law“ eine Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes durch eine mehr an den Menschenrechten orientierte Interpretation des Völkerrechts erreicht.

II. Der ICC wird nach seinem Statut u.a. zuständig sein für:

1. Völkermord
2. Verbrechen gegen die Menschlichkeit
3. Kriegsverbrechen
4. Verbrechen der Aggression

III. Seine wichtigsten Eigenschaften sind die folgenden:

1. Er wird nur komplementär tätig (Art. 17 des Statuts), also nur wenn die nationale Gerichtsbarkeit ausgeschöpft worden ist oder der Staat nicht willens oder fähig ist, Anklage zu erheben.
2. Der Chefankläger hat das Recht, aus eigener Initiative („proprio motu“) Ermittlungen einzuleiten (Art. 15,1 des Statuts). Zusätzlich kann der Sicherheitsrat ein Verfahren an ihn verweisen oder ein Vertragsstaat ein Verfahren beantragen.
3. Der UN-Sicherheitsrat kann dem Ankläger „Situationen“ unterbreiten, wenn es sich nach Kapitel VII der Charta mit einer Konfliktsituation befaßt, in welcher Verbrechen gemäß dem Statut begangen wurden.
4. Die Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof können nicht durch ein Veto eines der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats blockiert werden, weil die Verfahren nicht der Zustimmung des Sicherheitsrats unterliegen. Der Sicherheitsrat kann lediglich den Beginn oder die Durchführung des Verfahrens durch einen Beschluss gemäß Kapitel VII der Charta für einen Zeitraum von 12 Monaten verzögern; dieser Beschluss zur Aussetzung kann auch wiederholt werden (Art. 16 des Statuts).
5. Der ICC kann nur tätig werden, wenn der Territorialstaat, d.h. der Staat, auf dessen Gebiet ein Verbrechen gemäß Statut begangen wurde, oder der Staat, dem der beschuldigte Täter angehört, den Vertrag ratifiziert haben. Die Regelung, daß auch der Gewahrsamsstaat, d.h. der Staat, in dessen Gewahrsam sich der Täter zu diesem Zeitpunkt befindet, Anklage vor dem ICC erheben kann, konnte nicht durchgesetzt werden, ebenso wie das Recht des Staates, dem die Opfer der Straftaten angehören, zur Anklageerhebung vor dem ICC.

6. Das Statut für den ICC tritt erst in Kraft, wenn 60 Staaten das Statut ratifiziert haben. Das ist eine hohe Hürde – die bisher höchste Anzahl an notwendigen Ratifizierungen (beim Antipersonenminen-Vertrag beträgt sie z.B. nur 40). Mit Stand vom 31.12.2000 hatten 139 Staaten das Statut unterzeichnet und 27 ratifiziert, darunter Italien und das Ständige Sicherheitsratsmitglied Frankreich. Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich im Ratifikationsverfahren.

B. Die Haltung der USA zum ICC

Die USA haben sich von einer Befürworterin in den neunziger Jahren zu einer erbitterten Gegnerin des ICC gewandelt. Nachdem sie bereits auf der Konferenz selber massiv für einen schwachen Gerichtshof geworben haben, versuchte Chefunterhändler Scheffer bisher zweimal größere Änderungen bzw. Zusätze zum Statut zu erreichen.

- I. Die grundsätzlichen Bedenken, die die USA vorbrachten, waren:
 1. Das Territorialprinzip, d.h. das Prinzip im ICC Statut, daß derjenige Vertragsstaat, auf dessen Boden ein Verbrechen gemäß dem Statut begangen wird, Antrag auf Anklageerhebung vor dem ICC stellen kann, könnte zur Folge haben, daß auch Bürger aus Nichtvertragsstaaten (wie die USA) angeklagt werden können, wenn sie beschuldigt werden, eine solche Straftat in dem Vertragsstaat begangen zu haben.
 2. Der Chefankläger verfügt über zu weit reichende Kompetenzen, vor allem über die Kompetenz, „proprio motu“, d.h. „von sich aus“ Ermittlungen anzustellen ohne einen Verfahrens Antrag durch den Sicherheitsrat.
 3. Die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats haben kein Veto-Recht; der Sicherheitsrat kann ein Verfahren durch seine Beschlüsse nicht verhindern, sondern nur verzögern.
 4. Es sind keine völkerrechtlichen „Vorbehalte“ möglich, d.h. die Vertragsstaaten können nicht durch einseitige Erklärungen (Vorbehalte, „Reservations“) die Anwendung des Statuts in Bezug auf ihren Staat einschränken, wie es bei vielen internationalen Verträgen der Fall ist.

II. „Vorschlag“ der USA zur Ergänzung des Statuts vom 13. Juni 2000:

Der Vorschlag sah vor, daß der Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung durch den ICC auf Nichtvertragsstaaten ausgeweitet werden soll, die wegen des Territorialprinzips sonst der Gerichtsbarkeit des ICC unterliegen würden. Personen aus diesen Ländern sollen nur dann an den ICC überführt werden können, wenn es der Sicherheitsrat anordnet.

III. Gesetzesvorlage „American Servicemembers Protection Act“ im Kongress vom 14. Juni 2000:

In dieser Gesetzesvorlage war vorgesehen:

1. Ein Verbot der Zusammenarbeit mit dem ICC (nach Gründung des ICC) .
2. Beschränkungen bei der Teilnahme der USA an bestimmten UN-Friedenseinsätzen nach Gründung des ICC (Beteiligung nur bei zugesicherter strafrechtlicher Immunität für US-Bürger).
3. Verbot der Übergabe von Geheimdienstinformationen an den ICC, die UN und alle Mitgliedstaaten.
4. Verbot der militärischen Unterstützung von Mitgliedstaaten des ICC mit Ausnahme u.a. der NATO-Verbündeten.
5. Das Recht der USA, vom ICC gefangengehaltene US-Bürger unter Anwendung von (militärischer) Gewalt zu befreien.
6. Zurückgehaltene Zahlungen zum UN-Budget können umgeleitet werden.

C. Die Haltung der USA zum Multilateralismus

Da die USA mit ihren Bedenken zumindest in der westlichen Welt allein stehen, große Industrieländer wie Frankreich und Italien den Vertrag bereits ratifiziert haben, stellt sich die Frage, warum sperren sich die USA gegen diesen Strafgerichtshof, den sie zuvor noch vehement gefordert haben?

I. Beschränkung ihrer Souveränität

Vordergründig (oder mehr?) wollen die USA es auf jeden Fall vermeiden, daß amerikanische Soldaten auf ihren zahlreichen Auslandseinsätzen eines Tages vor dieses internationale Gericht gestellt werden,

wohlmöglich von so genannten „Schurkenstaaten“, auf deren Territorium US-Truppen stationiert sind.

II. Dieser Haltung zugrunde liegt ein:

„selektiver Multilateralismus“ (vgl. US Presidential Decision Directive 25 von 1994), oder ist es schon Hegemonialismus? Das Ergebnis ihrer internationalen Bemühungen ist zum einen, andere Staaten zur Einhaltung internationaler Regeln anzuhalten, sich selber aber auszunehmen (z.B. Umfassendes Teststopabkommen, Kyoto-Protokoll) und zum anderen nur sich auszunehmen (Antipersonenminenvertrag, Mindestalter für Soldaten 18 Jahre, Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe, Kinderrechtskonvention, Frauenrechtskonvention, Sozialpakt).

Sicherheitspolitisch handelt es sich z.Zt. bei den USA um einen „intervenierenden Unilateralismus“, d.h. nur dort einzugreifen, wo man die Sicherheitsinteressen der USA gefährdet sieht (Irak, Kosovo, Kambodscha).

Psychologisch spielt sicherlich das Bedürfnis der US-Bürger nach politischer Kontrolle eine Rolle: Als „Control Freaks“ haben sie dank der Überlegenheit in nahezu allen Bereichen weitgehend die Möglichkeit, ihr Schicksal und ihre Umgebung zu kontrollieren. Den Hintergrund bildet ihre Angst vor Angriffen auf ihr Territorium, aber auch auf ihre Gesellschaftsform generell.

III. Weitere Faktoren

Die amerikanische Außenpolitik wird traditionell stark durch innenpolitische Erfordernisse bestimmt, weil die Mitglieder des US-Senats, die ein weitgehendes Mitwirkungsrecht in der Außenpolitik haben, sich stark an den Wählern in ihren Bundesstaaten orientieren.

Wegen der zweijährlich stattfindenden US-Kongreß-Wahlen (Repräsentantenhaus und 1/3 des Senats) und der dadurch oft auftretenden „oppositionellen Mehrheiten“ (z.B. demokratischer Präsident und republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus und Senat) kommt es oft zum Machtkampf zwischen dem Kongreß und dem Präsidenten auch in der Außenpolitik (z.B. Republikanischer Senator Jesse Helms im Senat versus Präsident Clinton).

D. Schlussfolgerungen

Man muss anerkennen, daß die USA die einzig verbliebene Supermacht mit besonderen Sicherheitsinteressen weltweit sind. Dennoch haben sie sich im Fall des ICC innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft isoliert. Ohne Gesichtsverlust können sie aus dieser Situation kaum herauskommen. Sie stehen einer Allianz von über 100 Staaten gegenüber (darunter alle ihre NATO-Verbündeten) und werden nur von ihren Feinden wie Irak, Libyen, Sudan sowie von China, Katar und Israel Unterstützung bekommen.

Es ist so gut wie sicher, daß der ICC ohne die USA gegründet wird. Daher stellt sich die Frage, ob die USA ihre Forderungen zurückziehen oder den ICC aktiv blockieren werden und damit eine einzigartige Errungenschaft für die Weltgemeinschaft zunichte machen könnten.

Um Letzteres zu verhindern, müssen einflußreiche Verbündete der USA wie z.B. Deutschland auf die Regierung bzw. Pentagon und Kongreß einwirken, und einen gesichtswahrenden Kompromiß auszuhandeln.

Literatur:

Madeleine Albright, US Secretary of State, Conflict and War Crimes: Challenges for Coverage. Remarks to Freedom Forum Seminar, May 5, 2000 (Quelle: Webseite des State Department: <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/usandun/alb0505.htm>>).

Kai Ambos, Der neue Internationale Strafgerichtshof – ein Überblick, in: Neue Juristische Wochenschrift, H. 51/1998, S. 1741–1745.

David Scheffer (UN Ambassador-at-Large for War Crimes Issues), Remarks to the UN General Assembly's Sixth Committee, October 21, 1998 (Quelle: Webseite des State Department: <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/usandun/schef21.htm>>).

David Scheffer (UN Ambassador-at-Large for War Crimes Issues), Developments at the Rome Treaty Conference. Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., July 23, 1998 (Quelle: Webseite des State Department: <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/usandun/schef23.htm>>).

Carsten Stahn, Zwischen Weltfrieden und materieller Gerechtigkeit. Die Gerichtsbarkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (IntStGH), in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 25. Jg., H. 20-22/1998, S. 577–591.

United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Rome, Italy, 15 June – 17 July 1998, Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CONF.183/9.