

Eitelhuber, Norbert

Research Report

UN-Friedenssicherung zwischen den Fronten: Der Streit um den Internationalen Strafgerichtshof

SWP-Aktuell, No. 27/2002

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Eitelhuber, Norbert (2002) : UN-Friedenssicherung zwischen den Fronten: Der Streit um den Internationalen Strafgerichtshof, SWP-Aktuell, No. 27/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254384>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

UN-Friedenssicherung zwischen den Fronten

Der Streit um den Internationalen Strafgerichtshof

Norbert Eitelhuber

Am 21. Juni 2002 kam es im UN-Sicherheitsrat (SR) zum Eklat. Die USA stimmten einer Verlängerung des UN-Mandats für die Friedensmission in Bosnien und Herzegowina (UNMIBH) nur bis zum 30. Juni 2002 zu. Sie kündigten ferner an, daß sie alle anstehenden Verlängerungen von Mandaten für UN-Einsätze mit ihrem Veto blockieren würden, wenn nicht Staatsangehörigen aus Ländern, die keine Vertragsstaaten des Römischen Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) sind, bei UN-Einsätzen eine grundsätzliche Immunität vor dem IStGH gewährt würde. Die Europäer waren brüskiert. Nicht nur die für sie so bedeutsame Friedensmission auf dem Balkan, sondern auch das Instrument der UN-Friedenssicherung stand auf dem Spiel. Am 12. Juli 2002 wurde durch Bezugnahme auf Artikel 16 des Römischen Statuts in SR-Resolution 1422 ein Konsens erzielt. Wie tragfähig ist er? Was hatte die Amerikaner zu solchen Schritten bewogen? Wie tief ist der Riß in der transatlantischen Partnerschaft?

Zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Römischen Statuts lief am 1. Juli 2002 das Doppelmandat für die UN-Mission in Bosnien und Herzegowina ab: das jährlich zu verlängernde Mandat der Friedenstruppe und das letztmalig für ein halbes Jahr zu verlängernde Mandat für die internationale Polizeitruppe. Allgemein wurde erwartet, daß die Mandatsverlängerung am 21. Juni 2002 wie in den Jahren zuvor ein bloßer Routineakt sein würde. Aber es kam anders: Die amerikanische Ankündigung, ihr nur dann zustimmen zu wollen, wenn eigene und andere Staatsangehörige aus Nicht-Vertragsstaaten grundsätzliche Immunität gegenüber der Strafverfolgung des IStGH genießen, traf die europäischen

Regierungen weitgehend unvorbereitet. In langen Verhandlungen wurde nach einem Kompromiß gesucht. Der amerikanische Vorschlag, für Teilnehmer an UN-Missionen, deren Länder das Statut nicht ratifiziert haben, einen zwölfmonatigen Aufschub der Ermittlungen durch den IStGH vorzusehen und ihre Immunität jährlich automatisch zu verlängern – es sei denn, der SR träfe eine andere Entscheidung –, fand keine Mehrheit. Wäre er doch aufgrund des amerikanischen Vetorechts im SR de facto einer dauerhaften Immunität gleichgekommen.

Die am 12. Juli 2002 vom SR einstimmig verabschiedete Resolution 1422 sieht keine unbefristete Immunität von Staatsbürgern

aus Nicht-Vertragsstaaten vor, sondern gewährt ihnen lediglich für zwölf Monate bei UN-Missionen Immunität gegenüber der Strafverfolgung des IStGH. Resolution 1422 wurde verabschiedet unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Artikel 16 des Römischen Statuts, der den Aufschub der Ermittlungen oder der Strafverfolgung aufgrund einer SR-Resolution vorsieht. Gleichzeitig drückt der SR in Resolution 1422 seine Absicht aus, diese Regelung an jedem ersten Juli für weitere zwölf Monate zu verlängern, sofern sich die Rahmenbedingungen 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.

Entstehung und Kompetenzen des Internationalen Strafgerichtshofs

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 und für Ruanda. 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 UN-Charta, nicht ein international ausgehandelter Vertrag wie im Falle des IStGH.

Mit der Verabschiedung des Statuts am 17. Juli 1998 in Rom 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 stimmten gegen das Statut.

Bislang haben von 139 Unterzeichnerstaaten 77 ihre Ratifikationsurkunde hinterlegt, darunter alle Staaten der EU. Deutschland hat das Statut am 11. Dezember 2000 ratifiziert.

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,
- ▶ Verbrechen der Aggression.

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 übt der Gerichtshof die Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression 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. 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 Grün-

Das Statut in amtlicher deutscher Übersetzung ist abzurufen unter www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/zip/statut.zip; die SR-Resolutionen finden sich unter www.un.org/Docs/scres/2002

den 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. 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 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: Unerheblichkeit der amtlichen Eigenschaft).

Die Vorbehalte der USA gegen den IStGH

Im Gegensatz zu den internationalen Ad-hoc-Tribunalen ist der IStGH 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 betroffe-

nen 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. Präsident Clinton hat jedoch 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.

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

1. Es bestehe die Gefahr politisch motivierter Anklagen.

Alleine die Vorstellung, es könnte vor dem IStGH zu einer Klage gegen den amerikanischen Präsidenten kommen, rüttelt an den Grundfesten des amerikanischen Selbstverständnisses. Diesem Selbstverständnis nach ist wegen des umfassenden globalen Engagements der USA auch die Gefahr, vor dem IStGH angeklagt zu werden, für US-Staatsangehörige größer als für Angehörige anderer Staaten. Nach Auffassung der Befürworter des IStGH ist diese Gefahr jedoch insofern eher theoretisch, als der IStGH erst dann zuständig wird, 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 im amerikanischen Recht existieren. (Bezüglich weiterer Kontrollmechanismen siehe 4.)

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

Die US-Regierung arbeitet zur Zeit an einer neuen »National Security Doctrine«, die präemptive Schläge gegen Staaten vorsehen soll, die Massenvernichtungswaffen produzieren bzw. Terroristen Unterschlupf gewähren und/oder unterstützen. Gegenwärtig können Amerikaner entgegen der vielfach geäußerten Meinung nicht wegen eines solchen Präemptivschlages für das Verbrechen der Aggression belangt werden. Wie oben ausgeführt, kann der IstGH frühestens in sieben Jahren die Jurisdiktion über diesen Straftatbestand ausüben. Eine Anklage für bis dahin begangene Taten ist nicht möglich. Allein die prinzipielle Möglichkeit, daß sich die Vertragsstaaten auf eine Definition der Aggression einigen könnten, welche die amerikanische Handlungsfreiheit, militärisch zu intervenieren, künftig einschränken könnte, begründet die ablehnende Haltung der USA mit.

3. 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.

4. 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 jedoch gerade die Unabhängig-

keit 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 auf Ersuchen des SR für zwölf Monate ausgesetzt werden. Dieses Ersuchen kann erneuert werden. Darüber hinaus bietet das Statut zahlreiche weitere Kontrollmechanismen. So bestimmen sämtliche Vertragsstaaten bei der Wahl eines Anklägers mit. Dieser wiederum darf niemanden unter die Jurisdiktion des IstGH stellen, 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. Ein Verfahren vor dem IstGH in Abwesenheit des Angeklagten ist gemäß Artikel 63 Absatz 1 nicht zulässig.

5. Der rechtliche Schutz eines vor dem IstGH Angeklagten genüge nicht den Erfordernissen der amerikanischen Verfassung.

M. 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.

6. Die Anwendung des Vertrags auf Nicht-Vertragsstaaten verletze deren Souveränität.

Über Verbrechen, die von Amerikanern auf amerikanischem Boden begangen werden, übt der IstGH keine Jurisdiktion aus, so-

lange 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 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.

Weitere Schritte der Bush-Regierung

Selbst die im Statut und in der Verfahrens- und Beweisordnung verankerten umfangreichen Schutz- und Kontrollmechanismen bieten aus Sicht der USA keine ausreichende Gewähr, daß es nicht doch eines Tages zu einer Anklage amerikanischer Regierungsvertreter vor dem IStGH kommen könnte. Im Mai 2002 ging die Bush-Regierung deshalb auf direkten Konfrontationskurs und zog die eineinhalb Jahre zuvor von Präsident Clinton geleistete Unterschrift zurück. Die Gegner des IStGH im Kongreß hängten den Text des »American Servicemembers' Protection Act« (ASPA) einem Haushaltsgesetz (Fiscal 2002 Supplemental Appropriations, H.R. 4775) an. Section 2004 in Verbindung mit 2006 und 2007 dieses Gesetzes 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. 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 von allen vorgeschlagenen Maßnahmen abweichen, insbesondere wenn nationale Interessen dies rechtfertigen. Das Haushaltsgesetz und mit ihm der ASPA wurden am 2. August 2002 von Präsident Bush unterschrieben.

Kein einziger Amerikaner, der an einer der derzeitigen Friedensmissionen teilnimmt, fällt unter die Jurisdiktion des IStGH. Entweder ist das Gastland nicht Vertragsstaat des Statuts, oder das Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien hat Vorrang bei der Strafverfolgung. Wenn dies aber so ist und die amerikanischen Vorbehalte, wie gezeigt, zu entkräften sind, müssen die wahren Gründe für das Vorgehen der Bush-Regierung tiefer liegen. Ganz offenkundig ist die Mehrheit der amerikanischen politischen Klasse gegenwärtig zutiefst abgeneigt, sich durch internationale Verträge und Rechtsnormen zu binden. Ihres Erachtens soll die einzige globale Ordnungsmacht, die sich zum Wohle aller für Freiheit und Sicherheit einsetzt, bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe nicht unnötig behindert werden. Diese Auffassung wird nicht vorbehaltlos von der amerikanischen Bevölkerung geteilt. Umfragen im April 2002 zufolge sprechen sich nur 37 Prozent der US-Bürger dafür aus, die Bildung des IStGH nicht zu unterstützen.

Die Druckmittel der USA

Unmittelbare Auswirkungen einer generellen Blockade der UN-Friedensmissionen durch die USA wären zunächst für die Fortsetzung der Mission in Bosnien und Herzegowina zu befürchten gewesen. Entsprechende Befürchtungen wurden jedoch alsbald zerstreut. Schon am 30. Juni 2002 erklärte die NATO, ein US-Veto im SR würde den Einsatz der SFOR-Truppen in Bosnien

nicht gefährden. Da sich ihr Mandat aus dem Daytoner Friedensabkommen ableite und sie eigene Vereinbarungen mit der bosnischen Regierung habe, sei eine Mandatierung durch die UN nicht erforderlich.

Für Deutschland wäre eine Fortsetzung des Einsatzes ohne UN-Mandat deshalb problematisch gewesen, weil der Deutsche Bundestag seine Zustimmung zu einer deutschen Beteiligung ausdrücklich von der Autorisierung durch die UN abhängig gemacht hatte. Am 3. Juli 2002 berieten sowohl das Bundeskabinett als auch der Auswärtige Ausschuss und der Verteidigungsausschuss des Bundestages über das weitere Vorgehen. Es gab schließlich einen parteiübergreifenden Konsens (die PDS ausgenommen), die Bundeswehr notfalls auch ohne UN-Mandat im Ausland einzusetzen. Da der Verbleib der internationalen Friedenstruppe auf dem ausdrücklichen Wunsch der bosnischen Regierung beruht, sollte im Falle einer Blockade des UN-Mandats durch die USA der weitere Einsatz deutscher Soldaten von einem NATO-Beschluss abhängig gemacht werden.

Neben den SFOR-Truppen ist in Bosnien auch die International Police Task Force (IPTF) eingesetzt, die beim Aufbau der örtlichen Polizei Hilfe leistet. Ihr Status beruht unmittelbar auf dem UN-Mandat. Wäre es nicht zu einer Verlängerung dieses Mandats gekommen, hätte die rund 1500 Mann starke Polizeitruppe – darunter 46 Amerikaner und 150 Deutsche – ihre Arbeit einstellen müssen. Die EU hatte jedoch geplant, im Jahr 2003 die UN mit modifiziertem Auftrag und geringerer Stärke von dieser Aufgabe zu entlasten. Für den Fall einer Nicht-Verlängerung des UN-Mandats war eine vorzeitige Übernahme der Polizeiaufgaben durch die EU beabsichtigt.

Demnach wären für SFOR ebenso wie für IPTF Lösungen ohne UN-Mandat möglich gewesen. Die Äußerungen sowohl des US-Botschafters in Sarajewo, Clifford Bond, als auch des amerikanischen NATO-Botschafters, Nicholas Burns, die USA hätten nicht die Absicht, ihre Truppen aus Bosnien und Herzegowina zurückzuziehen, legen

darüber hinaus den Schluß nahe, daß die USA nur eine Drohkulisse aufgebaut hatten. Das Engagement auf dem Balkan liegt in ihrem vitalen nationalen Sicherheitsinteresse, besonders im Rahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung. Die USA überprüfen jedes militärische Engagement nach Kosten-Nutzen-Erwägungen, wobei das Risiko, durch den IstGH belangt zu werden, als *ein* Kostenfaktor unter anderen gewertet wird. Auf ein Scheitern der Bosnien-Mission hätten es die USA wohl kaum ankommen lassen.

Ebensowenig wie SFOR und IPTF konnte die auf UN-Resolution 1244 gründende United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) durch die USA gefährdet werden. UNMIK bedarf keiner jährlichen Verlängerung durch den SR.

Allein im Juli wären die Mandate für vier andere UN-Missionen abgelaufen (Kroatische Halbinsel Prevlaka, Libanon, Georgien, Westsahara). An ihnen waren die USA (Stand 30. Juni 2002) lediglich mit neun Beobachtern beteiligt. Insgesamt stellten sie von den 45 333 Mann unter der Flagge der UN nur 33 Beobachter, 1 Soldaten und 646 Polizisten. Hätten die USA also einzig damit gedroht, ihr Personal von UN-Friedensmissionen abziehen, so wäre dies wegen der geringen amerikanischen Präsenz ohne ernsthafte Auswirkungen auf deren weitere Durchführung geblieben.

Auch monetär konnten die USA nur begrenzt Druck auf die Befürworter des IstGH ausüben. Washingtons Anteil an UNMIBH beträgt zum Beispiel nur 38 Millionen Euro. Von dem Gesamtbudget für UN-Friedensmissionen in Höhe von 2,77 Mrd. US-Dollar bestreiten die USA rund 27 Prozent (766 Millionen US-Dollar). Die Übernahme dieser Kosten durch Europa hätte nur einen geringen Preis für die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs dargestellt.

Der Preis, den die Vertragsstaaten des Römischen Statuts jedoch nicht zu zahlen bereit waren, wäre der Entzug der Legitimation der Friedensmissionen gewesen, den das US-Veto im Sicherheitsrat bewirkt

hätte. Selbst wenn wie im Falle Bosniens und Herzegowinas bilaterale Abkommen hätten geschlossen werden können, hätte die Glaubwürdigkeit des Instruments der UN-Friedensmissionen erheblichen Schaden genommen. In diesem Sachverhalt liegt das einzige glaubwürdige Druckmittel der USA im Streit um den IstGH begründet.

Der Kompromiß im SR

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 sollte der ursprünglichen Intention nach dem SR die Möglichkeit geben, während Friedensverhandlungen die Strafverfolgung auszusetzen, um unnötige Belastungen des Verhandlungsklimas zu vermeiden. Genau aus diesem Grund fordert Artikel 16 auch eine nach Kapitel VII der UN-Charta – Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens – angenommene Resolution. Mit anderen Worten: SR-Resolution 1422, »acting under Chapter VII«, konzidiert im Sinne der amerikanischen Position eine vom IstGH ausgehende Bedrohung des Friedens. Folgt man dieser Argumentation, wird deutlich, daß es wohl kaum Intention des Artikels 16 war, einzelnen Nationen eine De-facto-Immunität einzuräumen.

Die Allianz nach der SR-Entscheidung

Die strategische Stärke der Nordatlantischen Allianz beruht auf dem engen Zusammenhalt der Allianzpartner. Dieser Zusammenhalt gründet in gemeinsamen Werten und Normvorstellungen, wie sie in der Präambel zum Nordatlantikvertrag und in der Washingtoner Erklärung festgehalten sind.

Existiert diese gemeinsame Basis noch? 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 sie denn auch als einzig verbliebene Supermacht im SR ihre Stärke ohne Zurückhaltung gegenüber ihren engsten Alliierten aus. Ein Denken und Handeln, das man von Alliierten erwarten würde, war nicht mehr erkennbar. Es 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 herstellen 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. Europa muß dem Abgleiten in diese Rollenteilung entgegenwirken, indem es seine Verteidigungsanstrengungen deutlich verstärkt. Erfolg würden die Europäer damit aber nur haben, wenn sie die Integration der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik rasch vorantreiben.

Fazit

Einerseits hat es den Anschein, als hätten sich die Befürworter des IStGH 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. Es kann aber kaum darüber hinwegtäuschen, daß ein weiterer Keil in die transatlantischen Beziehungen getrieben wurde. Die Auseinandersetzung um den IStGH war ein deutliches Indiz für den ordnungspolitischen Dissens zwischen den USA und Europa. Ein Scheitern der Verhandlungen hätte die nicht nur von der EU angestrebte Globalisierung von Recht, die ein Rahmenwerk aus internationalen Gesetzen und multilateralen Institutionen vorsieht, ernsthaft in Frage gestellt. Der Entwicklung internationaler Rechtsnormen hat Amerika jedenfalls keinen guten Dienst erwiesen. Es

ist gerade im Zeitalter der Globalisierung ein schlechtes Zeichen, wenn die USA die Legitimität und 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.

Noch ist der Konflikt um den IStGH nicht gänzlich ausgeräumt. Der grundsätzliche Dissens wurde nur überdeckt. Die Formulierung, Resolution 1422 »unter denselben Bedingungen an jedem 1. Juli für weitere 12 Monate zu erneuern«, ist nicht mehr als eine politische Absichtserklärung. Die USA müssen damit rechnen, daß sie sich jedes Jahr aufs neue einer Diskussion über den IStGH im SR stellen müssen. Derzeit bemühen sie sich darum, mit möglichst vielen Nationen bilaterale Abkommen auszuhandeln, um eine Auslieferung ihrer Staatsangehörigen an den IStGH zu verhindern. Die Härte des Konflikts im SR läßt erwarten, daß auch bei diesen Verhandlungen massiver Druck ausgeübt werden wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

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