



## Angst vor Bindung?

### Das ambivalente Verhältnis von Demokratien zum Internationalen Strafgerichtshof

#### EDITORIAL

Die Idee internationaler Tribunale zur Strafverfolgung von Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gibt es schon lange. Die Prozesse von Nürnberg und Tokio waren historische Vorläufer der späteren Tribunale für die Ahndung von Kriegsverbrechen in Ruanda und Jugoslawien. Während hier Gewaltherrscher angeklagt und verurteilt wurden, kam in anderen Fällen, wie etwa Kambodscha, kein Tribunal zum Einsatz.

Nicole Deitelhoff analysiert im vorliegenden *HSFK-Standpunkt*, weshalb es notwendig ist, eine solche Gerichtsbarkeit „à la carte“ zu beenden und das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit durch die Einrichtung eines internationalen Strafgerichts auch in die zwischenstaatlichen Beziehungen zu übertragen.

Von demokratischen Staaten wäre zu erwarten, dass sie einen solchen Schritt ausnahmslos begrüßen und unterstützen. Schließlich folgen demokratische Systeme dem Primat des Rechts. Tatsächlich existieren jedoch massive Widerstände, vor allem durch die „Superdemokratie“ USA, zu deren Selbstbild es nicht passt, möglicherweise Rechenschaft vor einem „Schurkengericht“ ablegen zu müssen. Die Angst, Kompetenzen an eine über- bzw. außerstaatliche Instanz abzugeben, spielt mit Ressentiments gegenüber Nicht-Demokratien zusammen.

Doch stellen Versuche, einen Sonderstatus einzunehmen, das ganze Unternehmen in Frage, da nur die Schaffung eines für alle gleichermaßen verbindlichen Rechtssystems Chancen für einen dauerhaften Frieden eröffnet.

Marlar Kin



UN-Generalsekretär Kofi Annan spricht am 18.07.1998 im Kapitol von Rom zur Unterzeichnung des „Statut von Rom“. 120 Delegationen stimmten für die Gründung des Internationalen Gerichtshofs, lediglich 21 enthielten sich und sieben votierten dagegen. Mit dem Statut wird ein entscheidender Schritt zur internationalen Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Völkermord vollzogen. Bild: dpa

---

#### Nicole Deitelhoff

---

Vor mehr als sechs Jahren richteten die Vereinten Nationen ein Vorbereitungs-komitee ein, das über die Einrichtung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) beraten sollte. Am ersten Juli 2002 ist sein Statut in Kraft getreten. Der zukünftig in Den Haag ansässige Gerichtshof soll über Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen urteilen. Erstmals gibt es nun eine Instanz, die dauerhaft und unabhängig vom Willen mächtiger Staaten jene Verbrechen ahnden kann, die die Weltgemeinschaft universell ächtet. Der nächste Pol Pot, Pinochet oder Idi Amin könnte in Zukunft vor diesem Gericht für seine Taten angeklagt und verurteilt werden.

Mit der Einrichtung des IStGH verbindet sich die Hoffnung, die weitgehende Straflosigkeit im internationalen System zu beenden. Zwar gab es durchaus schon internationale Tribunale mit diesem Anliegen, jedoch war deren Einrichtung immer zeitlich befristet und von den Interessen mächtiger Staaten abhängig. Dies führte dazu, dass in einem Fall, etwa in Jugoslawien, ermittelt wird, während andere Fälle wie Kambodscha lange unberücksichtigt blieben. Diese Gerichtsbarkeit à la carte soll mit dem IStGH ihr Ende finden.

Durch die Bestrafung der Täter soll neuen Verbrechen vorgebeugt werden, auch wenn diese Abschreckungswirkung von Strafgerichtsbarkeit stark umstritten ist. Gleichzeitig verspricht eine strafrechtliche Aufarbeitung in Gesellschaften, deren Zusammenhalt durch solche Verbrechen zutiefst erschüttert

ist, neue Zukunftsperspektiven für ein friedliches Miteinander zu eröffnen. Neben diesen friedenswahrenden und -wiederherstellenden Funktionen des IstStGH zeugt seine Einrichtung auch von einer zunehmenden Übertragung demokratischer Prinzipien auf das internationale System, indem es rechtsstaatliche Elemente in die internationalen Beziehungen hineinträgt und die strafrechtliche Ahndung von Rechtsverletzungen über das Recht des Stärkeren stellt. Die zunehmende Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, die von der Rechtsetzung nun vermehrt in eine Phase der Rechtsdurchsetzung tritt, ebenso wie die friedensfördernden Funktionen, die dem IstStGH zugeschrieben werden, lassen vermuten, dass Demokratien einen solchen Gerichtshof unterstützen. Denn Demokratien scheuen, so die weitverbreitete Auffassung, vor kriegerischen Auseinandersetzungen zurück und vertreten das Primat des Rechts, das der IstStGH verkörpert.

Ein Blick auf die Geschichte internationaler Strafgerichtsbarkeit wie auch der engeren Entwicklung, die zur Gründung des IstStGH führte, enthüllt aber markante Abweichungen von dieser Erwartung. Gemäß der Zuschreibung eines der bekanntesten und meistgenutzten Demokratie-Skalierungssysteme, dem *Freedom House*-Index, hat der internationale Strafgerichtshof zwar überwiegend Demokratien als Vertragsparteien seines Statuts vorzuweisen. Jedoch sagen diese Prozentzahlen nur wenig über die tatsächliche Zustimmung seitens demokratischer Staaten aus.<sup>1</sup> In der Verhandlungsgeschichte, die schließlich zur Verabschiedung des Statuts führte, waren sich die demokratischen Staaten zwar generell einig, dass ein internationales Gericht erstrebenswert sei. Welche Form ein solcher Strafgerichtshof aber haben sollte, war heftig umstritten. Der Streit entzündete sich dabei gerade an jenen Kriterien, die das friedensfördernde Potenzial und die rechtsstaatliche Qualität eines internationalen Strafgerichtshofs ausmachen müssten: seiner Unabhängigkeit, seiner Universalität und seiner Neutralität.

Auch wenn mit dem Inkrafttreten des Statuts die Mehrheit aller Demokratien – geht man wiederum vom *Freedom House*-Index aus – das Statut unterstützt, gibt es dennoch erklärungsbedürftige Gegenbeispiele. Australien, eines der Gründungsmitglieder der Gruppe der Gleichgesinnten, durchlebte

jüngst heftigste innenpolitische Kontroversen, als die Ratifikation des Statuts auf der Agenda stand: Die potenzielle Abgabe von Jurisdiktionskompetenzen an ein übergeordnetes Gericht und die vermeintliche Gefährdung australischer Soldaten führte hier zu harten innenpolitischen Auseinandersetzungen. Auch Indien, eine der bevölkerungsreichsten Demokratien, machte frühzeitig und wiederholt deutlich, dass es den IstStGH ablehnt. Das herausragende Beispiel sind aber sicherlich die USA, die als Motor der institutionellen Nachkriegsordnung und historisch häufig Vorreiter internationaler Strafgerichtsbarkeit wie etwa in Nürnberg oder in den jüngst eingerichteten Ad-hoc-Tribunalen für Jugoslawien oder Ruanda, den nun gegründeten IstStGH offen ablehnen, ja bisweilen sogar den Kampf gegen ihn verkünden.

## Frieden und Demokratie?

Zwei Kernargumente begründen bis heute die Friedfertigkeit von Demokratien, sei es nun in der starken Variante, die Demokratien generell Friedfertigkeit zuschreibt oder aber in der eingeschränkten Lesart, die zumindest ihre Friedfertigkeit untereinander betont. Zunächst fällt darunter das rationale Kalkül des Bürgers, der primär an der Wahrung und Vermehrung seines eigenen Wohlstands interessiert, die Kosten des Krieges vermeiden will. Darunter fallen zusätzlich die normativen Orientierungen der Bürger, die die Opfer des Krieges vermeiden wollen und die gewaltfreien Konfliktlösungsmuster, die im Innern von Demokratien praktiziert werden, auf die Außenwelt übertragen. Zusammengekommen mit dem spezifischen Willens-

bildungsprozess in Demokratien, der Beteiligung der vom Krieg Betroffenen an den politischen Entscheidungen, schlagen sich diese Orientierungen und Kalküle im Außenverhalten von Demokratien nieder und prägen eine kriegsabgeneigte Außenpolitik.



*Tausende von Menschen fliehen im Oktober 1996 aus Flüchtlingslagern in Zaire. Die meisten von Ihnen sind aus dem benachbarten Ruanda. Sie kamen zwei Jahre zuvor über die Grenze - auf der Flucht vor den Tutsi, die ihrerseits seit 1994 an der Macht geblieben waren und nach der Machtergreifung auf Rache sann. Zur Strafverfolgung des Völkermordes wurde 1998 ein Tribunal eingerichtet, vor dem sich zahlreiche Angeklagte verantworten mussten.*

Übertragen auf die Charakteristika des IstStGH müsste sich aus diesen Grundannahmen des Demokratischen Friedens eine positive Haltung der Demokratien zum IstStGH ableiten lassen. Andererseits wurzelt die Ablehnung seitens einiger Demokratien zum IstStGH offenbar ebenso auf den Annahmen des Demokratischen Friedens. Der Schutz der eigenen Soldaten ist den normativen Orientierungen der Bürger eingeschrieben und sollte gemäß den Annahmen zu einer friedlichen Außenpolitik führen. Darüber hinaus ist die Wahrung der demokratischen Kontrolle über die zentralen Kompetenzen des Staates Grundbedingung dafür, dass sich die Orientierungen und Kalküle der Bürger auf die Außenpolitik des Staates auswirken, denn die Abgabe von Kernkompetenzen an übergeordnete Instanzen birgt immer das Risiko, dass die Präferenzen der Bürger unberücksichtigt bleiben.

Zusammengenommen ergibt sich daraus eine unvermutete Schlussfolgerung: Die Annahmen des Demokratischen Friedens, die

einerseits die Zustimmung zu einem effektiven internationalen Strafgerichtshof nahe legen, scheinen andererseits in eine unerwartete Richtung zu tendieren, nämlich seine Ablehnung. Auch wenn es sich im Fall des IstGH nicht primär um die Frage Krieg oder Frieden handelt, ist diese Schlussfolgerung doch bedenklich. Legt sie doch die Vermutung nahe, dass der Friedensbund, den Kant einst vor Augen hatte, gleichsam a priori zum Scheitern verurteilt ist.

In einem Rückblick auf die Entwicklung internationaler Strafgerichtsbarkeit bis zur Errichtung des IstGH, der Beschreibung seiner Kriterien und dem Verhalten der Demokratien unter besonderer Berücksichtigung der USA, sollen diese Überlegungen und Widersprüchlichkeiten genauer untersucht werden.

Dabei wird sich zeigen, dass die Ablehnung der USA als mächtigster Demokratie durchaus ihre Ursprünge in der Demokratie selbst findet. Handlungsleitend wird diese Ablehnung allerdings erst, betrachtet man zusätzlich die generelle Tendenz der USA, sich internationalen verbindlichen Verpflichtungen zu entziehen. „*The city upon a hill*“ als Ausdruck der eigenen Identität ebenso wie die Selbstvergewisserung als Supermacht nehmen im Fall der USA eine extreme Wendung, die bis hin zu offenen Kampfansagen an ein originär demokratisches Friedensprojekt eskaliert.

Für die Aussagekraft der Theorie vom demokratischen Frieden, die nicht nur wissenschaftliche Debatten beflügelt, sondern sich zunehmend auch in politischen Diskursen widerspiegelt, ergeben sich daraus zwei Einschränkungen. Die Bereitwilligkeit von Demokratien, sich auf friedensfördernde Institutionen einzulassen, findet ihre Grenzen an der mangelnden Demokratisierung des in-

ternationalen Systems. In einer Realität, die eben nicht nur aus Demokratien besteht und in der ein globaler Leviathan in weiter Ferne und auch kaum wünschenswert ist, beschreitet Verrechtlichung immer den steinigten Weg zwischen mehr Friedensförderung auf der einen und zunehmender Erosion demokratischer Kontrolle auf der anderen Seite, die letztendlich in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Um diese Spannungen abzuschwächen, muss jede Verrechtlichung auf ihr demokratisches Potenzial hin überprüft und abgesichert werden. Umgekehrt darf die Betonung der Demokratie nicht dazu führen, dass sinnvolle internationale Institutionen abgelehnt werden, in denen man mit Nichtdemokratien zusammenarbeiten muss. Denn nur in der Zusammenarbeit zwischen Demokratien und Nichtdemokratien kann sich Vertrauen entwickeln, das den Grundstein für jede friedliche Konfliktlösung darstellt.

## Strafgerichtsbarkeit und Frieden – ein langer Weg

Die Idee, dass die Aburteilung von Straftätern, die sich schwerwiegender Verletzungen gegen die geltenden Normen und Regeln des internationalen Zusammenlebens schuldig gemacht haben, eine friedensfördernde Wirkung habe, ist nicht neu. Bereits Mitte des letzten Jahrhunderts forderte der Mitbegründer des Internationalen Roten Kreuzes, Gustav Moynier als entsetzter Zeuge der Gräueltaten in den Kriegen seiner Zeit, die sich immer wieder gegen die Zivilbevölkerung richteten, die Einrichtung eines internationalen Tribunals. Allerdings fiel diese Idee zu jener Zeit kaum auf fruchtbaren Boden. Krieg galt als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln, die nicht mit strafrechtlichen Elementen zu vereinbaren wären. Zwar entwickelten sich zu dieser Zeit bereits Normen und Regeln, die die Anwendung von Gewaltmitteln einhegen sollten, jedoch wurden diese Normen des sog. Kriegsvölkerrechts immer wieder gebrochen, und die Entwicklung der modernen Kriegsführung führte zu neuen Höhepunkten im Ausmaß der Verbrechen. Die Idee eines internationalen Tribunals kam daher im ersten Weltkrieg wieder auf die politische Agenda. Die siegreichen Staaten im Versailler Frie-

## Literatur und Links:

Matthias Dembinski, *Unilateralismus versus Multilateralismus*. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und internationaler Organisation, Frankfurt am Main, HSFK-Report Nr. 4/2002.

Nikola Gilhoff, *Die Errichtung eines ständigen Internationalen Gerichtshofes*. Beginn einer neuen Ära. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1999, P 99-306.

Hans-Peter Kaul, *Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof*. Verhandlungsstand und Perspektiven, in: Vereinte Nationen 5/1997, S. 177–181.

Hans-Peter Kaul, *Durchbruch in Rom*. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, in: Vereinte Nationen 4/1998, S. 125–130.

Harald Müller, *Antinomien des demokratischen Friedens*, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 43, Nr. 1, März 2002, S. 46-81.

Herwig Roggemann, *die internationalen Strafgerichtshöfe*. Einführung, Rechtsgrundlagen, Dokumente, Berlin (Berlin Verlag Arno Spitz GmbH), 1998.

Sarah B. Sewall /Carl Kaysen, *The United States and the International Criminal Court*, Oxford (Rowman&Littlefield Publishers), 2000.

### [www.icc.int](http://www.icc.int)

Webseiten des International Criminal Court (ICC)

### [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org)

Webangebot der internationalen Koalition für den IstGH

### [www.coeicl.de](http://www.coeicl.de)

Website des Komitees für ein effektives Völkerstrafrecht

### [www.un.org](http://www.un.org)

Webseiten der Vereinten Nationen mit einem hervorragenden Überblick über UN-Aktivitäten und neueste Entwicklungen

### [www.usaforicc.org](http://www.usaforicc.org)

Webangebot der US-amerikanischen Nichtregierungsorganisationen mit detaillierter Chronik der US-Haltung und Aktivitäten zum IstGH



und Angehörige des Hutu-Volkes aus dem April 1994 Opfer von Hutu-Massakern 1994 ein Tribunal in Den Haag eingerichtet, Bild: dpa

densvertrag sahen ein Tribunal vor, das den deutschen Kaiser für seine Aggression „wegen der Verletzung der Heiligkeit von internationalen Verträgen und der internationalen Moral“ verurteilen sollte. Die Niederlande allerdings, welche Wilhelm II. zu dieser Zeit Asyl gewährten, verweigerten seine Auslieferung unter Verweis auf seine strafrechtlich unantastbare Souveränität als Staatsoberhaupt. Auch die vom Völkerbund in Reaktion auf die Attentate von Sarajevo verabschiedeten Konventionen, die neben der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ein internationales Tribunal vorsahen, erhielten nie die erforderliche Anzahl an Ratifikationen. Das Primat der nationalen Souveränität ließ keinen Raum für eine internationale Institution, die zentrale Elemente von Staatlichkeit, nämlich das Strafrecht an sich ziehen sollte.

Erst die unvorstellbaren Verbrechen des Zweiten Weltkrieges waren in der Lage, dieses Primat in Frage zu stellen und aufzubrechen. Unter der Ägide der siegreichen Alliierten, insbesondere der USA, wurden die Kriegsverbrechertribunale von Nürnberg und Tokio eingerichtet, die erstmalig das Prinzip individueller strafrechtlicher Verantwortlichkeit auf die internationale Sphäre übertrugen und jene Verbrechenstatbestände definierten, die bis heute als Kernverbrechen im Völkerrecht gewertet werden. Dazu zählen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen den Frieden (das Verbot des Angriffskrieges).

Die Gründung der Vereinten Nationen nach dem zweiten Weltkrieg folgte dem Impetus, dass „niemals wieder“ solche Verbrechen unter den Augen der Weltgemeinschaft geschehen dürften. Sie schrieb in ihrer Charta das Ziel fest, das Mittel des Krieges aus den zwischenstaatlichen Beziehungen zu verbannen. Die Einrichtung eines permanenten internationalen Strafgerichtshofes fand sich bereits auf ihrer Gründungsagenda und schlug sich noch in der 1948 beschlossenen Völkermordkonvention nieder. Die Konvention sah vor, dass Völkermord vor jedem nationalen oder aber einem solchen internationalen Tribunal zu ahnden sei, das in Zukunft zuständig sein möge. Ungeachtet dessen blieben alle ernsthaften Vorstöße in diese Richtung erfolglos. Obwohl die Völkerrechtskommission der UN mehrfach Vorschläge für ein Statut in die Generalver-

sammlung der Vereinten Nationen einbrachte, blieben diese durch die Verlegung von Einzelaspekten in unzählige Gremien ohne Durchbruch. Der aufkommende ideologische Dauerkonflikt zwischen West- und Ostblock verhinderte jegliche Einigung über einen Gerichtshof, der die Chance eröffnete, sogar Staatsoberhäupter für ihre Taten zur Rechenschaft zu ziehen. Die nationale Souveränität hatte ihr Primat zurückerobert.

Erst das Ende des Kalten Krieges eröffnete neue Möglichkeiten für die Idee internationaler Strafgerichtsbarkeit. Der Vorstoß in diese Richtung kam von einer unerwarteten Seite: Der Premierminister des kleinen karibischen Staates Trinidad und Tobago, Robertson, legte der Generalversammlung 1989 einen Antrag zur Prüfung der Einrichtung eines internationalen Tribunals vor, das Verbrechen wie internationalen Drogenschmuggel und Terrorismus ahnden sollte. Die UN-Generalversammlung erneuerte daraufhin ihren Auftrag an die Völkerrechtskommission, die Einrichtung eines Gerichtshofs zu prüfen und gegebenenfalls ein Statut zu entwerfen. Bereits 1993 legte die Kommission der Generalversammlung einen Vorentwurf und 1994 schließlich den endgültigen Entwurf für ein Statut vor.

Überschattet wurden diese Entwicklungen von den Bürgerkriegen auf dem Balkan und dem Völkermord, der sich vor den Augen der Weltöffentlichkeit in Ruanda abzeichnete. Unter dem Eindruck zahlreicher Massaker und sog. „ethnischer Säuberungen“ entschloss sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unter Führung der USA 1993 und darauffolgend 1994 Fakten zu schaffen. Er verabschiedete gemäß seiner Kompetenzen unter Kapitel VII der UN-Charta zur Wahrung und Wiederherstellung des internationalen Friedens in den Resolutionen 827 und 955 die Einsetzung von Ad-hoc-Tribunalen zur Ahndung der Verbrechen in Jugoslawien und Ruanda. Die Statuten für diese Tribunale wurden in nur wenigen Wochen ausgearbeitet. Dadurch unterstrich das höchste Organ der UN nicht nur den friedensfördernden Charakter internationaler Strafgerichtsbarkeit, sondern zeigte gleichzeitig, dass nationale Souveränität kein Schutzschild für Verbrechen dieser Art sein könne.

Unter diesen Vorzeichen beschloss die UN-Generalversammlung, ein Vorbereitungs-komitee einzusetzen (PrepCom), das allen

interessierten Staaten offen stünde, um über ein Statut auf der Grundlage des Entwurfs der Völkerrechtskommission für einen ständigen internationalen Strafgerichtshof zu beraten, das schließlich auf einer diplomatischen Konferenz durch einen völkerrechtlichen Vertrag verabschiedet werden sollte. Bereits die Verhandlungen in diesem Vorbereitungs-komitee verliefen äußerst kontrovers und reflektierten schon nach kurzer Zeit eine dominante Konfliktlinie zwischen den starken Befürwortern, die einen unabhängigen und starken Gerichtshof anvisierten, und den in erster Linie um ihre Souveränität besorgten Staaten, die unter anfänglicher Führung der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats für einen Gerichtshof warben, der dem Sicherheitsrat direkt unterstellt sein sollte und gleichsam eine unbefristete Verlängerung der Ad-hoc-Gerichtshöfe bedeutete hätte. Noch vor Beginn der Staatenkonferenz von Rom im Juni 1998, auf der das Statut beschlossen werden sollte, umfasste der Vorschlagstext über 99 Einzelartikel und rund 1400 Klammern, die jede für sich unterschiedliche Optionen zu Einzelfragen darstellten. Viele Beobachter vermuteten, dass die Konferenz scheitern würde. Dennoch stimmten am Ende 120 Staaten für den Kompromissentwurf des Verhandlungsssekretariats. 21 Staaten enthielten sich und sieben stimmten dagegen, und zwar: Jemen, Katar, Libyen, Israel, der Irak, China und die USA.

## Das Statut von Rom

Der in Rom beschlossene Gerichtshof, dessen Statut bereits im April diesen Jahres die erforderlichen 60 Ratifikationen erlangt hat, wird über weitreichende Kompetenzen verfügen. Seine Zuständigkeit bezieht sich auf gravierende Menschenrechtsverletzungen. Allerdings nur auf solche, die in ihrer Schwere die Völkergemeinschaft als Ganzes betreffen, bezogen auf die völkerrechtlich verantwortlichen und im Statut definierten Kernverbrechen. Darunter fallen Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und – soweit es noch definiert werden kann – das Verbrechen des Angriffskrieges. Die Zuständigkeit des Gerichtshofes ist allerdings von zwei Einschränkungen abhängig. Zum einen ist der Gerichtshof als

komplementär bzw. subsidiär zur nationalen Gerichtsbarkeit anzusehen: Er übt seine Zuständigkeit nur aus, wenn der Nachweis erbracht werden kann, dass nationalstaatliche Gerichte entweder nicht willens oder aufgrund eines teilweisen oder gänzlichen Zusammenbruchs der nationalen Gerichtsbarkeit nicht in der Lage sind, ihren Strafverfolgungspflichten nachzukommen. Mit anderen Worten, der IStGH ist nur ein Gerichtshof für den Notfall. Darüber hinaus kann der Gerichtshof auch nur dort tätig werden, wo entweder der Täter-Staat (Nationalzugehörigkeit des Verdächtigen) oder der Tatort-Staat (Staat, auf dessen Territorium das betreffende Verbrechen begangen wurde) das Statut ratifiziert haben oder durch eine gesonderte Erklärung der Zuständigkeit des Gerichtshofs für den speziellen Fall zustimmen.

Die letzte Einschränkung kann umgangen werden, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf-

grund seiner Kompetenzen gemäß Kapitel VII der UN-Charta eine Angelegenheit an den Strafgerichtshof überweist. Diese Möglichkeit im Statut soll der besonderen Stellung des UN-Sicherheitsrats zur Wahrung und Wiederherstellung des Friedens Rechnung tragen. Umgekehrt gibt es für den Sicherheitsrat auch die Möglichkeit, Verfahren vor dem IStGH zu stoppen. Allerdings muss dazu die Mehrheit der Mitglieder im Sicherheitsrat zustimmen, und keines der ständigen Sicherheitsratsmitglieder darf sein Veto einlegen. Diese Regelung, in Artikel 16 des Statuts festgehalten, wird oft auch ein umgekehrtes Veto genannt und schränkt die Einflussmöglichkeit des Sicherheitsrats auf die Arbeit des IStGH stark ein, denn nun genügt bereits ein Veto im Sicherheitsrat, um die Blockade der Ermittlungen zu verhindern. Darüber hinaus verfügt der Gerichtshof neben der Möglichkeit für Staaten, sich mit Fällen an die Ermittlungsbehörde zu wenden auch über einen unabhängigen An-

kläger, der aus eigener Initiative Ermittlungen aufnehmen kann. Zusammengefasst ergibt sich für den IStGH eine weitgehende Unabhängigkeit, die die Universalität und Effektivität des Gerichtshofs befördern helfen soll.

### Demokratien und der IStGH

Der internationale Strafgerichtshof markiert einen Wendepunkt in der Geschichte internationaler Strafgerichtsbarkeit. Erstmals



Robert H. Jackson, der Hauptankläger der Vereinigten Staaten von Amerika in den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen. Bild: dpa

gibt es ein ständiges Gericht, das zumindest von seiner Anlage her auch als ein universelles Gericht konzipiert ist. Im Gegensatz zu seinen Vorläufern, sei es das Kriegsverbrechertribunal von Nürnberg und Tokio oder die neueren Ad-hoc-Tribunale für Jugoslawien und Ruanda, kam der IStGH auf Basis eines völkerrechtlichen Vertrages zustande, d.h. seine Einrichtung wurde durch die Zustimmung der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft selbst beschlossen und nicht wie in der Vergangenheit entweder durch die Siegermächte eines Konfliktes oder durch ein mächtiges Staatengremium wie den Sicherheitsrat. Der IStGH ist trotz der genannten Einschränkungen keine Strafgerichtsbarkeit à la carte, in der die Mächtigen bestimmen, wer und was vor dem Gericht verhandelt wird, sondern basiert auf der freiwilligen Unterwerfung unter universelle Standards, die die internationale Gemeinschaft als gültig erachtet. Damit stellt sich der IStGH auch als Zeichen einer zu-

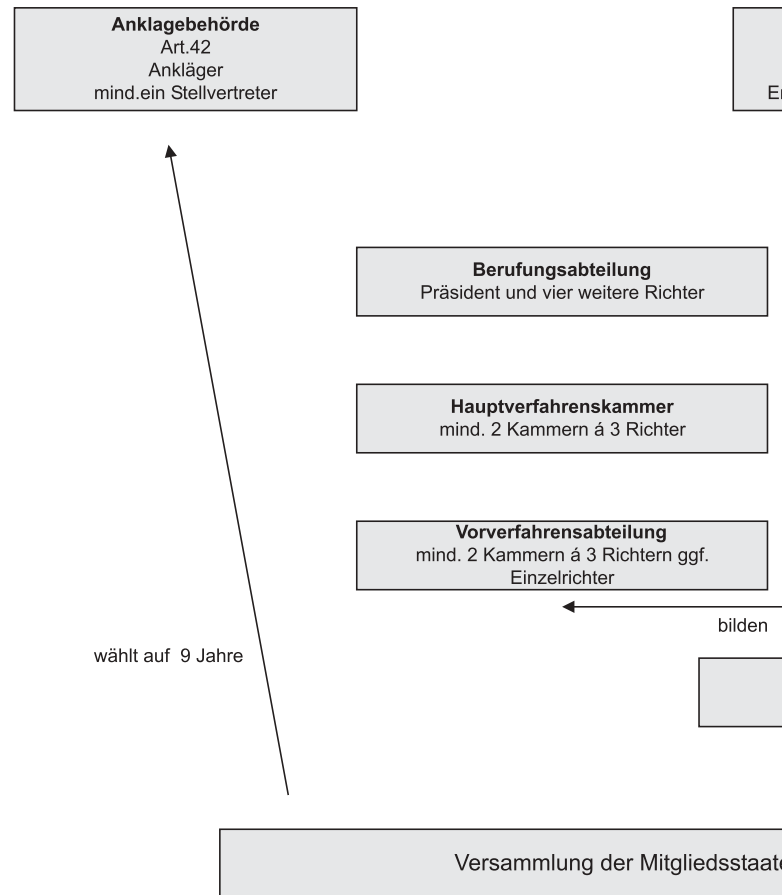
### Maßstäbe setzen

*„We must never forget that the record on which we judge these defendants today is the record on which history will judge us tomorrow.[...] And let me make clear that while this law is first applied against German aggressors, the law includes, and if it is to serve a useful purpose it must condemn aggression by any other nations, including those which sit here now in judgement. We are able to do away with domestic tyranny and violence and aggression by those in power against the rights of their own people only when we make all men answerable to the law.“*

Robert H. Jackson  
am 21. November 1945  
zur Rolle der Vereinigten Staaten  
durch das Nürnberger Tribunal,

in: International Military Tribunal,  
Trial of the Major War Criminals,  
Vol. 2, S. 101, 145.

## Der Internationale Strafgerichtshof



nehmenden Verrechtlichung der internationalen Beziehungen dar. Das Primat des Rechts wird zunehmend über das traditionell im internationalen Bereich geltende Selbsthilfesystem gestellt. Die Zustimmung der Adressaten, sich gemeinsamen Normen zu unterwerfen, die von einer unabhängigen Instanz überwacht werden, zeugt von Parallelen zur Entwicklung nationaler Rechtsstaatlichkeit. Die Entwicklung des modernen Rechtsstaats war immer auch eine Entwicklung der zunehmenden Kontrolle der Gewaltanwendung innerhalb des Staates. Liegt die Monopolisierung von Gewalt im Sinne eines Polizeiapparates und von Streitkräften am Anfang jeder Staatswerdung an sich, so folgt ihr im Verfassungs- und Rechtsstaat die Implementierung von Abwehr- und Schutzrechten des Bürgers gegen jene Gewaltinstrumente stets auf dem Fuße. Durch die Einrichtung von unabhängigen Gerichten, durch die eine Gewährleistung jener Rechte eingeklagt werden kann, wird diese Entwicklung zum modereren Rechtsstaat komplementiert. Recht und Gerichte sind in diesem Sinne Kernbestandteil von Rechtsstaatlichkeit. Die Entwicklung des IStGH spiegelt somit etwas überspitzt formuliert auch die Entwicklung von nationaler Rechtsstaatlichkeit wider. Von dieser Warte aus betrachtet, müssten Demokratien eine besondere Neigung zur Unterstützung des IStGH haben, da Rechtsstaatlichkeit eines der Kernelemente von Demokratien ist.

Von einem einhelligen Zuspruch ist die Realität aber weit entfernt. Bereits im Vorbereitungskomitee der Vereinten Nationen, das der diplomatischen Konferenz von Rom vorausging, zeigte sich die Ambivalenz in der Haltung der Demokratien zum IStGH. Die überwiegende Mehrheit von Staaten war sich durchaus einig, dass ein internationaler Strafgerichtshof erstrebenswert sei. Kontroversen herrschten aber darüber, welche Form er annehmen sollte, und die Scheidelinie dieser Kontroverse verlief zunächst keineswegs zwischen Demokratien und Nichtdemokratien. Die befürwortenden Staaten, die einen unabhängigen, universellen, effektiven Strafgerichtshof wünschten, waren keineswegs ein homogen demokratischer Zusammenschluss, sondern umfassten höchst unterschiedlich strukturierte Staaten, darunter beispielsweise auch Jordanien oder Ägypten.<sup>2</sup> Umgekehrt waren jene Staaten, die einen Strafgerichtshof in erster Linie unter der

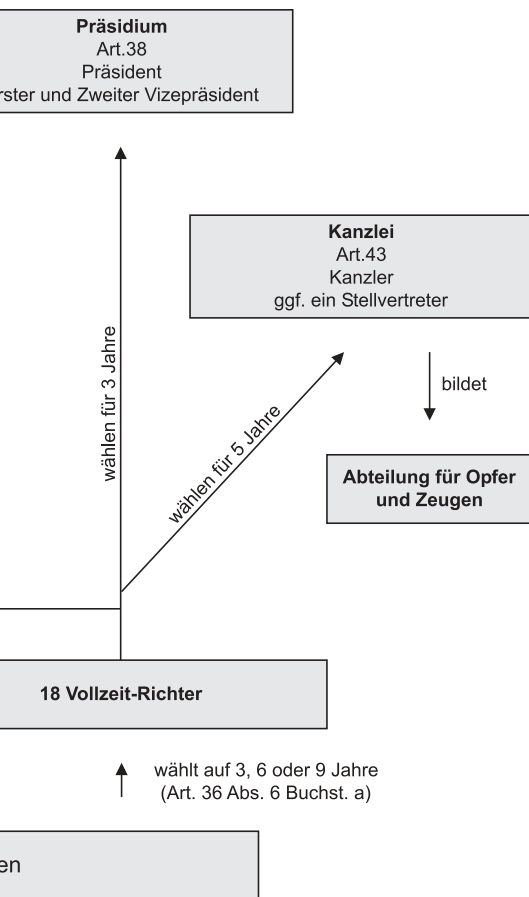
Kontrolle des UN-Sicherheitsrates einrichten wollten und die ihm nur sehr enge Zuständigkeiten und Möglichkeiten zubilligten, keineswegs nur Nichtdemokratien, sondern umfassten in einem frühen Stadium auch Demokratien wie Großbritannien, Frankreich, Indien, Israel und die Vereinigten Staaten von Amerika. Nun ließe sich diese eher restriktive Haltung einiger Demokratien durchaus noch mit der generellen Problematik erklären, Kernkompetenzen des demokratischen Rechtsstaats zumindest partiell aus der Hand zu geben. Die Anlage des Gerichtshofs, nur dann einzuschreiten, wenn nationale Gerichte nicht willens oder nicht in der Lage sind, ihren Strafverfolgungspflichten nachzukommen, d.h. nur in Fällen, in denen die Demokratie eben nicht funktioniert, sollte solchen Befürchtungen entgegenzutreten. Großbritannien und Frankreich wechselten noch während der Verhandlungen in das Lager der Gerichtshofbefürworter.<sup>3</sup> Ungeachtet dieser Überlegungen blieb die Ablehnung der USA wie auch Israels oder Indiens eine Konstante. Auch heute nach Inkrafttreten des Statuts, dem mittlerweile alle EU-Staaten wie auch Kanada, Neuseeland und viele andere Demokratien beigetreten sind, bleibt diese Ablehnung bestehen, ja verschärft sich sogar. Und selbst in Staaten, die den IStGH von Beginn an vorangetrieben haben, wie etwa Deutschland, ist die Zustimmung zum IStGH nicht so ungetrübt, wie es zunächst scheinen mag. Einzelne Stimmen aus dem Umfeld der Streitkräfte teilen die Sorge vor einem Strafgerichtshof. So zeigte beispielsweise der frühere Generalinspekteur der Bundeswehr, General Naumann in einem Interview in der Frankfurter Allgemeinen

Sonntagszeitung (01.07.2002) Verständnis für die Ablehnung der USA und teilte deren Befürchtung, dass Soldaten durch Rechtsmissbrauch im IStGH gefährdet werden könnten.

Vor dem Hintergrund, dass die Vereinigten Staaten unbestritten die mächtigste Demokratie sind und ihre Haltung – im positiven wie im negativen – durchaus Vorbildcharakter für viele Staaten hat, soll ihre Haltung zum IStGH exemplarisch untersucht werden.

### Die USA und das „Schurkengericht“

Im historischen Rückblick gehörten die USA zu den Vorreitern internationaler Strafgerichtsbarkeit, sei es in der Einrichtung der Kriegsverbrechertribunale in Nürnberg und Tokio, wo sie sich gegen den Widerstand innerhalb der Alliierten durchsetzten oder in den Resolutionen, die die Einsetzung der Ad-hoc-Tribunale für Jugoslawien und Ruanda



Quelle: Nikola Gilhoff 1999

begründeten. Noch Mitte der Neunzigerjahre sprachen sich sowohl Präsident Clinton als auch Außenministerin Madeleine Albright öffentlich für die Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofs aus. Allerdings wandelten sich die USA – je näher der Termin für die Realisierung des Gerichts rückte – zu einem strikten Gegner. Zwar arbeitete die US-amerikanische Delegation in den Verhandlungen konstruktiv mit. Aber ihre Ablehnung wurde im Verlauf immer offensichtlicher. Kurz vor Beginn der eigentlichen Vertragskonferenz in Rom begann das US-Verteidigungsministerium dann weltweit Demarchen an Verteidigungsministerien zu schicken, um auf mögliche Konsequenzen hinzuweisen, die Staaten entstehen könnten, wenn sie sich gegen die Haltung der USA stellen würden. Innerhalb der USA machte der Vorsitzende des Senatsausschusses für Auswärtige Beziehungen, der ultrakonservative Senator Jesse Helms gleichzeitig klar, was mit einem IStGH-Statut im US-Senat geschehen würde, wenn es die Möglichkeit beinhaltet, dass ein US-Soldat vor ihm angeklagt werden könne: „Dead on arrival“! Am Ende der

Konferenz gehörten die USA neben Israel als einzige Demokratie zu jenen sieben Staaten, die das Statut in der Schlussabstimmung ablehnten. Sie befanden sich damit in der unbequemen Gesellschaft, der von ihnen selbst so leidenschaftlich als Schurkenstaaten gebrandmarkten Nationen wie dem Irak oder Libyen.

Obgleich der scheidende Präsident Clinton das Statut zum letztmöglichen Termin am 31.12.2000 noch unterschrieb, tat er es nach eigener Aussage nicht, um seinen Amtsnachfolger zu binden oder ihm die Empfehlung zu geben, das Statut dem Kongress zur Ratifizierung vorzulegen, sondern um die Mängel, die die USA im Statut sahen, in Nachverhandlungen zu verändern.

Auch die neue Administration unter Bush Junior machte keinen Hehl aus ihrer Ablehnung des Gerichts. Sie veranlasste aber zunächst eine Überprüfung der US-Politik gegenüber dem IStGH. Das Ergebnis dieser Überprüfung war im Frühjahr 2002 die Ankündigung, dass man die Unterschrift unter dem Statut „zurückziehen“ wolle. Staatssekretär John Bolton informierte dementsprechend den UN-Generalsekretär in einem völkerrechtlich zwar zulässigen, aber dennoch einmaligen Schritt, dass die USA keine Absicht mehr habe, dem Statut beizutreten. Dieser Schritt ermöglicht es den USA, offen gegen Ziele und Zwecke des Statuts zu handeln, was ihnen als Unterzeichner untersagt war.

Mittlerweile und im Gefolge des US-Krieges gegen den Terror ist das Gericht selbst schon vom früheren Mehrheitsführer der Republikaner im US-Repräsentantenhaus, Tom DeLay, als „Schurkengericht“ verunglimpft worden, das „Millionen von Amerikanern in Gefahr bringe“. In dieser Atmosphäre hat Präsident Bush Anfang August ein Gesetz unterschrieben, dessen Anhang ausdrücklich gegen den internationalen Strafgerichtshof ausgerichtet ist. Der sog. *American Servicemembers Protection Act* (Soldatenschutzgesetz) verbietet nicht nur jegliche Kooperation mit dem Strafgerichtshof, er beinhaltet auch die Ablehnung von Militärhilfe an Staaten, die das Statut ratifiziert haben und nicht zu den engeren Verbündeten der USA gehören. Darüber hinaus ermächtigt es den Präsidenten auch militärische Mittel einzusetzen, um Mitglieder der US-Streitkräfte oder solcher verbündeter Staaten aus dem Gewahrsam des Gerichts

## 82 Staaten haben das Statut von Rom ratifiziert

Andorra  
 Antigua und Barbados  
 Argentinien  
 Australien  
 Belgien  
 Belize  
 Benin  
 Bolivien  
 Bosnien-Herzegowina  
 Botswana  
 Brasilien  
 Bulgarien  
 Costa Rica  
 Dänemark  
 Demokratische Republik Kongo  
 Deutschland  
 Dominica  
 Dschibuti  
 Ecuador  
 Estland  
 Fidschi  
 Finnland  
 Frankreich  
 Gabun  
 Gambia  
 Ghana  
 Griechenland  
 Großbritannien  
 Honduras  
 Irland  
 Island  
 Israel  
 Italien  
 Jordanien  
 Jugoslawien  
 Kambodscha  
 Kanada  
 Kolumbien  
 Kroatien  
 Lesotho  
 Lettland  
 Liechtenstein  
 Luxemburg

(Fortsetzung auf Seite 9)

zu befreien. Nun sind die Niederlande ganz eindeutig eine Demokratie, darüber hinaus enger Bündnispartner der USA; nichtsdestoweniger drohen ihnen letztere eine militärische Invasion an. Zwar bleibt diese Drohung durch Formulierungen, dass der Präsident selbst entscheiden könnte, ob es Fälle gibt, in denen eine Kooperation mit dem Gericht sinnvoll ist oder einen Passus, der besagt, dass keine dieser Formulierungen zwingenden Charakter habe, zunächst rhetorisch. Die Tatsache, dass Demokratien, die noch dazu Mitglieder in der NATO sind, einander so offen mit Militärschlägen drohen, bleibt aber ein Novum.

Neben diesem diplomatischen Affront gegen die Niederlande wurde die demokratische Allianz jüngst im UN-Sicherheitsrat auf die Probe gestellt. Dort brüskierten die USA ihre Bündnispartner mit dem Ultimatum, dass sie einer Verlängerung der UN-Bosnienmission nur zustimmen würden, wenn ihnen im Gegenzug eine vollständige Immunität ihrer Soldaten vor einer Strafverfolgung durch den IStGH gewährt würde. Unabhängig von der Tatsache, dass in Bosnien ohnehin das Ad-hoc-Tribunal für Jugoslawien zuständig ist, zeigt sich auch hier eine mit dem Theorem des demokratischen Friedens schwer vereinbare Handlungsweise. Die USA drohen mit der Blockierung aller anstehenden UN-Friedenseinsätze und riskieren damit eine Destabilisierung in jenen Krisengebieten. Sie nehmen zunehmende Spannungen mit ihren demokratischen Bündnispartnern in Kauf, nur um eine Institution zu verhindern, die dem Anspruch nach ein demokratisches Friedensprojekt sein müsste.

Die Krise im Sicherheitsrat wurde nach mehrmaligen Verhandlungsrunden schließlich durch einen fragwürdigen Kompromiss gelöst. US-Soldaten wie auch Angehörige anderer Nichtvertragsparteien, die in UN-autorisierten Einsätzen tätig sind, wird für die Dauer von 12 Monaten zugesichert, dass der IStGH keine Ermittlungen gegen sie aufnehmen wird. Diese Frist kann durch einen erneuten Beschluss des Sicherheitsrats verlängert werden. Der Kompromiss beruft sich auf Artikel 16 des Statuts von Rom, der dem Sicherheitsrat die Möglichkeit zubilligt, Ermittlungsverfahren vor dem IStGH zu blockieren. Der Teufel steckt aber im Detail. Artikel 16 wurde geschaffen, um eine Konfrontation zwischen dem Gericht und der Verantwortung des Sicherheitsrats, den in-

ternationalen Frieden zu wahren, zu vermeiden. Durch die Kollektivimmunität, die nun im Sicherheitsrat unter Kapitel VII der UN-Charta beschlossen wurde, wird der IStGH quasi selbst als Bedrohung des internationalen Friedens dargestellt. Damit wurde nicht nur das Ansehen des Gerichtshofs beschädigt, sondern ein Präzedenzfall geschaffen, der den Grundgedanken eines internationalen Strafgerichtshofes, nämlich Verbrechen unabhängig von Ansehen und Status des Täters zu ahnden, aushebeln könnte.

Aktuell arbeitet die US-Regierung daran, eine dauerhafte Immunität von Staatsangehörigen in bilateralen Verhandlungen mit einzelnen Staaten zu gewährleisten. In der globalen Kampagne zur Neuaushandlung der *Status of Forces Agreements* (SoFAs) sollen Bedingungen vereinbart werden, dass im Ausland stationierte US-Angehörige nicht an ein internationales Gericht ausgeliefert werden können. Mittlerweile haben 13 Staaten – teilweise unter Androhung, dass ihnen Militärhilfe oder andere Unterstützungsleistungen gestrichen würden – diesen SoFAs zugestimmt. Auch die Europäische Union hat sich Ende September 2002 zu einer gemeinsamen Position durchgerungen, die freilich kaum verbindliche Aussagen enthält. Zumindest stellt die EU aber fest, dass die gegenwärtig von den USA vorgeschlagene Vereinbarung nicht mit den Vertragsverpflichtungen vereinbar ist, die den EU-Mitgliedstaaten unter dem Statut des IStGH erwachsen. Gleichwohl gibt sie den Mitgliedstaaten aber die Möglichkeit, neue SoFAs mit den USA auszuhandeln und formuliert für diese nur generelle Richtlinien, die einerseits den Personenkreis einschränken sollen, der unter diese „Nichtauslieferungsabkommen“ fällt, und andererseits eine Verpflichtung zur Strafverfolgung des Sender-Staates, in diesem Fall der USA, begründen sollen.

### Mehr Verrechtlichung oder mehr Demokratie?

Wie erklärt sich diese Entwicklung? Dass die USA keine voll entwickelte Demokratie sind, kann niemand ernsthaft behaupten wollen. Aber woran liegt es, dass gerade die USA, die in ihrer speziellen Ausformung als Demokratie ein immenses Gewicht auf Gerichte und die Einklagbarkeit von Rechten und Pflich-

ten legen, sich dem Gedanken einer unabhängigen und universellen internationalen Strafgerichtsbarkeit soweit verschließen, dass sie sogar bereit sind, ihre engsten Verbündeten zu brüskieren und ihren weltpolitischen Interessen zu widerhandeln?

Die USA begründen ihre Haltung mit der Bindung von Nichtvertragsparteien durch den IStGH sowie dem Schutz ihrer Soldaten, die durch den Gerichtshof gefährdet würden. Konkret fürchten die USA, dass der unabhängige Ermittler des IStGH aus politischen Motiven ein Verfahren gegen US-Soldaten eröffnen könnte, das rechtlich unbegründet ist, obwohl die USA selbst nicht Vertragsmitglied des Statuts sind, d.h. der Jurisdiktion des IStGH nicht zugestimmt haben. Dieser Fall könnte eintreten, wenn US-Bürger sich Verbrechen auf dem Territorium eines Vertragsstaates schuldig gemacht haben. In der Tat ist diese Bindung von Nichtvertragsparteien eine neuere und nicht unumstrittene Entwicklung im Völkerrecht, die sich auf die Universalität der zugrunde liegenden Rechtsstandards beruft. Die Entscheidung beispielsweise, ob ein nationales Gericht nicht willens ist, seinen Strafverfolgungspflichten nachzukommen, liegt laut Statut beim IStGH, nicht beim Nationalstaat. Zwar ist die Regelung hinsichtlich der Effektivität des Gerichts von zentraler Bedeutung und es gibt im Statut klar definierte Kriterien, an denen sich diese Entscheidung orientieren muss, die nicht viel Interpretationsspielraum lassen. Jedoch bleibt die Tatsache, dass diese Entscheidung nicht vom Nationalstaat kontrolliert werden kann.

In dieser Problematik offenbart sich eine generelle Spannung zwischen der Zivilisierung der internationalen Beziehungen durch Verrechtlichung einerseits und einer nicht nachkommenden Demokratisierung andererseits. Denn Gerichte im nationalen demokratischen Kontext weisen einen zentralen Unterschied zu internationalen Gerichtshöfen auf: Sie sind gebunden an die Kontrolle der Mitglieder des Gemeinwesens. Internationale Gerichte auf der anderen Seite sind im Normalfall an die Zustimmung der Regierungen gebunden, die keineswegs alle demokratische Repräsentanten ihrer Völker sind. Im IStGH gibt es aber darüber hinaus die Möglichkeit, dass auch die Angehörigen solcher Staaten, die explizit nicht zugestimmt haben, seiner Jurisdiktion unterworfen sein



können. Das heißt, dass die demokratische Kontrolle, der die Gerichte im nationalen Kontext unterworfen sind, zumindest in substantiellen Bereichen im internationalen Raum fehlt. Es gibt keinen globalen Leviathan, kein demokratisches Parlament, das diese Kontrollfunktion äquivalent übernehmen könnte. Wenn sich Demokratien daher auf solche Institutionen einlassen, müssen sie in Kauf nehmen, Kompetenzen aus der nationalen Kontrolle in eine letztlich nur teildemokratische Umwelt zu übertragen.

Aus dieser Perspektive ließe sich also die restriktive Haltung der USA zumindest plausibilisieren. Andererseits müssten die umfangreichen Sicherungsmechanismen, die im Statut vom Rom festgehalten sind und die gerade auf den Druck der USA so umfangreich ausgefallen sind, diese Befürchtungen aber beschwichtigen, da das Gericht überspitzt formuliert nur in solchen Fällen eingreift, in denen die nationale Demokratie eben nicht funktioniert. Die überwiegende

ren. Hinzu kommt, dass die Ablehnung der USA auch vor der entsprechenden Jurisdiktionsregelung im Statut bereits feststand. Es ging, wie der damalige US-Delegationsleiter David Sheffer erklärte, im Streit um diese Regelung darum, einen Gerichtshof zu finden, dem die USA zwar nicht beitreten, aber den sie tolerieren könnten und nicht aktiv bekämpfen müssten.

### Opfervermeidung

Kern der Rechtfertigungsstrategie der Amerikaner ist offensichtlich die vermeintliche Gefährdung von US-Soldaten, denn die USA bestreiten auch keinesfalls die Universalität der Standards, deren Verletzung der IStGH ahndet; ihnen geht es primär um ein rechtlich *unbegründetes* Verfahren gegen ihre Soldaten. Der Schutz der eigenen Soldaten, die Bürger in Uniform sind, ist nun ebenfalls ein typisches Motiv der Demokratien, die in



US-Präsident George W. Bush besucht am 19. Juli 2002 eine Gebirgsjägerdivision. Dabei verspricht er den Soldaten seines Landes, dass sie den Internationalen Strafgerichtshof nicht zu fürchten haben. Bush bekräftigt, dass die USA die Rechtsprechung der Institutionen in Den Haag nicht anerkennen würden. Die US-Regierung strebt jetzt bilaterale Abkommen mit Staaten in aller Welt über eine dauerhafte Ausnahmeregelung an. Bild: dpa

Mehrheit der Demokratien scheint diese Sicherungsmechanismen ausreichend zu finden, um den Gerichtshof zu unterstützen. Insofern kann diese Spannung zwischen Verrechtlichung und Demokratisierung allein die Zurückhaltung der USA nicht erklä-

ihren Truppen eben kein „Kanonenfutter“ sehen. Es handelt sich um dieselbe Wertorientierung, die maßgeblich zur kriegsvermeidenden Außenpolitik von Demokratien beitragen soll. Die Ablehnung der USA ließe sich also erklären, wenn ihre Befürch-

(Fortsetzung von Seite 7)

Malawi  
Mali  
Marshallinseln  
Mauritius  
Mazedonien  
Mongolei  
Namibia  
Nauru  
Neuseeland  
Niederlande  
Nigeria  
Norwegen  
Österreich  
Ost-Timor  
Panama  
Paraguay  
Peru  
Portugal  
Rumänien  
Samoa  
San Marino  
Schweden  
Schweiz  
Senegal  
Sierra Leone  
Slowakei  
Slowenien  
Spanien  
Südafrika  
Tadschikistan  
Tansania  
Trinidad und Tobago  
Tschad  
Uganda  
Ungarn  
Uruguay  
Venezuela  
Zentralafrikanische Republik  
Zypern

Quelle: <http://www.iccnw.org>  
Stand: 6. November 2002

tungen plausibel wären. Gerade das ist aber aus mehreren Gründen nicht der Fall:

- Schwellenwerte

Der IStGH klagt zunächst nur Verbrechen an, die über im Statut festgelegten Schwellen liegen. Grundlegend müssen die jeweiligen Taten von einem Ausmaß sein, die die Völkergemeinschaft als Ganzes treffen, d.h. Einzelvorfälle würden nicht unter die Jurisdiktion des Gerichts fallen. Ein fehlgeleiteter Sprengsatz beispielsweise wäre kein Fall für den IStGH.

- Komplementarität

Hinzu kommt, dass der IStGH die nationalen Gerichte nicht ersetzt, sondern ganz im Gegenteil nur dann einschreitet, wenn diese nicht in der Lage oder nicht willens sind, selbst ihren Strafverfolgungspflichten nachzukommen.

- Unabhängiger Ermittler

Die USA befürchten, dass es dennoch zu einem Prozess gegen ihre Soldaten kommen könnte, wenn nämlich der unabhängige Ermittler des IStGH aus einem feindlichen Land stamme und aus politischen Gründen ein Verfahren anstrebe. Der Ermittler ist aber an die eben beschriebenen Vorschriften des Statuts gebunden und muss darüber hinaus vor einer Vorermittlungskammer aus drei Richtern sein Ermittlungsbegehren rechtfertigen, bevor er überhaupt tätig werden kann.

Zusammenfassend ergibt sich somit ein höchst unplausibles Szenario, um eine Gefährdung der US-Soldaten überhaupt in Erwägung ziehen zu können. US-Soldaten müssten großangelegte und systematisch geplante Verbrechen begehen, die US-Regierung müsste diese wissentlich billigen und dann auch eine Strafverfolgung derselben ablehnen. Dass ein solches Konstrukt nicht mit den Werten und Idealen einer liberalen Demokratie zusammengeht, liegt auf der Hand. Dass die USA dennoch ein solches Kalkül verfolgen – selbst in ihrem erklärten Krieg gegen den Terror – ist sehr unwahrscheinlich. Die USA argumentieren in diesem Zusammenhang, dass ihre Verfassung auch die Auslieferung von US-Amerikanern an ein internationales Gericht, das die USA nicht demokratisch legitimiert haben, verbietet. Andererseits liefern die USA seit Jahren straffällig gewordene US-Bürger an Gerichte fremder Länder aus, ohne dass diese

durch die US-Volksvertreter gewählt wurden. Die Verfassung reist schlicht nicht mit den Bürgern mit. Schließlich kann wiederum darauf verwiesen werden, dass eine solche Auslieferung auch gar nicht nötig ist, solange US-Gerichte sich der jeweiligen Materie annehmen.

Dass die USA trotz der kaum realistischen Möglichkeit dennoch an ihrem Widerstand festhalten und sogar riskieren, ihre Verbündeten zunehmend vor den Kopf zu stoßen, deutet daher auf ein tieferliegendes Motiv hin, das diese Übersteigerung des Schutzes der eigenen Soldaten begründen kann. Die USA wollen offenbar auch noch die kleinste Möglichkeit ausschließen, dass ihre Entscheidungen hinterfragt werden könnten. Die Furcht vor einem politisierten Ermittler und die Betonung der eigenen demokratischen Verfassung verdeutlichen ein tief liegendes, irrationales Misstrauen gegenüber der internationalen Umwelt, die gegen die eigene Verfassung und Demokratie abfällt.

### No dirtbags in our club?

Nun ist die Überhöhung der eigenen Demokratie und ihrer Verfassung kein speziell US-amerikanisches Phänomen, sondern lässt sich auch andernorts – sei es die *Grande Nation*, auf die sich die Franzosen berufen, sei es der *Empire*-Gedanke Großbritanniens – gut beobachten. Dieser Verfassungspatriotismus bleibt solange unproblematisch, solange aus ihm noch nicht die bewusste und schlimmstenfalls handlungsleitende Geringschätzung der nicht-demokratischen Umwelt erfolgt. Gerade letztere tritt aber in der Argumentation der USA deutlich zu Tage. Die Angst vor einem politisierten Verfahren impliziert die Annahme, dass nicht-demokratische Staaten grundsätzlich feindlich geneigt sein und ihnen daher kein Vertrauen geschenkt werden könne. Daraus muss dann

*Selbst eine Reihe von „dirtbags“, die bei einer Demonstration von amnesty international wegen Menschenrechtsverletzungen angeprangert werden, haben das „Statut von Rom“ bereits unterzeichnet und ratifiziert. Dazu gehören Kolumbien, Syrien und Nigeria. Die USA reißen sich durch ihre Ablehnung in eine Gruppe ein, die sie selbst gern als „Schurkenstaaten“ brandmarken, darunter der Irak und Libyen.*



folgerichtig abgeleitet werden, dass gemeinsame Institutionen mit Nichtdemokratien, zumindest wenn sie die Selbstbindung von Demokratien erfordern, abzulehnen sind. Harald Müller fasste diese Entwicklung, die sich aus dem demokratischen Selbstverständnis ergeben kann, unter dem Stichwort „no dirtbags in our club“ zusammen.<sup>4</sup> Das Selbstbewusstsein der systemischen Überlegenheit als Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und bürgerliche Freiheiten längst verinnerlicht hat, mündet dann in die Überzeugung, dass ein solches Gericht eben nur für diejenigen Geltung haben könne, die diese Errungenschaften nicht vorweisen können, die gleichsam erst zu zivilisierten Staaten herangezogen werden müssen. Daraus folgt, dass man sich keiner Rechtsprechung unterwerfen könne, die von undemokratischen Richtern gesprochen werde. Die USA fürchten eben keinen deutschen oder kanadischen Ermittler, sie denken an einen iranischen oder syrischen.<sup>5</sup>

Die USA mögen in der Rigidität dieser Argumentationslogik eventuell ein besonderer Fall sein, obwohl ähnliche Argumentationen auch in den jüngsten innenpolitischen Kontroversen in Australien angeklungen sind. Der Grundgedanke, eine exzeptionelle Nation zu sein, *the city upon a hill*, ist zumindest ein dominanter Fixpunkt der letzten Jahrzehnte in der Außenpolitik der USA. Zwar sind die USA Motor in der Gestaltung und Institutionalisierung der internationalen Nachkriegsordnung gewesen, die sich in



der Gründung der Vereinten Nationen, des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und unzähligen anderen Institutionen offenbart, andererseits waren sie kaum je bereit, sich internationalen Verpflichtungen zu unterwerfen, die die eigene Politik binden könnten. Ein anschauliches Beispiel dafür ist die Haltung der USA zu bindenden Regelungen in den Menschenrechten. Entweder dauerte es Jahrzehnte, bis internationale Konventionen überhaupt verabschiedet wurden, oder sie wurden gar nicht ratifiziert, wie die Konvention zum Schutze des Kindes, der außer der USA nur Somalia nicht beigetreten ist. Kamen US-Ratifikationen zustande, dann meist nur unter Inkaufnahme von Vorbehalten, die eine Durchsetzungsmöglichkeit der Vereinbarungen verhinderten.

Diese kulturelle Begründung der Ablehnung den USA ist aber mit Vorsicht zu genießen. Die US-Öffentlichkeit zumindest glaubt man den kontinuierlich vorgenommenen Umfrageerhebungen, steht internationalen Verpflichtungen im allgemeinen und auch dem IstGH im speziellen durchaus und mit stabilen Werten positiv gegenüber. Es scheint, als seien es vielmehr die politischen Eliten, die diesen Hang zum Unilateralismus bzw. Exzeptionalismus pflegen. Gerade der Kongress, der im US-System eine herausragende Bedeutung in außenpolitischen Fragestellungen hat, scheint in dieser Hinsicht eine prominente Stellung einzunehmen und tendiert gerade in den letzten Jahren generell zur Ablehnung von internationalen rechtli-

chen Verpflichtungen. So wies auch Matthias Dembinski jüngst in einem HSK-Report mit Blick auf die Unilateralismustendenzen der USA auf die Problematik hin, dass die Legislative generell ein Interesse daran haben müsse, internationale Einbindungen zu vermeiden, um sich nicht selbst zu entmachten. Verstärkend zu diesen beiden Faktoren, der kulturellen Selbstwahrneh-

mung und den institutionellen Gegebenheiten, tritt noch die unbestrittene Supermachtstellung der USA hinzu, die als „Weltpolizist die Bösen jagt und die Guten schützt“.

Hier schließt sich der Kreis. Die Zurückhaltung, demokratische Kompetenzen in einen partiell undemokratischen internationalen Raum zu übertragen, die prinzipiell alle Demokratien teilen, wird verstärkt durch ein kulturelles Selbstbild der politischen Eliten, das die eigene demokratische Überlegenheit in den Vordergrund stellt. Zusammengemischt mit einem kräftigen Schuss Supermachtbewusstsein ergibt sich daraus ein ungenießbarer Cocktail für zwischenstaatliche Kooperation, sofern sie verlangt, dass staatliche Kompetenzen gemeinsam ausgeübt werden.

Zusammengenommen deutet die Haltung der USA trotz ihrer spezifischen Eigenheiten auf potenziellen Sprengstoff in allen Demokratien hin, der die Friedensneigung und mithin auch die Förderung von Instrumenten zur Friedenswiederherstellung und -wahrung konterkarieren könnte. Das eine ist die Überhöhung der eigenen demokratischen Ideale und des Erreichten, das andere die Abwertung und Abneigung gegen die nicht-demokratische Umwelt, die aus eben jener Überhöhung geboren und genährt wird. In dieser Konstellation kann sich das originär friedensfördernde Motiv des Schutzes der eigenen Soldaten zu einem Bumerang entwickeln, der die globale Perspektive von Zivilisierung durch Verrechtlichung unterläuft.

## Anmerkungen:

<sup>1</sup> Im folgenden werden all jene Staaten als Demokratien bezeichnet, die im *Freedom House-Index* als „free“ gekennzeichnet sind. Die teilweise gravierenden Unterschiede, die auch zwischen diesen Staaten bestehen, werden der Vereinfachung halber außer Acht gelassen.

<sup>2</sup> Die Gruppe der gleichgesinnten Staaten umfasste zu Beginn des PrepCom-Prozesses ca. 40 Mitglieder, darunter fast alle europäischen Länder außer Großbritannien und Frankreich, zahlreiche afrikanische Staaten und die karibischen Länder. Im Verlauf des Verhandlungsprozesses wuchs diese Gruppe stetig auf über 60 Mitglieder an; ab 1997 gehörte ihr auch Großbritannien an. Zur Gruppe der Gerichtshofgegner gehörten zu Verhandlungsanfang die ständigen Sicherheitsratsmitglieder und eine Gruppe von zehn bis zwanzig Staaten, die Indien und Pakistan sowie viele Länder des Nahen Ostens umfasste. Spätestens mit dem Anschluss Großbritanniens an die Gerichtshofbefürworter brach diese Gruppe aber auseinander.

Eingehender zur Verhandlungskonstellation Kaul (1997, 1998) und generell die *reports* des Netzwerks der Nichtregierungsorganisationen, CICC unter <http://www.lchr.org/icc/rome/report.htm>

<sup>3</sup> Wobei hier allerdings die Frage gestellt werden müsste, ob dieser Wechsel nicht mehr mit dem Regierungswechseln in den beiden Staaten oder mit der internen Abstimmung in der Europäischen Union zu tun hatte.

<sup>4</sup> Vgl. Müller, Harald, Antinomien des demokratischen Friedens, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 43, Nr. 1, März 2002, S. 46-81.

<sup>5</sup> Das war zumindest das Szenario, das ein Mitglied der US-Delegation in den Verhandlungen zum IstGH anführte.

Um solchen Entwicklungen entgegenzuwirken, muss internationale Verrechtlichung daher immer unter dem Aspekt der Demokratiesicherung gesehen werden. Der IStGH verwirklicht diese Doppelleistung im größtmöglichen Ausmaß. Er ist ein Gerichtshof der letzten Instanz, der nur dann einschreitet, wenn es keine funktionierende nationalstaatliche Demokratie gibt. Umgekehrt darf aber die berechtigte Sorge um die Sicherung der eigenen Demokratie kein Freifahrtschein für die generelle Ablehnung jener Staaten sein, die diese Standards nicht erfüllen. Das internationale System wird auf unabsehbare Zeit ein nur partiell demokratischer Raum bleiben. Eine funktionierende Friedensstrategie kann daher nur auf der Vertrauensbildung zwischen Demokratien und Nichtdemokratien durch gemeinsame Institutionen aufbauen.

## Ausblick

Ein Verständnis von internationalem Recht im Sinne von „Wir machen es und für Euch gilt es“ ist kaum kompatibel mit dem Rechtsverständnis, das Demokratien im Inneren anwenden. Darüber hinaus sind die Folgen eines solchen Verständnisses kaum abzusehen: wie sollen Staaten davon überzeugt werden, mit einem internationalen Strafgerichtshof zu kooperieren, wenn ausgerechnet die größte Demokratie selbigen ein Schurkengericht nennt? Wie sollen generell Staaten von der Normeinhaltung und dem Wert des Rechts und der Demokratie überzeugt werden, wenn die größte Demokratie sich selbst nur daran hält, wenn es ihren Interessen ent-

gegenkommt? Eine internationale Ordnung, die zwei Klassen schafft, in der die einen gestalten und die anderen ausführen müssen, bietet kaum plausible Chancen für dauerhaften Frieden.

Allerdings sind die USA mit ihrer Ablehnung im Fall des internationalen Strafgerichtshofs in einer Minderheit. Der Großteil der Demokratien unterstützt den Gerichtshof. Die jüngste Krise im UN-Sicherheitsrat um die Immunität von US-Soldaten vor dem IStGH deutet aber weiteres Konfliktpotenzial bereits an. Spätestens in einem Jahr, wenn die 12-Monatsfrist ausläuft, werden die USA erneut eine Immunität für ihre Soldaten fordern, falls die bilateralen Verhandlungen zu den „Nichtauslieferungsabkommen“, deren Ausgang aktuell noch vollkommen offen ist, nicht den gewünschten Erfolg zeitigen. Es liegt nun an den Demokratien selbst und insbesondere an den Verbündeten der USA wie den EU-Staaten, Kanada und Australien, die Integrität des Gerichtshofes zu wahren und gleichzeitig

weiterhin um die Unterstützung der USA zu werben.

Ein internationaler Strafgerichtshof, der nur die Verlierer in der internationalen Machtordnung anklagt, kann nicht zur Befriedung des internationalen Systems beitragen. Im Gegenteil, er könnte neue Feindseligkeiten aufkommen lassen und bereits Erreichtes wieder in Frage stellen.



*Nicole Deitelhoff M.A. (Jahrgang 1974) promoviert als Stipendiatin in der Forschungsgruppe „Rüstungskontrolle und Abrüstung“ über das Thema „Normengenerierung in der internationalen Politik“.* Seit Januar

2002 ist sie zudem Redakteurin der „Zeitschrift für Internationale Beziehungen“ (ZIB).

### HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 30 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in drei Forschungsgruppen vor allem zu den Themen: Rüstungskontrolle und Abrüstung, Internationale Organisation, Entwicklung und Demokratie sowie in dem Bereich Friedenspädagogik/Konfliktpsychologie. Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Kon-

fliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und andere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit gibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Publikationen und Vorstandsangelegenheiten der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 95 91 04-0, Fax (069) 55 84 81 E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Angabe der Quelle und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck ISSN 0945-9332