Zwischen Konfrontation und Kooperation

Die Vereinigten Staaten und der Internationale Strafgerichtshof

ANDREAS ZIMMERMANN · HOLGER SCHEEL

Kein Nachgeben dürfe es geben »im Kampf gegen die Straflosigkeit oder in unseren Bemühungen zur Verhinderung von Völkermord oder anderen abscheulichen Verbrechen, die unter die Jurisdiktion des Gerichtshofs fallen«, so der Generalsekretär der Vereinten Nationen anläßlich des Inkrafttretens des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH; International Criminal Court, ICC)[1] am 1. Juli 2002. Zugleich appellierte Kofi Annan an alle Staaten, die dies bislang nicht getan haben, das Statut so rasch wie möglich zu ratifizieren.

Abseits stehen insbesondere die Vereinigten Staaten. Während sie wesentlich zur Errichtung der beiden Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda beigetragen hatten, standen sie der Schaffung eines ständigen internationalen Strafgerichts von Beginn an skeptisch gegenüber. Wo aber die Clinton-Administration zumindest nicht an der grundsätzlichen Notwendigkeit der Schaffung eines universellen Strafgerichtshofs gezweifelt hatte[2], machte die Regierung von George W. Bush aus ihrer strikten Ablehnung des 1998 verabschiedeten Statuts des IStGH nie einen Hehl.

Um jedoch die USA wenigstens in den politischen Rahmen des Römischen Statuts einzubinden, hatten sich die gerichtshoffreundlichen Staaten, zu denen nicht zuletzt auch Deutschland gehörte, während der Verhandlungen gegenüber den Vereinigten Staaten in erheblichem Maße kompromißbereit gezeigt. Die USA hatten denn auch das Statut am 31. Dezember 2000 buchstäblich in letzter Minute unterzeichnet. Zudem sprach sich David Scheffer, der frühere Verhandlungsleiter der USA, noch vor wenigen Monaten für eine Fortsetzung und Intensivierung der Beziehungen zwischen seinem Land und dem IStGH aus[3]. Gleichwohl konnten die Bedenken Washingtons nicht ausgeräumt werden.

Die Haltung der Vereinigten Staaten zum Römischen Statut

Das Statut als unzulässiger Vertrag zu Lasten Dritter?

Die ablehnende Einstellung zu dem Statut wird zunächst damit begründet, daß die USA in diesem einen völkerrechtlichen Vertrag zu Lasten Dritter sehen. Nach Artikel 34 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVK), dessen Inhalt auch gewohnheitsrechtlich gilt, ist es bekanntermaßen Staaten nicht gestattet, völkerrechtliche Verträge zu schließen, die Verpflichtungen für dritte Staaten beinhalten. Die USA sehen im Statut vor allem deshalb einen Vertrag zu Lasten Dritter, weil durch das Statut und das zugrundeliegende Jurisdiktionsregime im Grundsatz die Möglichkeit geschaffen wird, auch Staatsangehörige eines Staates anzuklagen, der seinerseits das Statut nicht ratifiziert hat.

Im Ergebnis sind jedoch diese auf die ›pacta-tertiis‹-Regel gestützten Einwände sachlich nicht gerechtfertigt[4]. Zum einen ergeben sich für einen Staat, der nicht Vertragspartei des Statuts ist, aus dem Statut keine vertraglichen Verpflichtungen, sondern allenfalls tatsächliche nachteilige Wirkungen, indem Verfahren gegen Staatsangehörige von Nichtvertragsstaaten eröffnet werden können. Insbesondere ist ein solcher Drittstaat nicht zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof verpflichtet[5], es sei denn, die Jurisdiktion des IStGH beruht im konkreten Fall auf einer ermächtigenden Resolution des Sicherheitsrats. Schließlich wäre auch die Einleitung eines Verfahrens vor einem innerstaatlichen Gericht auf Grund des Territorialitäts- oder des Personalitätsprinzips denkbar. Es macht im Hinblick auf die faktische Drittwirkung aus der Sicht eines Staates aber keinen Unterschied, ob einer seiner Staatsangehörigen vor einem nationalen oder vor einem internationalen Gericht wie dem IStGH angeklagt wird. Ein völkergewohnheitsrechtlicher Satz, der die Delegierung staatlicher Hoheitsbefugnisse, zu der auch etwa die Ausübung strafrechtlicher Jurisdiktion gehört, auf eine internationale Wirkungseinheit untersagt, läßt sich nicht nachweisen. Hiergegen bringen die USA vor, daß gegenüber der Ausübung von Jurisdiktion durch ein nationales Gericht die Ausübung diplomatischen Schutzes möglich sei, gegenüber dem IStGH jedoch nicht. Allerdings ist auch in Verfahren vor innerstaatlichen Gerichten die Ausübung diplomatischen Schutzes zumindest faktisch nicht immer möglich, etwa wenn ein Staat, der keine diplomatischen Beziehungen mit den USA unterhält, einen US-Staatsbürger festgenommen hat oder aber ein US-Staatsbürger an einen solchen in völkerrechtlich zulässiger Weise ausgeliefert wird. Schließlich bestehen im Statut verfahrensrechtliche Regelungen, so etwa in Art. 19[6], die – namentlich im Zusammenspiel mit dem in Art. 17 verankerten Komplementaritätsgrundsatz – funktional der Ausübung diplomatischen Schutzes gleichkommen. Dies gilt um so mehr dann, wenn man davon ausgeht, daß alle Staaten einschließlich der USA völkerrechtlich (zumindest) zur Verfolgung derjenigen Kriegsverbrechen verpflichtet sind, die von ihren eigenen Staatsangehörigen begangen werden. Dementsprechend könnten sich die USA gegenüber dem Gerichtshof entweder auf ihre eigene ernsthafte Verfolgung der fraglichen Verbrechen berufen, mit der Folge, daß die Jurisdiktion des Gerichtshofs entfallen würde, oder sie wären – bei fehlendem strafrechtlichem Ahndungswillen – gehindert, sich wegen ihres dann vorliegenden zugrundeliegenden Völkerrechtsverstoßes gegen das durch den IStGH durchzuführende Verfahren zur Wehr zu setzen.

Schließlich sehen die USA eine besondere Gefahr in der Erhebung von Anklagen gegen ihre Soldaten, da diese sehr häufig an Auslandseinsätzen beteiligt sind. Die Delegierung des Strafanspruches an den Gerichtshof wird sich jedoch kaum jemals nachteilig für die USA und ihre Staatsangehörigen auswirken, da sich die Jurisdiktion des IStGH auf solche Verbrechen beschränkt, die – wie auch die insoweit konstruktive Haltung der US-Delegation während der Verhandlungen bestätigt[7] – geltendes Völkergewohnheitsrecht widerspiegeln. Auch die Praxis der Anklagebehörde des Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien im Zusammenhang mit dem von dritter

---

Autoren dieser Ausgabe

Holger Scheel, geb. 1973, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel.

Dr. Herbert Wulf, geb. 1939, ist Projektleiter am Internationalen Konversionszentrum Bonn (BICC), dessen Direktor er von 1994 bis 2001 war. Er berät verschiedene Einrichtungen der Vereinten Nationen in Abrüstungsfragen.

Dr. Andreas Zimmermann, LL.M.(Harvard), geb. 1961, ist Professor für Öffentliches Recht (Schwerpunkte insbesondere Völkerrecht, Europarecht) und Direktor am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel.

Jurisdiktion nach dem Römischen Statut

Der IStGH kann nach Art. 12 des Statuts seine Jurisdiktion grundsätzlich in zwei Fallkonstellationen ausüben: entweder muß die Tat auf dem Territorium eines Staates, der Mitglied des Statuts ist, begangen worden sein (Art. 12 Abs. 2 Buchst. a), wobei sich bei Distanzdelikten, bei denen Handlungs- und Erfolgsort in verschiedenen Staaten liegen können, von denen der eine oder der andere eben gerade möglicherweise nicht Vertragspartei des Statuts ist, besondere Probleme ergeben. Alternativ ergibt sich die Jurisdiktion aus dem Umstand, daß der Staat, dessen Staatsangehörigkeit der Beschuldigte besitzt, Vertragspartei des Statuts ist (Art. 12 Abs. 2 Buchst. b).
Ferner besteht noch die Möglichkeit, daß sich ein Staat im Sinne des Art. 12 Abs. 2, der nicht Mitglied des Statuts ist, mittels einer Ad-hoc-Erklärung der Gerichtsbarkeit des Statuts unterwirft (Art. 12 Abs. 3). Dabei ist jedoch Art. 44 Abs. 2 des Entwurfs der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu beachten, wonach ein Staat, der sich solchermaßen ad hoc unterwirft, in dieser Situation selbst seinerseits der Jurisdiktion des Gerichtshofs unterliegt.
Unabhängig von der Mitgliedschaft der betroffenen Staaten kann die Jurisdiktion des Gerichtshofs schließlich noch darüber hinausgehend durch eine auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen gestützte – und damit dem Veto der USA unterliegende – Resolution des Sicherheitsrats begründet werden (Art. 13 Buchst. b).

Seite erhobenen Vorwurf gegen die NATO-Staaten, diese hätten auf dem Gebiet der Bundesrepublik Jugoslawien Kriegsverbrechen begangen, belegt, daß der Vorwurf, internationale Strafgerichte erhöben »frivole«, politisch motivierte und unfundierte Anklagen, kaum stichhaltig ist. Würde die von den USA behauptete Gefahr real existieren, hätte Großbritannien – welches regelmäßig (so bei den Einsätzen seiner Luftwaffe zur Durchsetzung der Flugverbotszonen in Irak oder bei den Operationen in Afghanistan) im engen Verbund mit den USA tätig wird – sich politisch wohl kaum in der Lage gesehen, das Statut zu ratifizieren.
Hinzu kommt, daß sich der IStGH nur mit schwersten Völkerrechtsverbrechen zu befassen hat und daß zudem die Schwelle für sein Tätigwerden sehr hoch ist. Zwar wird vereinzelt kritisiert, daß nach Art. 8 praktisch jedes vereinzelte Kriegsverbrechen vor dem Strafgerichtshof angeklagt werden könne, da in der Schwellenklausel des Art. 8 Abs. 2 Buchst. b) lediglich das Wort »insbesondere« verwendet wird. Die USA hatten sich insoweit dafür eingesetzt, eine höhere Schwelle zu errichten[8]. Mit dieser Begründung von einem faktischen Fehlen jedweder Schwellenklausel auszugehen[9], erscheint jedoch kaum haltbar, da die Auslegung des Art. 8 aus systematischen Gründen nicht ohne Art. 5 erfolgen kann. Dieser begrenzt die Jurisdiktion des Gerichtshofs auf besonders schwere Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft betreffen. Zumindest wird man die Schwellenklausel des Art. 8 als Norm zu verstehen haben, welche das Ermessen des Anklägers im Rahmen seiner Befugnisse nach Art. 53 steuert.
Der Einwand der Vereinigten Staaten, das Römische Statut stelle einen Vertrag zu Lasten Dritter dar, ist nach alledem als nicht zutreffend anzusehen.

Selbständige Verfahrenseinleitung durch den Ankläger

Auf der Konferenz von Rom hatten sich die USA gegen die Möglichkeit ausgesprochen, daß der Ankläger bei Vorliegen der allgemeinen Jurisdiktionsvoraussetzungen ›proprio motu‹, also aus eigenem Antrieb, ein Verfahren einleiten können solle. Vielmehr sollte dies allein durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder einzelne Vertragsparteien geschehen können. Die USA sahen hierin die Gefahr, daß ein Ankläger allein aus politischer Motivation Verfahren eröffnen könnte[10].
Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Gerichtsbarkeit des IStGH gegenüber der jeweiligen nationalen Gerichtsbarkeit nur subsidiär zur Anwendung gelangt. Somit könnten die USA jederzeit ein Verfahren vor dem Gerichtshof verhindern, indem sie selbst ein Parallelverfahren vor einem innerstaatlichen Gericht einleiteten. Dieser Grundsatz der Komplementarität bildet einen der wichtigsten Bestandteile des Statuts[11].
Eine Mißbrauchsmöglichkeit durch eine politisch motivierte, willkürliche Einleitung eines Verfahrens erscheint auch deshalb ausgeschlossen, weil das Statut verschiedene Schutzmechanismen enthält, die eine rein willkürliche Verfahrenseinleitung praktisch ausschließen. Insbesondere muß zunächst ein hinreichend konkreter Verdacht bestehen, um überhaupt selbständig Ermittlungen einleiten zu können (Art. 13 Buchst. c) i.V.m. Art. 15). Zudem muß dann die Durchführung von Ermittlungen von einer aus drei Richtern bestehenden Vorverfahrenskammer genehmigt werden. Auch nach einem entsprechenden Beschluß kann ein Staat das Verfahren nach wie vor an sich ziehen, indem er selbst ein Gerichtsverfahren einleitet[12].
Zwar wird von den USA vorgebracht, daß das Komplementaritätsprinzip nicht weit genug reiche, doch erscheinen die Anforderungen an ein vor einem nationalen Gericht stattfindendes Verfahren, welches die Gerichtsbarkeit vor dem Strafgerichtshof nach Art. 17 des Statuts ausschließt – gemessen an dem Gerichtswesen eines rechtsstaatlichen Justizsystems wie des US-amerikanischen – nicht besonders hoch. Andererseits erscheint es unabdingbar, daß (wie in Art. 17 vorgesehen) letztlich der Gerichtshof darüber entscheidet, ob der jeweilige Staat willens und in der Lage ist, eine ernsthafte Strafverfolgung durchzuführen, da andernfalls jedwedem Mißbrauch des Komplementaritätsgedankens Tür und Tor geöffnet wäre.
Dem Einwand der USA, politische Motive könnten der Grund für die Einleitung von Verfahren vor dem IStGH sein, ist ferner entgegenzusetzen, daß letztlich jedes Verfahren vor dem Gerichtshof politisch motiviert ist, denn in ihm kommt gerade der politische Wille der Vertragsparteien zum Ausdruck, Völkerrechtsverbrechen wirksam verfolgen zu können. Problematisch wäre lediglich ein willkürlich arbeitender Strafgerichtshof. Eine Beliebigkeit bei der Einleitung von Verfahren kann natürlich nicht mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden, aber eine absolute Gewißheit, daß US-Soldaten ungerechtfertigt vor ein Gericht gestellt werden, gibt es ohnehin nicht. Schließlich ist es durchaus denkbar, daß US-Soldaten bei Auslandseinsätzen auch vor nationalen Gerichten angeklagt werden, nur daß in diesem Fall die Wahrscheinlichkeit sehr viel höher ist, daß das Verfahren gerade nicht rechtsstaatlichen Prinzipien entspricht, während der Verstoß gegen solche Grundsätze bei einem Verfahren vor dem IStGH ausgeschlossen ist. Ferner könnte ein Gerichtshof, der Verfahren nicht auf einer fairen Grundlage durchführt, auf Dauer keine wirksame Strafgewalt ausüben, da Staaten in einem solchen Fall nicht zu einer wirkungsvollen Zusammenarbeit mit ihm bereit wären. Ein solches Szenario erscheint auch deshalb sehr unwahrscheinlich, weil die Vertragsparteien alle Anstrengungen unternehmen werden, einen funktionierenden und rechtsstaatlichen Prinzipien entsprechenden Gerichtshof zu schaffen, da ansonsten ihr Ziel, die Bestrafung völkerrechtlicher Verbrechen zu ermöglichen, unterminiert würde. Ähnliche Bedenken hatte es bereits bei der Schaffung anderer internationaler Gerichte wie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegeben; sie wurden durch die Straßburger Praxis eindrucksvoll widerlegt. Falls die USA auf der Behauptung beharren, vor dem IStGH könnten rein politisch motivierte Verfahren eingeleitet werden, so würde dies auch die bisher in Form der Ad-hoc-Tribunale geschaffene völkerrechtliche Strafgerichtsbarkeit delegimitieren. Denn führte man die Argumentation der USA konsequent zu Ende, so wären auch die Verfahren vor den Ad-hoc-Strafgerichten gegen Milošević und andere Akte politischer Willkür.
Umgekehrt wäre die Gefahr selektiver und damit auch willkürlicher Verfahren vor dem Strafgerichtshof sehr viel größer geworden, wenn man die Einleitung von Verfahren ausschließlich dem Sicherheitsrat überlassen hätte: Verfahren gegen Staatsangehörige der Ständigen Mitglieder – die eigene Interessen immer wieder über die

der organisierten Staatengemeinschaft stellen – wären dann nämlich faktisch ausgeschlossen gewesen.
Aber auch die Möglichkeit der Einleitung von Verfahren durch einzelne Vertragsparteien hätte nicht ausgereicht, belegt doch die Praxis im Rahmen verschiedener Vertragswerke, daß Staaten mit der Einleitung von Staatenbeschwerden extrem zurückhaltend sind. Ist dies aber bereits in relativ stark verdichteten Vertragssystemen wie dem der Europäischen Union und dem System der Europäischen Menschenrechtskonvention der Fall, so hätte diese Gefahr im System des IStGH in noch viel stärkerem Ausmaß bestanden. Letztlich wird man daher sagen können, daß der Ankläger des Gerichtshofs so etwas wie der Hüter des Römischen Statuts ist. Gleichwohl kommt dem Sicherheitsrat aber auch nach dem Statut eine nicht unerhebliche Rolle zu.

Die Funktion des Sicherheitsrats im Rahmen des Römischen Statuts

Die Vereinigten Staaten hatten – wie bereits zuvor die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen in ihrem Entwurf – die Auffassung vertreten, daß der Sicherheitsrat jedenfalls die primäre Kompetenz besitzen sollte, Verfahren vor dem IStGH einzuleiten. Zudem sollte die Durchführung von Verfahren vor dem IStGH analog zu Art. 12 der UN-Charta generell gesperrt sein, wenn und solange sich der Sicherheitsrat im Rahmen seiner Verantwortung für den Weltfrieden seinerseits mit einer bestimmten Situation befaßt – es sei denn, der Sicherheitsrat hätte im Einzelfall etwas anderes beschlossen. Politisches Ziel der USA war es dabei sicherzustellen, daß Gerichtsverfahren gegen ihre Staatsangehörigen nicht gegen oder ohne ihren Willen hätten durchgeführt werden können. Diese Konstruktion hätte auf Grund des Vetorechts jedoch zu der Konsequenz geführt, daß es praktisch nie zu Verfahren gegen Staatsangehörige eines der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (oder von mit einem solchen eng verbündeten Staaten) kommt. Nur vor diesem Hintergrund ist auch die den Art. 13 Buchst. b) sowie Art. 16 enthaltene Regelung zu verstehen, die dazu führt, daß der Einfluß des Rates auf den Gerichtshof nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Einleitung von Verfahren durch den Sicherheitsrat

Zum einen hat der Sicherheitsrat nach Art. 12 Abs. 3 die Möglichkeit, durch den Erlaß einer Resolution, die ihre Rechtsgrundlage in Kapitel VII der Charta hat, Verfahren vor dem Gerichtshof in Gang zu bringen. Dies gilt sowohl unabhängig von der Mitgliedschaft des Territorialstaats, auf dessen Hoheitsgebiet sich die in Frage stehenden Sachverhalte ereignet haben, als auch unabhängig von der Mitgliedschaft des Staates, dessen Staatsangehörigkeit das Opfer besitzt. Funktional entspricht dies letztlich der Gründung eines Ad-hoc-Tribunals mit der Folge, daß dann alle UN-Mitglieder – also auch solche, die nicht Vertragspartei des Statuts sind – nach Maßgabe der zugrundeliegenden Resolution des Sicherheitsrats mit dem IStGH kooperieren müssen. Sollten die Vereinigten Staaten inskünftig – wofür nach den jüngsten Erfahrungen viel spricht – aus grundsätzlichen Überlegungen heraus eine solche Überweisung durch ihr Veto blockieren und statt dessen die Schaffung weiterer Ad-hoc-Tribunale anregen, bliebe zu überlegen, ob nicht Großbritannien und Frankreich, die beide sowohl Mitglied des Statuts als auch Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind, möglicherweise gegenüber den anderen Vertragsparteien des Statuts verpflichtet sind, die Verabschiedung einer solchen Resolution durch die Einlegung eines Vetos zu verhindern. Eine solche Überlegung wird – wenn auch nur indirekt – durch die Unbeschadensklausel des Art. 19 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union bestätigt, die als notwendig erachtet wurde, um Frankreich und Großbritannien bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen im Sicherheitsrat von den ansonsten bestehenden Bindungen aus dem EU-Vertrag freizustellen. Gerade eine solche Freistellungsklausel fehlt im Kontext des Römischen Statuts jedoch bezeichnenderweise.

Unterbrechung von Verfahren durch den Sicherheitsrat

Daneben kommt dem Sicherheitsrat aber auch die Kompetenz zu, schwebende Verfahren vor dem IStGH zu unterbrechen. Nach Art. 16 des Statuts ist es möglich, daß der Sicherheitsrat auf Grund einer gemäß Kapitel VII der Charta ergangenen Resolution sowohl Ermittlungen als auch Verfahren selbst für die Dauer von zwölf Monaten unterbrechen kann. In diesem Zusammenhang könnte sich jedoch die Frage stellen, ob die damit verbundenen Vorgaben nicht im Hinblick auf Art. 103 der Charta in unzulässiger Weise in die Kompetenzen des Sicherheitsrats eingreifen. Müßten die Modalitäten, wie der Rat in Verfahren eingreifen oder diese unterbrechen kann, nicht vielmehr durch diesen selbst aufgestellt werden? Denn nach Art. 103 der Charta genießen auch Beschlüsse des Sicherheitsrats

Im April dieses Jahres war die erforderliche Anzahl von Ratifikationen erreicht, um das Inkrafttreten des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs zum 1. Juli zu ermöglichen. Mit den Vertretern von zehn Staaten, die an diesem Tag ihre Ratifikationsurkunden hinterlegten, traf der Rechtsberater der Vereinten Nationen, Untergeneralsekretär Hans Corell, am 11. April am UN-Sitz zusammen. Mittlerweile beläuft sich die Zahl der Vertragsstaaten auf 78. Das Zustandekommen des Römischen Statuts und den Fortgang der Arbeiten zur Errichtung des neuen Gerichts hat in dieser Zeitschrift Hans-Peter Kaul geschildert (Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, VN 4/1998 S.125ff.; Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs. Schwierigkeiten und Fortschritte, VN 6/2001 S. 215ff.).

Vorrang gegenüber anderen vertraglichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Die Kompetenzen des Rates werden jedoch auf Grund der Notwendigkeit eines Beschlusses nicht wirklich begrenzt. Vielmehr ist lediglich ein positiver Beschluß desselben erforderlich, um ein Verfahren vor dem IStGH zu unterbrechen. Der Sicherheitsrat kann also jedes Verfahren stoppen, wenn und soweit die Voraussetzungen des Art. 39 der Charta vorliegen.

In dem bloßen Umstand, daß Beschlüsse des Sicherheitsrats auf Grund des Vetorechts der Ständigen Mitglieder nur unter erschwerten Umständen zustande kommen, ist nicht ein Verstoß gegen Art. 103 der Charta zu sehen, kann doch der Rat als Organ jederzeit Verfahren unterbrechen. Auch daß für eine Unterbrechung eine Resolution nach Kapitel VII der Charta erforderlich ist, schränkt die Kompetenzen des Rates nicht ein, sondern entspricht vielmehr den Voraussetzungen aus der Charta, um rechtlich bindende Beschlüsse verabschieden zu können.

Anders stellt sich die Lage möglicherweise im Hinblick auf die zeitliche Komponente der Norm dar, verlangt Art. 16 doch, daß nach zwölf Monaten ein erneuter Beschluß zur Verfahrensunterbrechung zu fassen ist, da ansonsten das Verfahren fortgeführt wird. Diese zeitliche Begrenzung der Wirksamkeit von Beschlüssen des Sicherheitsrats durch einen multilateralen Vertrag ist in der Tat rechtlich nicht völlig unproblematisch. Jedoch läßt sich insoweit argumentieren, daß der Rat ohnehin nicht für einen unbegrenzten Zeitraum Verfahren unterbrechen kann, müssen doch bei jeder Maßnahme nach Kapitel VII die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 39 der Charta vorliegen, zumal es auch kaum einsichtig erscheint, ob überhaupt jemals die Sperre für Strafverfahren durch den IStGH auf unbegrenzte Zeit notwendig sein kann, um Gefährdungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auszuschließen. Auch erscheint es zumindest fraglich, ob allein der Umstand, daß der Sicherheitsrat nach Ablauf von zwölf Monaten eine erneute Resolution zu fassen hat, einer Beeinträchtigung der Aufgaben des Rates gleichkommt, hält man sich vor Augen, daß dieser in vielen Fällen routinemäßig teilweise seit Jahrzehnten alle sechs Monate das Mandat von Friedensmissionen verlängert.

Ferner hätte eine Norm im Statut, die keine zeitliche Begrenzung für die Unterbrechung eines Verfahrens vorsieht, die Gefahr mit sich gebracht, daß sich die Mitglieder des Sicherheitsrats nicht auf eine Beendigung der Unterbrechung hätten einigen können. Auf Grund des Vetorechts läge eine solche Gefahr geradezu auf der Hand, zumal die weitere Gefahr bestanden hätte, daß die erstmalige Unterbrechung des Verfahrens nicht unmittelbar durch die entsprechende Resolution des Sicherheitsrats begrenzt worden wäre. Der nunmehr im Statut vorgezeichnete Weg hat statt dessen den Vorteil, daß Verfahren vor dem Gerichtshof zunächst unabhängig vom Sicherheitsrat eingeleitet und nur unterbrochen werden können, wenn keines der Ständigen Mitglieder von seinem Vetorecht Gebrauch macht.

Die Notwendigkeit der zeitlichen Begrenzung der Wirksamkeit der Unterbrechung von Verfahren vor dem IStGH ist also durchaus gegeben; es kann dennoch nicht völlig ausgeschlossen werden, daß hierin ein Widerspruch zu Art. 103 der Charta liegt. Sollte der Sicherheitsrat hiervon ausgehen und die Unterbrechung eines Verfahrens ohne zeitliche Begrenzung anordnen, müßte man in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung der beiden Ad-hoc-Tribunale dem IStGH die Kompetenz zuzusprechen haben, selbst im Rahmen seiner ›Kompetenzkompetenz‹ zu überprüfen, ob zum einen tatsächlich die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 39 der Charta vorliegen oder ob diese gegebenenfalls zwischenzeitlich weggefallen sind, so daß die Voraussetzungen für eine Unterbrechung nach Kapitel VII nicht mehr gegeben sind. Darüber hinaus obliegt dem Gerichtshof auch die Kompetenz zur Überprüfung der formellen Voraussetzungen einer wirksamen Resolution.

Das Verbrechen der Aggression

Auch in einem weiteren Punkt sehen die USA die Kompetenzen des Sicherheitsrats als zumindest gefährdet an. Aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 geht hervor, daß die Vertragsparteien anstreben, daß auch das Verbrechen des Angriffskriegs inskünftig durch den IStGH abgeurteilt werden kann. In Rom und auch während der Tagungen der Vorbereitungskommission für den IStGH konnten sich die beteiligten Staaten jedoch nicht auf eine einheitliche Definition für das Verbrechen der Aggression einigen. Im Rahmen eines Formelkompromisses sieht Art. 5 Abs. 2 des Statuts demnach vor, daß die faktische Ausübung der Jurisdiktion des Gerichtshofs davon abhängt, daß im Wege einer regulären Vertragsänderung mit den notwendigen Mehrheiten eine Definition der Aggression festgelegt wird und daß darüber hinaus auch die Bedingungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit des IStGH in dieser Hinsicht definiert werden.

Die Vereinigten Staaten stehen insoweit richtigerweise auf dem Standpunkt, daß jedwede Regelung zum Verbrechen der Aggression die Kompetenzen des Sicherheitsrats zu wahren habe, der nach Art. 39 der Charta über die alleinige Kompetenz verfügt, das Vorliegen einer Aggressionssituation festzustellen[13]. Dies wird auch durch die Formulierung des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 des Statuts bestätigt, wonach die gegebenenfalls aufzunehmende Bestimmung ihrerseits mit den einschlägigen Bestimmungen der Charta vereinbar sein muß. Allenfalls könnte man daran denken, im Rahmen einer entsprechenden Anwendung der Grundsätze des ›gemeinsamen Vorgehens für den Frieden‹ (Uniting for Peace)[14] bei einer Blockade des Sicherheitsrats auch eine entsprechende Feststellung durch die Generalversammlung genügen zu lassen, wenn man davon ausgeht, daß diese – freilich nicht unumstrittene – Praxis durch die Charta gedeckt ist.

Die USA führen insoweit jedoch ein weiteres Argument ins Feld. Sie weisen darauf hin, daß diejenigen Vertragsparteien des Statuts, die etwaige Änderungen von Art. 5 (wie auch Änderungen der Art. 6, 7 und 8) ihrerseits nicht ratifiziert haben, nach Art. 121 Abs. 5 geltend machen können, daß der IStGH ihnen gegenüber insoweit seine Jurisdiktion nicht ausüben darf. Demgegenüber greift diese Sperre für Drittstaaten nicht ein, so daß diese also gegenüber Vertragsparteien schlechter gestellt werden. Letztlich handelt es sich insoweit aber nur um eine Sonderausprägung der bereits verneinten Frage, ob das Statut einen völkerrechtlich unzulässigen Vertrag zu Lasten Dritter darstellt. Ähnliche Probleme stellen sich darüber hinaus aber auch im Hinblick auf die ›Opting-out‹-Klausel des Art. 124.

Die ›Opting-out‹-Klausel des Art. 124

Nach dieser Norm ist es möglich, daß Vertragsstaaten für einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren nach Inkrafttreten des Statuts die Jurisdiktion des Strafgerichtshofs für die in Art. 8 aufgelisteten Kriegsverbrechen aufheben können. Es handelt sich dabei um eine Klausel nach Art. 17 Abs. 1 WVK[15], von der bislang nur Frankreich Gebrauch gemacht hat. Die Kritik der USA bezieht sich darauf, daß lediglich Vertragsstaaten eine Erklärung nach Art. 124 abgeben können, Drittstaaten jedoch diese Möglichkeit nicht offensteht.

An sich ist eine solche Klausel ein völkervertragsrechtliches Institut, welches sich an Staaten richtet, die einen Vertrag ratifiziert haben und sich dennoch der Wirkung eines Teils des Vertrags zumindest für eine bestimmte Zeit entziehen wollen, so daß es im Statut in der bei völkerrechtlichen Verträgen üblichen Art angewendet wird. Die besondere Wirkung des Art. 124 ergibt sich hier aus dem Umstand, daß sich die Wirkungen des Statuts auch auf Staatsangehörige von Drittstaaten erstrecken. Geht man jedoch davon aus, daß das Statut keinen Vertrag zu Lasten Dritter darstellt, so erscheint es denn auch nur folgerichtig, daß der Vertrag umgekehrt bestimmte Rechte – hier

das Recht zum ›opting out‹ nach Art. 124 – gerade Vertragsparteien vorbehält und so Anreize für eine Ratifikation schafft.

Ausreichende Bestimmtheit der Straftatbestände?

Die Vereinigten Staaten stehen weiterhin auf dem Standpunkt, daß die Tatbestände des Art. 8 nicht hinreichend bestimmt seien und daß dies zu Rechtsunsicherheit führen könnte. Um eine solche (behauptete) Rechtsunsicherheit zu vermeiden, wurde auf Drängen der USA Art. 9, die Klausel zu den Verbrechenstatbeständen (elements of crimes), mit dem Ziel in das Statut aufgenommen, eine Auslegungshilfe zu schaffen. Die Forderung der USA, die Verbrechenselemente für verbindlich zu erklären, setzte sich bei den Verhandlungen jedoch nicht durch. Die gerichtshoffreundlichen Staaten befürchteten nämlich, daß die nachträgliche Aufnahme der Verbrechenstatbestände zu einer Aushöhlung des Statuts führen könnte. Dieser Befürchtung wurde durch die Einfügung des Art. 9 Abs. 3 Rechnung getragen, der festlegt, daß diese Verbrechenselemente nicht im Widerspruch zum Statut stehen dürfen.
Unverständlich ist die Kritik Washingtons an der Unbestimmtheit der Tatbestände vor dem Hintergrund, daß das Statut im wesentlichen Tatbestände aus dem allgemeinem humanitären Völkerrecht übernommen hat, insbesondere solche aus der Haager Landkriegsordnung (HLKO), den vier Genfer Konventionen von 1949 sowie den beiden Zusatzprotokollen (ZP) hierzu von 1977. Darüber hinaus ist den USA entgegenzuhalten, daß die Errichtung der beiden Ad-hoc-Strafgerichte durch den Sicherheitsrat mit Zustimmung und auf Initiative der USA erfolgte. Nun sind aber die Straftatbestände der Ad-hoc-Tribunale mit denen des IStGH größtenteils identisch. Es ist daher unter den gegebenen Umständen nicht zu erklären, weshalb die Bestimmungen etwa des Statuts des für Straftäter aus dem ehemaligen Jugoslawien zuständigen Strafgerichtshofs hinreichend bestimmt sein sollen, während umgekehrt die Parallelbestimmungen im Statut des IStGH rechtsstaatlich bedenklich sein sollen, obwohl letztere durch die Verbrechenselemente des Art. 9 weiter an Kontur gewonnen haben. Ferner ist zu berücksichtigen, daß bei Inkrafttreten des Statuts des IStGH durch die bisherige Spruchpraxis der beiden Tribunale schon ein beträchtlicher Umfang an Fallmaterial vorhanden ist, das natürlich ebenfalls als Auslegungshilfe für das Statut herangezogen werden kann, tragen die Entscheidungen der Ad-hoc-Gerichte doch ebenfalls zur Fortentwicklung des geltenden Völkergewohnheitsrechts bei.

Straftatbestände als Kodifikation von Völkergewohnheitsrecht

Ein weiterer Kritikpunkt der USA bezieht sich darauf, daß in dem Statut zum Teil Tatbestände dem Völkerstrafrecht unterstellt worden seien, die kein geltendes Gewohnheitsrecht darstellten. Auch hieraus ergebe sich eine unzulässige Drittwirkung zu Lasten der Staaten, die das Statut nicht ratifiziert haben. Gegen dieses Vorbringen erscheint schon der Einwand zweifelhaft, es handele sich bei den Straftatbeständen im Statut nicht um Völkergewohnheitsrecht, zumal bekanntlich nur besonders schwere Verbrechen in den Anwendungsbereich des Statuts fallen. Dies gilt um so mehr, als die Kriegsverbrechenstatbestände des Statuts gerade auf Druck der USA weitestgehend in Anlehnung an die von ihnen als Ausdruck geltenden Völkergewohnheitsrechts begriffene HLKO formuliert worden sind. Soweit ferner vereinzelt Textelemente aus dem ZP I übernommen wurden, sind diese zum Teil signifikant enger gefaßt als in den entsprechenden Bestimmungen desselben. Dies gilt insbesondere für das in Art. 8 Abs. 2 Buchst. b) iv) enthaltene Verbot der Verursachung unverhältnismäßiger Kollateralschäden. Im übrigen kann auch bei den im Statut aufgelisteten schweren Verbrechen gegen die Menschlichkeit und noch mehr im Hinblick auf das Verbrechen des Völkermords von einer gewohnheitsrechtlichen Etablierung eines Verbots ihrer Begehung gesprochen werden.
Selbst wenn man das Bestehen eines entsprechenden gewohnheitsrechtlichen Verbots bestreitet, ist es fraglich, ob denn die Vereinigten Staaten berechtigt sind, einen entsprechenden Einwand vorzubringen. Da die USA das ZP I zumindest unterzeichnet haben, könnte ein solches Vorbringen gegen Art. 18 Buchst. a) WVK verstoßen. Daß die Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrages rechtliche Wirkungen erzielt, scheinen auch die USA anzunehmen, ansonsten hätte es für sie keinen Anlaß gegeben, die Unterzeichnung des Statuts des IStGH durch formelle Erklärung zurückzunehmen. Insbesondere könnte sich für die USA aus der Unterzeichnung des ZP I zumindest eine Verpflichtung dahingehend ergeben, die Sanktionierung von schweren Verstößen des ZP I durch von anderen Staaten geschaffene Institutionen nicht zu behindern.

US-Initiativen zur Beschränkung der IStGH-Jurisdiktion

Die beschriebene US-amerikanische Skepsis gegenüber dem Strafgerichtshof äußert sich in verschiedenen innen- wie auch außenpolitischen Maßnahmen, mit denen verhindert werden soll, daß es in der Zukunft zu Untersuchungen und Verfahren gegen Staatsangehörige der Vereinigten Staaten vor dem Gerichtshof kommen wird.

Innenpolitische Maßnahmen

Auf innerstaatlicher Ebene ist hier insbesondere das ›Gesetz zum Schutz der Angehörigen der amerikanischen Streitkräfte‹ (American Servicemembers' Protection Act, ASPA[16]) zu nennen, ein Gesetz, welches am 2. August 2002 vom Präsidenten ausgefertigt wurde[17]. Initiator des Entwurfs war Senator Jesse Helms, der ehemalige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des US-Senats, der einen (behauptetermaßen) politisierten, willkürlich vorgehenden und verantwortungslos agierenden Strafgerichtshof fürchtet[18]. Gegenstand des ASPA ist die gesetzliche Verpflichtung der US-Regierung, soweit wie irgend möglich eine Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof zu unterlassen. Kapitel 2 des Gesetzes (findings) enthält seine Begründung: zum einen wird das Statut des IStGH für unvereinbar mit dem Völkervertragsrecht, insbesondere mit der ›pacta-tertiis‹-Regel, gehalten. Im Falle der Durchführung von Untersuchungen und Verfahren vor dem Gerichtshof hätten die US-Behörden zudem keine Möglichkeit zur Ausübung diplomatischen Schutzes zugunsten ihrer Staatsangehörigen. Darüber hinaus wird in dem Gesetz die Gefahr einer Verurteilung für US-amerikanische Soldaten beschrieben, wenn sich diese im Auslandseinsatz befinden.
In der Sache sieht das Gesetz verschiedene Maßnahmen vor, mit denen erreicht werden soll, US-Bürger weitestgehend der Jurisdiktion des IStGH zu entziehen. So enthält das ASPA etwa eine Bestimmung, nach der sich die USA an internationalen, vom Sicherheitsrat beschlossenen Militäreinsätzen nur beteiligen dürfen, wenn US-amerikanische Soldaten von der Jurisdiktion des Gerichtshofs ausgenommen werden. Daneben wird sämtlichen US-Behörden die Zusammenarbeit mit dem IStGH untersagt. Das ASPA hat in nicht unerheblichem Umfang zu Verstimmungen zwischen den USA und anderen Staaten geführt, wird der US-Präsident doch durch das ASPA ermächtigt, gegebenenfalls auch militärisch zu intervenieren, um US-Staatsbürger zu befreien, die in einem Verfahren vor dem Gerichtshof angeklagt sind. Verständlicherweise gab es heftige Reaktionen in den Niederlanden, dem Sitzstaat des neuen Gerichts. Allerdings wird der Präsident – wie in solchen Fällen üblich – ermächtigt, wesentliche Bestimmungen des Gesetzes zumindest vorübergehend durch eine sogenannte Verzichtserklärung (waiver) außer Anwendung zu lassen[19]. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes wird einmal mehr deutlich, welch uneingeschränkt ablehnende Haltung die USA gegenüber dem IStGH einnehmen.

Dies wird aber auch auf völkerrechtlicher Ebene anhand verschiedener US-amerikanischer Maßnahmen deutlich.

> Rücknahme der Unterschrift unter das IStGH-Statut

Zum einen ist die am 6. Mai 2002 erfolgte ›Rücknahme‹ der Unterschrift zu nennen, womit die USA ihre Absicht kundgetan haben, das Statut auf unabsehbare Zeit nicht ratifizieren zu wollen. Damit sind ab diesem Zeitpunkt für sie die vorvertraglichen Pflichten, so wie sie sich aus Art. 18 Buchst. a) der WVK ergeben, weggefallen.

> Freistellung eigener Truppen von der IStGH-Jurisdiktion durch den Sicherheitsrat

Zum anderen aber sind hier vor allem[20] (letztlich erfolgreiche[21]) Versuche zu erwähnen, durch eine Resolution des Sicherheitsrats nach Kapitel VII sicherzustellen, daß US-amerikanische Soldaten, die an friedenssichernden oder friedenserzwingenden Operationen teilnehmen, von der Jurisdiktion des IStGH ausgenommen werden. Ein erster Versuch im Mai, bereits im Kontext der Verlängerung des Mandats für Osttimor eine solche Immunitätsregel vorzusehen, scheiterte jedoch.

Angesichts dessen hatten die USA im Sicherheitsrat sodann ihre Zustimmung zur Verlängerung des Mandats für die in Bosnien-Herzegowina eingesetzte UNMIBH und SFOR von einer entsprechenden Freistellung von der Jurisdiktion des IStGH abhängig gemacht und dementsprechend denn auch eine Verlängerung des entsprechenden Mandats ohne eine solche Freistellung mit ihrem Veto belegt[22]. Dies, obwohl die fraglichen Truppen bereits von vornherein der Gerichtsbarkeit des vom Sicherheitsrat selbst eingerichteten Jugoslawien-Tribunals unterstanden und noch unterstehen, so daß auch das Inkrafttreten des Römischen Statuts in der Sache keine relevante Veränderung mit sich gebracht hatte[23].

Dessen ungeachtet hatten die USA dann am 19. Juni einen Entwurf einer Resolution nach Kapitel VII vorgelegt, demzufolge alle Truppen, die an vom Sicherheitsrat mandatierten Operationen teilnehmen, generell und zeitlich unbefristet von der Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs ausgenommen werden sollten, also auch solche, die ihrerseits gerade nicht auf der Grundlage des Kapitels VII autorisiert worden waren. Nachdem offenbar wurde, daß ein solcher, mit Art. 16 des Statuts schon auf den ersten Blick völlig unvereinbarer Vorschlag keine Mehrheit im Sicherheitsrat fände, wurde in einem zweiten Entwurf auf Art. 16 und die dort enthaltene zeitliche Beschränkung formal Bezug genommen, der diese Bestimmung jedoch in ihrer Wirkung völlig konterkarierte. Insbesondere hatte dieser zweite Vorschlag vorgesehen, daß sich die zunächst auf zwölf Monate beschränkte Freistellung automatisch um ein weiteres Jahr verlängern sollte, es sei denn, der Rat würde entweder anders entscheiden oder aber die Immunität doch wieder im Einzelfall aufheben[24]. Damit wäre der durch Art. 16 des Statuts unternommene Versuch, die Vetomöglichkeit eines einzelnen Ständigen Mitglieds des Rates politisch zu umgehen, unterlaufen worden.

Nachdem die USA auch mit diesem Vorschlag für eine De-facto-Vertragsänderung von Art. 16[25] auf Widerstand gestoßen waren, sah ein weiterer – offenbar mit Großbritannien abgestimmter, jedenfalls von diesem später mitgetragener – Entwurf, der schließlich am 12. Juli trotz vielfältiger Widerstände als Resolution 1422(2002)[26] des Sicherheitsrats einstimmig angenommen wurde, vor, daß die fragliche Freistellung in Übereinstimmung mit Art. 16 zunächst auf zwölf Monate beschränkt sein sollte. Allerdings tut zum einen der Sicherheitsrat seine Absicht kund, die Resolution nach Ablauf der Frist für jeweils ein weiteres Jahr zu verlängern. Zum anderen werden alle UN-Mitgliedstaaten verpflichtet, keine mit der Resolution unvereinbaren Maßnahmen zu treffen.

Überraschend ist insoweit zunächst, daß alle 15 Mitglieder des Rates, von denen nicht weniger als sechs (einschließlich der Ständigen Mitglieder Großbritannien und Frankreich) Vertragsparteien und sechs weitere Signatarstaaten des Statuts sind, eine derart weitreichende Beschränkung der Jurisdiktion des Gerichtshofs akzeptiert haben[27].

Völkerrechtlich bedenklich erscheint zunächst, daß in Resolution 1422 die nach Art. 39 der Charta notwendige Feststellung der Bedrohung des Weltfriedens nicht getroffen worden ist. Selbst wenn man davon ausgehen sollte, daß es in einem solchen Fall keiner ausdrücklichen Feststellung des Vorliegens der Tatbestandsmerkmale des Art. 39 bedarf[28], so erscheint die Wahl von Kapitel VII als Rechtsgrundlage auch deshalb nicht schlüssig, weil von der Resolution sämtliche vom Sicherheitsrat mandatierten Truppen erfaßt sein sollen, also auch herkömmliche friedenssichernde Operationen, in deren Rahmen eine Bedrohung des Weltfriedens durch den Sicherheitsrat gerade nicht festgestellt wurde, der Anwendungsbereich des Kapitels VII also nicht eröffnet ist. Weiterhin fällt auf, daß Resolution 1422 – anders als der US-amerikanische Entwurf vom 19. Juni – nicht mehr nur von Operationen spricht, die vom Sicherheitsrat eingerichtet oder autorisiert worden sind, sondern statt dessen allgemeiner von Einsätzen, die »von den Vereinten Nationen eingerichtet oder genehmigt« wurden. Nicht klar ist, ob hierin möglicherweise eine Bezugnahme auf die ›Uniting-for-Peace‹-Praxis der Generalversammlung zu sehen sein könnte.

Ferner ist nicht ersichtlich, daß die generelle Freistellung von der Jurisdiktion des IStGH für alle im Auftrag der Vereinten Nationen agierenden Truppen eine Maßnahme darstellt, die der Erhaltung des Weltfriedens dient. Denn die Resolution unterstellt, daß die strafrechtliche Ahndung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen durch den IStGH, die gerade nicht bereits durch die Heimatstaaten der truppenstellenden Staaten strafrechtlich verfolgt werden, beziehungsweise eine damit einhergehende Unwilligkeit einzelner Staaten, keine Truppen für Friedensmissionen (mehr) zur Verfügung zu stellen, eine Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit darstellen kann.

Außerdem erscheint bedenklich, daß der Sicherheitsrat bereits von vorneherein eine Verlängerung der Freistellung zumindest in Aussicht nimmt, ohne daß ein Andauern einer Situation nach Art. 39 der Charta bereits feststeht; zuzugestehen ist immerhin, daß eine automatische Verlängerung der Freistellung verhindert wurde.

Ferner verwischt die Resolution die völkerrechtlichen Grenzen zwischen dem Recht zur Kriegführung und dem im Kriege anwendbaren Recht, soll sich doch allein aus der völkerrechtlichen Zulässigkeit eines Militäreinsatzes zugleich auch schon der Ausschluß der strafrechtlichen Verantwortlichkeit zumindest gegenüber dem IStGH im Hinblick auf die Durchführung eines solchen Einsatzes ergeben.

Schließlich setzt sich mit Resolution 1422(2002) eine Tendenz fort, die sich bereits in Resolution 1373(2001) angedeutet hatte[29]: zunehmend wird der Sicherheitsrat auch jenseits von konkreten Einzelsituationen als völkerrechtlicher Ersatzgesetzgeber tätig. Während aber Resolution 1373 lediglich den Anwendungsbereich bereits bestehender völkerrechtlicher Instrumente durch eine Maßnahme nach Kapitel VII zu erweitern suchte, geht Resolution 1422 einen Schritt weiter und modifiziert bereits bestehende Verpflichtungen auch inhaltlich. Ob der Rat damit seine eigene Legitimität und das Völkerrecht insgesamt fördert, läßt sich mit Fug und Recht bezweifeln.

Hinzuweisen ist noch darauf, daß der IStGH gegebenenfalls im Kontext der Überprüfung seiner eigenen Jurisdiktion zum einen kontrollieren müßte, ob eine konkrete einzelstaatliche Maßnahme im Rahmen eines UN-Mandates erfolgte, was sich im Einzelfall als problematisch erweisen könnte[30]. Zum anderen könnte der IStGH aber auch gegebenenfalls darüber hinaus die zumindest nicht unzweifelhafte Rechtmäßigkeit von Resolution 1422 überprüfen[31].

Freistellung von der Jurisdiktion nach dem Römischen Statut

(Muster-)Abkommen mit anderen Staaten zur Freistellung von US-Staatsbürgern von der Gerichtsbarkeit des IStGH sollen offenbar so lauten:

»… in Bekräftigung der Wichtigkeit, daß diejenigen vor Gericht gestellt werden, die Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen begangen haben,
unter Hinweis darauf, daß das Römische Statut … konzipiert wurde, die einzelstaatliche Strafgerichtsbarkeit zu ergänzen, nicht aber sie zu ersetzen,
die Auffassung vertretend, daß die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika ihre Absicht bekundet hat, angeblich von ihren Amtsträgern, Bediensteten, ihrem militärischem Personal oder ihren sonstigen Staatsangehörigen verübte Verbrechen im Anwendungsbereich des Internationalen Strafgerichtshofs gegebenenfalls zu untersuchen und zu verfolgen,
eingedenk des Artikels 98 des Römischen Statuts,
> sind wie folgt übereingekommen:
1. Für die Zwecke dieses Abkommens werden als ›Personen‹ die derzeitigen oder ehemaligen Amtsträger, Bediensteten (einschließlich Vertragsnehmer) oder das militärische Personal der Regierung oder die Staatsangehörigen einer der Vertragsparteien bezeichnet.
2. Die Personen einer der Vertragsparteien, die sich im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei aufhalten, werden ohne die ausdrückliche Zustimmung der ersten Vertragspartei nicht
a) zu irgendeinem Zweck an den Internationalen Strafgerichtshof übergeben oder auf anderem Wege überstellt werden oder
b) an eine andere Instanz oder an einen Drittstaat übergeben, auf anderem Wege überstellt oder in einen Drittstaat ausgewiesen werden mit dem Ziel, diese Personen an den Internationalen Strafgerichtshof zu übergeben oder zu überstellen.
3. Wenn die Vereinigten Staaten eine Person der anderen Vertragspartei an einen Drittstaat ausliefern, übergeben oder auf anderem Wege überstellen, werden die Vereinigten Staaten einer Übergabe oder Überstellung dieser Person an den Internationalen Strafgerichtshof durch den Drittstaat nicht zustimmen, es sei denn, die Regierung des Staates X erklärt ausdrücklich ihre Zustimmung.
4. Wenn die Regierung des Staates X eine Person der Vereinigten Staaten von Amerika an einen Drittstaat ausliefert, übergibt oder auf anderem Wege überstellt, wird die Regierung des Staates X einer Übergabe oder Überstellung dieser Person an den Internationalen Strafgerichtshof durch einen Drittstatt nicht zustimmen, es sei denn, die Regierung der Vereinigten Staaten erklärt ausdrücklich ihre Zustimmung.«

(auszugsweise Wiedergabe)

> Abschluß bilateraler Abkommen zur Nichtüberstellung US-amerikanischer Soldaten an den IStGH

Den bislang letzten Schritt zur Abschirmung US-amerikanischer Staatsangehöriger von der Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs bildet der Versuch der Regierung in Washington, in weitem Umfang bilaterale Abkommen abzuschließen, in denen sich die Vertragsparteien wechselseitig verpflichten, die jeweils anderen Staatsangehörigen nicht an den IStGH zu überstellen.

Bisher haben die Vereinigten Staaten solche Abkommen mit Israel, Osttimor, Rumänien und Tadschikistan unterzeichnet. Hintergrund ist dabei Art. 98 Abs. 2 des Statuts, demzufolge der IStGH kein Überstellungsersuchen stellen darf, das vom ersuchten Staat verlangen würde, entgegen seinen Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Übereinkünften zu handeln. Zunächst erscheint es unproblematisch, daß Staaten, die – wie bei den USA, Israel und Osttimor der Fall – nicht Vertragsparteien des Statuts sind, untereinander solche Abkommen abschließen dürfen, sind sie doch von vornherein nicht zu einer irgendwie gearteten Zusammenarbeit mit dem IStGH verpflichtet und damit also auch nicht zu einer Überstellung von Personen gezwungen, die Straftaten begangen haben, welche der Gerichtsbarkeit des IStGH unterfallen. Demgegenüber stellt sich das Problem, ob auch Vertragsparteien des Statuts – wie Rumänien und Tadschikistan – gleichermaßen berechtigt sind, nachträglich Abkommen abzuschließen, die sie an einer Kooperation mit dem IStGH hindern, wird doch dadurch das Ziel des Vertrags, eine effektive Strafverfolgung durch den IStGH sicherzustellen, unterlaufen[32]. Zwar enthält Art. 98 selbst keine zeitliche Beschränkung auf solche Abkommen, die vor Inkrafttreten des Statuts abgeschlossen wurden, so daß grundsätzlich auch spätere bilaterale Abkommen den IStGH hindern könnten, Überstellungsersuchen zu stellen, deren Erfüllung eine Vertragspartei zu einer Völkerrechtsverletzung zwingen würden. Davon zu unterscheiden ist jedoch das Problem, ob sich eine Vertragspartei selbst durch Abschluß eines solchen bilateralen Abkommens der Möglichkeit begeben darf, effektiv mit dem Gerichtshof zu kooperieren.

Ausblick

Konnte man unter der Regierung Clinton noch davon ausgehen, daß sich das Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und dem IStGH von einer bloßen friedlichen Koexistenz auf die Dauer womöglich zu einer guten Nachbarschaft entwickeln könnte – zumal die Mehrheit der Staaten im Vorfeld der Schaffung des Gerichtshofs den USA in nicht unerheblichem Umfang entgegengekommen war[33] –, so geht die Entwicklung derzeit deutlich in Richtung Konfrontation. Ersichtlich ist, daß die USA durch das Statut eine Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit auf internationaler Ebene fürchten und diese auf jeden Fall verhindern möchten.

Abzuwarten bleibt weiterhin, inwieweit es den USA auf Dauer gelingen wird, entweder über den Sicherheitsrat oder über ein Netz bilateraler Abkommen Einfluß auf den Gerichtshof zu nehmen, haben sie sich doch mit der Rücknahme der Unterzeichnung selbst aller vertraglichen Einflußmöglichkeiten bei der Weiterentwicklung des Statuts des IStGH selbst beraubt. Zu befürchten ist, daß die Verabschiedung der Resolution 1422 insoweit nur ein erster Schritt war und daß sich jetzt jedes Jahr bei der fälligen Verlängerung dieser Resolution erneut die Grundsatzfrage nach dem Verhältnis von Sicherheitsrat und IStGH stellen wird.

---

1 Das Statut des IStGH trat nach der Hinterlegung der 60. Ratifikationsurkunde in Kraft; am 20. August 2002 galt es für 78 Staaten. Deutscher Text: BGBl. II 2000, S. 1394ff.; englischer Text im Internet abrufbar unter dieser Kennung: www.un.org/law/icc/statute/romefra.htm. – Siehe zum Statut insbesondere Hans-Peter Kaul, Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, VN 4/1998 S. 125ff.; ders., Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs. Schwierigkeiten und Fortschritte, VN 6/2001 S. 215ff., sowie Andreas Zimmermann, The Creation of a Permanent International Criminal Court, Max Planck Yearbook of United Nations Law 1998, S. 169ff.

2 David Scheffer, Staying the Course with the International Court, Cornell International Law Journal 35 (2001/02), S. 47(52).

3 Scheffer (Anm. 2), S. 48ff.

4 Vgl. dazu auch die weiteren Nachweise bei Carsten Stahn, Gute Nachbarschaft um jeden Preis? Einige Anmerkungen zur Anbindung der USA an das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 60 (2000), S. 631(637).

5 Vgl. insoweit Art. 86 des Statuts, der im Hinblick auf die Kooperationspflicht ausdrücklich nur auf die Vertragsparteien Bezug nimmt.

6 Artikel ohne Angaben sind solche des Statuts des IStGH.

7 So ist beispielsweise daran zu erinnern, daß etwa die Kriegsverbrechenstatbestände wesentlich im Rahmen eines informellen Treffens der NATO-Mitgliedstaaten in Bonn ausgehandelt wurden, das sodann als ›Bonn paper‹ Eingang in die Verhandlungen gefunden und Struktur wie Inhalt von Art. 8 des Statuts maßgeblich geprägt hat.

8 Scheffer (Anm. 2), S. 91.

9 Jimmy Gurulé, United States Opposition to the 1998 Rome Statute Establishing an International Criminal Court: Is the Court's Jurisdiction Truly Complementary to National Criminal Jurisdictions?, Cornell International Law Journal 35 (2001/02), S. 1(30f.).

10 Matthew A. Barrett, Ratify or reject: Examining the United States' Opposition to the International Criminal Court, Georgia Journal of International and Comparative Law, 28 (1999/2000), S. 83(97).

11 Sharon A. Williams, in: Otto Triffterer, Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Baden-Baden 1999, Art. 17, Rn. 20.

12 Kritisch zum Ganzen Frank Hoffmeister / Sebastian Knoke, Das Vorermittlungsverfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof – Prüfstein für die Effektivität der neuen Gerichtsbarkeit im Völkerstrafrecht, ZaöRV 59 (1999), S. 785ff.

13 Kaul (Anm. 1), S. 219.

14 Nach Resolution 377(V) der Generalversammlung v. 3.11.1950 (Text: VN 1/1980 S. 29ff.).

15 Sie sieht die Möglichkeit vor, daß sich ein Staat nur an einen Teil eines Vertrages gebunden erklärt.
16 Das ASPA bildet ›Title II‹ des ›2002 Supplemental Appropriations Act for Further Recovery From and Response To Terrorist Attacks on the United States (H.R. 4775)‹; im Internet zugänglich unter: thomas.loc.gov.
17 Vgl. zu früheren Versuchen bereits während der Amtszeit von Präsident Clinton, das ASPA zu verabschieden, Stahn (Anm. 4), v.a. S. 636ff.
18 Jesse Helms / Zell Miller, No court dates for America, Washington Times v. 11.4. 2002.
19 Neben (evidenten) völkerrechtlichen Fragen wirft das ASPA ferner die Frage auf, ob in dem geplanten Gesetz nicht auch eine verfassungsrechtlich unzulässige Beschränkung der Handlungsbefugnisse des US-Präsidenten im Bereich der auswärtigen Gewalt und im Hinblick auf seine Position als Oberbefehlshaber der Streitkräfte zu sehen sein könnte; näher dazu Stahn (Anm. 4), S. 638 Anm. 29.
20 Hinzuweisen ist ferner auf den Umstand, daß die USA bereits auch zu der Entschließung der Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), in welcher diese die Errichtung des IStGH begrüßte und die Staaten zur Ratifizierung des Statuts aufforderte, eine Vorbehaltserklärung abgegeben hatten, Resolution 1900 (XXXII-O/02) der OAS-Generalversammlung v. 4.6.2002, abrufbar unter: www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/AGres1900_02.htm.
21 Dazu nunmehr auch im Internetdienst der US-amerikanischen Gesellschaft für Völkerrecht Bryan MacPherson, Authority of the Security Council to Exempt Peacekeepers from International Criminal Court Proceedings, ASIL Insights, Juli 2002, abrufbar unter: www.asil.org/insights/insigh89.htm
22 S/2002/712 v. 30.6.2002 (Text: S. 159ff. dieser Ausgabe). – Die Haltung der USA führte dazu, daß am 21.6. zunächst das Mandat der UNMIBH bis zum 30.6. verlängert wurde, am 30.6. bis zum 3.7., am 3.7. bis zum 15.7.; am 12.7. – nach vorangegangener Verabschiedung der Resolution bezüglich der Freistellung von der Jurisdiktion des IStGH – wurde dann das Mandat bis zum 31.12.2002 verlängert (Resolutionen 1418, 1420, 1421 und 1423; Text: S. 159ff. dieser Ausgabe).
23 Darauf hatte auch Generalsekretär Kofi Annan in einem Schreiben v. 3.7.2002 (abrufbar unter: www.iccnow.org/html/SGlettertoSC3July2002.pdf) an den US-amerikanischen Außenminister Colin Powell hingewiesen und dabei zutreffend deutlich gemacht, daß das Jugoslawien-Tribunal auch im Verhältnis zum IStGH eine primäre Zuständigkeit besitze.
24 Auszugsweiser Wortlaut bei MacPherson (Anm. 21).
25 Sehr pointiert UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Schreiben v. 3.7.2002 an US-Außenminister Powell (Anm. 23): »...the method suggested in the proposal, and in particular its operative paragraph 2, flies in the face of treaty law since it would force States that have ratified the Rome Statute to accept a resolution that literally amends the treaty«.
26 Text: S. 166 dieser Ausgabe.
27 Allerdings ist daran zu erinnern, daß Frankreich seinerzeit einen ähnlich lautenden Passus bereits in das Römische Statut aufgenommen wissen wollte, wonach im Auftrag des Sicherheitsrats tätige Personen keiner Verfolgung durch den IStGH unterliegen sollten, und daß Großbritannien in einem Vertrag für die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) in Afghanistan mit der afghanischen Interimsregierung die ISAF-Angehörigen von der Jurisdiktion internationaler Strafgerichtshöfe ausgenommen hat.
28 Vgl. insoweit auch bereits Resolution 1160 des Sicherheitsrats v. 31.3.1998 (Text: VN 3/1998 S. 115f.) zum Kosovo, wo der Rat ebenfalls nach Kapitel VII tätig geworden war, ohne zunächst eine entsprechende Feststellung getroffen zu haben.
29 Dazu näher Jasper Finke / Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, VN 5/2001 S. 168ff. (v.a. 171f.).
30 Zu denken wäre etwa beispielhaft an die britischen und US-amerikanischen Maßnahmen zur Durchsetzung der Flugverbotszonen in Irak, bei denen umstritten ist, ob sie (noch) durch die entsprechenden Irak-Resolutionen des Sicherheitsrats gedeckt sind. Zu beachten ist aber, daß konkret gegenüber US-Streitkräften die Jurisdiktion des IStGH schon deshalb nicht besteht, weil die Handlungen weder durch Staatsangehörige einer Vertragspartei noch auf dem Gebiet einer Vertragspartei begangen werden. Gegenüber den britischen Streitkräften greift demgegenüber die Ausschlußwirkung von Resolution 1422 schon deshalb nicht ein, weil diese nach der operativen Ziffer 1 auf Drittstaaten beschränkt ist.
31 Daneben käme gegebenenfalls, insbesondere im Rahmen einer Gutachtenanfrage der UN-Generalversammlung, grundsätzlich eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Resolution durch den Internationalen Gerichtshof in Betracht; hierzu näher etwa Bernd Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats. Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, Berlin 1996, passim.
32 Hiervon geht auch der Juristische Dienst der Europäischen Kommission aus.
33 Einzelne Punkte, in denen US-amerikanischen Bedenken (zumindest teilweise) Rechnung getragen wurde, sind etwa Art. 5 Abs. 2 (Notwendigkeit der Schaffung eines Regimes für das Verbrechen der Aggression in Übereinstimmung mit den relevanten Bestimmungen der Charta); einzelne Definitionen der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ferner die Schwellenklausel und die Bezugnahme auf den »feststehenden Rahmen des Völkerrechts« in Art. 8 Abs. 2 Buchst. b); schließlich die Bestimmung über unzulässige Kollateralschäden in Art. 8 Abs. 2 Buchst. b) iv) sowie allgemein die Nichtbezugnahme auf das ZP I von 1977; darüber hinaus die Bestimmung über die sogenannten Verbrechenstatbestände in Art. 9; die richterliche Kontrolle der selbständigen Ermittlungsbefugnis des Anklägers (Art. 15), das Anfechtungsverfahren nach Art. 19, die Regelung über die Selbstverteidigung in Art. 31 Abs. 1 Buchst. d) sowie ferner noch die eher restriktive Regelung über das Handeln auf Befehl in Art. 33.

Privatisierung der Sicherheit

Ein innergesellschaftliches und zwischenstaatliches Problem

HERBERT WULF

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat eine ganze Reihe von Entwicklungen die Situation der Streitkräfte und vor allem auch die Blauhelmeinsätze der Vereinten Nationen verändert. Dazu gehört erstens und vor allem, daß die überwiegende Zahl der Kriege nicht mehr zwischenstaatlich ausgefochten wird, sondern Ursachen und Anlässe für Kriege und gewaltsame Konflikte zumeist innergesellschaftlicher Art sind[1]. Zweitens nahmen gleichzeitig internationale militärische Interventionen deutlich zu. Während in der Zeit des Kalten Krieges der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nur sehr begrenzte Handlungsmöglichkeiten hatte, ist heute der Ruf der internationalen Völkergemeinschaft nach rechtzeitigem Militäreinsatz zur Verhinderung humanitärer Katastrophen häufiger und lauter geworden[2]. Die hautnahe Berichterstattung der Medien über Kriege und Konflikte verstärkte diese Tendenz. Die vielfältigen internationalen Einsätze der Streitkräfte erweiterten deren Aufgabenspektrum deutlich, während die traditionelle territoriale Verteidigung inzwischen in vielen Ländern, so auch in Europa, eine völlig marginale Rolle spielt.

Eine dritte, bereits länger anhaltende Entwicklung ist die immer stärkere Belastung der Zivilbevölkerung in den Kriegen. Während früher Soldaten gegen Soldaten kämpften, sind heute vor allen Dingen die Zivilisten betroffen. Die Mehrzahl der Toten und Verletzten der heutigen Kriege trägt keine Uniform; oft müssen Millionen von Menschen aus ihrer Heimat fliehen, um dem Kriegsgeschehen zu entrinnen. Auch hier sind die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen immer wieder gefordert.

Was bedeutet Privatisierung der Sicherheit?

Eine vierte, bislang nur in kleinen Expertenkreisen thematisierte Entwicklung ist die Privatisierung militärischer Funktionen beziehungsweise allgemeiner die Privatisierung von Sicherheit.

›Privatisierung von Militär und Sicherheit‹ ist freilich ein schillernder Begriff. Recht unterschiedliche Aktivitäten werden so beschrieben. Sie reichen von der Sicherung privaten Eigentums bis zum Schutz von Minen und Förderanlagen global operierender Firmen, von Dienstleistungen für UN-Friedensmissionen bis zur Begleitung von Hilfskonvois, von der Logistik für das Militär bis zum Einsatz in Kampfhandlungen durch Privatpersonen oder Firmen. Von Bedeutung ist, daß derartige Tätigkeiten zwar oftmals politisch gewollt und häufig durchaus legal sind, daß sie jedoch oft ungeregelt und gelegentlich in einer gesetzlichen Grauzone durchgeführt werden. Diese Serviceleistungen werden aus einer ganzen Reihe von Gründen nachgefragt, weshalb diese relativ neue Branche auch ein starkes Wachstum verzeichnen kann[3]. Sehr unterschiedliche Akteure sind als private Sicherheitsdienstleister tätig. Bezogen auf die Anbieter derartiger Dienstleistungen können drei Formen der Privatisierung militärischer Sicherheit unterschieden werden[4]: private Militärfirmen, private Sicherheitsfirmen und Söldner.

Private Militärfirmen

Zunehmend werden traditionelle militärische Aufgaben privaten Firmen übertragen. Diese Form der Privatisierung reicht von der Ausla-