

Was wir von Obama erwarten können

Die USA und der Internationale Strafgerichtshof 2009-2016

Mandana Biegi*

Abstract: There are two possible ways of looking at the relationship of the International Criminal Court (ICC) and the United States: Which role does the ICC play for American foreign policy? And which role do the United States play for the ICC? The article will demonstrate that the policy change from the Bush Administration to the Obama Administration is not only a rhetorical change, as often assumed; it is rather a clear change of policies and convictions that is traceable in eight areas of action.

Keywords: International Criminal Court, USA, Obama, Security Council
Internationaler Strafgerichtshof, USA, Obama, Sicherheitsrat

„The lesson that we are all accountable to international law may finally have taken hold in our collective memory“
(Madeleine Albright, zit. nach Koh 2012: 2).

1. Einleitung

Wenn wir das Verhältnis der USA zum Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) betrachten, gibt es zwei mögliche Perspektiven: Welche Rolle spielt der IStGH für die amerikanische Politik? Und: Welche Rolle spielen die USA für den IStGH?

In der Literatur findet sich häufig die Einschätzung, der Wechsel von George W. Bush zu Barack Obama habe lediglich eine veränderte Rhetorik bewirkt, ansonsten sei kein echter Politikwechsel gegenüber dem IStGH festzustellen. Hier soll das Gegenteil nachgewiesen werden: Ein schrittweiser Politikwechsel zeichnet sich klar ab. Dabei ist das Fernbleiben der USA vom Römischen Statut derzeit womöglich sogar vorteilhaft, weil der anfängliche Vorwurf, es handele sich um ein ‚Gericht des Westens‘, nicht weiter gestärkt wird (vgl. Biegi 2006: 162). Während die amerikanische Politik unter Bush lediglich zu Ad-hoc-Zugeständnissen bereit war, ist die Politik Obamas darauf ausgerichtet, dem IStGH Legitimität zuzubilligen. Dies erfolgt durch acht Maßnahmen. Für die Weiterentwicklung des IStGH sind dabei vor allem folgende Möglichkeiten der Unterstützung durch die USA relevant: eine kohärente Politik der Überweisung von Situationen durch den Sicherheitsrat; die Bereitschaft zur Festnahme von Personen; die Übergabe von geheimdienstlichen Informationen; militärische, polizeiliche und finanzielle Unterstützung bei Opfer- und Zeugenschutz; Einflussnahme auf andere Staaten im Hinblick auf Inhaftierungen. In diesem Artikel wird dezidiert erörtert, welche Kooperationen es bereits gibt und wo diese noch ausbaufähig sind. Eine Ratifizierung des Römischen Statuts seitens der USA ist erst mittelfristig für den IStGH von Interesse, wenn es darum gehen wird, die universelle Legitimität durch weltweite Ratifikation zu erreichen.

2. Der IStGH und die beiden Amtszeiten von George W. Bush (2001-2008)

Zur Römischen Konferenz im Sommer 1998 und der Phase danach sowie zur ersten Bush-Administration und ihren aggressiven Maßnahmen gegen den IStGH gibt es zahlreiche Analysen und Zusammenfassungen (vgl. ausführlich Biegi 2004; vgl. exemplarisch die knappe Zusammenfassung Birdsall 2010: 459-461). Hier sollen lediglich einige Punkte herausgegriffen werden, die für den weiteren Verlauf der Argumentation von Bedeutung sind. Der amerikanische Widerstand gegen das Römische Statut richtete sich insbesondere gegen die Zuständigkeit des IStGH für Bürger von Nicht-Vertragsstaaten (Tatortprinzip) und die Unabhängigkeit des Chefanklägers vom Sicherheitsrat. Die erste Regierung unter Präsident George W. Bush reagierte mit einer feindlichen Politik des *isolate and ignore*. Die zweite Bush-Administration hielt diese Politik allenfalls noch rhetorisch aufrecht, betrieb sie aber kaum mehr aktiv (vgl. Cerone 2010:112; O’Keefe 2011: 335).

Die maßgeblichen Initiativen gegen den IStGH waren zum einen der bis heute gültige *American Servicemembers Protection Act* (ASPA) von 2002 (vgl. ASPA; Biegi 2004: 149ff.; AMICC: Anti-ICC Legislation), der die amerikanische Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof erheblich einschränkte, und zum anderen bilaterale Abkommen mit Staaten, die sogenannten *Bilateral Immunity Agreements* (BIA), die eine Überstellung amerikanischer Staatsbürger an den IStGH untersagten. Nach und nach erkannten die amerikanischen Außenpolitiker – und einige führende Militärpersönlichkeiten sprachen dies auch deutlich aus –, dass insbesondere der Entzug militärischer Unterstützung für Staaten, die kein BIA akzeptierten, vor allem den USA selbst schadete. Militärische Zusammenarbeit in strategisch wichtigen Regionen musste aufgegeben werden. Condoleezza Rice kommentierte BIA mit den Worten „shooting ourselves in the foot“ (zit. nach Birdsall 2010: 462). Seit 2007 wurden keine BIA-Verhandlungen mit Staaten mehr geführt (vgl. Van Schaack 2010: 8; Smith 2010: 164), allerdings existieren über 100 BIA, die auch heute noch in Kraft sind (vgl. AMICC: Bilateral Immunity Agreement Campaign).

* Dr. Mandana Biegi, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politische Wissenschaft der RWTH Aachen. Ich danke Helmut König, Jürgen Förster, Annette Förster, Mayeul Hiéramente, Patricia Schneider und den anonymen *peers* für ihre hilfreichen Anmerkungen. Rebecca Krizak möchte ich meinen Dank aussprechen für die Unterstützung bei der Literaturrecherche. Dieser Artikel wurde einem anonymen Begutachtungsverfahren (double-blind peer-reviewed) unterzogen.

Es ist bemerkenswert, dass ASPA und BIA insbesondere vom *Department of Defense* (DoD) vehement kritisiert wurden. Das Verbot militärischer Kooperation mit Staaten, die kein BIA akzeptierten, sei gegen das nationale Interesse der USA, so das Verteidigungsministerium (vgl. AMICC: Anti-ICC Legislation). Dies ist deswegen bemerkenswert, weil das DoD in der Frage der Ratifizierung des Römischen Statuts einer der erbittertsten Gegner in der innenpolitischen Auseinandersetzung um den IstGH 1998 war (vgl. Biegi 2004: 131ff.). Die weiterhin starke Rolle des Ministeriums zeigte sich auch darin, dass das *Nethercutt Amendment* (vgl. Nethercutt Amendment 2005; Lynch 2004; AMICC: Anti-ICC Legislation), eine Verschärfung des ASPA, gerade auf Initiative des DoD 2006 und 2008 schrittweise wieder aufgehoben wurde (vgl. Birdsall 2010: 462). Seitdem ist die militärische Unterstützung für IstGH-Vertragsstaaten auch ohne BIA wieder möglich (vgl. AMICC: Anti-ICC Legislation). Dieser Vorgang demonstriert, dass in der Administration unter George W. Bush im Weißen Haus und im Verteidigungsministerium in Teilen gegenläufige Politik betrieben wurde. Es ist sicher kein Zufall, dass gerade zum Zeitpunkt eines erkennbaren Politikwechsels unter Bush einer der Hauptprotagonisten gegen den IstGH, John Bolton, die Administration 2006 verlassen hatte (vgl. Birdsall 2010: 463). Der pragmatische Politikwechsel hin zu einer Politik der Ad-hoc-Zugeständnisse an den IstGH ist klar auf diesen Zeitpunkt zu datieren. Der damalige *Ambassador-at-Large for War Crimes Issues*, Clint Williamson, bezeichnete den Politikwechsel als „quiet change“; es wurde kein großes Aufhebens um die Maßnahmen gemacht (vgl. Birdsall 2010: 463; Padmanabhan 2010: 8).

Ein weiterer Anlass für den Politikwechsel, neben dieser Personalie und der Erkenntnis, dass man sich durch die bisherige Haltung sicherheitspolitisch selbst schadete, war die Anerkennung des Umstands, dass die USA mit dem vollständigen Rückzug aus dem Entstehungsprozess des IstGH ihren Einfluss auf die weitere Ausgestaltung des Regimes aufgegeben hatten. Dies bedeutete einen Verlust an Kontrolle, Gestaltungs- und Einsatzmöglichkeiten für die eigenen Interessen. Viele Fachleute innerhalb der Administration bewerteten dies als negativ für die außenpolitische Macht der USA (vgl. Birdsall 2010: 458f.). Während der gesamten Bush-Ära blieb das amerikanische Engagement für die Ad-hoc-Tribunale (ICTY, ICTR und SCSL) trotz einiger politischer Konflikte gleichbleibend stark – finanziell, personell und politisch. Die Bush-Administration wollte damit ihre Präferenz für ad hoc einzusetzende, vom Sicherheitsrat kontrollierte und lokal operierende Tribunale unterstreichen (vgl. Cerone 2007: 290). An dieser Präferenz wurde lange, bis zur stillschweigenden Aufgabe im Rahmen der Darfur-Kontroverse festgehalten. Ebenfalls aufgegeben wurden weitere Maßnahmen, die sich gegen den IstGH gerichtet hatten: Bis etwa 2003 wurden bilateralen Verträgen von Seiten des amerikanischen Senats regelmäßig Vorbehalte und *understandings* hinzugefügt, in denen juristische Zusammenarbeit und Auslieferungsfragen geklärt wurden, also eigentlich ein ‚Alltagsgeschäft‘ der bilateralen Beziehungen zwischen Staaten. Alle Vorbehalte hatten zum Ziel, die Kooperation mit dem IstGH in jeglicher Form zu unterbinden. Diese Vorbehalte und *understandings* sind weiterhin in Kraft (vgl. eine Aufzählung bei AMICC: Anti-ICC Legislation).

Öffentlich sichtbar wurde der Politikwechsel unter Bush, als es im Sicherheitsrat im Jahr 2005 um die Überweisung der Darfur-Situation an den IstGH ging. Die USA machten von ihrem Vetorecht keinen Gebrauch, sondern enthielten sich und ließen somit die Resolution 1593 passieren. Hier lässt sich eine klare Abkehr von der bisherigen aggressiven Politik der ersten Amtszeit Bushs erkennen (vgl. Biegi 2006: 163). Allerdings kam die Resolution im März 2005 nicht ohne vorherige Auseinandersetzungen zustande. Die USA hatten zunächst eine Ad-hoc-Lösung mit einem Tribunal favorisiert und vehement versucht, dieses durchzusetzen, waren damit aber gescheitert. Die Vertragsstaaten wollten die Überweisung an den neuen IstGH und waren zu keinerlei Zugeständnissen bereit, ein weiteres Tribunal politisch und finanziell mitzutragen. Die amerikanische Diskussion zu dieser Zeit spiegelt deutlich wider, dass die amerikanische Seite sich scheute, die millionenschweren Kosten für ein weiteres Tribunal allein zu übernehmen. Also akzeptierten sie die Überweisung durch Enthaltung, nicht ohne vorher noch Zugeständnisse gefordert und erhalten zu haben: In der Resolution wurde explizit erklärt, dass keine Zuständigkeit für Bürgerinnen und Bürger von Nicht-Vertragsstaaten bestehe (vgl. Cerone 2007: 301; Biegi 2006: 163).

Pierre-Richard Prosper, erster *Ambassador-at-Large for War Crimes Issues* unter Bush, hat daraufhin eingestanden, dass die USA sich nicht daran beteiligen wollten, den IstGH zu legitimieren: „We don't want to be party in legitimizing the I.C.C.“ (zit. nach Power 2005; vgl. Cerone 2007: 300). Der erste Schritt dahin war aber mit der Darfur-Resolution getan. Jedoch wäre der Glaubwürdigkeitsverlust im eigenen Land sehr hoch gewesen, wenn angesichts eines mutmaßlichen Völkermords die Regierung eine Strafverfolgung verhindert hätte. Vor der Entscheidung über die amerikanische Position bei der Abstimmung des Sicherheitsrats über Darfur stand Präsident Bush unter starkem Druck der Medien und der Öffentlichkeit. So verglich Nicholas Kristof in der *New York Times* Bushs Haltung in der Darfur-Frage mit dem Versagen Bill Clintons angesichts des ruandischen Völkermords (vgl. Kristof 2005). Bush hatte Clinton deswegen mehrfach öffentlich kritisiert und ein vergleichbares Versagen seinerseits ausgeschlossen. Auch die religiöse Rechte, also seine wichtigsten Unterstützer (*constituency*), erwartete von Bush Handlungsbereitschaft in Darfur (vgl. Birdsall 2010: 463). Die Haltung im Sicherheitsrat stellte hier den Realitätstest dar. Zwar gab es auch einige gegenteilige Leitartikel zum Thema, aber die öffentliche Meinung tendierte insgesamt sehr stark dahin, dass die USA Handlungsfähigkeit demonstrieren müssten. Hier erwies sich die Enthaltung letztlich als die einfachste und preiswerteste Lösung.

Damit begann nach Einschätzung Birdsalls die neue, eher pragmatisch ausgerichtete IstGH-Politik unter Bush: „I conclude that the United States started to engage with the court because it could no longer afford to ignore an international institution that has 113 member states, including some vital US allies, and it had to acknowledge that the opposition is harmful to its national interest – the very issue it wanted to protect in the first place“ (Birdsall 2010: 452). Das nationale Interesse wurde nun zum maßgeblichen Faktor für den Umgang mit dem IstGH und sein gezielter Einsatz für die amerikanische Außenpolitik wurde zunehmend in Erwägung gezogen (vgl. Van Schaack 2010: 10).

Im November 2005 bewegten sich die USA einen Schritt weiter auf den IstGH zu. *Assistant Secretary of State* Jendayi Frazer sagte vor dem Ausschuss für internationale Beziehungen des Repräsentantenhauses im Hinblick auf Darfur, "that if the ICC requires assistance, the United States stands ready to assist.[...] [W]e don't want to see impunity for any of these actors [...]. [W]e stand ready to assist" (zit. nach Cerone 2007: 302).

Wegen der Sorge, dass es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen vor Ort kommen könnte, überstellte der *Sierra Leone Special Court* in Freetown im Juni 2006 den Angeklagten Charles Taylor, ehemals liberianischer Präsident, nach Den Haag. Dort nutzt das Sondertribunal die Infrastruktur des IstGH, um Taylor vor Gericht zu stellen. Die amerikanische Regierung war maßgeblich am Transport Taylors beteiligt. Allein die Gespräche zwischen den am Transport beteiligten Personen haben einen Austausch zwischen amerikanischer Regierung und dem Personal des IstGH in Gang gebracht, der wenige Jahre zuvor von amerikanischer Seite als undenkbar gesehen worden wäre (Cerone 2007: 303).

2008 ließ der Kongress das *Nethercutt Amendment* auslaufen, obgleich er dieses hätte verlängern können (vgl. AMICC: Congressional Update). Offenbar hatte sich hier die Einsicht durchgesetzt, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes nicht im amerikanischen Interesse lagen. Insgesamt lässt sich für Bushs zweite Amtszeit sagen, dass es einige Kooperation mit dem IstGH gegeben hat und diese erkennbar intensiviert wurde, wenn auch auf niedrigem Niveau: „It is often overlooked that the US approves of ICC jurisdiction over all the situations currently under investigation. In addition to the well-known support of prosecutions for the atrocities in Darfur, Sudan, the US has welcomed the ICC's involvement in the DRC, the Central African Republic, Uganda, and, recently, Kenya" (Washburn 2010: 7). Wichtig für den Vergleich mit der Politik Obamas ist, dass die Bush-Administration es trotz der schrittweisen Annäherung an den IstGH stets vermieden hat, dem Gerichtshof explizit Legitimität und Glaubwürdigkeit zuzugestehen.

3. Die erste Administration unter Präsident Obama (2009-2012)

Aus Obamas Wahlkampf im Jahr 2004 um einen Sitz im Senat ist lediglich eine Kurzantwort des Senators bekannt, worin er einen Vertragsbeitritt der USA befürwortete (vgl. Smith 2010: 165). Im Präsidentschaftswahlkampf 2008 äußerte sich der Kandidat Obama explizit neutral zum IstGH (vgl. Smith 2010: 166f). Lediglich im direkten Kontext der Sudanpolitik kündigte er an, eine kooperative Haltung zum IstGH einnehmen zu wollen (vgl. Lim 2012: 451). Dies zeigt auch die folgende Äußerung Obamas: „[T]he US should cooperate with ICC investigations in a way that reflects American sovereignty and promotes our national security interests“ (zit. nach Washburn 2010: 2).

Es gibt keine schriftlichen Dokumente, die die Neuausrichtung der amerikanischen Politik im Sinne einer Selbsterklärung unmissverständlich belegen. Dennoch soll im Folgenden erläutert werden, dass es eine Politik der schrittweisen Legitimierung des IstGH durch die USA gibt, denn es sind acht Maßnahmen iden-

tifizierbar, die sich in Teilen schon unter Bush abzeichneten, aber von Obama ausgebaut oder neu etabliert wurden.

3.1 Überweisung von Situationen an den IstGH durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

Die wichtigste Maßnahme zur Stärkung des IstGH und der Rolle des Sicherheitsrats bei der Ausweitung der Zuständigkeit des Gerichts erfolgte, als im Februar 2011 der Sicherheitsrat mit Resolution 1970 die Situation in Libyen an den IstGH überwies. Die USA stimmten mit Ja, was angesichts der Enthaltung 2005 bei Resolution 1593 einen gewichtigen Schritt im Sinne eines Politikwechsels bedeutete (vgl. Human Rights Watch 2011: 1f.).

Insbesondere die Situation im Sudan und der Haftbefehl gegen den sudanesischen Präsidenten Omar Al-Bashir haben Obama in eine schwierige Lage gebracht. Im Sicherheitsrat sind die USA regelmäßig gefordert, ihre Haltung zum IstGH und insbesondere zur Strafverfolgung Al-Bashirs zu bekräftigen. Al-Bashir hat die internationale Gemeinschaft durch eine Vielzahl von Handlungen provoziert und brüskiert. Zudem existiert der zwar falsche (so Aronsson 2011: 7f.), aber nichtsdestotrotz weitverbreitete Vorwurf, der IstGH sei lediglich eingerichtet worden, um afrikanische Führungspersonlichkeiten zu demütigen. Die USA verhinderten mehrfach Bemühungen einiger afrikanischer und arabischer Staaten, die Ermittlungen zum Sudan zu verzögern (vgl. Lim 2012: 450).

Ob aus den hier referierten Einzelmaßnahmen eine kohärente amerikanische Politik der Überweisung von Situationen an den IstGH durch den Sicherheitsrat abzuleiten ist, ist sicherlich strittig. Wenn man allerdings von der Prämisse ausgeht, dass die Politik des Sicherheitsrats in Gänze jegliche Kohärenz vermissen lässt, ist dies ein problematischer Maßstab für die Politik eines Einzelstaates. Festzuhalten bleibt, dass die USA den IstGH über den UN-Sicherheitsrat für ihre Außenpolitik einsetzen. Gleichzeitig hat die Libyen-Resolution nachdrücklich gezeigt, wie wichtig der Auslösemechanismus der Überweisung durch den Sicherheitsrat in Krisensituationen ist und wie schnell der IstGH zu reagieren in der Lage ist, wenn er von den Vetomächten unterstützt wird.

3.2 Die Bereitschaft der USA, sich an Festnahmen und Überstellungen aktiv militärisch zu beteiligen

Grundsätzlich ist erkennbar, dass die Administration Obama Festnahmen und Überstellungen seitens der Vertragsstaaten wohlwollend gegenübersteht (vgl. AMICC: Administration Update). Eine Bereitschaft, das amerikanische Militär aktiv für Inhaftierungen einzusetzen, ist allerdings nicht erkennbar. Dank des *Dodd Amendments* 2002 können die USA trotz des ASPA diejenigen Staaten militärisch, geheimdienstlich und anderweitig unterstützen, die Haftbefehle vollstrecken möchten (vgl. Dodd Amendment 2002; Slye 2010). Obama und Vertreter seiner Regierung haben sich mehrfach zustimmend zum

Haftbefehl gegen Al-Bashir geäußert, wie auch zu Haftbefehlen gegenüber anderen Angeklagten (vgl. Corn/Jensen 2009: 284; Washburn 2010: 3; AMICC: Administration Update). Dies steht im Widerspruch dazu, dass immer noch bilaterale Immunitätsabkommen mit der Demokratischen Republik Kongo, Uganda und der Zentralafrikanischen Republik existieren.¹ Auf der Fortsetzung der 8. *Assembly of States Parties* im März 2010 kündigte der Rechtsberater des *State Department*, Harold Koh, an, dass die USA den IStGH bei der Umsetzung von Haftbefehlen unterstützen wollten (vgl. Washburn 2010: 3). Bislang gibt es aber keine Initiative seitens der USA, die BIA zu kündigen. Dies wäre aber ein entscheidender Schritt, um Festnahmen in Zukunft aktiv und überall vornehmen zu können; zudem fehlt es der amerikanischen Politik an Glaubwürdigkeit, wenn es keine Revision der BIA gibt. „[T]he execution of arrest warrants is the most critical form of cooperation“ (Van Schaack 2010: 4). Diese Einschätzung ist zweifellos richtig, denn die politischen und militärischen Risiken sind größer als bei anderen Maßnahmen.

3.3 Die Übergabe geheimdienstlicher Informationen an den IStGH

Bei dieser Maßnahme zur Etablierung einer funktionierenden Beziehung sind die USA und der IStGH weiter fortgeschritten. Die USA bieten dem Strafgerichtshof regelmäßig Unterstützung im Hinblick auf Ermittlungen und Beweissicherung an und diese wird seitens des IStGH auch angenommen. Eine Übersicht der bisherigen Maßnahmen findet sich auf der regelmäßig aktualisierten Seite „Administration Update“ des Zusammenschlusses amerikanischer Nicht-Regierungsorganisationen AMICC (vgl. AMICC: Administration Update). „The United States and the International Criminal Court now have an effective working relationship“ (Washburn 2012).

3.4 Die Bereitschaft, sich militärisch, polizeilich und finanziell am Opfer- und Zeugenschutz zu beteiligen

Ein weiterer Bereich der praktischen Zusammenarbeit mit dem IStGH ist der Opfer- und Zeugenschutz. Auch hier sind die USA aktiv, wenngleich in geringem Ausmaß: So unterstützen sie den Zeugenschutz für kenianische Zeugen, die vor dem IStGH aussagen werden (vgl. Padmanabhan 2010: 9).

3.5 Die Bereitschaft, bilateral oder multilateral Einfluss auf Staaten zu nehmen, damit diese Angeklagte auf ihrem Territorium festnehmen

Nach der Aussage einer großen Anzahl von Menschenrechtsgruppen habe sich der amerikanische Botschafter in der Demokratischen Republik Kongo für eine Festnahme des angeklag-

ten Bosco Ntagandas ausgesprochen und seine Überstellung an den IStGH gefordert. Er habe die amerikanische Regierung gebeten, dass diese Einfluss auf die Demokratische Republik Kongo ausüben solle, damit Ntaganda festgenommen werde. Dazu solle auch MONUSCO, die UN-Peacekeeper im Land, eingesetzt werden. Diese Angaben finden sich in einem Brief an Außenministerin Hillary Clinton vom Mai 2012, der von 132 Gruppierungen getragen wurde (vgl. Joint letter 2012). Diese Forderung des Botschafters ist ein Meilenstein, denn an MONUSCO sind die USA militärisch beteiligt (vgl. MONUSCO). Ähnliche Äußerungen finden sich auch von Michael Battle, dem amerikanischen Botschafter bei der Afrikanischen Union, im Hinblick auf den LRA-Anführer Joseph Kony: „[W]e need to capture him militarily. He needs to go before the international criminal court. He needs to be prosecuted“ (U.S. Department of State 2012).

Im Jahr 2010 übte Obama deutliche Kritik an der Praxis Kenias, wo Al-Bashir zur Feier der neuen kenianischen Verfassung unbehelligt ein- und ausreisen durfte, obgleich Kenia als Vertragsstaat zur Festnahme und Überstellung des Gesuchten verpflichtet gewesen wäre: „I am disappointed that Kenya hosted Sudanese President Omar al-Bashir in defiance of International Criminal Court arrest warrants for war crimes, crimes against humanity, and genocide. The Government of Kenya has committed itself to full cooperation with the ICC, and we consider it important that Kenya honors its commitments to the ICC and to international justice, along with all nations that share those responsibilities“ (The White House 2010).

3.6 Eine aktive Teilnahme an der Weiterentwicklung des Römischen Statuts und des gesamten internationalen Strafrechtsregimes

Bereits zur *Assembly of States Parties* im November 2009 hatten die USA eine Delegation entsandt; dies war ihre erste Teilnahme an einer Zusammenkunft im Kontext des IStGH seit 2001 (vgl. Birdsall 2010: 464). Die Delegation wurde von *Ambassador-at-Large for War Crimes Issues* Stephen Rapp und dem Rechtsberater des Außenministeriums Harold Koh geleitet: „It [die Delegation, M.B.] was well organized and supported by a comprehensive set of instructions that had been worked out beforehand, along with a clear line of communications back to Washington D.C. in order to respond to unanticipated developments“ (Washburn 2010: 4). Das Hauptinteresse der Delegation galt der Definition des Tatbestands der Aggression, die 2010 anstand, und es sollten Möglichkeiten eruiert werden, wie eine Unterstützung des Gerichts durch einen Nicht-Vertragsstaat ausgestaltet werden könne (vgl. Lim 2012: 456). Seitdem nehmen die USA an den jährlichen *Assemblies of States Parties* teil und geben jedesmal eine Erklärung ab.² An den Vorbereitungstreffen für die Kampala-Konferenz hatten die USA unter Bush nicht teilgenommen, obgleich diese

¹ Da diese drei Staaten die BIA aber trotz ihres Status als Vertragsstaat des Römischen Statuts abgeschlossen haben, ist die Frage noch ungeklärt, ob dies nach Völkerrecht überhaupt legal ist; dies müsste gerichtlich geklärt werden. Mit Sudan und Kenia gibt es hingegen keine BIA (vgl. Slye 2010: 22f).

² Eine vollständige Auflistung aller Beiträge einschließlich Links zu den schriftlichen Versionen der Erklärungen findet sich bei AMICC: Administration Update.

Nicht-Vertragsstaaten ausdrücklich offenstanden (vgl. Kreß/Holtzendorff 2010: 261). Die Entscheidung Obamas, eine Delegation nach Kampala zu schicken, kann somit als "klarer Bruch" mit der Praxis der Bush-Administration gewertet werden (Corn/Jensen 2009: 283).

Die USA waren bereits vor der Römischen Konferenz 1998 nicht damit einverstanden, dass der Tatbestand der Aggression im Statut des IStGH pönalisiert werden sollte. Dies gelang auf der Römischen Konferenz insbesondere wegen des amerikanischen Widerstandes auch nicht. Erst auf der Überprüfungs-konferenz von Kampala 2010 einigten sich die Vertragsstaaten auf eine Definition (vgl. ausführlich Kreß/Holtzendorff 2010). Die USA fügten dem Text drei *understandings* (von ursprünglich fünf) bei (vgl. CICC 2010: 15f). Aus US-Sicht ist mit dem gefundenen Kompromiss das amerikanische Interesse gewahrt, denn mit dem Vetorecht der USA im Sicherheitsrat ermöglichen es die Bestimmungen, dass selbst bei einem Vertragsbeitritt der USA der IStGH keine Zuständigkeit hätte, um einen amerikanischen Staatsbürger wegen des Tatbestands der Aggression strafrechtlich zu verfolgen, wenn die USA dies verhindern möchten. Damit ist eine der Hauptforderungen der USA aus dem Jahr 1998 durch den Kompromiss von Kampala 2010 doch noch erfüllt worden (vgl. Smith 2010: 176f). „What the State Department presented as the United States' 're-engagement with the Court' and hence reflective of a shift in the US attitude towards the ICC, was, from a legal security perspective, entirely consistent with its earlier attitude towards the Court and to the obligations it has assumed or not assumed in relations to the evolving international law on the use of force" (Scott 2012: 129-130).

In der Öffentlichkeit wird bislang eher wenig beachtet, dass der IStGH für die USA jenseits der außen- und sicherheitspolitischen Dimension auch eine rechtlich relevante Dimension besitzt, denn das Römische Statut gehört als Staatenvertrag zu den Völkerrechtsquellen. Dieser Prozess wird von den USA aufmerksam beobachtet und wieder aktiv mitgestaltet. Dabei verfolgen sie konsequent ihre Position, die Rolle des Sicherheitsrats im internationalen Strafrechtsregime weiter auszubauen. Nach John Washburn (AMICC) haben die USA in Kampala zwei Ziele verfolgt: Zum einen sollte der Tatbestand der Aggression erst mit Verzögerung in Kraft treten, zum anderen sollten die Vertragsstaaten Entgegenkommen hinsichtlich der Mitarbeit der USA in der *Assembly of States Parties* entwickeln. Somit hätten sie in Kampala beide Ziele erreicht: „The USA was particularly gratified that these provisions would allow it to escape ICC jurisdiction over the crime of aggression, whether now as a non-State Party or in the future as a state party to the Rome Statute“ (Washburn 2010: 5). Zusammenfassend lässt sich hier feststellen, dass die USA wieder aktiv auf die Entwicklung des gesamten internationalen Strafrechtsregimes Einfluss nehmen und sich als starker Akteur behaupten. Für die Weiterentwicklung des Römischen Statuts ist dies durchaus ambivalent, weil die Meinungsverschiedenheiten von 1998 zwischen den gleichgesinnten Staaten und den USA wieder virulent werden, was die Kooperation der Vertragsstaaten zusätzlich erschweren kann.

3.7 Die Anpassung der innerstaatlichen Rahmenbedingungen und Gesetze mit dem Ziel der Ratifizierung

Zu Beginn seiner ersten Amtszeit setzte Obama eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der *American Society of International Law* ein, die die amerikanische IStGH-Politik evaluieren sollte; allerdings setzte er keine der empfohlenen Maßnahmen um (vgl. Aronsson 2011: 8f; American Society for International Law 2009).

Obama selbst hätte die amerikanische Vertragsunterzeichnung, die noch durch Präsident Clinton vorgenommen und von dessen Amtsnachfolger Präsident Bush in einem präzedenzlosen Akt mit einem Schreiben an die Vereinten Nationen wieder zurückgenommen worden war, wiederum in Kraft setzen können (vgl. Smith 2010; Birdsall 2010: 464; Coppin 2008). Der gesamte Vorgang war in der Vergangenheit bereits umstritten. Eine Bekräftigung seitens der Präsidenten, dass die USA sich zu ihrer Vertragsunterzeichnung bekennen, und die Anerkennung der daraus abzuleitenden völkerrechtlichen Verpflichtungen wären ein wichtiger Schritt insbesondere für die USA selbst gewesen. Damit würde ein innerstaatlicher Revisionsprozess in Gang gesetzt, in dessen Folge zunächst die grundsätzliche Frage diskutiert werden müsste, ob ein Vertragsbeitritt überhaupt gewollt ist und welche innerstaatlichen Rechtsanpassungen vorgenommen werden müssten. Dieser, in einem demokratischen Rechtsstaat ganz gewöhnliche Vorgang, ist im stark polarisierten politischen Klima der USA allerdings kein leichtes Unterfangen und es ist anzunehmen, dass Präsident Obama aus politischem Kalkül, seinen innenpolitischen Gegnern möglichst wenig Angriffsfläche zu bieten, einen solchen Schritt in seiner ersten Amtszeit unterlassen hat, um seine zentralen politischen Programmpunkte durchsetzen zu können. Der IStGH steht nicht im Zentrum seiner außenpolitischen Agenda.

So verwundert es nicht, dass zwei weitere Maßnahmen, die innerstaatlich möglich und für eine kohärente Politik nötig wären, ebenfalls nicht durchgeführt worden sind: die Kündigung der etwa 100 BIA mit anderen Staaten und die Aufhebung des ASPA. Im Hinblick auf BIA hätte Obama zumindest erklären können, dass er nicht beabsichtige, die BIAs anzuwenden (vgl. Van Schaack 2010: 8). Der ASPA hätte vom Kongress widerrufen werden müssen. Die Stimmung im 112. Kongress (bis Ende 2012) hatte sich hinsichtlich des IStGH in Teilen gewandelt. Viele Senatoren und Abgeordnete hatten sich wegen anderer politischer Fragen mit dem IStGH auseinandergesetzt. So reformulierten diejenigen, die sich für ein stärkeres Engagement in Darfur, gegen Kindersoldaten oder gegen sexualisierte Gewalt in Kriegen engagieren, ihre Position zum IStGH. Die Repräsentanten erlebten immer wieder, dass Forderungen nach Beendigung der Straflosigkeit ins Leere laufen, wenn nicht der IStGH als legitime und realistische Option in den Blick genommen wird. Dennoch hat es Initiativen in diese Richtung nicht gegeben, was sicher auch damit zusammenhängt, dass die meisten Bestimmungen des ASPA vom Präsidenten ad hoc aufgehoben werden könnten, sodass der Handlungsdruck nicht besonders groß ist. Allerdings ist eine Vorgabe des ASPA absolut, nämlich das Verbot finanzieller Transfers an den IStGH (vgl. Washburn 2012; Van Schaack 2010: 9).

In der *National Security Strategy* (NSS) vom Mai 2010 wird der IStGH explizit erwähnt: Kooperation sei nicht nur ein moralischer Imperativ, sondern auch ein Sicherheitsimperativ (vgl. Washburn 2010: 2). Das *State Department* fasst die Ausführungen in der NSS wie folgt zusammen: „Although the United States is not a party to the ICC’s Statute, the Obama administration has been prepared to support the Court’s prosecutions and provide assistance in response to specific requests from the ICC prosecutor and other court officials, consistent with U.S. law, when it is in U.S. national interest to do so” (U.S. Department of State). Daran lässt sich erkennen, dass der IStGH für die US-Außenpolitik zunehmend eine Rolle spielt. Für die außenpolitischen Ziele, die die USA nun mit dem IStGH verbinden, sind die BIA, der ASPA und der unsichere Unterzeichnungsstatus ein Hindernis.

Darüber hinausgehende Maßnahmen, das innerstaatliche Recht im Hinblick auf einen Vertragsbeitritt in der Zukunft anzupassen, standen in der ersten Obama-Administration nicht auf der Agenda. Allerdings hat er auch mehrfach deutlich gesagt, dass er in absehbarer Zeit nicht beabsichtige, das Römische Statut dem Senat zur Ratifikation vorzulegen (vgl. Lim 2012: 451).

3.8 Die Wiederherstellung wohlwollender Beziehungen zum IStGH und zu den Vertragsstaaten

Bei der Ergreifung von Maßnahmen zur Wiederherstellung freundlicher Beziehungen ist in der ersten Amtszeit Obamas die größte Annäherung an den IStGH zu verzeichnen. Zu Beginn der Präsidentschaft kündigte Außenministerin Clinton an: „[W]e will end hostility towards the ICC, and look for opportunities to encourage effective ICC action in ways to promote US interests by bringing war criminals to justice“ (zit. nach Birdsall 2010: 464). Die USA haben jegliche feindliche Rhetorik aufgegeben und betonen bei vielen Gelegenheiten die Relevanz des IStGH. Dies ist auch der Grund, warum viele Kritiker nur kosmetische Veränderungen zu erkennen meinen (vgl. Aronson 2011: 4 und 9; Williams 2010: 67; Scott 2012: 220-222). Die Rhetorik hat sich im Vergleich zu den Jahren unter Bush so stark verändert, dass die übrigen genannten Maßnahmen damit nicht Schritt halten können. Der stärkste Beleg für verbesserte Beziehungen zum IStGH ist jedoch darin zu sehen, dass praktische Kooperation mit diesem immer häufiger stattfindet.

Das Verhältnis zu den Vertragsstaaten war infolge der aggressiven Politik unter Bush belastet. Hier lag es an den USA, den ersten Schritt zu tun und eine Annäherung einzuleiten. Erstes Anzeichen für Obamas Engagement sei die „dramatic appearance of a US delegation“ (Washburn 2010: 3) auf der *Assembly of States Parties* im November 2009 in Den Haag gewesen. Alle relevanten *departments* waren vertreten. Während der Konferenz in Kampala haben die USA in der Phase der Bestandsaufnahme als einziger Nicht-Vertragsstaat eine Erklärung abgegeben, wofür sie „tremendous positive feedback“ seitens der Vertragsstaaten erhielten (Van Schaack 2010: 6). Offensichtlich gibt es den Willen sowohl bei der Mehrheit der Vertragsstaaten als auch bei den USA, die Beziehungen wieder zu intensivieren.

Zur veränderten Rhetorik gehörte auch, dass die USA im Juni 2012 erstmals seit 2003 keine Vorbehalte geltend machten, als die Organisation Amerikanischer Staaten ihre jährliche Resolution zum IStGH verabschiedet hat (vgl. OAS 2012).

Diese Maßnahmen der Obama-Administration können als erfolgreich bewertet werden. Das Klima zwischen den USA und dem IStGH sowie seinen Vertragsstaaten ist deutlich entspannter geworden und ist gekennzeichnet von dem Willen zur Annäherung und Kooperation.

4. Widerspruch zu bisherigen Einschätzungen der Politik Obamas

Drei Aussagen, die in der Literatur zur IStGH-Politik der ersten Obama-Administration zu finden sind, kann hier bereits widersprochen werden. So heißt es bei Ian Williams: „[...] aber im Grunde genommen kehrt die Regierung lediglich zurück zur Haltung Bill Clintons: die der wohlwollenden Tolerierung des Gerichtshofs“ (Williams 2010: 67). Williams macht es sich in seiner ersten Deutung zu einfach. Für Bill Clinton waren Wohlwollen und Tolerierung des IStGH folgenlos, da dieser in seiner Amtszeit noch nicht existierte, also sein Handeln eher eine symbolische Dimension hatte. Für Obama ist die Ausgangslage gänzlich anders; er muss sich mit Resolutionen und Überweisungen des Sicherheitsrats beschäftigen und insbesondere muss er damit rechnen, dass er bei Festnahmen und Informations-transfers konkret und politisch kostenträchtig handeln müsste.

Welche Rolle hat der IStGH in der ersten Amtszeit Obamas in der amerikanischen Außenpolitik gespielt? Wurde der IStGH in der nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) von 2002 noch ausgesprochen feindselig angesprochen, kam er in der NSS 2006 überhaupt nicht vor (vgl. Pfisterer 2010: 757). In der NSS 2010 wird der IStGH dagegen erwähnt. So heißt es dort: „Although the United States is not at present a party to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), and will always protect U.S. personnel, we are engaging with State Parties to the Rome Statute on issues of concern and are supporting the ICC’s prosecution of those cases that advance U.S. interests and values, consistent with the requirements of U.S. law“ (NSS 2010: 48). Ist diese Haltung „zurückhaltend, unklar und ambivalent“ (Pfisterer 2010: 757)? Oder zeigt sich darin nicht vielmehr die eindeutige Haltung Obamas, die verkürzt lautet: Wir wollen den IStGH als Instrument internationaler Politik und internationalen Strafrechts, akzeptieren aber selber (noch) keine Jurisdiktion für unsere Staatsbürger? Diese Haltung kann man als ambivalent kritisieren und ablehnen, aber sie ist weder zurückhaltend noch unklar.

John Washburn, Vorsitzender von AMICC, kritisiert einen in der Literatur ansonsten wenig beachteten Aspekt der IStGH-Politik Obamas: Dieser hatte zu Beginn seiner Amtszeit eine interministerielle Arbeitsgruppe zusammengestellt, von der ein klarer Orientierungskurs in der IStGH-Politik erwartet wurde: „Following the Kampala conference, however, the US appears to have abandoned the goal of a formal policy toward the ICC“ (Washburn 2010: 1). Die Administration habe beschlossen, „not to complete the policy review on its relationship with the ICC“

(Washburn 2010: 6). Dies sei eine unglückliche Entscheidung und möglicherweise ein ernsthaftes Problem für die Zukunft der USA in der Vertragsstaatenversammlung. Wenn es nämlich einen klaren Kurs gebe, dann sei auch die institutionelle Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren formalisiert, man könne also schnell konsultieren. Wenn dies nicht gegeben sei, dann könne es bei entsprechenden Ereignissen schnell zu amerikanischen *Last-minute*-Entscheidungen auf kleinstem gemeinsamen Nenner kommen (vgl. Washburn 2010: 6). Insgesamt beurteilt er die IStGH-Politik Obamas dagegen geradezu euphorisch (vgl. Washburn 2010: 1).

Beide Pole der Kritik erscheinen überzogen: Weder ist Obamas Politik eine belanglose oder konfuse Fortsetzung der Politik seiner Vorgänger noch besteht Anlass, ein ausgeprägtes Bekenntnis der USA zum IStGH erkennen zu wollen.

5. Ausblick: Die zweite Administration Präsident Obamas (2013-2016)

In der zweiten Amtszeit Präsident Obamas zeichnet sich ab, dass dieser gewillt ist, die oben beschriebenen Maßnahmen fortzusetzen und zu intensivieren. Mehr Druck auf nicht kooperationswillige Staaten auszuüben, ist eine Möglichkeit für Obama, die neue IStGH-Politik der USA durchzusetzen, die in keinem Widerspruch zu den innenpolitischen Rücksichtnahmen und den bisherigen Prämissen seiner Regierung stünde.

Eine weitere Möglichkeit, den Sicherheitsrat im internationalen Strafrechtsregime zu stärken (was erklärtes Ziel der USA ist), ist mit Resolution 2098 wahrgenommen worden: Der Sicherheitsrat autorisierte am 28. März 2013 die *Peacekeeping*-Truppen MONUSCO, Haftbefehle des IStGH zu vollstrecken. Die USA haben mit *Ja* gestimmt und im Vorfeld unter den übrigen Staaten für Zustimmung geworben (vgl. Security Council Resolution 2098 (2013); Rondot 2013).

Im März 2013 stellte sich in der amerikanischen Botschaft in Kigali der mit Haftbefehl des IStGH gesuchte Ntaganda und bat um seine Überstellung nach Den Haag (vgl. Clover 2013). Ntaganda blieb vier Tage in der US-Botschaft in Kigali, dann wurde er von einem Team des IStGH abgeholt. Außenminister John Kerry bedankte sich bei der ruandischen, britischen und niederländischen Regierung für ihre Unterstützung, es wurde aber nicht spezifiziert, wer welche Maßnahmen unternommen hatte (vgl. Kerry 2013; Rondot/Mullin 2013). Dieser Vorgang ist außerordentlich interessant, denn er brachte die USA offenbar in eine zwiespältige Situation. BIA verbieten ihnen direkte Überstellungen nach Den Haag, sodass sie hier durch eigene Gesetze zu einem diplomatischen Verwirrspiel gezwungen wurden, um eine Überstellung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers an den IStGH doch noch möglich zu machen. Festnahmen und Überstellungen sind von Obamas Regierung gewünscht. Erst im Januar 2013 unterzeichnete der Präsident ein neues Gesetz, das im Jahr zuvor das Gesetzgebungsverfahren im Kongress durchlaufen hatte. Es trägt den lapidaren Titel *The Department of State Rewards Program Update and Technical Corrections Act of 2012*. Es ermöglicht, dass die USA die Festnahme von Personen finanziell unterstützen, die wegen Ver-

brechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und Kriegsverbrechen angeklagt sind. Damit werden die Beziehungen der USA zum IStGH weiter ausgebaut. Bemerkenswert ist, dass das Gesetz in beiden Häusern fraktionsübergreifende Zustimmung erreicht hatte (vgl. AMICC 2013; Evans-Pritchard 2013).

Die amerikanische Bereitschaft, bilateral oder multilateral Einfluss auf Staaten zu nehmen, damit diese Angeklagte auf ihrem Territorium festnehmen, ist inzwischen nicht mehr nur auf den Präsidenten beschränkt. Im April 2013 hat der US-Senat eine Resolution verabschiedet, in der die Regierung Kenias aufgefordert wird, ihren Vertragspflichten nachzukommen (vgl. N.N. 2013). Diese Resolution erfuhr Zuspruch von demokratischen und republikanischen Senatorinnen und Senatoren. Außerdem können die USA Entwicklungsgelder entziehen, wie im Fall Malawis geschehen, nachdem das Land Al-Bashir ungehindert ein- und ausreisen ließ. Unter neuer Präsidentschaft hat Malawi Al-Bashir die Einreise verweigert, woraufhin es von den USA wieder Gelder erhielt (vgl. Evans-Pritchard 2013).

David Scheffer, früherer *Ambassador-at-Large for War Crimes Issues* unter Clinton, geht so weit zu behaupten, die USA seien faktisch ein IStGH-Mitglied geworden: „The US has become a *de facto* member of the International Criminal Court“ (Herv. im Original, Scheffer 2012). Er schlägt für die Zukunft vor, dass die Bundesgerichte in den USA in die Lage versetzt werden müssen, Makroverbrechen vollständig verfolgen zu können. Dies sei noch nicht der Fall, sei aber die Voraussetzung dafür, dass US-Bürger nicht vor dem IStGH angeklagt werden könnten, also eine Voraussetzung für das Wirken des Komplementaritätsprinzips. Außerdem sollte der ASPA aufgehoben werden und die USA sollten eine Führungsrolle bei der Überweisung der Syrien-Situation an den IStGH einnehmen, wie sie dies bereits bei der Libyen-Situation getan hätten (vgl. Scheffer 2012). Scheffers optimistische Einschätzung spiegelt wider, wie weit sich Obama von Bushs Politik entfernt hat. Dabei ist es Obama gemeinsam mit einzelnen Abgeordneten und Senatsmitgliedern gelungen, auch den Kongress zu einer insgesamt IStGH-freundlicheren Haltung zu bewegen.

Die zweite Amtszeit Obamas hat mit dem neuen *Secretary of State* John Kerry ein neues außenpolitisches Gesicht bekommen. Was bedeutet dies für die amerikanische IStGH-Politik?

Aussagen zu Kerry sind in der Literatur widersprüchlich. Ausgerechnet in einem Blog von AMICC findet sich eine überschwängliche Würdigung Kerrys, dieser sei von Beginn an pro IStGH gewesen und habe diesen an jeder möglichen Stelle aktiv in den USA unterstützt (vgl. Mullin 2013). Hingegen ist gut dokumentiert, dass Kerrys Äußerungen zum IStGH während seines Präsidentschaftswahlkampfes 2004 dezidiert ablehnend gewesen waren (vgl. Cryer 2009: 132). Manche rhetorischen Spitzen seiner damaligen Wahlkampagne lassen sich rückblickend wohlwollend als Versuch deuten, in der aufgeheizten Stimmung der ersten Bush-Administration gegen seine Karriere als Schwächling und ‚Transatlantiker‘ – was zu dieser Zeit geradezu ein Schimpfwort war – anzugehen (vgl. Lauria 2004; Jeffrey 2004). Festzuhalten bleibt aber, dass Kerry sich gegen eine amerikanische Ratifikation des Römischen Statuts ausgesprochen hat, aber mit dieser Ablehnung liegt er auf einer Linie mit Clinton 1998 und Obama heute.

Insbesondere die rechtskonservativen Medien und *think tanks* haben in den USA von Beginn an gegen den IStGH Stimmung gemacht. Heute lässt sich feststellen, dass manche moderaten Konservativen ihre Haltung zum IStGH und zur amerikanischen Kooperation über den Sicherheitsrat modifiziert haben. In den Denkfabriken der Neokonservativen wie der *Heritage Foundation* aber lebt die reflexhafte Ablehnung des IStGH fort und wird gepflegt. Dabei finden auch Umdeutungen statt: Beispielsweise werden die moderaten Annäherungen an den IStGH als Fortsetzung der bereits in Bushs zweiter Amtszeit veränderten Politik gesehen. So Brett Schaefer von der *Heritage Foundation*: „Conservatives, that is, no longer fight the ICC because they've won, not because they've lost“ (Schaefer 2013). Schaefer zählt dann auf, mit welchen Maßnahmen die Konservativen „gewonnen“ hätten und verweist gleichsam als Kronzeugen für die Berechtigung der Bush-Politik darauf, dass sowohl Senatorin Clinton als auch Senator Kerry für den ASPA votiert hätten. Weiter zählt er auf, dass Obama weder die Rücknahme der Unterzeichnung durch Bush widerrufen noch die BIA gekündigt habe. Daraus zieht er den Schluss, dass die konservative Politik gegen den IStGH erfolgreich gewesen sei „and the Obama administration, thankfully, appears uninterested in changing it“ (Schaefer 2013). In der oberflächlichen Betrachtung klingen Schaefers Ausführungen in Teilen plausibel, was er allerdings vollkommen übersieht, ist die veränderte Motivation der amerikanischen IStGH-Politik: Bushs Politik hat den IStGH feindselig bekämpft, ignoriert und letztlich opportunistisch instrumentalisiert (Darfur-Resolution). Obamas Politik ist hingegen an einer Legitimierung des IStGH orientiert. Zwischen beider Politik liegen Welten, auch wenn Obamas Politik nicht frei von Widersprüchen ist.

Im amerikanischen Kongress haben sich die Einstellungen zum IStGH erheblich verändert. AMICC sehen im Senat und im Repräsentantenhaus eine „increasing acceptance of the ICC as an international body in the global fight against impunity“ (AM-ICC: Congressional Update). Die öffentliche Meinung in den USA ist seit vielen Jahren deutlich *pro* Strafgerichtshof eingestellt: Eine stabile Mehrheit von rund 70 Prozent der Bürgerinnen und Bürger befürwortet einen Vertragsbeitritt bzw. „participation“, wie zuletzt 2012 in einer repräsentativen Umfrage des *Chicago Council on Global Affairs* ermittelt wurde (vgl. Smeltz 2012: 23).

Welche Rolle spielt also der IStGH für die Politik unter Obama? „What we have achieved in that time is a gradual, but real and important change in culture, one by which accountability has gone from being a subsidiary concern to an issue that now has a seat at the table as we face the great issues of the day“ (Koh 2012: 5). Rechtsberater Harold Koh verweist darauf, dass der IStGH und das gesamte internationale Strafrechtsregime zu einem Instrumentarium amerikanischer Außenpolitik geworden seien. Die USA erkennen den IStGH als Realität an und haben sich entschlossen, diesen für ihre strategischen Interessen einzusetzen. Diese Politik ist nicht immer kohärent und an vielen Stellen veränderungsbedürftig, um den selbst erklärten Zielen der USA gerecht zu werden. Dennoch: Innenpolitisch ist ein Graben überwunden, der noch zu Beginn des Jahrtausends unüberwindbar schien.

Dem Fernbleiben der USA vom IStGH-Statut sollten die Vertragsstaaten mit Gelassenheit begegnen und anerkennen, dass eine Fortentwicklung des internationalen Strafrechtsregimes

auch mit einer Sonderrolle der USA vereinbar ist. Allerdings wird die Legitimierungsstrategie der Obama-Administration langfristige Folgen in den USA haben: Wenn eine internationale Institution als legitim anerkannt ist, wird ein Nicht-Beitritt sowohl nach innen als auch nach außen schwieriger zu begründen. Dies gilt auch für Obamas Nachfolger, die erhebliche Rechtfertigungsschwierigkeiten haben werden, sollten sie sich nach 2016 zu einer entgegengesetzten Politik entschließen.

Und welche Rolle spielen die USA für den IStGH? Der IStGH ist eine internationale Organisation und stellt damit auch Erwartungen an Nicht-Vertragsstaaten, nämlich im Idealfall Information und Kooperation. Dies bedingt, dass die Repräsentanten des IStGH auch Diplomatie betreiben müssen, „and there are some people who are better at this than others“ (Cryer 2009: 121). Dem IStGH muss es gelingen, zögernde Staaten zu *überzeugen*, nur so ist das Ziel einer universellen Ratifikation zu erreichen. Selbstverständlich kann der IStGH diese diplomatische Mission nicht allein erreichen, er benötigt die Unterstützung der Vertragsstaaten (vgl. Cryer 2009: 131f.). Wichtiger aber als die beste Diplomatie ist eine kohärente, professionelle und als legitim anerkannte gerichtliche Praxis (vgl. auch Koh 2012: 1; Stahn/Sluiter 2009: 5).

Für den IStGH ist die neue freundliche Haltung der USA durchaus ambivalent. Insbesondere die Anklage ist auf Kooperation der USA angewiesen und diese wird bereits nach und nach ausgebaut, wie zuvor dargelegt wurde. Für die Praxis des IStGH ist dies eine positive Entwicklung. Die Weiterentwicklung des Statuts hingegen ist wieder konfliktträchtiger geworden, weil die USA ihre Verhandlungsprämissen weiter durchsetzen möchten, wie sie in Kampala nachdrücklich gezeigt haben, und diese weichen oftmals von den Präferenzen der übrigen Vertragsstaaten ab.

Es darf nicht übersehen werden, dass die USA in der Gruppe der Nicht-Vertragsstaaten wegen ihrer weltpolitischen Bedeutung, mehr noch aber wegen ihres dezidierten und öffentlichen Streits um den IStGH wahrgenommen werden. Die Gruppe der Nicht-Vertragsstaaten umfasst aber auch andere Großmächte wie Russland und China und wichtige Staaten wie die Türkei: „[T]here are many large and powerful States outside the Rome Statute regime, many of whom are happy to let the US pay the diplomatic price for leading the early opposition to the Court“ (Cryer 2009: 115). Die Vertragsstaaten sollten zumindest mittelfristig das amerikanische Fernbleiben stillschweigend akzeptieren und sich stärker um andere einflussreiche Staaten wie China oder Russland bemühen. Im Verhältnis zu den USA gewinnt der IStGH am meisten, wenn die wohlwollende Politik weiter ausgebaut wird, bis die USA ihr Verhältnis zum IStGH vollständig befriedet haben.

Literatur

American Servicemembers Protection Act (ASPA), 2002, Supplemental Appropriations Act for Further Recovery From and Response to Terrorist Attacks on the United States, 107th Congress, H.R. 4775, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:HR04775;|TOM:/bss/d107query.html> [Zugriff 19.9.2013].

- American Society of International Law* 2009: US Policy toward the International Criminal Court: Furthering Positive Engagement, March 2009; www.asil.org/files/ASIL-08-DiscPaper2.pdf [Zugriff 25.2.2013].
- AMICC: Administration Update, <http://www.amicc.org/usicc/administration> [Zugriff 18.3.2013].
- AMICC: Anti-ICC Legislation, <http://www.amicc.org/usicc/legislation> [Zugriff 18.3.2013].
- AMICC: Bilateral Immunity Agreement Campaign, <http://www.amicc.org/usicc/biacampaign> [Zugriff 18.3.2013].
- AMICC: Congressional Update, <http://www.amicc.org/usicc/congress> [Zugriff 18.3.2013].
- AMICC 2013: New US Law to Permit Rewards for Persons Wanted by ICC, Including Joseph Kony, 7.1.2013, http://amicc.blogspot.de/2013/01/new-us-law-to-permit-rewards-for.html?utm_source=CICC+Newsletters&utm_campaign=b18c0d31b7-Uganda_Latest_statements_news_and_opinion4_13_2012&utm_medium=email [Zugriff 23.4.2013].
- Aronsson, Lisa 2011: Europe and America: Still worlds apart on the International Criminal Court, in: *European Political Science* 10.1, 3-10.
- Biegi, Mandana 2004: Die humanitäre Herausforderung. Der International Criminal Court und die USA, Baden-Baden: Nomos.
- Biegi, Mandana 2006: „So long as there is breath in me...“. Warum die Vereinigten Staaten kein Vertragsstaat des Internationalen Strafgerichtshofs werden und der Rest der Welt heimlich erleichtert ist, in: *Vereinte Nationen* 54.4, 160-163.
- Birdsall, Andrea 2010: The “Monster That We Need To Slay”? Global Governance, the United States, and the International Criminal Court, in: *Global Governance* 16.4, 451-469.
- Cerone, John P. 2007: Dynamic Equilibrium: The Evolution of US Attitudes toward International Criminal Courts and Tribunals, in: *European Journal of International Law* 18.2, 277-315.
- Cerone, John 2010: U.S. Engagement After Kampala: The Crime of Aggression, in: *American Society of International Law* (ed.): *Beyond Kampala: Next Steps for U.S. Principled Engagement with the International Criminal Court*, ASIL Discussion Paper, November 2010, 108-127, http://www.asil.org/pdfs/2010_beyond_kampala.pdf [Zugriff 8.2.2013].
- Clover, Jenny 2013: Congo ICC war suspect surrenders at U.S. Embassy in Rwanda, [reuters.com](http://www.reuters.com/article/2013/03/18/us-rwanda-war-crimes-usa-idUSBRE92H0UK20130318?utm_source=CICC+Newsletters&utm_campaign=b167203a32-15_Dec_DRC_Digest_ENG&utm_medium=email) 18.3.2013, http://www.reuters.com/article/2013/03/18/us-rwanda-war-crimes-usa-idUSBRE92H0UK20130318?utm_source=CICC+Newsletters&utm_campaign=b167203a32-15_Dec_DRC_Digest_ENG&utm_medium=email [Zugriff 20.3.2013].
- Coppin, Aurélie 2008: Status of the U.S. Signature of the Rome Statute of the International Criminal Court, http://www.amicc.org/docs/US_Signature.pdf [Zugriff 15.4.2013].
- Corn, Geoffrey S./Jensen, Eric Talbot 2009: The Obama Administration’s First Year and IHL: A Pragmatist Reclaims the High Ground, in: *Yearbook of International Humanitarian Law* 12, 263-286.
- Coalition for the International Criminal Court* 2010: Report on the First Review Conference on the Rome Statute, 31 May – 11 June 2010, Kampala, Uganda, www.coalitionfortheicc.org/documents/R-Report_finalweb.pdf [Zugriff 30.1.2013].
- Cryer, Robert 2009: The International Criminal Court and its relationship to Non-Party States, in: Stahn, Carsten/Sluiter, Göran (eds.): *The Emerging Practice of the International Criminal Court*, Leiden: Martinus Nijhoff, 115-133.
- Dodd Amendment 2002*, Amendment No. 3787 to Amendment No. 3597, Senator Dodd’s second-degree amendment to ASPA 2002, <http://www.amicc.org/docs/Dodd2nddeg.pdf> [Zugriff 19.9.2013].
- Evans-Pritchard, Blake 2013: Washington’s Growing Ties with International Court, 23.1.2013, Institute for War and Peace Reporting, <http://iwpr.net/report-news/washingtons-growing-ties-international-court> [Zugriff 14.6.2013].
- Jeffrey, Terence P. 2004: Kerry shifts on Global Court, *The Washington Times*, 22.10.2004, <http://washingtontimes.com/commentary/20041022-090856-1351r.htm> [Zugriff 15.4.2013].
- Human Rights Watch* 2011: ICC: Prosecutor to Open an Investigation in Libya. Libya and the International Criminal Court. Questions and Answers, March 2011, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/QA%20-%20Libya%20Investigation%2003.31.11%20EN.pdf [Zugriff 18.2.2013].
- Joint letter to Hillary Clinton on Bosco Ntaganda 2012, 3.5.2012, www.hrw.org/sites/default/files/related_material/JointlettertoHillaryClintononBoscoNtaganda.pdf [Zugriff 27.2.2013].
- Kerry, John 2013: Bosco Ntaganda’s Expected Surrender to the International Criminal Court, Press Statement, 22.3.2013, Department of State, Washington, DC, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/03/206556.htm> [Zugriff 14.6.2013].
- Koh, Harold Hongju 2012: International Criminal Justice 5.0, Remarks, New York City, 8.11.2012, www.state.gov/s/l/releases/remarks/200957.htm [Zugriff 19.3.2013].
- Kreß, Claus/Holtzendorff, Leonie von 2010: Durchbruch in Kampala. Die Einigung über das Verbrechen der Aggression, in: *Vereinte Nationen* 58.6, 260-265.
- Kristof, Nicholas D. 2005: Why Should we Shield the Killers?, in: *The New York Times* 2.2.2005, http://www.nytimes.com/2005/02/02/opinion/02kristof.html?_r=0 [Zugriff 23.4.2013].
- Lauria, Joe 2004: Kerry opposes role in tribunal, in: *Boston Globe* 5.10.2004, www.boston.com/news/nation/articles/2004/10/05/kerry_opposes_role_in_tribunal/ [Zugriff 15.4.2013].
- Lim, David H. 2012: Beyond Kampala: The U.S.’ Role in Supporting the International Criminal Court’s Mission, in: *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 39.2, 441-468.

- Lynch*, Colum 2004: Congress Seeks to Curb International Court, in: Washington Post 26.11.2004, www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A13257-2004Nov25.html [Zugriff 26.11.2013].
- MONUSCO*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/facts.shtml> [Zugriff 18.3.2013].
- Mullin*, Catherine 2013: John Kerry's History of Supporting International War Tribunals, 25.4.2013, AMICC, <http://amicc.blogspot.de/2013/04/john-kerrys-history-of-supporting.html> [Zugriff 14.6.2013].
- National Security Strategy, May 2010, www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf [Zugriff 10.6.2013].
- Nethercutt Amendment 2005, An Act Making Appropriations for Foreign Operations, Expert Financing, and Related Programs for the Fiscal Year Ending September 30, 2006, and for Other Purposes, 108th Congress, H.R. 3057, <http://www.amicc.org/docs/Nethercutt%202006.pdf> [Zugriff 19.9.2013].
- N.N.: U.S. Senate to congratulate Kenya on completion of peaceful elections, 23.4.2013, http://www.coons.senate.gov/newsroom/releases/release/us-senate-congratulates-kenya-on-completion-of-peaceful-elections?utm_source=CICC+Newsletters&utm_campaign=db462964eb-Kenya_May_ENG&utm_medium=email&utm_term=0_68df9c5182-db462964eb-356529653 [Zugriff 17.5.2013]
- O'Keefe*, Roger 2011: The United States and the ICC: the force and farce of the legal arguments, in: Cambridge Review of International Affairs, 24.3, 335-355.
- Organization of American States (OAS)* 2012: Promotion of the International Criminal Court, AG/RES.2728 (XL II-O/12), 4.6.2012, in: Declarations and Resolutions Adopted by the General Assembly, 42nd Regular Session, Cochabamba, S. 103-107, http://scm.oas.org/42AG/Documentos/VOL_ENG.doc [Zugriff 15.3.2013].
- Padmanabhan*, Vijay 2010: From Rome to Kampala. The U.S. Approach to the 2010 International Criminal Court Review Conference, Council on Foreign Relations, Council Special Report No. 55, April 2010, New York.
- Pfisterer*, Valentin 2010: Die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Mai 2010 – ein Bericht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 70.4, 735-765.
- Power*, Samantha 2005: Court of First Resort, in: New York Times, <http://www.nytimes.com/2005/02/10/opinion/10Power.html?pagewanted=2&r=0> [Zugriff 25.4.2013].
- Rondot*, Maryne 2013: New UN Security Council Resolution Authorizes DRC Peacekeepers to Assist in ICC Arrests, 2.4.2013, AMICC, <http://amicc.blogspot.de/2013/04/new-un-security-council-resolution.html> [Zugriff 14.6.2013].
- Rondot*, Maryne/*Mullin*, Catherine 2013: The Ntaganda Case: Background and Updates on the Congolese Warlord, 9.4.2013, AMICC, <http://amicc.blogspot.de/2013/04/the-ntaganda-case-background-and.html> [Zugriff 14.6.2013].
- Schaefer*, Brett D. 2013: Beating the ICC, 18.2.2013, The Heritage Foundation, www.heritage.org/research/commentary/2013/2/beating-the-icc [Zugriff 28.2.2013].
- Scheffer*, David 2012: America's Embrace of the International Criminal Court, JURIST-Forum, 2.7.2012, <http://jurist.org/forum/2012/07/dan-scheffer-us-icc.php> [Zugriff 20.5.2013].
- Scott*, Shirley V. 2012: International Law, US Power: The United States' Quest for Legal Security, Cambridge: Cambridge University Press.
- Security Council Resolution 2098* (2013), S/RES/2098 (2013), 28.3.2013, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098%282013%29 [Zugriff 18.6.2013].
- Slye*, Ron 2010: United States Cooperation with the ICC: Support and Arrest, in: American Society of International Law (ed.): Beyond Kampala: Next Steps for U.S. Principled Engagement with the International Criminal Court, ASIL Discussion Paper, November 2010, 17-26, http://www.asil.org/pdfs/2010_beyond_kampala.pdf [Zugriff 8.2.2013].
- Smeltz*, Dina 2012: Foreign Policy in the New Millennium. Results of the 2012 Chicago Council Survey of American Public Opinion and U.S. Foreign Policy, Chicago: The Chicago Council on Global Affairs, http://www.amicc.org/docs/2012_CCS_Report.pdf [Zugriff 18.3.2013].
- Smith*, Stephen Eliot 2010: Definitely Maybe: The Outlook for U.S. Relations with the International Criminal Court during the Obama Administration, in: Florida Journal of International Law 22.2, 156-189.
- Stahn*, Carsten/*Sluiter*, Göran 2009: Introduction: From "infancy" to emancipation? – A review of the Court's first practice, in: Stahn, Carsten/*Sluiter*, Göran (eds.): The Emerging Practice of the International Criminal Court, Leiden: Martinus Nijhoff, 1-7.
- The Department of State Rewards Program Update and Technical Corrections Act of 2012, 112th Congress, S.2318. ENR, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s2318enr/pdf/BILLS-112s2318enr.pdf> [Zugriff 19.9.2013].
- The White House* 2010: Statement by President Obama on the Promulgation of Kenya's New Constitution, 27.8.2010, Washington, DC, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/08/27/statement-president-obama-promulgation-kenyas-new-constitution> [Zugriff 20.3.2013].
- U.S. Department of State* 2012: Conversations with America. U.S. Engagement with the African Union, Interview with Cheryl Benton, Michael Battle and Steve McDonald, Washington, DC, 16.3.2012, <http://www.state.gov/r/pa/pl/cwa/186035.htm> [Zugriff 18.3.2013].
- U.S. Department of State*: International Criminal Court, <http://www.state.gov/j/gcj/icc/index.htm> [Zugriff 15.3.2013].
- Van Schaack*, Beth 2010: State Cooperation & the International Criminal Court: A Role for the United States?, in: American Society of International Law (ed.): Beyond Kampala: Next Steps for U.S. Principled Engagement with the International Criminal Court, ASIL Discussion Paper, November 2010, 3-16, http://www.asil.org/pdfs/2010_beyond_kampala.pdf [Zugriff 8.2.2013].

Washburn, John 2010: From Anxiety to Complacency: Prospects for the US-ICC relationship, The Hague Justice Portal, 24.9.2010, http://www.haguejusticeportal.net/Docs/Commentaries%20PDF/Washburn_From%20Anxiety%20to%20Complacency_EN.pdf [Zugriff 18.2.2013]

Washburn, John 2012: Where the US stands on the ICC today, 3.7.2012, ICJ Central, <http://ijcentral.org/news/>

icc10_the_us_and_the_icc_today_ijcentral_4th_of_july_special_feature?utm_source=CICC+Newsletters&utm_campaign=90ac078394-July_Ratification_Digest_EN&utm_medium=email [Zugriff 20.5.2013]

Williams, Ian 2010: Obama, die USA und die UN. Amerikas neuer Präsident tut sich noch schwer, in: Vereinte Nationen 58.2, 64-68.

Die Situation in Palästina vor dem IStGH – Überweisung durch die VN-Generalversammlung?

Robert Frau*

Abstract: The International Criminal Court investigates cases of war crimes and crimes against humanities in Libya's civil war 2011. The Security Council referred the situation in the non-state party Libya to the ICC and created a legal base for the ICC's actions. Regarding the conflict between Israel and Palestine, the members of the Security Council have not referred the matter to The Hague. In addition, the Prosecutor has declined to open an investigation. But the decision of the UN General Assembly to grant non-member state observer status to Palestine has changed the discourse, and thus put the ICC in a political dilemma.

Keywords: Israel, Palestine, statehood of Palestine, UN General Assembly, observer status, ICC Israel, Palästina, Staatlichkeit Palästinas, UN-Generalversammlung, Beobachterstatus, IStGH

1. Einleitung

Manche Diplomaten verzichten in UNO-Debatten auf nüchternen Sprachgebrauch und werden emotional. So wird eine Regierung aus „Verbrechern“ als „faschistisches Regime in Tripolis“ bezeichnet und eine Resolution der Generalversammlung als „Geburtsurkunde“, mit der die Welt sagt: „Genug Aggressionen, Siedlungen und Besatzung“. Diese Äußerungen entstammen den Debatten um die Überweisung der Situation in Libyen an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) und der Anerkennung Palästinas¹ als Beobachterstaat innerhalb der Vereinten Nationen, die mit Blick auf den IStGH vorgenommen wurde. Wie kann es aber sein, dass die markigen Worte im Falle Libyens zu einer Befassung des IStGH geführt haben, während der Israel-Palästina-Konflikt noch nicht zur Debatte steht? Welche politischen Erwägungen stehen hinter der Überweisung und der Nicht-Überweisung? Ist es möglich, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen durch die Verleihung des Status als Beobachterstaat an Palästina die Situation dort an den IStGH „überwies“ bzw. diese Überweisung vorbereitet hat? Diesen und weiteren Fragen wird der Beitrag nachgehen.

* Dr. Robert Frau ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Völkerrecht, Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder, frau@europa-uni.de. Dieser Artikel wurde erfolgreich einem anonymen Begutachtungsverfahren (double-blind peer-reviewed) unterzogen. Der Autor dankt den Gutachtern für ihre hilfreichen Anregungen.

1 Im Folgenden wird zur Vereinfachung die Bezeichnung „Palästina“ für die Palästinensischen Autonomiegebiete im Westjordanland bzw. Judäa und Samaria und im Gazastreifen benutzt, ohne jedoch damit die Staatlichkeit des Gebildes anzuerkennen.

2. Zugänge zum IStGH

2.1 Offenheit des IStGH für Staaten

Der IStGH ist nicht Teil der Vereinten Nationen, sondern eine eigenständige internationale Organisation. Seine Aufgabe ist die Strafverfolgung der schwersten völkerstrafrechtlichen Verbrechen und damit die Sicherung und Wiederherstellung des Weltfriedens. Der IStGH steht beitriftswilligen Staaten offen, die seine Gerichtsbarkeit über die im Statut bezeichneten Verbrechen anerkennen. Aufgrund des dem Völkerrecht zugrundeliegenden Konsensprinzips² hat der IStGH nur dann Gerichtsbarkeit, wenn der Tatort- oder Täterstaat Vertragsstaat des Rom-Statuts ist (Art. 12 Abs. 1, 2 IStGH-Statut). Über Nichtvertragsstaaten hat der IStGH daher grundsätzlich keine Gerichtsbarkeit. Möglich ist nur, dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen dem IStGH eine Situation überweist und damit Gerichtsbarkeit des IStGH begründet.

Allein die Begründung der Gerichtsbarkeit hat jedoch nicht automatisch zur Folge, dass der IStGH diese auch ausüben kann. Erforderlich ist vielmehr, dass ein Vertragsstaat dem Gerichtshof eine Situation unterbreitet (Art. 13 lit. a) IStGH-Statut) oder der Ankläger selbstständig Ermittlungen aufnimmt (Art. 13 lit. c) IStGH-Statut). Über Nichtvertragsstaaten kann die Ausübung der Gerichtsbarkeit durch eine Überweisung durch den Sicherheitsrat ermöglicht werden (Art. 13 lit. b) IStGH-Statut).³

2 K. Ipsen, § 1 Regelungsbereich und Geltungsgrund des Völkerrechts Rn. 42 ff., in: ders. (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2013.

3 In diesem Fall fallen beide Schritte in der Resolution zusammen.