Verfassungsblog
ON MATTERS CONSTITUTIONAL

Eine Dekonstruktion des (westlichen) Exzeptionalismus bei internationalen Verbrechen

Asad Kiyani

05.10.2021 doi: 10.17176/20211007-134148-0

Wie ist der Krieg gegen den Terror vor dem Hintergrund der endgültigen Niederlage der westlichen Truppen in Afghanistan zu verstehen, die fast auf den Tag genau 20 Jahre nach dem 11. September 2001 erfolgte? Eine gängige Lesart ist, dass das Fehlen einer Rechenschaftspflicht für westliche Verbrechen den Ausnahmestatus westlicher Staaten im Völkerrecht verstärkt. Doch dieser De-facto-Status ist nicht festgeschrieben und kann nicht passiv genossen werden. Er erfordert stattdessen ein aktives Management sowohl des nationalen als auch des internationalen Drucks auf die Rechenschaftspflicht, der auf offensichtliche Verstöße gegen das Völkerrecht folgt.

Diese Art der Bewältigung ist eine dynamische Reaktion, die sich aus der Interaktion mit einer Vielzahl von nationalen, internationalen und nichtstaatlichen Akteuren ergibt. Das Verständnis dieser Komplexität ist ein Weg, um zu erkennen, wo der Exzeptionalismus angefochten werden sollte und wie weniger mächtige Staaten ähnliche Strategien für ähnliche Vorteile anwenden können. Im Folgenden reflektiere ich die Techniken des Rechenschaftsmanagements, auf die sich drei westliche Staaten als Reaktion auf den Vorwurf internationaler Verbrechen, vor allem in Afghanistan, berufen, und zeige die Auswirkungen solcher Praktiken auf.

Diese Verbündeten mit ähnlicher innerstaatlicher Rechtskultur – das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten und Kanada – gingen die Frage der Vermeidung von Verantwortung für Verbrechen in Afghanistan auf unterschiedliche, aber sich überschneidende Weise an. Zwei dieser Staaten bieten sich für eine Untersuchung an, da sie eine zentrale Rolle im Krieg gegen den Terror spielen und direkt in eine große Zahl mutmaßlicher Verbrechen verwickelt sind. Der dritte Staat, Kanada, ist aufgrund der vergleichsweisen unverblümten Strategie, die er zur Erreichung der gleichen Ziele anwendet, von Bedeutung. Alle drei waren maßgeblich an der Festlegung der Regeln des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) beteiligt, der Institution, die parallel zum Krieg gegen den Terror entstanden ist und die nun die ernsthafteste (wenn auch nicht besonders starke) Bedrohung für diesen Ausnahmestatus darstellt.

Die Untersuchung der Art und Weise, wie diese Staaten ihren Ausnahmestatus in Bezug auf den Vorwurf internationaler Verbrechen wahrnehmen und ausbauen, zeigt, dass die Staaten den "Ausnahmestatus" und seine Vorteile durch eine Vielzahl von Strategien verfolgen. In Anbetracht des relativen Ansehens und der Macht dieser Staaten auf internationaler Ebene können die Risiken, die von ihren Taktiken ausgehen, internationale Institutionen und Normen unverhältnismäßig stark belasten, anstatt die Staaten selbst. Im Bereich des internationalen Strafrechts wird die Bereitschaft internationaler Institutionen wie des Internationalen Strafgerichtshofs, diese Ansätze zu tolerieren oder zu akzeptieren, die Kritik verstärken, dass sich diese Akteure mit der Existenz von Doppelstandards im internationalen Recht abgefunden haben, selbst wenn dies auf Kosten des Schutzes der Opfer von Verbrechen geht.

Die amerikanische Strategie des Ausweichens

Der amerikanische Exzeptionalismus in Bezug auf die Rechenschaftspflicht für Afghanistan hat drei Hauptformen angenommen. Zum einen wird die Begehung von Verbrechen, die in die Zuständigkeit des IStGH fallen, rundheraus geleugnet. Diese Leugnung hat sich durch alle US-Präsidenten hindurchgezogen, auch durch das Biden-Regime, das weiterhin darauf besteht, dass der IStGH für US-Personal überhaupt nicht

zuständig ist. Selbst das jüngste Eingeständnis, dass bei einem US-Drohnenangriff nur Zivilisten (darunter bis zu sieben Kinder) und keine ISIS-Kräfte getötet wurden, hat zu keiner rechtlichen Reaktion geführt. Ebenso wie das Eingeständnis der Obama-Regierung, dass gefoltert wurde, zu einer unterdrückten Untersuchung des Ausmaßes und der Schwere der Misshandlungen und zu keiner strafrechtlichen Verfolgung führte (trotz zahlreicher Versuche, Anklage zu erheben).

Wie das Büro des Staatsanwalts (OTP) selbst einräumt, haben die US-Behörden jedoch einige Ermittlungen eingeleitet und damit einige theoretische Schritte zur Erfüllung der Komplementaritätsanforderungen unternommen (auch wenn sich die Experten nicht einig sind, ob dies zufriedenstellend ist oder nicht. Des weiten gibt es mittlerweile Hinweise darauf, dass dem Kongress wichtige Informationen vorenthalten wurden).

Diese Gesten in Richtung Komplementarität durchbrechen das Paradigma des Exzeptionalismus, indem sie eine gewisse Angleichung der US-Praktiken an die Regeln des IStGH nahelegen, auch wenn diese Untersuchungen dem OTP nicht als solche vorgelegt wurden. Noch deutlicher zeigen sie den Wunsch, den IStGH in einer Weise normativ umzugestalten, die besser zur US-Politik passt, neben einer strikteren Ablehnung der IStGH-Gerichtsbarkeit.

Das Argument, dass die Komplementarität erfüllt ist, wird nicht von den Staaten, sondern von anderen Beobachtern vorgebracht. Am interessantesten ist hier der Vorschlag der ICC Task Force der American Society of International Law, dass die Vereinigten Staaten die Bedingungen für ein Engagement beim ICC neu aushandeln sollten, um den Prioritäten der USA besser gerecht zu werden. Dazu gehört die Änderung des Komplementaritätsstandards in solch einer Weise, die besser mit den Interessen und Praktiken der USA übereinstimmt. Dazu gehört auch, den Gerichtshof zu drängen, vom Grundsatz der "Situation als Ganzes" abzurücken. Mit anderen Worten, dem OTP sollte formell gestattet werden, nur begrenzte Untersuchungen gegen einige Konfliktparteien durchzuführen. Dies würde vor allem den USA zugutekommen, da sie in mehr Konflikte verwickelt sind als jeder andere Staat und Gefahr laufen, "in eine Untersuchung verwickelt zu werden, die auf dem Verhalten anderer Parteien beruht". Dies setzt voraus, dass die Verbrechen der USA nicht so häufig oder schwerwiegend sind wie die der anderen Staaten oder militärischer Akteure, und kommt der Annahme nahe, dass ein Militär umso weniger für seine Handlungen zur Rechenschaft gezogen werden sollte, je umfassender seine Aktivitäten und Verbrechen sind. Die rechtliche Sanktionierung von Teiluntersuchungen ignoriert auch eindeutig das schwerwiegende Legitimationsdefizit des Gerichtshofs. Alles im Namen des US-Exzeptionalismus.

Die dritte und berüchtigtste Form der Umgehung der Rechenschaftspflicht besteht darin, dass die USA ihre rechtliche Macht gegen den IStGH einsetzen. Die Androhung und Verhängung von Sanktionen gegen IStGH-Beamte und andere, die den Gerichtshof unterstützen, zielt darauf ab, Ermittlungen gegen US-Soldaten und Kommandeure zu verhindern. Diese Exekutivanordnung aus der Trump-Ära, mit der IStGH-Beamte sanktioniert wurden, wurde zwar im April 2021 von Präsident Biden widerrufen, doch handelt es sich dabei um eine raffiniertere Anwendung der Macht. Anstatt das Römische Statut und seine Bestimmungen zur Komplementarität einfach zu ignorieren, haben die USA Gesetze ausgearbeitet, die den Ermessensspielraum des OTP und anderer Unterstützer des Gerichtshofs beeinflussen sollen. Letztendlich scheinen diese Ansätze zu funktionieren: Der neue Chefankläger des Gerichtshofs kündigte kürzlich an, dass sein Büro beabsichtige, Ermittlungen gegen die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten in den afghanischen Streitkräften in ihrer Priorität "zurückzustellen".

Britische juristische Kriegsführung

Während die USA die Frage der ergänzenden innerstaatlichen Strafverfolgung als Teil einer umfassenderen Strategie der Verweigerung der Rechtsprechung einfach vermieden haben, ist das Vereinigte Königreich einen anderen Weg gegangen. Ein Ansatz der Briten besteht darin, internationale Normen zu ändern, indem Soldaten rechtlich von der inländischen Strafverfolgung ausgeschlossen werden. Kürzlich wurde

vom British Parlament ein Gesetzesentwurf verabschiedet, der eine fünfjährige Verjährungsfrist für die strafrechtliche Verfolgung internationaler Verbrechen vorsieht und eine "Vermutung gegen die strafrechtliche Verfolgung" britischer Soldaten, die an militärischen Aktivitäten in Übersee beteiligt sind, festschreibt. Diese Änderungen betreffen sowohl das moderne Verständnis der Schwere internationaler Verbrechen als auch die von den Staatsanwälten zu erfüllenden Lasten.

Das neue Gesetz schließt inländische Strafverfolgungen für britische Verbrechen in Afghanistan oder im Irak effektiv aus, so dass der IStGH der einzige realistische Ort der Rechenschaftspflicht ist. Obwohl das OTP nicht offiziell gegen britische Verbrechen in Afghanistan ermittelt, hat es diese Möglichkeit nicht ausgeschlossen. Die Verflechtung der Militäroperationen lässt vermuten, dass solche Beweise noch aufgedeckt werden könnten (zumal Beweise für ein Muster verdächtiger Tötungen durch die Spezialeinheit SAS aufgetaucht sind).

Dies führt zum zweiten Vermeidungsansatz: Förderung von Komplementaritätsbemühungen, um zu zeigen, dass der IStGH keine Rolle zu spielen hat. Als Vertragsstaat des IStGH steht das Vereinigte Königreich unter einem anderen Druck, die Normen und Regeln des Gerichtshofs einzuhalten als die USA. Diese Normen privilegieren jedoch Komplementaritätsmechanismen, die die Vorgehensweise des Gerichtshofs in bestimmten Fällen widerspiegeln, sowie Staaten mit "bedeutenden Ressourcen", die diese Mechanismen nutzen, um "rechtliche Verfahren so zu gestalten und zu lenken, dass die Verfolgung der Rechenschaftspflicht verlängert oder anderweitig vereitelt wird". In Bezug auf die mutmaßlichen Verbrechen im Irak versuchte das Vereinigte Königreich eindeutig, sich der internationalen Verantwortung zu entziehen, indem es sich auf einen Komplementaritätsprozess einließ (siehe Absätze 117-120), der allerdings eher darauf abzielte, das OTP zu entmachten und zu behindern, als eine echte Rechenschaftspflicht zu erreichen.

Ein ähnlicher Komplementaritätsprozess wurde entwickelt, um auf Anschuldigungen aus Afghanistan zu reagieren. Im Rahmen der „Operation Northmoor" wurden 675 Vorwürfe von 159 Beschwerdeführern untersucht. Diese Untersuchungen wurden im Juni 2020 formell abgeschlossen, ohne dass es zu einer strafrechtlichen Verfolgung kam, obwohl Beweise dafür auftauchten, dass Informationen bei der Untersuchung zurückgehalten wurden.

Northmoor war wohl Teil einer fortlaufenden Vermeidungsstrategie, die auf institutionellem Design beruhte, und bringt das OTP in eine schwierige Lage. Wie erwähnt, hat das OTP hat zwar nicht ausgeschlossen, britische Verbrechen in Afghanistan zu untersuchen, ist aber durch die Ergebnisse der Operation Northmoor und seine eigene frühere Entscheidung über die Unzulässigkeit von Vorwürfen britischer Verbrechen im Irak eingeschränkt. In dieser Situation stellte das OTP fest, dass es zwar eine "vernünftige Grundlage für die Annahme" gab, dass Kriegsverbrechen begangen wurden, es aber nicht sagen konnte, dass es an der Ernsthaftigkeit der inländischen Verfahren mangelte (und es daher die Anschuldigungen nicht untersuchen konnte), obwohl eine jahrzehntelange inländische Untersuchung keine Strafverfolgung zur Folge hatte. Angesichts der vordergründigen Vergleichbarkeit der inländischen "Ermittlungen" besteht Grund zu der Annahme, dass der OTP zu dem Schluss kommen wird, dass die britische Strategie der Verzögerung, der unzureichenden Ermittlungen und der Unterlassung der Strafverfolgung erneut die Anforderungen an die Komplementarität erfüllt.

Kanadischer Revisionismus

Im Gegensatz zu den Ansätzen der Verbündeten hat Kanada eine harte Linie der Verleugnung und Unterdrückung eingeschlagen. Während die USA und das Vereinigte Königreich Gesten in Richtung echter Ermittlungen mit anderen, strengeren Mitteln zum Ausschluss der Rechenschaftspflicht vermischt haben, die zumindest das Risiko einer Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung durch den IStGH berücksichtigen, hat sich Kanada einfach jeglicher Verantwortung entzogen, wenn es mit Anschuldigungen konfrontiert wurde, dass seine Truppen an Verbrechen in Afghanistan beteiligt waren.

Diese Anschuldigungen stützen sich in erster Linie auf die Beziehungen zwischen den kanadischen Streitkräften (CAF) und dem afghanischen Nationalen Sicherheitsdirektorat (NDS). Der kanadische Diplomat Richard Colvin, der 17 Monate in Afghanistan diente, sagte 2009 vor einem Parlamentsausschuss aus, dass "wahrscheinlich alle Afghanen, die wir [der NDS] übergaben, gefoltert wurden"; dazu gehörten "Schläge, Elektroschocks, Schlafentzug und Vergewaltigungen oder andere sexuelle Misshandlungen". Colvin hatte diese Informationen im Mai 2006 an Vorgesetzte gemeldet, wurde verwarnt und dann mit rechtlichen Schritten bedroht. Ein ehemaliger afghanischer Dolmetscher für den Nachrichtendienst der CAF sagte aus, dass die CAF "die NDS als Subunternehmer für Misshandlungen und Folter nutzte". Als Reaktion auf Colvins Aussage forderten die Oppositionsparteien die Regierung auf, alle Dokumente über den Missbrauch von Gefangenen freizugeben. Stattdessen wurde das Parlament wegen einer Wahl vertagt, und schließlich wurden nur 4.000 der geschätzten 40.000 Dokumente in stark geschwärzter Form freigegeben. Ein Jahr später wurde die Untersuchung einfach eingestellt.

Regierungswechsel und zusätzliche Anschuldigungen haben das Muster der Leugnung und fehlerhafter Untersuchung nicht verändert: Es wurden "keine Bedenken" gegen die kanadische Beteiligung an Einsätzen mit australischen Spezialkräften geäußert, denen später Kriegsverbrechen vorgeworfen wurden; die kanadischen Truppen weigerten sich, mit den Ermittlern in Bezug auf Missbrauchsvorwürfe zusammenzuarbeiten; und nach Ansicht des derzeitigen Verteidigungsministers (der selbst in der Nachrichtendiensteinheit der CAF in Afghanistan diente) besteht kein Bedarf an einer unabhängigen Untersuchung.

Auswirkungen von außergewöhnlichen Praktiken

Dieser Überblick über die Praktiken im Zusammenhang mit dem Krieg gegen den Terror zeigt, dass der ‚Exzeptionalismus' ein breites Spektrum an Verhaltensweisen erfasst und dass Staaten den Schutz durch Exzeptionalismus oft auf mehreren Wegen gleichzeitig verfolgen. Dies geschieht zum einen durch die offensichtlichen Formen der Verleugnung, Bedrohung und Behinderung, zu denen alle Staaten in der Lage sind.

Mindestens zwei weitere wichtige Beobachtungen liegen jenseits dieses einfachen Ansatzes der stumpfen Gewalt. Es ist wichtig festzuhalten, dass der Exzeptionalismus mehrere Dimensionen hat und sowohl für nationale als auch für internationale Akteure offen ist. Innerstaatlicher Druck kann sowohl von der Zivilgesellschaft als auch von der Regierung oder dem Militär ausgehen. Dies kann zu Änderungen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften führen, um die Feststellung von Verstößen gegen das Völkerrecht zu verhindern. Er kann auch dazu führen, dass nicht nur mit nichtstaatlichen Akteuren gestritten wird, sondern eine Angleichung der Interessen erfolgt. In den USA zielt diese Angleichung auf eine normative Auseinandersetzung mit dem IStGH ab, mit dem Ziel, den Ausnahmestatus der USA zu konkretisieren.

In diesem Zusammenhang stützt sich der Exzeptionalismus im Zusammenhang mit internationalen Verbrechen häufig auf zwei Flexibilitätsbereiche im Zulässigkeitssystem des IStGH. Erstens kann die Vermeidung der Rechenschaftspflicht aus der Verschleierung der Komplementarität resultieren: Durch die Einleitung ernsthafter und umfassender innerstaatlicher Ermittlungen, die jedoch von vornherein oberflächlich sind und nicht zu einer ernsthaften Wahrheitsfindung führen sollen. Zweitens versuchen westliche Staaten, die Schwellenwerte für die Schwere der Tat auszunutzen, indem sie die Schwere der Vorwürfe herunterspielen. Dies geschieht entweder durch Abwandlung des *tu quoque*-Arguments, um auf die vergleichbare Schwere von Handlungen anderer Konfliktparteien hinzuweisen, oder durch Unterdrückung relevanter Informationen, die das wahre Ausmaß und die Schwere westlicher Handlungen offenbaren würden. Beide Verharmlosungstaktiken stehen auch nicht-westlichen Staaten und nicht-staatlichen Konfliktparteien zur Verfügung (und werden von ihnen praktiziert), aber auch Staaten mit robusteren Rechtssystemen könnten beginnen, ihre Bemühungen um Komplementarität zu verstärken, um die auf Volumen basierende, bürokratische Negierung der

internationalen Gerichtsbarkeit zu erreichen, die die USA und das Vereinigte Königreich vorgemacht haben.

Letztendlich hängt der Erfolg oder die Angemessenheit dieser Umgehungsmethoden jedoch zum Teil von der Duldung und Auslegung innerstaatlicher Verfahren durch internationale Akteure wie den OTP ab. Unabhängig davon, ob der IStGH gegenüber nichtwestlichen Staaten, die sich an ähnlichen Projekten beteiligen, ebenso tolerant ist, sieht er sich einer ernsthaften Legitimitätsbedrohung gegenüber: Entweder wird er seine stillschweigende Akzeptanz von doppel-Standards im internationalen Recht unter Beweis stellen, oder er wird beschuldigt werden, die Opfer von Gräueltaten nicht zu schützen.

Der mächtige westliche Staat, der im Völkerrecht eine Ausnahme darstellt (oder sogar von Teilen des Völkerrechts ausgenommen ist), ist keine feste Kategorie, sondern eine, die sich weiterentwickelt. Diese fortlaufende Entwicklung bedeutet, dass der Exzeptionalismus an verschiedenen Orten sowohl verfolgt als auch in Frage gestellt werden kann. Dies wiederum legt nahe, dass mächtige Staaten zwar unverhältnismäßig stark von den Vorteilen des Exzeptionalismus profitieren, andere Staaten jedoch einige der gleichen Taktiken anwenden können, um ähnliche Vorteile zu erzielen. In Bezug auf den IStGH haben sich nichtwestliche Staaten traditionell auf direktere Formen der Behinderung verlassen, einschließlich der Verweigerung der Zusammenarbeit und der Bedrohung von IStGH-Beamten. Auch die Beeinflussung von Zeugen scheint problematisch zu sein. Zwar wurde nur in zwei IStGH–Fällen der Vorwurf der Beeinflussung erhoben, doch wurden in vielen anderen Fällen glaubwürdige Behauptungen der Beeinflussung aufgestellt, die ein gewisses Maß an Koordination erfordern, das auf plausible Weise von Staaten oder Konfliktparteien ausgehen könnte.

Interessanterweise haben einige Versuche, nichtwestliche Staaten von der Anwendung des Römischen Statuts auszunehmen, die Form von kollektiven Bemühungen angenommen, sich auf rechtliche Argumente zu stützen. Die wiederholte Nichtverhaftung von Omar al-Bashir durch mehrere Vertragsstaaten war Teil einer größeren Debatte über Immunitäten, nichtstaatliche Parteien und die Befugnisse des Sicherheitsrats (der selbst ein Brutkasten für "außergewöhnliche" Staaten ist). Auch der Versuch, die Ermittlungen gegen den Sudan auszusetzen, ging auf einen Antrag der Afrikanischen Union an den Sicherheitsrat zurück, gemäß Artikel 16 des Römischen Statuts tätig zu werden. Auch wenn diesen Ansätzen vielleicht einige der Hintergedanken fehlen, die in anderen oben beschriebenen Strategien zu finden sind, ist es doch bezeichnend, dass sie sich auf eine kollektive rechtliche Argumentation stützen und nicht auf die individualisierten Ansätze der USA, des Vereinigten Königreichs und Kanadas. Dies deutet darauf hin, dass einige Staaten erkannt haben, dass sie nicht über den erforderlichen Status oder die Ressourcen verfügen, um allein zu handeln.

Insgesamt deutet diese Nachschau darauf hin, dass der westliche Exzeptionalismus möglicherweise nicht in der Nichtanwendbarkeit des Völkerrechts liegt, sondern in der konsequenten Inanspruchnahme der Nichtanwendbarkeit oder der geringeren Belastungen. Ein versteckter Preis des Krieges gegen den Terror könnte daher sein, dass internationale Normen und Institutionen, die westliche Staaten ansonsten fördern, sowohl durch die direkten Praktiken dieser Staaten als auch durch ihre Legitimation und die weitere Verbreitung von Umgehungstaktiken geschwächt werden.

Bei diesem Text handelt es sich um eine Übersetzung des Beitrags, Deconstructing (Western) Exceptionalism for International Crimes, durch Michael Borgers.

EMPFOHLENE ZITATION
Kiyani, Asad: Eine Dekonstruktion des (westlichen) Exzeptionalismus bei internationalen Verbrechen, Verfassungsblog, 05.10.2021, doi: 10.17176/20211007-134148-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20211007-134148-0.