
Frieden und Sicherheit

Schlaglicht

Internationaler Strafgerichtshof in schweren Wassern

In der von Gerechtigkeitssehnsucht als auch von Kritik geprägten Historie der Völkerstrafgerichtsbarkeit bildete die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) den gefeierten Höhepunkt. Nach mehr als zwölf Jahren getaner Arbeit stellt sich die Frage nach dem aktuellen Stand.

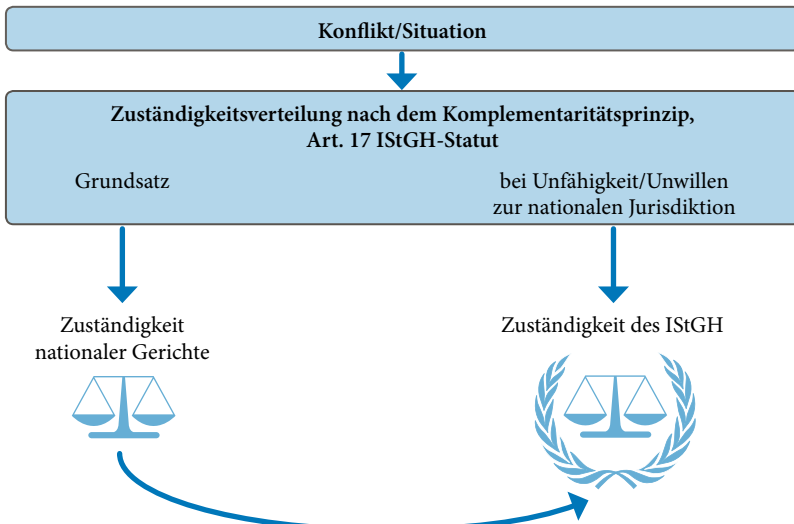
Bislang sind 122 Staaten dem IStGH-Statut beigetreten, der Gerichtshof hat in neun Situationen (konkretisiert in 21 Fällen) ermittelt und zwei Urteile (Thomas Lubanga, Germain Katanga) gefällt (Stand: November 2014). Von die-

sen Situationen wurden zwei durch den UN-Sicherheitsrat überwiesen (Sudan, Libyen), und zwei basieren auf der Initiative des Chefanklägers (sogenannte *proprio-motu*-Anklage) (Côte d'Ivoire, Kenia). Fünf Situationen wurden durch die betroffenen Staaten selbst in Form von sogenannten *self-referrals* überwiesen (Uganda, Demokratische Republik Kongo, Mali, zweimal Zentralafrikanische Republik).

Die Dominanz letzterer Art von Verfahrensaktivierung ist bemerkenswert, da dem Gericht nach dem IStGH-Statut

Abbildung 1: Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) agiert als *Court of last resort*

Komplementarität und *self-referrals*



Besonderheit: Verzicht auf nationale Zuständigkeit bei gleichzeitiger Überweisung der Situation an den IStGH (sog. *self-referrals*)

Quelle: eigene Darstellung

nur eine *ultima-ratio*-Zuständigkeit zukommt. Diese soll erst greifen, wenn die betroffenen Staaten selbst zur Ermittlung nicht willens oder fähig sind (sog. Komplementaritätsprinzip) [vgl. Abbildung 1].

Jenseits der bisherigen Praxis präsentiert sich die Stimmungslage aufgrund diverser rechtlicher und politischer Herausforderungen aber deutlich angespannter.

Spannungen und Kontroversen

Die bislang hitzigste Kontroverse um den Gerichtshof betrifft sein Verhältnis zur Afrikanischen Union (AU). Inhaltlich konzentriert sich der Disput auf den Vorwurf der Selektivität, das Problem der Immunität und die Abwägung zwischen Gerechtigkeit und Frieden.

Anlass für die Selektivitätskritik ist die Tatsache, dass alle anhängigen Situationen auf afrikanischem Territorium wurzeln [vgl. Abbildung 2]. Der Vorwurf trifft einen sensiblen Punkt. Ein Weltgerichtscharakter ist mit einem regional begrenzten Ermittlungsradius nicht vereinbar.

Im Grundsatz ist ein Gleichheitsproblem auch anzuerkennen. Es ist eine Folge der begrenzten Zuständigkeit des Gerichtshofs. Dieser kann gegen Staatsangehörige von Nichtvertragsstaaten (besonders prominent: USA, Russland, China und Indien) nur bei zwei Szenarien vorgehen: Entweder die Überweisung erfolgt durch den UN-Sicherheitsrat, oder der Täter begeht die Tat auf dem Territorium eines Vertragsstaates. Was die Überweisung durch den Sicherheitsrat betrifft, steht es jedenfalls nicht in der Macht des IstGH, die ungleichmäßige Praxis zu beeinflussen.

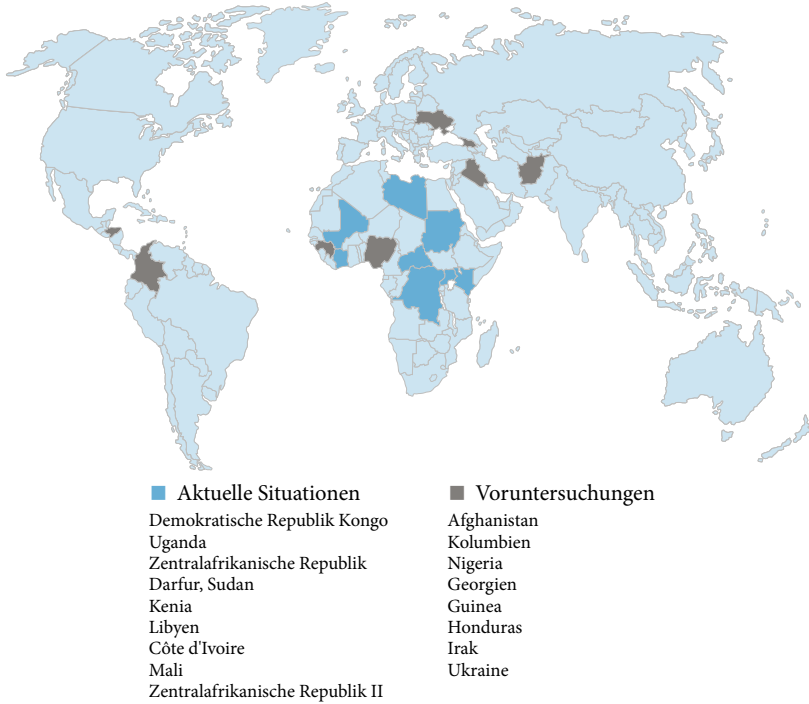
Dennoch greift die Selektivitätskritik im Ergebnis zu kurz: Erstens kann von einem generellen Unwillen, in Staaten außerhalb Afrikas zu ermitteln, nicht

gesprochen werden. Entsprechende Voruntersuchungen finden statt. In Kolumbien beobachtet der IstGH einen laufenden Friedensprozess. Über diesem schwebt in Anbetracht der »Stand-by-Zuständigkeit« des Gerichtshofs ein völkerstrafrechtliches Damoklesschwert. Der europäische Westen hat in der jüngsten Vergangenheit bereits mit der Einrichtung des Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien die Bereitschaft zur Strafverfolgung in einer klaren Situation dokumentiert.

Dieses Klarheitserfordernis führt zum zweiten Punkt: Der Vorwurf einer un-gerechten Afrikazentrierung ist teilweise schon aus Gründen der Effektivität un-angebracht. Der IstGH ist gezwungen, sich auf hinreichend eindeutige Situationen zu beschränken. Einige nicht-afrikanische Situationen lassen eine solche Klarheit vermissen. In der Situation Gaza ist beispielsweise die Staatlichkeitsfrage Palästinas problematisch, während bei der Frage, ob britische Soldaten Kriegsverbrechen auf irakischem Territorium begangen haben, die nach dem IstGH-Statut notwendige Schwere der Verbrechen angesichts der vergleichsweise geringen Zahl an Tötungen zweifelhaft ist (kritisch dazu Schabas 2013, S. 30 ff.). Verglichen mit den Situationen, denen sich der IstGH bisher tatsächlich gewidmet hat, ist mit Ausnahme von

Abbildung 2: Afrika im Fokus?

Die Situationen vor dem Internationalen Strafgerichtshof (Stand: Dezember 2014)



Quelle: http://www.icc-cpi.int/EN_Menus/icc/Pages/default.aspx, 3.12.2014

Kenia dagegen keine ernsthaft »umstritten«.

Unreflektiert wirkt die Kritik vor allem bei den durch *self-referrals* ausgelösten oder auf Anerkennung von Nichtvertragsstaaten (Côte d'Ivoire) basierenden Situationen. Es zeugt von wenig Konsequenz, dem Gerichtshof anzukreiden, er befasse sich nur mit afrikanischen Situationen, wenn man als Regierung den Ermittlungen zuvor zugestimmt hat. Vielmehr birgt das Phänomen *self-referral* die Gefahr, dass der ISTGH die Gestalt eines »Anti-Rebellen-Gerichtshofs« annimmt, weil mit

der »Eigenüberweisung« die stillschweigende Erwartung verbunden ist, dass gegen die Regierungsseite im jeweiligen Bürgerkrieg keine Ermittlungen aufgenommen werden (Kreß 2004, S. 946).

Schließlich hängt die Bewertung von der Perspektive ab. Während eine »regierungszentrische« Sicht den Gleichheitsmangel betont, mag aus Opfersicht im Vordergrund stehen, dass *überhaupt* Gerechtigkeit – wenn auch selektiver Art – gesucht wird. So haben afrikanische Nichtregierungsorganisationen gegen die Position der AU ausdrücklich Stellung bezogen.

Herausforderungen des Strafverfahrens

Auch das Prozessrecht stellt den IStGH wegen seines internationalen Kontextes vor große Herausforderungen. Viele Probleme sind neu oder bei ihrer Regelung unter dem Druck der Vertragsverhandlungen der Staaten zum Rom-Statut nicht ausreichend durchdacht worden. Zwei der größten Kritikpunkte sind dabei die Schwerfälligkeit und Dauer der Prozesse.

Ein spezielles Element, dem diese lange Verfahrensdauer zugeschrieben wird, ist das *confirmation hearing*, eine Anhörung, in der die Vorverfahrenskammer über die Ermittlungen des Anklägers urteilt. Die recht komplizierte Prozedur, die Verdächtige vor einem unnötigen und langen Hauptverfahren bewahren soll, nimmt unter Beteiligung der Verteidigung oft ein ganzes Jahr in Anspruch.

Ein weiterer Grund für die Länge der Verfahren besteht in der oft schwierigen Beweiserlangung vor Ort; vor allem dann, wenn die zu untersuchenden Konflikte noch andauern. Für effektive Ermittlungen arbeitet die Anklage deshalb mit Mittelsmännern, den *intermediaries*, die durch ihr lokales Wissen etwa den Kontakt mit Zeugen leichter herstellen können und Opferbeteiligungen fördern. Diese Arbeitsweise ist allerdings

anfällig für Missbrauch und hätte das Verfahren im Fall Lubanga fast zum Scheitern gebracht, da einigen *intermediaries* Bedrohung und Bestechung der Zeugen vorgeworfen wurde.

Die erwähnte Opferbeteiligung führt zu weiteren Problemen. Um Opfern angeklagter Verbrechen eine Stimme zu geben, können sie als unabhängige Akteure am Verfahren teilnehmen. Welche Rechte sie haben sollen und wie der Prozess trotz der Beteiligung einer solchen Menge von Menschen fruchtbar bleiben kann, ist dabei nur eine von vielen Schwierigkeiten – der IStGH urteilt schließlich über Massenverbrechen mit einer teils großen Anzahl von Opfern (Van den Wyngaert 2012, S. 477) [vgl. Abbildung 3]. Wer überhaupt »Opfer« ist, wurde dabei in den ersten Verfahren einzeln geprüft. Doch beschränkte das Gericht im Kenia-Verfahren aus Effektivitätsgründen erstmals die individualisierte Zulassung.

Ersichtlich befindet sich die internationale Strafgerichtsbarkeit in einem Entwicklungsprozess, der wohl noch längere Zeit anhalten wird, aber auch deutlich zeigt: Die Lösungsansätze wachsen stetig mit der Erfahrung des Gerichts.

Im Brennglas

Eine der größten Herausforderungen des IStGH ist die Verfolgung von amtierenden Staatsoberhäuptern, da sich in diesem Zusammenhang eine ganze Bandbreite an rechtlichen und politischen Problemen ergibt.

Ein Musterbeispiel ist der Fall des sudanesischen Staatsoberhauptes Omar al-Bashir, der besonders deutlich zeigt, wie abhängig der IStGH mangels eigenen Durchsetzungorgans von der Kooperation der Staaten ist. Die AU beharrte

Abbildung 3: Große Herausforderungen bei der Beteiligung von Opfern von Massenverbrechen im Prozess

Beteiligung von Opfern vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH)
(Stand: November 2014)

Anzahl der formell anerkannten Opfer in den Situationen vor dem IStGH

Zentralafrikanische Republik	Demokratische Republik Kongo	Kenia	Darfur, Sudan	Côte d'Ivoire	Uganda	Libyen
5229	1745	1353	208	668	41	0

Arten der Reparationen

Kollektive Reparationen

Das Gericht fördert allgemeine Projekte, die der Gesellschaft als Ganzes zugute kommen
(Tendenz des Gerichts im Lubanga-Urteil)



Individuelle Reparationen

Das Gericht spricht einem Individuum eine bestimmte Geldsumme zu
(Hoffnung der Mehrzahl der Opfer)



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Case Information Sheets des IStGH (http://www.icc-pi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/cases/Pages/cases%20index.aspx, 28.11.2014)

auf einer Immunität Bashirs und sperrte sich so gegen die Strafverfolgung. Obwohl sie dazu verpflichtet gewesen wären, weigerten sich die IStGH-Mitgliedstaaten Tschad, Kenia und Malawi daher, Bashir bei Betreten ihres Staatsgebietes festzunehmen. Ob dieser Untätigkeit blieb dem Gerichtshof nur, den Sicherheitsrat zu befassen, der jedoch in keinem der Fälle handfeste Maßnahmen ergriff (Magliveras/Naldi 2013, S. 426 f.). Eindrucksvoll kritisierte die Chefanklägerin explizit diese mangelnde Unterstützung im Dezember 2014 vor dem Sicherheitsrat. Bis heute ist Bashir auf freiem Fuße.

Im Fall des Vertragsstaates Kenia stand mit Präsident Uhuru Kenyatta ebenfalls ein Staatsoberhaupt vor Gericht. Das Verfahren wurde auf Betreiben des Anklägers gegen den Widerstand Kenias eingeleitet und teilweise so überhastet vorangetrieben, dass An-

klagepunkte wegen mangelnder Beweise wieder fallengelassen werden mussten. Eine zusätzliche Schwierigkeit ergab sich, da Kenyatta nachträglich demokratisch in sein Amt gewählt worden war: Dem IStGH wurde die Behinderung der Regierungsarbeit vorgeworfen und vor dem UN-Sicherheitsrat die Aussetzung des Verfahrens beantragt. Das Gericht reagierte auf die Vorwürfe von Seiten Kenias im Januar 2014 und erlaubte die zeitweise Abwesenheit der Angeklagten während des Verfahrens, das im Dezember 2014 eingestellt wurde.

Im Fall Libyens wurde das Verfahren gegen das Staatsoberhaupt Muammar al-Gaddafi nach dessen Tod eingestellt, während das Verfahren gegen seinen Sohn Saif al-Islam noch läuft. Wegen des hohen politischen Drucks ergingen die Haftbefehle nach einer extrem kurzen Ermittlungszeit von knapp drei Monaten, und der Vorwurf liegt nah, dass der

ISTGH sich als politisches Druckmittel für den Sturz eines vom UN-Sicherheitsrat als Friedensstörer eingestuften Regimes gebrauchen ließ (Knoops 2012, S. 80f.). Zudem verweigert der Gerichtshof Libyens die Verfolgung der vergangenen Verbrechen auf nationaler Ebene. Verschiedene Kammern erklärten, die libyschen Institutionen seien eines solchen Verfahrens nicht fähig. Sicherlich ist das Risiko groß, dass ein Prozess von Gaddafis Gegnern dominiert und damit alles andere als fair ablaufen würde. Gegen den Willen Libyens liegt die Zuständigkeit für die Verfolgung deshalb beim ISTGH, obwohl das vom Bürgerkrieg gebeutelte Land daran arbeitet, Rechtsstaatlichkeit und Neutralität auch bei der Aburteilung schwierigster Fälle in naher Zukunft garantieren zu können. Hätte die internationale Strafverfolgung nicht zurückstehen und auf die Stabilisierung des Landes warten müssen?

Ausblick

Vielzahl und Komplexität der Herausforderungen, denen der ISTGH gegenübersteht, sind beeindruckend. Insbesondere der Verlust der politischen Unterstützung Afrikas wäre besorgniserregend. Auch wenn dem ISTGH in dieser Sache nur sehr bedingt etwas vorzuwerfen ist, wäre es zu begrüßen, wenn das Gericht den Spielraum, den es hat, zum Glätten der Wogen nutzt. Ein offener Diskurs mit den afrikanischen Staaten im Rahmen einer aufrichtigen und intensiven Auseinandersetzung mit den Vorwürfen wäre ein Ansatz. Das Fehlen von (politisch bedingter) Zurückhaltung bei

Neben den Fällen Sudan und Libyen hat sich der Sicherheitsrat auch mit dem Fall Syriens befasst. Die zur Abstimmung gestellten Resolutionen scheiterten aber jeweils an dem Veto Russlands und Chinas, die das Assad-Regime unterstützen. Auf den ISTGH überträgt sich damit eine Handlungsunfähigkeit, die in der Funktionsweise des Sicherheitsrats angelegt ist (Lomeli 2014, S. 114). Die Antwort auf die Frage »Warum Libyen und nicht Syrien?« bleibt im Hinblick auf die Strafverfolgung deshalb wenig rechtlich und schmerzlich politisch: Ohne den Konsens der Vetomächte für eine Überweisung durch den Sicherheitsrat wird eine Strafverfolgung Bashar al-Assads und anderer mutmaßlicher syrischer Bürgerkriegsverbrecher vor dem ISTGH nicht stattfinden können.

Untersuchungen in nicht-afrikanischen Staaten ist sogar essenziell. Doch scheint der ISTGH sich in diesen Punkten auf einem fruchtbaren Weg zu befinden.

Bei aller Betonung der Probleme und der Notwendigkeit von Anpassungen ist ein Abgesang auf den ISTGH unangebracht. Für eine solch junge Institution, die zudem inmitten von weltpolitischen Irrungen und Wirrungen einen ruhenden Gerechtigkeitspol bilden soll, sind zu überwindende Hürden der Normalfall. Sowohl die Arbeit des ISTGH als auch deren Bewertung sind deshalb mit Geduld anzugehen.

Literatur

- Knoops, Geert-Jan 2012: Prosecuting the Gaddafi's: Swift or political justice?, in: Amsterdam Law Forum, Jg. 4/1, S. 78–92.
- Kreß, Claus 2004: »Self-referrals« and »Waivers of complementarity«: Some considerations in law and policy, in: Journal of International Criminal Justice, Jg. 2/4, S. 944–948.
- Lomeli, Maria C. 2014: »Never again« again and again: The International Criminal Court's inability to deter mass atrocities and the Security Council's failure to act, in: Arizona Journal of International and Comparative Law, Jg. 31/1, S. 81–123.
- Magliveras, Konstantinos D./Gino J. Naldi 2013: The International Criminal Court's involvement with Africa: Evaluation of a fractious relationship, in: Nordic Journal of International Law, Jg. 82/3, S. 417–446.
- Schabas, William A. 2013, Kein Frieden ohne Gerechtigkeit? Die Rolle der internationalen Strafjustiz, Hamburg.
- Van den Wyngaert, Christine 2012: Victims before International Criminal Courts: Some views and concerns of an ICC trial judge, in: Case Western Reserve Journal of International Law, Jg. 44/1&2, S. 475–496.
- Wenke Brückner,
Angar Verma