

Der Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien

Mehr Errungenschaften als Versäumnisse

Leonie von Braun



Leonie von Braun, geb. 1978, hat Jura studiert und ihre Promotion im Völkerstrafrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin abgeschlossen. Sie ist darüber hinaus seit November 2006 Sprecherin der Sektionskoordinationsgruppe gegen Straflosigkeit von Amnesty International.

Wenn das Jugoslawien-Tribunal in zwei Jahren seine Arbeit einstellt, kann man ihm zugute halten, mehr als 100 Kriegsverbrecher zur Verantwortung gezogen zu haben. Seine Rechtsprechung hatte unschätzbaren Einfluss auf die Entwicklung des internationalen Strafrechts. Trotz dieser Erfolge gelang es dem Gerichtshof nicht, alle Hauptkriegsverbrecher zu fassen und zur Aussöhnung der verfeindeten Volksgruppen beizutragen. Doch die in Bosnien eingerichtete Sonderkammer für Kriegsverbrechen könnten diese Versäumnisse nachholen.

Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY) wurde im niederländischen Den Haag im Jahr 1994 inmitten eines gewaltsamen Konflikts errichtet. Er war der erste internationale Strafgerichtshof seit dem im Jahr 1945 geschaffenen Internationalen Militärgerichtshof von Nürnberg.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verlieh dem *Ad-hoc*-Gerichtshof¹ ein weitreichendes Mandat: Er sollte zum einen die seit dem 1. Januar 1991 während des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien begangenen Völkerrechtsverbrechen strafrechtlich verfolgen, aufklären und ahnden. Zum anderen aber sollte er auch zur nationalen Versöhnung, zur künftigen Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen dieses gewaltigen Ausmaßes und nicht zuletzt zum Weltfrieden beitragen. Zahlreiche Prozesse wurden gegen hochrangige Mitglieder aller früheren Konfliktparteien geführt, wobei mit der Anklage und Auslieferung Präsident Slobodan Milosevic auch erstmals die Beteiligung eines früheren Staatschefs an Völkerrechtsverbrechen Gegenstand eines internationalen Strafverfahrens wurde. Obwohl diesem als auch weiteren Prozessen in Den Haag politische und rechtliche Hürden im Weg standen, hat dieses Strafgericht zweifellos wie kein anderes den Willen der internationalen Staatengemeinschaft, gegen das Morden und das Foltern in der Welt vorzugehen, bekräftigt und umgesetzt.

Angesichts zahlreicher gegenwärtiger Konfliktherde in der Welt, in denen in brutaler Weise gegen die Zivilbevölkerung vorgegangen wird, stellt sich die Frage, was sich aus der Arbeit des ICTY für Lehren ziehen lassen, um in Zukunft noch effektiver auf Völkerrechtsverbrechen reagieren und die Täter einer gerechten Strafe zuführen zu können. Im vorliegenden Beitrag soll versucht werden, eine Bilanz der Arbeit des ICTY zu ziehen. Dabei soll insbesondere seine Wirkung in den Staaten, deren Konflikte er aufarbeiten soll, beleuchtet werden.

Geschichte des ICTY

Am 22. Februar 1993 beschloss der UN-Sicherheitsrat die Gründung des ICTY und beauftragte den UN-Generalsekretär, einen Bericht zur Struktur und Rechtsform des neuen Gerichtshofs vorzulegen.² Diesen Bericht³ nahm der Sicherheitsrat drei Monate später mit Resolution 827 am 25. Mai 1993 an und legte die Modalitäten fest. Demzufolge wurde der ICTY als Nebenorgan des Sicherheitsrats gemäß Art. 29 der Charta der Vereinten Nationen auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta gegründet.⁴ Obwohl das Strafgericht zunächst für unbestimmte Zeit eingerichtet wurde, beschloss der Sicherheitsrat später im Rahmen der Abschlussstrategie (completion strategy), dass die Ermittlungen bis Ende 2004, die Hauptverfahren bis Ende 2008 und die Berufungsverfahren im Jahr 2010 abgeschlossen werden sollen.⁵ Infolgedessen konzentrierte sich das Strafgericht nur noch auf die Haupttäter und gab alle anderen Verfahren an die nationale Justiz in Kroatien und Bosnien ab. Als Nachfolgeinstitution wurde im Jahr 2004 in Bosnien-Herzegowina eine Sonderstrafkammer errichtet, die als Teil des obersten Gerichtshofs von Bosnien Völkerrechtsverbrechen ahndet.

Insgesamt erhob der ICTY gegen 161 Personen Anklage wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder Völkermord. In 51 Fällen wurden Verurteilungen ausgesprochen, die oftmals hohe Haftstrafen umfassten. Fünf Personen wurden in erster oder zweiter Instanz freigesprochen. In 36 Fällen wurden Anklageschriften zurückgenommen oder die Angeklagten starben vor Prozessbeginn. Gegenwärtig finden zehn Verfahren vor der Berufungskammer (Appeals Chamber) und 23 vor der Verfahrenskammer (Trial Chamber) statt. Zwölf Personen warten noch auf die Eröffnung des Hauptverfahrens.⁶

Die Gerichtsverfahren begannen zunächst etwas zögerlich im Jahr 1995 mit dem Prozess gegen Dusko Tadic, einem serbischen Politiker, der an Verbrechen in der Region Prijedor beteiligt war.⁷ Nach erster Kritik, es fehle an einer strategischen Herangehensweise, konzentrierte sich die Anklage auf die Haupttäter, vor allem Slobodan Milosevic, Radovan Karadzic und Ratko Mladic.⁸ Unermüdlich mahnte Chefanklägerin Carla Del Ponte die Dringlichkeit der Auslieferung dieser Täter an, doch bis heute – mit Ausnahme von Milosevic – ohne Erfolg. In anderen Fällen, wie zum Beispiel bei Ante Gotovina, fruchtete ihre Beharrlichkeit im Zusammenwirken mit dem verstärkten Druck der Europäischen Union auf den zukünftigen Bei-

trittskandidaten Kroatien. Der in Aussicht gestellte Beitritt Serbiens scheint ebenfalls Einfluss auf die nationale Aufarbeitung der Völkerrechtsverbrechen zu haben. So wurden am 12. April 2007 erstmals vier Mitglieder der serbischen paramilitärischen Einheit ›Scorpionse‹ wegen ihrer Beteiligung am Völkermord von Srebrenica⁹ zu langen Haftstrafen verurteilt. Sollten jedoch Mladic und Karadzic einem Prozess in Den Haag entgehen, bevor das Strafgericht seine Arbeit beenden muss, würde dies dem ICTY als Makel anhaften und seine Arbeit als unvollständig erscheinen lassen. Hier ist die Staatengemeinschaft angehalten, den Druck auf Serbien zu verstärken, um eine Auslieferung noch zu ermöglichen, bevor das Gericht seine Arbeit beendet.

Errungenschaften des ICTY

Aufklärung und Ahndung der Verbrechen

In zahlreichen Verhandlungen arbeitete das Tribunal die grauenhaften Verbrechen des Krieges im ehemaligen Jugoslawien auf, so dass durch die Urteile die politischen Intentionen und die gesellschaftliche Gewaltdynamik, durch die es zu den Verbrechen gegen Zivilbevölkerung und Kriegsgefangene kam, öffentlich gemacht werden konnten. Bereits in seinem ersten Urteil erörterte das Strafgericht die historische Dimension des Konflikts bis in die Zeit der osmanischen Herrschaft, um die Zusammensetzung der Bevölkerung und ihre unterschiedlichen Kulturen zu verstehen.¹⁰ Die Gründung und der Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien bildeten den historischen Hintergrund, dem sich das Tribunal widmete. Das Verhältnis von Macht- und Kontrollstrukturen und die Rolle staatlicher Institutionen bei der Planung und Ausführung des Krieges wurden nachvollzogen. Auch konnten so die Handlungen der jeweiligen Angeklagten, die wichtige Positionen in militärischen und staatlichen Institutionen zum Zeitpunkt des Krieges bekleideten, eingeordnet und bewertet werden. Um die Schuld des Einzelnen klären zu können, musste zunächst verstanden werden, wer, wann, wo, welche Entscheidungen getroffen hat. Um sich ein umfassendes Bild machen zu können, zog das Tribunal Historiker, Soziologen und Militärbeobachter zu Rate.

Das Gericht erarbeitete sich die Kommandostrukturen innerhalb der Jugoslawischen Volksarmee und der Armee der bosnischen Serben sowie deren Verhältnis zu paramilitärischen Einheiten, die zusammen die ethnischen Säuberungen ausführten. Die Rückkopplung dieser Beziehungen zum Regime von Milosevic war von entscheidender Bedeutung, da die Befehlshaber nur in seltenen Fällen schriftliche Beweise ihrer Anordnungen von Kriegsverbrechen hinterließen. Überwiegend musste auf den Zeugenbeweis als einziges Mittel zurückgegriffen werden, der sich

oftmals in persönlichen Einschätzungen hinsichtlich der Position des Angeklagten oder dessen Beteiligung an bestimmten Verbrechen erschöpfte. Auch wenn das Tribunal sicherlich nicht alle Aspekte dieses Krieges aufarbeiten konnte, so hat es doch einen überwiegenden Teil bewältigen können und durch seine Rechtsprechung eine materialhaltige Grundlage für die Geschichtsschreibung hinterlassen. Das Gericht deckte auf, dass hinter den Verbrechen ein von langer Hand geplanter Vernichtungsfeldzug mit dem Ziel der Gründung eines serbischen Großreichs stand, der mit gezielter Propaganda vorangetrieben wurde und auch nicht vor den grausamsten Verbrechen wie dem Völkermord in Srebrenica oder den Massenvergewaltigungen bosnischer Frauen zurückschreckte. Es zeigte jedoch auch, dass von Seiten der ›Angegriffenen‹ wie etwa einiger Militärs in Kroatien ebenfalls Gewalttaten angeordnet und begangen wurden.

Stärkung des Völkerstrafrechts

Der ICTY hat mit seiner Rechtsprechung maßgeblich dazu beigetragen, dass sich das Völkerstrafrecht fortentwickelte. Die Straftatbestände des Völkerstrafrechts wurden erstmals umfassend im Statut festgeschrieben und durch seine Rechtsprechung konkre-

Sollten Mladic und Karadzic einem Prozess in Den Haag entgehen, bevor das Strafgericht seine Arbeit beenden muss, würde dies dem ICTY als Makel anhaften und seine Arbeit als unvollständig erscheinen lassen.

¹ Der Begriff *Ad-hoc*-Gerichtshof bezieht sich zum einen auf die Gründungsart der Tribunale, zum anderen auf die zeitliche und territoriale Begrenzung ihrer Mandate. Der ICTY wurde quasi »aus dem Nichts« erschaffen und ist hinsichtlich seiner Zuständigkeit auf den Kriegsschauplatz des ehemaligen Jugoslawiens begrenzt.

² UN-Dok. S/RES/808/1993 v. 22.2.1993.

³ Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of the Security Council Resolution 808 (1993), UN Doc. S/25704 v. 3.5.1993 und UN Doc. S/25704/Add.1 v. 19.5.1993 (Finanzierung).

⁴ Diese Vorgehensweise ist auf Kritik gestoßen, da die Kompetenz des Sicherheitsrates, ein Gericht zu gründen, nicht in der Charta festgeschrieben ist. Sie wurde jedoch von dem überwiegenden Teil der Völkerrechtslehre aus Kapitel VII hergeleitet und akzeptiert. Vgl. etwa Karl Josef Partsch, Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer. Zur Entstehung des besonderen internationalen Strafgerichts für Jugoslawien, Vereinte Nationen (VN), 1/1994, S. 11–18 sowie Karin Oellers-Frahm, Die Einsetzung des ›Internationalen Tribunals über Kriegsverbrechen im ehem. Jugoslawien‹ durch den Sicherheitsrat, in: Ulrich Beyerlin et al. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin, 1995, S. 739ff.

⁵ Siehe UN-Dok. S/RES/1503 v. 28.8.2003; UN-Dok. S/RES/1534 v. 26.3.2004; Human Rights Watch, UN: Support Tribunals in Final Stretch, 29.6.2004.

⁶ Siehe Homepage des ICTY: <http://www.un.org/icty>

⁷ Das rechtskräftige Urteil der Berufungsinstanz siehe <http://www.un.org/icty/tadic/appeal/judgement/index.htm>

⁸ Die Anklagen siehe <http://www.un.org/icty/cases-e/index-e.htm>

⁹ Vgl. den Kommentar von Karin Oellers-Frahm zum Srebrenica-Urteil des Internationalen Gerichtshofs, S. 163ff. in diesem Heft.

¹⁰ The Prosecutor v. Dusko Tadic, Trial Chamber Judgement, 7.5.1997, <http://www.un.org/icty/tadic/trialc2/judgement/tad-ts70507JT2-e.pdf>

Die Rechtsprechung des ICTY kann als zentraler Beitrag zur Verbreitung und Festigung des Völkerstrafrechts angesehen werden.

tisiert.¹¹ Darüber hinaus wurden durch die Anwendung dieser Straftatbestände Unrecht anerkannt und die Menschenrechte von Frauen und Kindern gestärkt.¹² Die Weiterentwicklung des Völkerstrafrechts durch den ICTY und sein Schwestergericht in Tansania, dem Internationalen Gerichtshof für Ruanda (ICTR), ist mit der Pionierleistung des Nürnberger Militärgerichtshofs nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbar.

Die Rechtsprechung des ICTY wird auch von anderen Strafgerichten anerkannt und angewendet.¹³ Internationale Spruchkörper wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ziehen seine Rechtsprechung heran, wenn es um völkerstrafrechtliche Fragen geht.¹⁴ Auf die Rechtsprechung nationaler Gerichte ist ebenfalls ein Einfluss zu beobachten.¹⁵ So berief sich das deutsche Bundesverfassungsgericht auf die Rechtsprechung des ICTY zum subjektiven Tatbestand des Völkermords.¹⁶ Darüber hinaus führte die mediale Übertragung seiner Prozesse und Urteile dazu, dass alle Welt von den Verbrechen der Täter im Bosnien-Konflikt erfuhr. Die Rechtsprechung des ICTY kann daher als zentraler Beitrag zur Verbreitung und Festigung des Völkerstrafrechts angesehen werden.

Handlungsfähigkeit durch Kooperationspflicht und Unabhängigkeit

Der ICTY konnte eine beträchtliche Anzahl von Tätern, die führende Positionen inne und einen erheblichen Anteil an den Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien hatten, vor Gericht stellen und rechtskräftig verurteilen. Hierbei half stets die vertikale Kooperationspflicht der Staaten nach Kapitel VII UN-Charta. Beide internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe können in jedem Staat Ermittlungen durchführen, ihre Haftbefehle müssen überall befolgt werden und ihre Auslieferungsersuche haben Priorität. Das Tribunal hat Vorrang vor jeder nationalen Gerichtsbarkeit und kann jedes beliebige Verfahren vor einem nationalen Gericht an sich ziehen.¹⁷ Diese Kooperationspflicht hat dazu geführt, dass zahlreiche Staaten in den Strafverfolgungsprozess einbezogen wurden und sich an der Suche und Auslieferung von Verdächtigen beteiligten.¹⁸ Im ehemaligen Jugoslawien behielten frühere Täter und Tätergruppen nach Beendigung der Gewalttätigkeiten weiterhin politischen Einfluss und mussten – wie im Fall des Friedensvertrags von Dayton – sogar in die Friedensverhandlungen eingebunden werden. Daher kann als wesentlicher Vorteil internationaler Strafgerichte angesehen werden, dass diese die Macht haben, politisch einflussreiche Täter aus dem nationalen Kontext herauszulösen.

Die Internationalisierung der Strafverfolgung ist eine Folge der generellen ›Strafverfolgungsmüdigkeit‹ nationaler Justizsysteme, wenn es um die Aufarbeitung von Völkerrechtsverbrechen geht. Da diese von Vertretern des Staates oder mit deren Wissen oder

von Mitgliedern mächtiger gesellschaftlicher Gruppierungen verübt werden, bleiben Regierende und die nationale Gerichtsbarkeit tendenziell untätig, da sie entweder selbst in die Geschehnisse verstrickt sind oder Repressalien befürchten. Das nötige Durchsetzungsvermögen erhofft man sich von der internationalen Strafgerichtsbarkeit, die keinen nationalen, politischen Einflüssen unterliegt und unparteiisch Recht sprechen kann.¹⁹ Zudem bringen internationale Richter und Staatsanwälte die notwendigen Qualifikationen mit, denn sie wurden in funktionierenden Rechtssystemen ausgebildet und haben in der Regel Erfahrung mit komplexen Strafverfahren.

Diese Erwägungen wurden bei der Konzipierung der internationalen Strafgerichtshöfe berücksichtigt. Obwohl der UN-Generalsekretär bei der Gründung des ICTY und ICTR das parallele Tätigwerden der nationalen Strafgerichte nicht ausschloss, sondern ermutigte²⁰ und die Statute beider Tribunale die Zuständigkeit nationaler Justizbehörden anerkennen,²¹

11 Human Rights Watch hat eine umfassende Übersicht der Rechtsprechung des ICTY verfasst: Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity: A Topical Digest of the Case Law of the International Tribunal for the Former Yugoslavia, Juli 2006, <http://www.hrw.org/reports/2006/icty0706/>

12 Vgl. hierzu auch zur Bewertung der Vergewaltigung als Völkermord, The Prosecutor v. Akayesu, ICTR-Urteil v. 2.9.1999, Abs. 688.

13 Die Anklagebehörde des im Jahr 2002 eingerichteten Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) bezieht sich bei der Entwicklung ihres internen Kommentars (Elements Project) neben anderen Rechtsquellen, wie den Genfer Konventionen oder der Völkermordkonvention, auf die Rechtsprechung der internationalen *Ad-hoc*-Tribunale. Die internationalisierten Strafgerichte in Osttimor, Sierra Leone und Bosnien wenden die Rechtsprechung der beiden Tribunale im Rahmen ihres Rechts ebenfalls an.

14 K.-H. W. v. Germany, EGMR-Urteil v. 22.3.2001, Abs. 78–79.

15 Vgl. J. B. Attanasio, Rapporteur's Overview and Conclusions: Of Sovereignty, Globalization, and Courts, in: Thomas Franck/Gregory H. Fox (Eds.), International Law Decisions in National Courts, New York 1996, S. 373ff., hier S. 383. Diese Studie betont vor allem die bedeutende Rolle, die nationale und internationale Gerichte bei der Überwachung und Umsetzung des Völkerrechts spielen. Zur Beeinflussung nationaler Gerichte durch den EGMR siehe Anne-Marie Slaughter, A New World Order, Princeton/Oxford 2004, S. 79ff.

16 Siehe zur Auslegung des Völkermordtatbestands im Lichte der Rechtsprechung des ICTY und ICTR gemäß §220a StGB a. F., BVerfGE v. 12.12.2000 (BvR 1290/99), in: Neue Juristische Wochenschrift, 2001, S. 1848ff, hier S. 1851.

17 Art. 9 (2) ICTY-Statut, Art. 8 (2) ICTR-Statut.

18 Vgl. Payam Akhavan, Beyond Impunity: Can International Justice Prevent Future Atrocities?, American Journal of International Law (AJIL), 95. Jg., 1/2001, S. 23.

19 Vgl. Antonio Cassese, Reflections on International Criminal Justice, Modern Law Review, 61. Jg., Januar 1996, S. 7.

20 Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 64.

21 Art. 9 ICTY-Statut, Art. 8 ICTR-Statut.

Die Internationalisierung der Strafverfolgung ist eine Folge der generellen ›Strafverfolgungsmüdigkeit‹ nationaler Justizsysteme.

besteht das übergeordnete Recht der internationalen Instanz, Verfahren von nationalen Gerichten zu übernehmen.²² Der Hauptgrund für diese vertikale Zuständigkeitsstruktur ist, dass die nationalen Rechtssysteme der Staaten des ehemaligen Jugoslawiens und Ruandas als nicht in der Lage angesehen wurden, Verfahren fair und effektiv durchzuführen.²³

Versäumnisse des ICTY und der internationalen Gemeinschaft

Trotz der vielfältigen Vorteile und Errungenschaften des ICTY wird dessen Arbeit von erheblichen Schwierigkeiten begleitet.²⁴

Allgemeine Kritik an internationalen Strafgerichten

Es gibt Stimmen, die eine Übernahme der Strafverfolgung durch die internationale Gemeinschaft in Form der internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe prinzipiell ablehnen.²⁵ Der Kritik zufolge habe die internationale Staatengemeinschaft durch die Gründung der Strafgerichtshöfe eine Verantwortung übernommen, die nicht ihr, sondern den jeweiligen Tatortstaaten obliege. Es wird behauptet, die beiden Strafgerichtshöfe seien Teil einer überhasteten Wiedergutmachung der Staatengemeinschaft, die zuvor eine Verhinderung der Gräueltaten versäumt habe.²⁶ Dagegen ist freilich einzuwenden, dass die nicht erfolgte Verhinderung der Verbrechen durch die diplomatischen und militärischen Bemühungen der Staatengemeinschaft nicht dazu führen darf, dass keine Strafverfolgung stattfindet. Überträgt man die gleiche Argumentation auf die nationale Ebene, müsste man davon absehen, einen Mord zu bestrafen, weil die Polizei es versäumte, diesen zu verhindern.

In einem weiteren Kritikpunkt wird ›Siegerjustiz‹ unterstellt. Da die beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe vom Sicherheitsrat geschaffen worden seien und von den ›Siegern‹ des bewaffneten Konflikts finanziert würden, seien die Verfahren »eine Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln«.²⁷ Es wird kritisiert, dass zwar ein Verfahren gegen Milosevic eröffnet wurde, nicht jedoch gegen einzelne Befehlshaber der NATO wegen möglicher Kriegsverbrechen während der Bombardierungen Serbiens und Kosovos. An dieser Stelle kann hierzu in aller Kürze nur angeführt werden, dass es eine Strafverfolgung der Verbrechen auf dem Balkan ohne die Errichtung des ICTY überhaupt nicht gegeben hätte. Forderungen etwa nach einer völkervertraglichen Rechtsgrundlage des ICTY gehen dahingehend ins Leere, dass die ehemaligen Kriegsparteien sich keinem Vertragswerk untergeordnet hätten. Obgleich die Anklagebehörde des ICTY darauf achtet, die Taten aller Kriegsparteien zu ahnden, schadet die Einstellung der Ermittlungen zu einzelnen Taten, die durch den Angriff der NATO in Ko-

sovo und Serbien begangen worden sein sollen, dem Ansehen des Gerichts.

Neben dem Vorwurf der ›Siegerjustiz‹ sehen Kritiker die Strafverfolgung – unabhängig von einer nationalen oder internationalen Durchführung – als generell ungeeignetes Mittel, schwere Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten. Sie treten für den Einsatz traditioneller, alternativer Streitlösungsmechanismen ein.²⁸ Obgleich die Abwägung der jeweiligen Eigenschaften unterschiedlicher Mechanismen im Umgang mit schweren Menschenrechtsverletzungen sicherlich zu ihrer Verbesserung und Weiterentwicklung beiträgt, wird mit dieser Ansicht die völkerrechtliche Entwicklung einer Strafverfolgungspflicht schwerer Menschenrechtsverletzungen negiert. Diese besteht unabhängig von der Frage, ob man für ihre Umsetzung internationale oder nationale Verfahren bevorzugt.

Abhängigkeit der nationalen Justiz und hohe Kosten internationaler Strafgerichte

Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, dass der ICTY durch die Übernahme der Verfahren indirekt dazu beigetragen habe, dass die betroffenen Gesellschaften, deren Verbrechen behandelt werden, in ein Abhängigkeitsverhältnis zu ihm geraten seien.²⁹ Da nationale Prozesse durch internationale ersetzt worden seien, seien Ressourcen auf internationaler Ebene eingesetzt worden, die auf nationaler Ebene langfristig dringend erforderlich gewesen wären.³⁰ Dieser Ansicht ist insoweit zuzustimmen, als dass beide Strafgerichte sich ausschließlich auf ihre Verfahren konzentrieren und die nationalen Rechtsordnungen kaum

Neben dem Vorwurf der ›Siegerjustiz‹ sehen Kritiker die Strafverfolgung als generell ungeeignetes Mittel, schwere Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten.

²² Regeln 9, 10 und 11 der ICTY Rules of Procedure and Evidence (RPE).

²³ Human Rights Watch, *Balkans: Local Courts Currently Unprepared to Try War Crimes*, 14.10.2004.

²⁴ Siehe etwa die kritische Bewertung von Ralph Zacklin, *The Failings of Ad Hoc International Tribunals*, *Journal of International Criminal Justice (JICJ)*, 2. Jg., 2/2004, S. 541–545.

²⁵ So etwa José E. Alvarez, *Crimes of States/Crimes of Hate*, *Yale Journal of International Law*, 24. Jg., 1999, S. 365ff.; ders. *Trying Hussein: Between Hubris and Hegemony*, *JICJ*, 2. Jg., 2/2004, S. 319–329.

²⁶ »The reality is that the ICTY and the ... (ICTR) were established more as acts of political contrition, because of egregious failures to swiftly confront the situations in the former Yugoslavia and Rwanda, than as part of a deliberate policy, promoting international justice.«, Zacklin, *The Failings*, a.a.O. (Anm. 24), S. 542.

²⁷ Siehe zum Beispiel Norbert Paech, *Sinn und Missbrauch internationaler Gerichtsbarkeit*, Vortrag, 2.3.2002, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Voelkerrecht/paech.html>

²⁸ Vgl. Marc A. Drumbl, *Punishment, Postgenocide: From Guilt to Shame to Civis in Rwanda*, *New York University Law Review*, 75. Jg., 5/2000, S. 1221–1326, hier S. 1258ff.

²⁹ Vgl. Neil Kritz, *Coming to Terms with Atrocities: A Review of Accountability Mechanisms for Mass Violations of Human Rights*, *Law and Contemporary Problems*, 50. Jg., 4/1996, S. 127–152, hier S. 147.

³⁰ Vgl. Slaughter, *A New World Order*, a.a.O. (Anm. 15), S. 149f.

Die geringe Auswirkung, die die Strafverfahren in Den Haag auf die Reform der lokalen Justiz haben, wurde zu spät bemerkt.

Durch Sprachbarrieren, das unbekannte Recht und die räumliche Entfernung ist zwischen Tribunal und Bevölkerung eine psychologische Distanz entstanden, die im geringen Wissen der Menschen über die Arbeit des Tribunals deutlich wird.

unterstützen.³¹ Durch eine Kooperation mit den nationalen Justizbehörden wäre ein konkreter Beitrag zu vermehrter Rechtsstaatlichkeit möglich gewesen. Als der ICTY gegründet wurde, wurden auch Ziele zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und des Wiederaufbaus der Justiz definiert. Die geringe Auswirkung, die die Strafverfahren in Den Haag auf die Reform der lokalen Justiz haben, wurde jedoch zu spät bemerkt.

Der Kritikpunkt der geringen Auswirkung der internationalen Rechtsprechung und Verfahren auf die nationale Justiz wirkt sich noch stärker aus, wenn man sich die hohen Kosten des ICTY vor Augen führt. Der Gerichtshof beschäftigt gegenwärtig 1144 Personen. Aufgrund der Entfernung zu den Tatortstaaten ist seine Arbeit mit hohen logistischen Kosten verbunden, die einen erheblichen Anteil (ein Dreizehntel) des jährlichen UN-Haushalts ausmachen.³² Dem ehemaligen Beigeordneten UN-Generalsekretär für Rechtsangelegenheiten Ralph Zacklin zufolge handelt es sich bei beiden internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen zudem um schwerfällige Instrumente mit einer ebenso schwerfälligen bürokratischen Struktur.³³ Die hohen Kosten und große Verwaltungsapparate führen nicht nur zu Finanzierungsmüdigkeit auf Seiten der Geberländer, was diese Tribunale angeht,³⁴ sondern haben Einfluss auf die Finanzierung von Strafverfolgungsmodellen allgemein.³⁵ Gegen diese Kritik wird die hervorragende Arbeit der internationalen Strafgerichte sowie der ideelle Gewinn der Gerechtigkeitsfindung angeführt.³⁶ Ein Vergleich der Kosten aufwändiger Gerichtsverfahren in den Vereinigten Staaten wie im Fall des Terroristen Timothy McVeigh mit denen des ICTY zeigt ferner, dass dessen Kosten nur unerheblich höher liegen.³⁷ Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass die Finanzierung der Strafverfolgung durch die internationale Gemeinschaft in vielen Teilen der Welt zunehmend notwendig wird, so dass eine Konzentration der Ressourcen auf zwei Strafgerichte unverhältnismäßig erscheint.

Entfernung zu den Tatortstaaten

Vor allem innerhalb der von den internationalen Tribunalen betroffenen Staaten und Gesellschaften wird deren Arbeit kritisch beurteilt. So wird der ICTY in Serbien laut Umfragen von der Bevölkerung kaum akzeptiert. Wesentliche Teile der Gesellschaft sehen ihr Land durch den ICTY sogar diskriminiert. Da der ICTY außerhalb der jeweiligen Tatortstaaten angesiedelt wurde, kann die Öffentlichkeit die Verfahren kaum verfolgen.

Ein weiterer Faktor sind die Strafverfahren an sich. Nach Ansicht einiger Beobachter führen die Komplexität der Prozessregeln und die Dauer einiger Verfahren der Tribunale zur Entfremdung der Bevölkerungen in den Tatortstaaten.³⁸ Hierbei gilt es jedoch zu beachten, dass auch ein nationaler Strafprozess zu Recht stringenten Verfahrensgrundsätzen zu unter-

liegen hat, die gegebenenfalls dazu führen können, dass eine Urteilsfindung auf sich warten lässt. Der Verweis auf die Langwierigkeit detaillierter Verfahrensführung ist daher kein Argument gegen die Arbeit des ICTY an sich. Das Gericht setzt jedoch seit Bekanntgabe seiner Schließung zunehmend »plea bargains« ein, das heißt, es wird das Geständnis des Angeklagten gegen eine geringere Strafe »eingetauscht«, wodurch eine Hauptverhandlung entfällt.

Festzustellen ist jedoch, dass beide internationalen Tribunale der geringen Anteilnahme der Bevölkerungen, der Bedrohung ihres Ansehens und den weit verbreiteten falschen Vorstellungen über ihre Arbeit in den Tatortstaaten nicht mit genügend Aufklärungs- und Medienarbeit entgegenwirkten.³⁹ Durch Sprachbarrieren, das unbekannte Recht und die räumliche Entfernung ist zwischen Tribunalen und Bevölkerung eine psychologische Distanz entstanden, die im geringen Wissen der Menschen über die Arbeit der Tribunale deutlich wird.⁴⁰ Daher stoßen Verfahren vor Ort auf größere Akzeptanz als Verfahren vor weit entfernten internationalen Strafgerichten, da sie innerhalb eines bekannten Rechtssystems erfolgen und dadurch weniger als Souveränitätsverlust oder »Siegerjustiz« empfunden werden.⁴¹ Hierin liegt ein unbestrittener Mehrwert nationaler Strafverfahren. Diese Diskrepanz könnte jedoch durch vermehrte Öffentlichkeitsarbeit (outreach) zumindest teilweise ausgeglichen werden. Im Jahr 1999 wurde vom ICTY erstmals eine Öffentlichkeitskampagne in Bosnien-Her-

31 Vgl. Varda Hussain, *Sustaining Judicial Resources*, *Virginia Journal of International Law*, 70. Jg., 2005, S. 566.

32 Der Zweijahreshaushalt des ICTY lag 2004/2005 bei 271,8 Mio. US-Dollar, 2006/2007 bei 276,5 Mio. US-Dollar. Siehe auf der Homepage des ICTY unter »ICTY at a Glance«, »General Information«, <http://www.un.org/icty/glance-e/index.htm>

33 Siehe Zacklin, *The Failings*, a.a.O. (Anm. 24), S. 542.

34 *Sufficient Resources Required for Yugoslav, Rwanda Tribunals to Complete Work on Schedule*, General Assembly Told, Press Release, GA/10297, 15.11.2004.

35 Human Rights Watch, *ICC States Must Ensure Support for Court. Adequate Financial and Political Backing is Crucial as First Cases Begin*, Presse Release, 3.9.2004.

36 Vgl. Richard Dicker/ Elise Keppler, *Beyond the Hague: The Challenges of International Justice*, Human Rights Watch World Report 2004, über: <http://www.hrw.org>

37 David Wippman, *The Costs of International Justice*, in: *AJIL*, 100. Jg. 2006, S. 862ff.

38 Vgl. Ivan Simonovic, *Dealing with the Legacy of Past War Crimes and Human Rights Abuses: Experiences and Trends*, *JICJ*, 2. Jg., 3/2004, S. 701–710, hier S. 704.

39 Vgl. Neil Kritz, *Progress and Humility: The Ongoing Search for Post-Conflict Justice*, in: Cherif Bassiouni (Ed.) *Post-Conflict Justice*, New York 2002, S. 59.

40 Siehe Simonovic, *Dealing with the Legacy*, a.a.O. (Anm. 38), S. 705.

41 Siehe Kritz, *Coming to Terms with Atrocities*, a.a.O. (Anm. 29), S. 147ff.

zegowina und anderen Staaten des ehemaligen Jugoslawiens durchgeführt. Der Kontakt mit der Bevölkerung bleibt jedoch gering.⁴²

Ausblick: Die Sonderkammer für Kriegsverbrechen

Um die – durch die Abschlussstrategie befürchtete – Straflosigkeit in Bosnien zu verhindern und die nationale Strafjustiz zu befähigen, eigenhändig Völkerverbrechen zu ahnden, wurde ein Sonderstrafgericht in Sarajewo eingerichtet, das die Arbeit des ICTY weiterführt. So wurde im Jahr 2003 im Staatsgerichtshof von Bosnien eine Sonderkammer (Section I for War Crimes of the Court of BiH oder War Crimes Chamber – WCC) und eine Sonderabteilung der Staatsanwaltschaft für Kriegsverbrechen (Special Department for War Crimes in the Prosecutor's Office of the Court of BiH – SDWC)⁴³ errichtet. Dieses Gericht ist das jüngste der internationalisierten Strafgerichte.⁴⁴ Es wurde stellvertretend durch das Büro des Hohen Beauftragten (Office of the High Representative – OHR) in Bosnien für die internationale Gemeinschaft errichtet und verbindet internationale und lokale Kapazitäten so miteinander, dass beide voneinander profitieren können.

Bereits vor der Errichtung der WCC bestand zwischen dem ICTY und der bosnischen Justiz eine Zusammenarbeit dahingehend, dass der Strafgerichtshof im Rahmen seiner parallelen Zuständigkeit lokale Strafverfahren an sich ziehen konnte.⁴⁵ Trotz der erheblichen Zahl an Personen, die der ICTY anklagen und verurteilen konnte, oblag es jedoch von Anfang an der bosnischen Justiz, die Hauptlast der Verfahren zu übernehmen.⁴⁶ Das bosnische Justizsystem war durch den Konflikt schwer angeschlagen,⁴⁷ gleichwohl wurden bereits direkt nach Kriegsende Ermittlungen gegen mutmaßliche Kriegsverbrecher angestrengt. Da diese Verfahren überwiegend erhebliche Mängel aufwiesen, die ihre Fairness in Frage stellten und die Freizügigkeit in Bosnien gefährdeten,⁴⁸ zeigte sich, dass die bosnische Justiz nur unter Schwierigkeiten in der Lage war, die Strafverfolgung effektiv durchzuführen. Im Rahmen des so genannten ›Rules-of-the-Road‹-Verfahrens überwachte der ICTY daher die nationalen Strafverfolgungsbemühungen von 1996 bis 2004, bis die neue Sonderstaatsanwaltschaft der WCC diese Kontrollfunktion übernahm.⁴⁹

Im Rahmen der Abschlussstrategie des ICTY wurden Möglichkeiten erörtert, wie die Verfahren behandelt werden sollten, die aus zeitlichen Gründen nicht mehr bearbeitet werden können. Ausgehend von der Prämisse, dass mit dem Ende der Arbeit des ICTY nicht auch die Strafverfolgung schwerwiegender Fälle von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien enden dürfe, wurde ein Verfahren entwickelt, nach dem Fälle des ICTY an die nationale Gerichtsbarkeit in Bosnien, Serbien und Kroatien übertragen werden

können.⁵⁰ Nach diesem so genannten ›Rule-11 bis-Verfahren‹ wurden bereits 14 Angeklagte und Verdächtige überstellt.

Vor dem Hintergrund der Entscheidung der internationalen Gemeinschaft, die internationalen *Ad-hoc*-Tribunale in Den Haag und Arusha zu schließen, wurde nach Lösungen gesucht, die Kluft zwischen der nationalen bosnischen Gerichtsbarkeit und dem ICTY zu überbrücken. Ausgearbeitet und umgesetzt wurde dieses Ziel von den Mitarbeitern des ›Special War Crimes Chamber Implementation Project‹ des OHR.⁵¹ Um zu gewährleisten, dass die internationale Komponente des Strafgerichts tatsächlich nur eine rein unterstützende Funktion übernimmt, wurde eine Übergangsstrategie⁵² für das internationale Personal entwickelt. Demnach sollen die internationalen Kräfte bis August 2009 vollständig abgezogen werden. Haushalt und Durchführung dieses Projekts überwacht die Gerichtsverwaltung (Registry), in deren Aufgabenbereich auch der Aufbau der Strafverteidigung, der Opferschutz und die Öffentlichkeitsarbeit des Gerichts fallen.

Trotz der erheblichen Zahl an Personen, die der ICTY anklagen und verurteilen konnte, oblag es jedoch von Anfang an der bosnischen Justiz, die Hauptlast der Verfahren zu übernehmen.

⁴² Interview mit der bosnischen Journalistin Nerma Jelavic in Sarajewo im Oktober 2005.

⁴³ Bosnisch: Tuzilafitvo Bosne i Hercegovine (BiH).

⁴⁴ Das erste internationalisierte Strafgericht wurde im Jahr 2000 in Osttimor durch die UN errichtet. Anschließend wurden eben solche Institutionen in Kosovo und Kambodscha ins Leben gerufen. Der Sondergerichtshof für Sierra Leone wurde zur Ahndung der Verbrechen während des zehnjährigen Bürgerkriegs errichtet. Eine erste Übersicht zu diesen Strafgerichten findet sich in: Cesare Romano, Andre Nollkaemper, Jann Kleffner (Eds.), *Internationalised Criminal Courts*, Oxford 2004.

⁴⁵ Die primäre Zuständigkeit des ICTY für die Strafverfolgung wurde vom Dayton-Abkommen (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – GFAP) anerkannt in Artikel IX GFAP und Annex IV, Artikel II(8).

⁴⁶ Human Rights Watch, *A Chance for Justice? War Crimes Prosecutions in Bosnia's Serb Republic*, März 2006, S. 5.

⁴⁷ Ebd., S. 4.

⁴⁸ War Crimes Chamber Report, OSCE in Sarajevo, März 2005, S. 5.

⁴⁹ Das ›Rules-of-the-Road‹-Projekt des ICTY wurde nur durch freiwillige Spenden finanziert. In den Jahresberichten des ICTY wird das Verfahren daher stets mit dem Hinweis versehen, dass es seit 1996 chronisch unterfinanziert und unterbesetzt war. Nichtstaatliche Organisationen mussten wegen Personalmangels bei der Aufarbeitung der Fälle aushelfen. Im Jahr 2004 stand dem Projekt nur ein Jurist zur Verfügung, siehe Jahresbericht 2004, UN Doc. A/59/215-S/2004/627 v. 28.8.2004, Abs. 287.

⁵⁰ Siehe Informationsblatt des ICTY, <http://www.un.org/JStGH/pressreal/2005/infosheet.htm>

⁵¹ First Meeting of the Joint Executive Board of the BiH Special War Crimes Chamber Implementation Project, OHR Press Release, 5.12.2003, http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content_id=31322

⁵² Siehe War Crimes Chamber Project Implementation Plan, 2004, <http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/pdf/wcc-project-plan-201004-eng.pdf>

Hervorzuheben ist auch, dass es sich nicht nur hinsichtlich der Personalzusammensetzung, sondern auch in Bezug auf das angewandte Recht um eine gemischte Institution handelt. Obwohl man an die Rechtstraditionen des ehemaligen Jugoslawiens in Form des damals gültigen Strafrechts anknüpfen konnte, deckten die Gesetze dieser Zeit sich nicht mit den Herausforderungen, denen die Strafverfolgung schwerer Menschenrechtsverletzungen unterliegt.⁵³ Das von den Sonderkammern angewendete Völkerstrafrecht wurde durch das OHR in das bosnische Strafgesetzbuch integriert, das seinerseits nur kurz zuvor reformiert worden war.

Die internationale Strafverfolgung kann Völkerrechtsverbrechen nicht allein bewältigen.

Die SDWC untersteht dem bosnischen Generalstaatsanwalt und wird von einem internationalen Staatsanwalt geleitet.⁵⁴ In allen Abteilungen, die nach einem regionalen Schlüssel aufgeteilt wurden, arbeiten je ein bosnischer und ein internationaler Staatsanwalt zusammen. Die Sonderkammern haben ihre Arbeit zügig aufgenommen. Im Oktober 2006 hatte die Kammer bereits 18 Anklageschriften gegen insgesamt 32 Personen bestätigt. Obwohl die einzelnen Verfahren zwischen den Staatsanwälten auch innerhalb der Teams aufgeteilt sind und die internationalen Staatsanwälte alle ›Rule-11bis-Verfahren‹ bearbeiten, zeigt zum Beispiel das Kravica-Verfahren, bei dem es um das Massaker in Srebrenica geht, dass eine gute Zusammenarbeit zwischen nationalen und internationalen Fachkräften besteht.⁵⁵

Neben den ›Rule-11bis-Verfahren‹ wählt die SDWC eigene Verfahren nach hierfür entwickelten Kriterien aus. Ihre Strategie beruht darauf, dass nur die Verfahren gegen die ranghöchsten Täter vor das Gericht in Sarajewo kommen und der Rest vor den übrigen nationalen Gerichten in den Distrikten der Föderation abgehandelt werden sollen.⁵⁶ Problematisch scheint jedoch zu sein, dass die Kriterien, nach denen die Anklage vorgeht, nicht ausreichend bekannt gemacht werden.⁵⁷

Anders als der ICTY ist das Strafgericht fähig, den Vorteil seiner Lage vor Ort zu nutzen. Hier fällt positiv auf, dass die Kammern die Interaktion mit der Bevölkerung und vor allem den Opfergruppen zur Priorität erklärt haben und eine gute Öffentlichkeitsarbeit durch die Gerichtsverwaltung betrieben wird. Diese versucht, über lokale nichtstaatliche Organisationen die Bevölkerung im ganzen Land über das Gericht zu informieren. Wie sensibel die Interaktion zwischen Gericht und Bevölkerung – insbesondere den Opfern – ist, zeigt auch die Entrüstung, die die Entscheidungen des Gerichts, die Öffentlichkeit gänzlich von den Verfahren gegen die Angeklagten Radovan Stankovic und Nedo Smardzic auszuschließen, ausgelöst haben.

Die Sonderkammern unterliegen jedoch externen Einflüssen, die dem Strafgericht langfristig Schaden und die Erfüllung seines Mandats gefährden könnten. So halten sich heute zahlreiche Täter nicht mehr in

Bosnien, sondern in den Nachbarstaaten Kroatien und Serbien auf. Ein Auslieferungsabkommen wurde bisher nicht ausgearbeitet. Die Integration in das nationale Justizwesen birgt ebenfalls Schwierigkeiten für die Durchführung der Ermittlungen und für die Rechtsprechung, denn parallel zur Gründung des Sondergerichts muss das Justizwesen Bosniens neu aufgebaut und internationalen Standards angepasst werden. Problematisch ist vor allem, dass die finanzielle Ausstattung des Gerichts – wie bei seinen Vorbildern in Osttimor und Sierra Leone – unzureichend ist. Auch besteht die Gefahr, dass bei einem zügigen Rückzug der internationalen Kräfte die Qualität der Strafverfolgung leidet und die Unabhängigkeit der Rechtsfindung aufs Spiel gesetzt wird.

Es steht zu hoffen, dass das Sonderstrafgericht trotz dieser Einschränkungen die Chance, einen nachhaltigen Beitrag zum Wiederaufbau Bosniens zu leisten, nutzen können wird. Angesichts der anhaltenden ethnischen Spannungen und der allgegenwärtigen organisierten Kriminalität ist ein starkes Strafgericht, das sich nicht einschüchtern lässt, das Recht gegen die Mächtigen einzusetzen und die gewalttätige Vergangenheit aufzuarbeiten, von unschätzbarem Wert für die Zukunft Bosniens und der Region.

Fazit

Der ICTY erreichte die Verurteilung zahlreicher Täter schwerster Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien. Ferner trug er maßgeblich dazu bei, das Völkerstrafrecht weiterzuentwickeln, was sich nicht zuletzt an dem ausgeprägten Einfluss seiner Rechtsprechung auf das Statut des IStGH bemerkbar macht. Aus den Erfahrungen der internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichte reife jedoch die Erkenntnis, dass die internationale Strafverfolgung Völkerrechtsverbrechen nicht allein bewältigen kann, sondern dass eine Bündelung von Ressourcen auf der Ebene der Tatortstaaten erfolgen muss, um die oben dargelegten Herausforderungen zu bewältigen und die ausgleichende und friedensstiftende Wirkung der Strafverfolgung herbeizuführen. Diese Erkenntnis scheint sich – wie das neue Sondergericht in Bosnien-Herzegowina zeigt – im Bewusstsein der internationalen Gemeinschaft zu verfestigen.

⁵³ Siehe Criminal Code of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, 28.9.1976.

⁵⁴ Siehe Art. 1 des Law on the Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Bosnia and Herzegovina, Official Gazette, No. 61/04.

⁵⁵ So die Einschätzung von Human Rights Watch, Narrowing the Impunity Gap. Trials before Bosnia's War Crimes Chamber, Februar 2007, S. 6.

⁵⁶ Die SDWC entwickelte einen Kriterienkatalog, um besonders sensible Fälle (highly sensitive cases) zu identifizieren.

⁵⁷ Human Rights Watch, Narrowing the Impunity Gap, a.a.O. (Anm. 55), S. 9.