

Der Internationale Strafgerichtshof und die Vereinten Nationen: Ein ungeklärtes Verhältnis

Mayeul Hiéramente

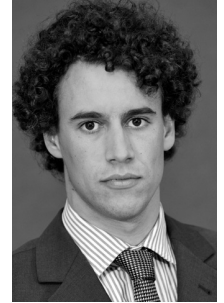
Die Demokratische Republik Kongo, Sudan, Uganda und die Zentralafrikanische Republik sind Staaten, in denen gegenwärtig sowohl die Vereinten Nationen mit Friedensmissionen als auch der Internationale Strafgerichtshof tätig sind. Oft kooperieren die UN und der Gerichtshof, doch ebenso oft kommt es zu Missverständnissen und Reibungsverlusten. Für eine gute Zusammenarbeit gilt es, bürokratische Hindernisse aus dem Weg zu räumen, Fehler wie Moratorien auf Strafverfolgungen von Blauhelmen rückgängig zu machen und sich Klarheit über das Verhältnis beider Institutionen zu verschaffen.

Am 17. Juli 1998 verabschiedeten die teilnehmenden Staaten der Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs in Rom das Statut zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH). Bereits vier Jahre nach der Verabschiedung trat es am 1. Juli 2002 in Kraft. Damit wurde die erste ständige internationale Institution zur strafrechtlichen Ahndung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schweren Kriegsverbrechen geschaffen.¹ Der Gerichtshof hat seinen Sitz in Den Haag, Niederlande. Der IStGH ist, anders als die beiden vom UN-Sicherheitsrat durch Resolutionen *ad hoc* eingerichteten Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, formal nicht Teil des Systems der Vereinten Nationen. Seine Grundlage ist vielmehr ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag, so dass grundsätzlich nur die gegenwärtig 114 Vertragsstaaten des Statuts zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof verpflichtet sind.² Nicht dazu gehören die Vereinigten Staaten, China, Indien, Israel sowie die Mehrzahl der arabischen Staaten. Anders als beim ebenfalls in Den Haag ansässigen Internationalen Gerichtshof (IGH) steht die strafrechtliche Aburteilung von Individuen im Vordergrund. Der IStGH untersucht derzeit mutmaßliche Straftaten in Kenia, in der Demokratischen Republik Kongo, Sudan, Uganda und in der Zentralafrikanischen Republik. Ein Blick auf die laufenden Friedensmissionen der Vereinten Nationen macht deutlich, dass beide Institutionen im Rahmen ihrer Tätigkeit in Berührung kommen müssen. So sind gegenwärtig mit UNAMID und UNMIS zwei Missionen in Sudan und an der Grenze zu Uganda stationiert; MONUSCO (früher MONUC) ist in Kongo präsent und MINURCAT in der Zentralafrikanischen Republik und Tschad. Inwieweit aus der parallelen Befassung der Vereinten Nationen und des Gerichtshofs Synergie-

effekte durch die Kooperation oder eher Reibungsverluste aufgrund möglicherweise widerstreitender Zielsetzungen entstehen, soll im Folgenden erörtert werden. Dabei werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen des Zusammenwirkens beider Institutionen erläutert, bevor auf konkrete Reibungspunkte in der Praxis eingegangen wird, um den Beitrag mit allgemeinen Bemerkungen abzuschließen.

Rechtliche Rahmenbedingungen des Zusammenwirkens

Obwohl der IStGH formal nicht Teil des UN-Systems ist, werden dem UN-Sicherheitsrat weitgehende Mitwirkungsrechte eingeräumt. Neben den Bestimmungen des Römischen Statuts wird die weitergehende Zusammenarbeit beider Institutionen durch das Beziehungsabkommen geregelt.³ In Einzelfällen werden im Rahmen eines ›Memorandum of Understanding‹ auch weiter ausdifferenzierte Kooperationspflichten niedergelegt. Eine der maßgebenden Normen für das Zusammenwirken beider Institutionen ist Artikel 13 b) des Statuts. Dort heißt es: »Der Gerichtshof kann in Übereinstimmung mit diesem Statut seine Gerichtsbarkeit über ein in Artikel 5 bezeichnetes Verbrechen ausüben, wenn eine Situation, in der es den Anschein hat, dass eines oder mehrere Verbrechen begangen wurden, vom Sicherheitsrat, der nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen tätig wird, dem Ankläger unterbreitet wird [...].« Eine Überweisung durch den UN-Sicherheitsrat ermöglicht es dem Gerichtshof, Verfahren gegen Staatsangehörige von Drittstaaten einzuleiten, die schwerwiegender Taten verdächtigt werden, welche nicht auf dem Staatsgebiet eines Mitgliedstaats begangen wurden. So wurden die Ermittlungen zu den Ereignissen in Sudan (Darfur) erst durch die Resolution



Mayeul Hiéramente, geb. 1983, ist Doktorand und Mitglied der ›Max Planck Research School on Retaliation, Media-tion and Punishment‹ am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg. Er forscht zum Völkerstrafrecht.

¹ Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CONF.183/9 v. 17.7.1998. Deutsche Übersetzung über: http://www.un.org/Depts/german/internatrecht/fs_internatr.html. Zum Tatbestand der Aggression siehe den Beitrag von Claus Kreß und Leonie von Holtzendorff, Durchbruch in Kampala. Die Einigung über das Verbrechen der Aggression, in diesem Heft, S. 260–265.

² Aktueller Stand der Vertragsstaaten des Römischen Statuts über: <http://treaties.un.org/>. Weiterhin kann der UN-Sicherheitsrat per Resolution andere Staaten zur Kooperation verpflichten.

³ Negotiated Draft Relationship Agreement between the International Criminal Court and the United Nations, ICC-ASP/3/Res.1 v. 7.9.2004. Siehe dazu auch Artikel 2 des Römischen Statuts.

1593(2005) des Sicherheitsrats möglich gemacht. Auf Empfehlung der Internationalen Untersuchungskommission für Darfur⁴ und bei zunächst überraschender Enthaltung der USA und Chinas beschloss der Sicherheitsrat, den IStGH mit der Angelegenheit zu befassen. Dabei wurde allerdings entgegen der generellen Regelung zur Kostenübernahme des Artikel 115 b) des Römischen Statuts beschlossen, dass die Kosten des Verfahrens nicht aus dem Etat der Vereinten Nationen zu erstatten sind. Unter Völkerrechtlern ist umstritten, ob und inwieweit diese Überweisung implizit auch dazu führt, dass die Immunität des sudanesischen Präsidenten aufgehoben wird.⁵ So ist bis *dato* ungeklärt, ob der in Artikel 27 des Statuts geregelte Ausschluss der Immunität bei Verfahren gegen Angehörige von Drittstaaten grundsätzlich Anwendung findet⁶ oder ob erst aufgrund der Überweisung des Sicherheitsrats die Immunität außer Acht gelassen werden darf.⁷

Die zweite wichtige Regelung das Verhältnis zu den Vereinten Nationen betreffend findet sich in Artikel 16 des Statuts. Dieser besagt: »Richtet der Sicherheitsrat in einer nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen angenommenen Resolution ein entsprechendes Ersuchen an den Gerichtshof, so dürfen für einen Zeitraum von 12 Monaten keine Ermittlungen und keine Strafverfolgung aufgrund dieses Statuts eingeleitet oder fortgeführt werden; das Ersuchen kann vom Sicherheitsrat unter denselben Bedingungen erneuert werden.« Diese Regelung trägt der Notwendigkeit Rechnung, in akuten Krisensituationen Verhandlungslösungen zu suchen, ohne dass über den Verhandlungen das Damoklesschwert der Strafverfolger hängt. Die bisherige Praxis zeigt jedoch, dass die Regelung aufgrund der hohen Anforderungen (beispielsweise das Vetorecht der ständigen Sicherheitsratsmitglieder bei Entscheidungen nach Kapitel VII) und der vorgesehenen Beschränkung auf zwölf Monate für die angedachten Fallkonstellationen nur bedingt geeignet zu sein scheint und zudem droht, zweckentfremdet zu werden.

Über die Vorgaben des Statuts hinaus regelt das Beziehungsabkommen den Austausch von Informationen und die Kooperation bei Ermittlungen vor Ort. Auf derartige Unterstützung ist der Gerichtshof in besonderem Maße angewiesen, verfügt er doch über keinerlei Polizeieinheiten und nur begrenzte eigene Ermittlungskapazitäten.⁸

Reibungspunkte in der Praxis

Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Zielsetzungen beider Institutionen ließe eine reibungslose Kooperation im Einklang mit dem Beziehungsabkommen vermuten. Ein Blick auf die ersten praktischen Erfahrungen zeigt jedoch, dass der gemeinsame Weg teilweise holprig ist und auch der Streckenverlauf noch einiger Wegmarkierungen bedarf.

Resolution 1422 – Irrweg des UN-Sicherheitsrats

Für großes Aufsehen und zu Recht viel Kritik sorgte der UN-Sicherheitsrat mit Verabschiedung der Resolution 1422(2002) und der Nachfolgeresolution 1487(2003).⁹ Kernaussage der Resolutionen 1422 und 1487 ist ein jeweils einjähriges Moratorium auf Strafverfolgungsmaßnahmen durch den IStGH gegen Blauhelme aus Ländern, die dem Statut nicht beigetreten sind. Die Resolutionen kamen auf Bestreben der USA zustande, die gedroht hatten, ihre Soldaten aus sämtlichen Friedensmissionen abzuziehen. Ob die Resolutionen rechtmäßig sind und zudem für den IStGH Bindungswirkung entfalten, darf stark bezweifelt werden. So ist zu fragen, inwiefern der angedrohte Rückzug der amerikanischen Soldaten aus den UN-Friedensmissionen oder möglicherweise durchgeführte Strafverfolgungsmaßnahmen als Friedensbedrohung im Sinne des Artikels 39 der Charta angesehen werden können. Die Feststellung einer Friedensbedrohung ist unabdingbar für die Verabschiedung einer Resolution nach Kapitel VII. Daher sind Zweifel angebracht, ob die Anforderungen des Artikels 16 des Römischen Statuts als erfüllt angesehen werden können und der Gerichtshof demzufolge an die Resolution des UN-Sicherheitsrats gebunden war. Abgesehen von der fragwürdigen rechtlichen Gültigkeit der Resolutionen wiegt das dadurch gesendete politische Signal weitaus schwerer. Nicht genug, dass die Vereinten Nationen bereits bei weniger gravierendem Fehlverhalten seitens der Angehörigen von Friedenstruppen eine strafrechtliche Sanktionierung aufgrund von Abkommen mit den truppenstellenden Nationen nicht zu garantieren vermögen. Mit den Resolutionen 1422 und 1487 drohten auch Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Kriegsverbrechen ungeahndet zu bleiben. Zudem würde eine Institution (symbolisch) in ihre Schranken verwiesen, die sogar Angriffe auf ebendiese Friedensmissionen als eigenständige Kategorie des Kriegsverbrechens (Artikel 8 (2) e iii)) unter Strafe stellt. Es ist daher zu begrüßen, dass das Moratorium 2004 nicht erneut verlängert wurde.

Das Lubanga-Verfahren – eine Mauer des Schweigens

Ein weiteres Hindernis für eine gedeihliche Zusammenarbeit sollte sich im Verfahren gegen Thomas Lubanga Dyilo offenbaren. Lubanga war Anführer der Rebellenbewegungen »Union des Patriotes Congolais« und »Forces Patriotiques pour la libération du Congo«. Ihm wird vorgeworfen, für schwere Kriegsverbrechen, insbesondere den Einsatz von zwangsrekrutierten Kindersoldaten, verantwortlich zu sein. Im Rahmen der Ermittlungen wurde der Anklage Zugriff auf eine Vielzahl von Dokumenten der Vereinten Nationen gewährt. Die Akteneinsicht beruhte auf dem Beziehungsabkommen und dem »Memo-

Mit den Resolutionen 1422 und 1487 drohten auch Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Kriegsverbrechen ungeahndet zu bleiben.

randum of Understanding« mit der Friedensmission MONUC. Die Akteneinsicht sollte dazu dienen, mögliche weitere Beweismittel zutage zu fördern. Eine Verwendung im Verfahren selbst war nicht vorgesehen.

Es stellte sich jedoch heraus, dass die Dokumente möglicherweise entlastendes Beweismaterial enthielten, so dass die Hauptverfahungskammer des IStGH die Anklage aufforderte, zumindest den Richtern Einsicht in die Dokumente zu gewähren. Die Anklage verweigerte dies der Kammer mit dem Verweis auf die mangelnde Zustimmung der Vereinten Nationen. Dies führte dazu, dass die Hauptverfahungskammer sich genötigt sah, das Verfahren aus Gründen der Fairness auszusetzen und die Entlassung Lubangas anzuordnen.¹⁰

Die Vereinten Nationen zeigten sich in der Sache lange Zeit wenig kooperativ. Sie boten den Richtern aufgrund der drohenden Freilassung zunächst eine Einsicht ohne Recht zur Dokumentation an. Schließlich verzichteten sie auf die Einschränkung und standen der Hauptverfahungskammer zu, die Dokumente eingehend zu begutachten. Daraufhin wurde am 23. Januar 2009 das Verfahren fortgesetzt.¹¹ Bitterer Beigeschmack dieses Intermezzos ist, dass sich die Vereinten Nationen weigerten, (sensible) Dokumente von international renommierten Juristen¹² begutachten zu lassen. Eine solche Begutachtungsmöglichkeit ist für die Durchführung eines fairen Verfahrens unerlässlich. Erstaunlicherweise handelt es sich bei der Verweigerung der Einsicht im Verfahren Lubanga nicht um einen Einzelfall, sondern um eine, im »Memorandum of Understanding« niedergelegte, Grundsatzentscheidung. So wird der Anklage dort ausdrücklich untersagt, ohne Zustimmung der Vereinten Nationen im Einzelfall Dokumente an andere Organe des Gerichtshofs weiterzuleiten. Im Hinblick auf die Transparenz der Aktivitäten der Vereinten Nationen ist zudem darauf hinzuweisen, dass die eingegangene Kooperation mit dem IStGH auf der Webseite der MONUC/MONUSCO-Mission nicht erwähnt wird. Das »Memorandum of Understanding« findet sich erst im Anhang einer IStGH-Entscheidung.¹³

Der IStGH als Stolperstein für Friedensverhandlungen?

Internationale Strafverfolgung sieht sich stets dem Vorwurf ausgesetzt, Verhandlungslösungen zur Beilegung von Konflikten zu erschweren oder gar unmöglich zu machen. Die Debatte, oftmals verkürzt auf die irreführende Gegenüberstellung »Frieden versus Gerechtigkeit«, begleitete die Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika, die Verfahren vor dem Jugoslawien-Tribunal¹⁴ und die Wahrheits- und Versöhnungskommission in Südafrika. Dass der IStGH mit ähnlichen Vorwürfen zu kämpfen haben würde, war zu erwarten. Der Gerichtshof muss sich, abwei-

chend von den meisten Vorgängerinstitutionen¹⁵, nicht nur mit zurückliegenden Konfliktsituationen beschäftigen, sondern auch mit Straftaten, die in noch andauernden Bürgerkriegen begangen wurden. Diese Tatsache spricht dafür, dass sogar häufiger als in der Vergangenheit mögliche konfliktverschärfende oder destabilisierende Effekte erwartet werden müssen. So richten sich die Haftbefehle des IStGH teilweise gegen amtierende Amtsträger (Omar Al-Bashir, den Präsidenten Sudans) und militärisch schwer zu besiegende Rebellenführer (Joseph Kony, den Anführer der »Lord's Resistance Army« – LRA). An dieser Stelle soll nicht die Zweckmäßigkeit derartiger Strafverfolgungsmaßnahmen erörtert werden. Vielmehr soll aufgezeigt werden, inwieweit die Haftbefehle des IStGH die Arbeit der Vereinten Nationen beeinflussen. Dabei soll zunächst das Verfahren gegen die Führung der LRA untersucht werden.

So wird der Anklage ausdrücklich untersagt, ohne Zustimmung der Vereinten Nationen im Einzelfall Dokumente an andere Organe des Gerichtshofs weiterzuleiten.

⁴ Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General, UN Doc. S/2005/60 v. 1.2.2005, Abs. 569.

⁵ Vor allem ist umstritten, ob die Immunität nur im Verfahren ignoriert werden darf oder auch bei der Verhaftung durch kooperationswillige Staaten.

⁶ So beispielsweise wenig überzeugend Paola Gaeta, Does President Bashir Enjoy Immunity From Arrest?, *Journal of International Criminal Justice* (JICJ), 7/2009, S. 315–322.

⁷ Vgl. Dapo Akande, The Legal Nature of Security Council Referrals to the ICC and its Impact on Al-Bashir's Immunities, *JICJ*, 7/2009, S. 333–352.

⁸ Nach dem Haushaltsentwurf für 2011 hat die Ermittlungsabteilung über 114 Mitarbeiter von denen etwa die Hälfte in den Ermittlungsteams aktiv sind, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/F945056A-F020-4F6A-A626-B8015D20D925/0/ICCASP810ENG.pdf>

⁹ Für weniger Aufsehen, trotz ähnlichem und teilweise weitergehendem Regelungsgehalt, sorgte Resolution 1497(2003). Siehe zu den drei Resolutionen Daniel Heilmann, Die Effektivität des Internationalen Strafgerichtshofs, Baden-Baden 2006, S. 213–243.

¹⁰ Entscheidung der Hauptverfahungskammer I (Lubanga), ICC-01/04-01/06-1401 v. 13.6.2008.

¹¹ Eine weitere Aussetzung des Verfahrens im Sommer 2010 steht nicht im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen.

¹² Vgl. zur Wahl und Befähigung der Richter Artikel 36 des Römischen Statuts.

¹³ Siehe ICC-01/04-01/06-1267-Anx2 v. 7.4.2008, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc469628.PDF>

¹⁴ Beispielsweise hat der Angeklagte Radovan Karadzic angebliche Immunitätsversprechen des amerikanischen Gesandten Richard Holbrooke ins Feld geführt, siehe: Im Gespräch: UN-Chefankläger Serge Brammertz: »Mladic hat andere Unterstützer als Karadzic«, *FAZ.net*, 27.2.2010, <http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc-E2167E64739A34D5E835BD9121411B450-ATpl-Ecommon-Sccontent.html>

¹⁵ Das Jugoslawien-Tribunal ist im Gegensatz zum Ruanda-Tribunal auch für Taten nach seiner Errichtung zuständig, so dass die Friedensbemühungen in der Region parallel zur strafrechtlichen Aufarbeitung stattfanden.

Der Fall Kony

Die Zusammenarbeit zwischen UN und IStGH läuft bisher keinesfalls reibungslos, und es ist fraglich, ob sich dies in Zukunft verbessern wird.

Die LRA unter ihrem anscheinend charismatischen Anführer Joseph Kony terrorisiert seit über 20 Jahren die Bevölkerung im Norden Ugandas, in der Zentralafrikanischen Republik, im Süden Sudans und in Kongo. Er soll dort Kindersoldaten für seinen Kampf gegen die ugandische Regierung rekrutiert haben. Selbst konzertierte Militäraktionen der betroffenen Länder konnten die Rebellenbewegung und Kony nicht außer Gefecht setzen. Als Hoffnungsschimmer galten die im südsudanesischen Juba am 16. Juli 2006 begonnenen Friedensverhandlungen. Zur Unterzeichnung des Friedensabkommens erschien Kony nicht, angeblich aufgrund der drohenden Strafverfolgung, so die LRA-Führung. Verschiedene gesellschaftliche Gruppen in der Region forderten daher vom UN-Sicherheitsrat, dass er gemäß Artikel 16 des Statuts tätig und das Strafverfahren ausgesetzt wird. Eine solche Resolution scheiterte jedoch an mangelnder Zustimmung seitens der (westlichen) Vetomächte des Sicherheitsrats. Zudem ist fraglich, ob eine solche Resolution überhaupt die von der LRA erwünschte Sicherheit gewährleisten kann. Schließlich fordert doch jede weitere Verlängerung um zwölf Monate zumindest die wiederholte Tolerierung der Vetomächte. Neben den Überlegungen zu einer möglichen Aussetzung der Verfahren, müssen sich die Vereinten Nationen überdies einer Grundsatzfrage stellen. Will man in der Region als Mediator auftreten und durch die UNMIS Friedensverhandlungen begleiten oder unterstützt man eine konfrontative Lösung und setzt dabei auf die militärische Niederschlagung der LRA? Eine ähnliche Fragestellung ergibt sich im Verfahren gegen Omar Al-Bashir.

Der Fall Al-Bashir

Eine Zusammenarbeit mit dem IStGH ist geeignet, die Neutralität einer Mission zu untergraben.

Nachdem der Haftbefehl gegen den sudanesischen Präsidenten erlassen worden war, verfügte die sudanesishe Regierung die Ausweisung verschiedener internationaler Hilfsorganisationen, die in Darfur tätig waren. Sie wurden seitens der sudanesischen Regierung beschuldigt, für den Gerichtshof Informationen beschafft zu haben. Die Vereinten Nationen, mit der UNMIS im Süden und der Hybridmission von UN und Afrikanischer Union, UNAMID, in Darfur, befinden sich in einem Dilemma. Eine (sei es nur verbale) Unterstützung des IStGH droht, den Handlungsspielraum der Friedensmissionen erheblich einzuschränken oder deren Aktivitäten sogar zu einem Ende zu bringen.⁴⁶ Ein Totschweigen des Haftbefehls durch die Missionen würde wiederum Zweifel in ihrem Einsatz für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte aufkommen lassen. Beispielhaft für diesen Drahtseilakt ist ein Telefonanruf von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon bei Omar Al-Bashir im Dezember 2009. Weil die sudanesishe Presseagentur den Anruf als Unterstützung des Präsidenten gewertet

hatte, musste sich das Sekretariat für den Anruf rechtfertigen. In Bedrängnis geraten die Vereinten Nationen auch, da die Afrikanische Union den Haftbefehl mehrfach mit harschen Worten kritisierte und den UN-Sicherheitsrat zu einer Reaktion aufforderte.⁴⁷

Allgemeine Erkenntnisse und mögliche Stellschrauben

Die Zusammenarbeit der beiden Institutionen läuft bisher keinesfalls reibungslos, und es ist fraglich, ob sich dies in Zukunft verbessern wird. Während Irrwege wie die Resolution 1422 als solche erkannt und durch Verzicht auf eine weitere Verlängerung behoben wurden, ist noch ungeklärt, ob beispielsweise bei der Informationsbeschaffung aus Fehlern der Vergangenheit gelernt wurde. Doch selbst im Falle eines vorbildlichen und kooperativen Verhaltens birgt die gleichzeitige Tätigkeit beider Organisationen in verschiedenen krisengebeutelten Regionen der Welt die Gefahr von Spannungen. Der jeder Konfliktlösung innewohnende (potenzielle) Widerspruch zwischen repressiver Aufarbeitung der Vergangenheit und dem (pragmatischen) Blick nach vorn wird auch weiterhin für die Arbeit der Vereinten Nationen und des Internationalen Strafgerichtshofs von Bedeutung sein. Der Chefankläger des IStGH hat in einem ›Policy Paper‹⁴⁸ von 2007 seine Prioritäten in klaren Worten festgehalten. Er stellte fest, dass »ein Unterschied besteht zwischen dem Interesse der Gerechtigkeit und dem Interesse des Friedens und dass Letzteres in die Zuständigkeit anderer Institutionen als der Anklage fällt.« Eine ähnlich deutliche Positionierung seitens der Vereinten Nationen ist bis *dato* nicht erfolgt und ist auch kaum zu erwarten. Das immense Spektrum der Tätigkeit der Vereinten Nationen und das Nebeneinander verschiedener, potentiell konfligierender Zielsetzungen macht eine derartige Festlegung unwahrscheinlich oder gar unmöglich. Erstaunlich ist jedoch, dass die Verabschiedung des Römischen Statuts zu keiner Grundsatzdebatte geführt hat, deren Ergebnisse nach außen getragen wurden. Die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze im Sekretariat hat für die Arbeit der Friedensmissionen Leitlinien entwickelt und diese in den Papieren ›New Horizon‹ (2009) und ›Capstone Doctrine‹ (2008) zusammengefasst. Der IStGH wird darin mit keinem Wort erwähnt. Es verwundert daher nicht, dass die Webseiten der jeweiligen Friedensmissionen nicht auf den Internationalen Strafgerichtshof und die Kooperation mit diesem verweisen. Ein gewichtiger Grund ist sicherlich die Neutralität der Friedensmissionen, ein Markenzeichen der Blauhelme. Neutralität bedeutet nicht nur, dass keine Waffen zugunsten einer Partei eingesetzt werden. Eine Zusammenarbeit mit dem IStGH ist ebenso geeignet, die Neutralität einer Mission zu untergraben. Zweifel an der Neutralität können dabei selbst dann auf-

kommen, wenn *de facto* keine Kooperation stattfindet, dies aber weder im Mandat erwähnt noch anderweitig kommuniziert wird. Es wäre zu überlegen, bei der Mandatierung einer Mission auch den Grad der Zusammenarbeit mit dem IstGH in die Resolution aufzunehmen, um Unsicherheiten und Missverständnissen vorzubeugen und mehr Transparenz herzustellen. Es mag sogar in Einzelfällen zweckmäßig sein, ein ausdrückliches Kooperationsverbot festzuschreiben. Eine diesbezüglich klarere Strategie der Vereinten Nationen, die auch nach außen vermittelt wird, wäre daher wünschenswert.

Ferner sollte überlegt werden, ob sich die Spannungen durch eine geschicktere oder restriktivere Strafverfolgungspraxis des IstGH verringern ließen. So stellt sich beispielsweise die Frage, warum die Anklage mit dem Erlass der Haftbefehle gegen Al-Bashir und Kony bereits frühzeitig an die Öffentlichkeit getreten ist und nicht von ihrem Recht Gebrauch gemacht hat, die Haftbefehle unter Verschluss zu halten. Dies hätte sicherlich die Erfolgchancen für eine Verhaftung erhöht und den Vereinten Nationen etwas mehr Handlungsspielraum auf dem diplomatischen Parkett gewährt. Die Bekanntgabe eines Haftbefehls und die Medienberichterstattung schaffen Fakten, die nur schwer ignoriert werden können.

Des Weiteren lohnt es, eine Grundsatzentscheidung des Gerichtshofs zum so genannten Komplementaritätsprinzip gemäß Artikel 17 des Statuts¹⁹ genauer zu hinterfragen.²⁰ Diese wichtige Norm legt fest, wann der IstGH für einen Fall zuständig ist und wann nationalstaatliche Strafgerichte. In einer weiten Interpretation genehmigten die Richter das Vorgehen der Anklage. Sie sah die Zuständigkeit des Gerichtshofs nur dann als nicht gegeben an, wenn ein nationalstaatliches Strafgericht formell ein (rechtsstaatliches) Verfahren eingeleitet hat. Diese Entscheidung hatte zur Konsequenz, dass es seitdem jedem Staat möglich ist, unliebsame Verfahren an den Gerichtshof zu überweisen. Eine solche Selbstüberweisung von Fällen führt allerdings oft dazu, dass der Gerichtshof mit Fällen befasst wird, bei denen nicht die Durchführung des Verfahrens ein Problem darstellt, sondern die Ergreifung des Verdächtigen. Mangels eigener Vollzugsorgane vermag der IstGH die ihm so übertragenen Fälle jedoch nicht zu bewältigen. So verwundert es nicht, dass für die Informationsbeschaffung und Ergreifung von Verdächtigen auf Friedensmissionen der Vereinten Nationen zurückgegriffen werden muss, die dadurch wiederum ihre Neutralität einbüßen können.

Ausblick

Friedensschaffung und Strafverfolgung sind grundsätzlich miteinander vereinbare Ziele. So ist die Erkenntnis gereift, dass Frieden nur dann dauerhaft sichergestellt werden kann, wenn schwerwiegende Men-

schenrechtsverletzungen aufgeklärt und die Täter bestraft werden. Doch ist nicht zu verhehlen, dass beide Zielsetzungen auch teilweise in Konflikt geraten können. Wie dieser Konflikt aufgelöst werden kann, ist Gegenstand zahlreicher Debatten in Wissenschaft und Politik. Den Konflikt beim Namen zu nennen, kann dabei nur ein erster Schritt sein. Die Vereinten Nationen täten jedoch gut daran, genau diesen ersten Schritt zu tun und die Frage des Verhältnisses zum Internationalen Strafgerichtshof in die offiziellen Strategiepapiere und gegebenenfalls in die konkreten Mandate aufzunehmen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist das Verhältnis beider Institutionen, trotz verschiedener Bekundungen und gewisser rechtlicher Normierung, noch weitgehend ungeklärt.

Die Vereinten Nationen täten gut daran, die Frage des Verhältnisses zum IstGH in die offiziellen Strategiepapiere und in die konkreten Mandate aufzunehmen.

16 Zu den Problemen der UNAMID siehe beispielsweise Human Rights Watch, *The Way Forward – Ending Human Rights Abuses and Repression across Sudan*, 6.10.2009, <http://www.hrw.org/en/reports/2009/10/06/way-forward-o>

17 Ähnliche Forderungen kamen auch von der Liga der arabischen Staaten, der Organisation der Islamischen Konferenz und von China.

18 Policy Paper on the Interests of Justice, ICC, Office of the Prosecutor, September 2007, S. 1, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/772C95C9-F54D-4321-BF09-73422BB23528/143640/ICCOTPIterestsOfJustice.pdf>

19 Artikel 17 (1): »Im Hinblick auf Absatz 10 der Präambel und Artikel 1 entscheidet der Gerichtshof, dass eine Sache nicht zulässig ist, wenn a) in der Sache von einem Staat, der Gerichtsbarkeit darüber hat, Ermittlungen oder eine Strafverfolgung durchgeführt werden, es sei denn, der Staat ist nicht willens oder in der Lage, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen; [...]«

20 Entscheidung der Berufungskammer (Katanga), ICC-01/04-01/07-1497 v. 25.9.2009.