

Zwölf Jahre Internationaler Strafgerichtshof – ein Rückblick

Mayeul Hiéramente

Der Beitrag bewertet, wie sich der Internationale Strafgerichtshof seit seiner Einrichtung im Jahr 2002 entwickelt hat, welchen Schwierigkeiten er ausgesetzt war und ist und welche Erwartungen man legitimer Weise an ein Weltstrafergericht haben kann. Es wird gezeigt, wo noch Verbesserungsbedarf besteht und welche Erfolge bereits errungen wurden und noch zu erwarten sind.

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) hat seine Kindheit überstanden und kämpft nun mit der Pubertät. 16 Jahre sind vergangen, seit im Juli 1998 in Rom das Gründungsstatut (daher Römisches Statut genannt) des IStGH unterzeichnet wurde; zwölf Jahre ist es her, dass die drei Organe des Gerichts (Richterschaft, Anklage, Kanzlei) in Den Haag ihre ebenso noble wie diffizile Arbeit aufgenommen haben, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen¹ in den nunmehr 122 Vertragsstaaten sowie in Krisenregionen zu ahnden.

Das Gericht, welches formal nicht Teil des UN-Systems ist, hat sich viel vorgenommen. Die ersten Erfolge sind zu feiern:² Der IStGH hat die ersten Urteile gefällt und bewiesen, dass selbst im Dauerkonflikt in der Demokratischen Republik Kongo der Straflosigkeit der Kampf angesagt werden kann. Er hat außerdem deutlich gemacht, dass er willens – und mit Einschränkungen – in der Lage ist, selbst amtierende Staats- und Regierungschefs ins strafrechtliche Visier zu nehmen. Weder Immunität noch Realpolitik stehen dem entgegen. Schließlich haben es das Gericht und die ›like-minded states‹ (darunter auch prominent die Bundesrepublik Deutschland) geschafft, fast zwei Drittel der Mitglieder der Vereinten Nationen von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des ›Projekts Weltstrafergerichtshof‹ zu überzeugen. Was das restliche Drittel betrifft, besteht nach wie vor Widerstand vieler Großmächte (etwa USA, Russland, China, Indien, Pakistan) und nur mäßige Zustimmung in weltpolitisch bedeutenden Regionen (insbesondere im arabisch-persischen Raum einschließlich Israel).

Von ersten Gehversuchen zum Ausdauerläufer

Die ersten Gehversuche des IStGH waren mühsam. Unter dem ersten Chefankläger Luis Moreno-Ocampo wurden zahlreiche Ermittlungen eingeleitet, ohne dass zunächst viel Vorzeigbares dabei herausgekommen wäre. Doch konnten angesichts realpolitischer,

finanzieller und wechselhafter politischer Rahmenbedingungen überhaupt spektakuläre Erfolge erwartet werden? Darf von einem Gericht verlangt werden, dass es eine konkret messbare Verbesserung der Lage in Krisenregionen erreicht? Würde man denn das Landgericht Berlin fragen, ob es – am besten innerhalb einer Dekade – für sichere Straßen in der Hauptstadt gesorgt hat? Überrascht es, dass ein derartiges neues und auf Dauer angelegtes Projekt eine Findungs- und Eingewöhnungsphase benötigt, um verschiedene (Rechts-)Kulturen zu einem einheitlichen Ganzen zusammenzuführen?

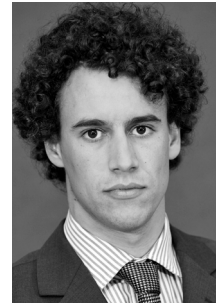
Die Messlatte für den IStGH und dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist zweifelsohne hoch, gibt ihnen die Präambel doch auf, ›der Straflosigkeit der Täter ein Ende zu setzen und so zur Verhütung solcher Taten beizutragen‹. Ob dem IStGH mit solch ambitionierten Zielsetzungen wirklich gedient ist, darf bezweifelt werden. Es mag sogar diesem gesellschaftlichen und politischen Rechtfertigungs- und Erfolgsdruck geschuldet sein, dass die ersten Verfahren mit besonderer Verve eingeleitet und mit viel Medienpräsenz durchgeführt wurden.

Der Fall Omar al-Bashir

Das im Jahr 2009 eingeleitete Verfahren gegen den sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir mag als Beispiel dienen. Es ließ sich einfach erklären und gut verkaufen, die Erfolgchancen indes waren gering. Die in der westlichen Region Darfur seit 2003 begangenen Gräueltaten, ob nun Völkermord oder nicht, waren schwerwiegend und eine strafrechtliche Ahndung notwendig. Doch die politischen Realitäten waren alles andere als optimal. Das Land stand vor der dann im Jahr 2011 erfolgten Aufteilung in zwei Staaten, und der Präsident sitzt bis heute fest im Sattel. Der Haftbefehl gegen das sudanesisches Staatsoberhaupt war daher vor allem eines: ein Symbol.

¹ Zum praktisch noch nicht relevanten Verbrechen der Aggression siehe Claus Kreß/Leonie von Holtzendorff, Durchbruch in Kampala. Die Einigung über das Verbrechen der Aggression, Vereinte Nationen (VN), 6/2010, S. 260–265. Zu den praktisch ebenfalls relevanten Straftaten gegen die Rechtspflege siehe Mayeul Hiéramente, In the Case Prosecutor v. Defence, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS), 3/2014, S. 123–128.

² Einen guten Überblick liefert Hans-Peter Kaul, Der Internationale Strafgerichtshof – auf dem Weg zu mehr internationaler Gerechtigkeit?, S+F, Sicherheit und Frieden, 4/2013, S. 191–197.



Dr. Mayeul Hiéramente, geb. 1983, ist Alumnus der ›Max Planck Research School on Retaliation, Mediation and Punishment‹ am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg und Rechtsanwalt in Düsseldorf.

Die Tatsache, dass der IStGH weder Kony noch Al-Bashir fassen konnte, ist kein Grund für Defätismus.

Es war ein Symbol dafür, dass jede und jeder für schwerwiegende Verbrechen zur Verantwortung gezogen werden kann und Immunitäten vor dem IStGH nicht gelten. Leider war der Fall aber auch ein Beispiel dafür, dass im 21. Jahrhundert politische und militärische Macht – jedenfalls vorübergehend – vor Strafe schützen kann. Die Frage, ob das Verfahren eine gute Wahl war, kann unterschiedlich beantwortet werden.

Der Fall Joseph Kony

Ein weiteres Beispiel: Die Aufnahme von Ermittlungen im ehemaligen Krisengebiet Nord-Uganda signalisierte der Welt und den Regierungen der Region: Das Morden, Vergewaltigen, Plündern und Entführen der ›Lord's Resistance Army‹ (LRA) muss beendet werden. Für ein noch junges Strafgericht war das im Jahr 2005 eingeleitete Ermittlungsverfahren und die ›Jagd‹ auf den Anführer der LRA Joseph Kony eine durchaus umstrittene Wahl: Im krisengebeutelten Norden Ugandas und in der Region fehlten weder Richter noch Ankläger, sondern schlicht der Hauptangeklagte. Seine Festnahme war vor dem Einschalten des Gerichts über Jahrzehnte hinweg nicht gelungen, und selbst die zweifelhaften Bemühungen der ›Kony 2012‹-Kampagne³ sind bisher nicht von Erfolg gekrönt. Kony festzunehmen, konnte und kann der IStGH als gerichtliche Institution mit Sitz in den Niederlanden nicht leisten. Über eigene Polizei- oder gar Militäreinheiten verfügt der Gerichtshof nicht. Staatliche Sicherheitskräfte oder – wie im ehemaligen Jugoslawien – NATO-Schutztruppen stehen den Haager Strafverfolgern nur selten zur Verfügung. Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen haben sich in der Vergangenheit ebenfalls nur selten zur Kooperation bereit gezeigt. Zum einen wollen sie ihren Neu-

Einen mutmaßlichen Kriegsverbrecher aus dem Saal gehen zu lassen, ist ein wichtiges Signal.

tralitätsstatus nicht gefährden und zum anderen die stets beschränkten Ressourcen zur Verwirklichung ihrer eigenen, nicht notwendigerweise mit denen des IStGH deckungsgleichen, Ziele einsetzen. Die Haftbefehle gegen die Führungsspitze der LRA dienten daher in erster Linie der politischen Isolierung der Rebellenführer. Doch politisches Druckpotenzial ist aufgrund der Schnellebigkeit der modernen Mediengesellschaft meist nur kurz vorhanden. Zudem funktioniert eine Isolierungstaktik nur dann wirklich effektiv, wenn die Täter auf politische Anerkennung und Unterstützung angewiesen sind. Die äußerst agile und brutale LRA konnte mittels Zwangsrekrutierungen und Einschüchterungen allerdings auch ohne die – lange von der sudanesischen Regierung gewährte – Rückendeckung weiter agieren und sich einer militärischen Niederlage entziehen.

Die Tatsache, dass der IStGH weder Kony noch Al-Bashir fassen konnte, ist kein Grund für Defätismus. So waren es die ›kleinen‹ Verfahren, die dem IStGH seine heutige Standfestigkeit verschafft haben. In ihnen konnten Richter und Ankläger beweisen, dass sie bei der strafrechtlichen Ahndung schwerster Verbrechen einen langen Atem haben. Insbesondere die strafrechtliche Aufarbeitung des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo macht Hoffnung. Mit den Urteilen gegen Thomas Lubanga Dyilo und Germain Katanga haben die Richter bewiesen, dass selbst der Einsatz von Kindersoldaten und die Begehung von Gräueltaten in abgelegenen Gegenden der zentralafrikanischen Krisenregion unter (weitgehender) Beachtung der Verfahrensrechte der Angeklagten gerichtlich aufgearbeitet werden können.⁴ Im internationalen Strafrecht ist Geduld eine Tugend. Der IStGH ist kein Sprinter, sondern Langstreckenläufer. Dass an der Ziellinie auch nicht immer eine Verurteilung wartet, ist eigentlich selbstverständlich. Durch den Freispruch für Mathieu Ngudjolo Chui und die Einstellung des Verfahrens gegen Callixte Mbarushimana und andere hat der IStGH einen bedeutenden Schritt gemacht. Damit brachte er klar zum Ausdruck, dass Gerechtigkeit für die Opfer nicht um jeden Preis verfolgt werden darf. Reichen die Beweise nicht, müssen die Konsequenzen daraus gezogen werden. Das Gericht im Allgemeinen und die Anklage im Besonderen werden daraus lernen.

Einen mutmaßlichen Kriegsverbrecher aus dem Saal gehen zu lassen, ist darüber hinaus ein wichtiges Signal an all jene Kritiker, die in der Vergangenheit und nicht ohne Grund die internationale Strafjustiz als Siegerjustiz gebrandmarkt und die Verfahren als politisierte Schauprozesse bezeichnet haben. Im Idealfall wird durch die Dauerhaftigkeit und (angestrebte) Universalität des IStGH die Realität, was im nationalen Zusammenhang längst üblich ist und selten hinterfragt wird: Oft bestätigt sich die Schuld des Angeklagten, manchmal aber auch nicht. Die Un-



Uhuru Muigai Kenyatta (rechts) bei einer Anhörung vor dem IStGH am 8. Oktober 2014.
Foto: ICC-CPI

schuldsvormutung ist zu Recht eine der grundlegenden Errungenschaften des modernen Strafprozesses.

Eine Stimme für Gerechtigkeit

Der IStGH hat sich etabliert und ist auch außerhalb von Fachkreisen ein Begriff. Seine Entscheidungen finden internationale Beachtung, und selbst die Vereinigten Staaten haben eingesehen, dass eine dauerhafte Konfrontation nicht in ihrem Interesse sein kann.⁵ Innerhalb von zwölf Jahren hat es der Gerichtshof geschafft, als Symbol für internationale Gerechtigkeit wahrgenommen zu werden. Doch ist die Rolle als Stimme der Gerechtigkeit heikel. Es nährt die Erwartung, dass der IStGH seine mahnende und drohende Stimme immer dann erhebt, wenn in Krisen (Afghanistan, Irak, Israel/Palästina, Nigeria, Syrien, Ukraine) Kriegs- oder andere schwerste Verbrechen begangen werden. Die Öffentlichkeit erwartet, dass, sobald Gräueltaten bekannt werden, Vorermittlungen angekündigt werden und auf die reservierte Zelle in der Scheveninger Haftanstalt am Stadtrand von Den Haag verwiesen wird. Bleibt es still, droht der Vorwurf des Verschweigens, selektiven Umgangs mit Verbrechen und der Ohnmacht.

Doch ist der IStGH für Taten etwa in Irak und Syrien nicht zuständig, da beide Staaten das Römische Statut nicht ratifiziert haben. Das Gericht ist laut Statut nur für seine Mitgliedstaaten zuständig und – aufgrund der Überweisungskompetenz des UN-Sicherheitsrats gemäß Artikel 13 b) des Statuts – ein Weltstrafgerichtshof auf Abruf. Ermittlungen in Bagdad oder Damaskus dürfte die Anklage aus eigener Initiative nicht beginnen. Auch andere weltpolitische Konfliktlagen würden das Gericht vor große Herausforderungen stellen. Im Fall Palästinas müsste es zum Beispiel nicht nur über die Taten urteilen, sondern, um die eigene Zuständigkeit zu begründen, zuerst feststellen, dass es sich bei den palästinensischen Gebieten um einen Staat handelt; von praktischen Problemen einer Ermittlung in der Region ganz zu schweigen. In Afghanistan dürften die politischen Rahmenbedingungen und der Rückzug der internationalen Streitkräfte Ermittlungen derzeit ebenfalls unmöglich machen. Kurzum: Dem Gericht sind geografische, juristische und oft auch finanzielle Grenzen gesetzt.

Ein weiteres Problem der Rolle als ›Stimme der Gerechtigkeit‹: Die internationale Presse braucht ein Sprachrohr, das Fernsehen eine Person, die zum Symbol auserkoren werden kann. Mit Paragrafen und Berichten allein sind die Empfänger (Weltöffentlichkeit, Regierungen, Opfer, potenzielle Täter) kaum zu erreichen. Die Richterschaft ist für eine solche Rolle jedoch denkbar ungeeignet. Den Richtern steht es aufgrund der richterlichen Neutralitätspflicht schlecht zu Gesicht, mit markigen Worten bei CNN, BBC oder in der Tagesschau aufzutreten. Ein Befangen-

heitsantrag wäre die sichere Folge.⁶ Öffentliche Polarisierung und richterliche Differenzierung und Zurückhaltung vertragen sich nicht. Eher geeignet wäre der Kanzler, der kraft Tätigkeitsbeschreibung als Verwaltungsvorsteher des Gerichts nur begrenzt in die Verfahren eingebunden ist. Nach außen ist die Kanzlei in der Vergangenheit allerdings nur selten in Erscheinung getreten.

Das Feld wurde weitgehend der Anklage überlassen und vom ersten Chefankläger Moreno-Ocampo als Bühne für umstrittene und teils unglückliche Inszenierungen genutzt. Fotoauftritte mit dem ugandischen Präsidenten Yoweri Museveni und Interviews mit dem amerikanischen Magazin ›Vanity Fair‹ haben zu Stirnrunzeln und sogar richterlichen Ermahnungen⁷ geführt, zweifelsohne aber auch zur Bekanntheit des Gerichts beigetragen. Strukturell ist eine das Ansehen prägende Dominanz der Anklage – neben Richterschaft, Verteidigung, Opfervertretern, Verwaltung eben nur ein Teil der Institution – nicht ganz unbedenklich. Rein faktisch befinden sich die Angeklagten in einer unterlegenen Position und sind nicht selten durch die Weltöffentlichkeit bereits vorverurteilt. Die für die Verteidigung bereitgestellten Ressourcen sind relativ gering, die Staatenkooperation vorsichtig und der Zugang zu aussagewilligen Zeugen eingeschränkt. Zurückhaltung der Anklagebehörde gegenüber den Medien ist daher geboten, um der Verteidigung eine effektive und faire Beteiligung an Ermittlungen und Verfahren zu ermöglichen. Als Stimme der internationalen Gerechtigkeit eignet sich der IStGH daher nur bedingt. Das Gericht sollte Taten für sich sprechen lassen.

Die Emanzipation des IStGH

Der Gerichtshof hat genau dies getan und sich schrittweise von den klassischen Akteuren internationaler Politik (Staaten und internationale Organisationen wie UN, Europäische Union oder NATO) emanzipiert. Dies war keineswegs so erwartet worden: Zunächst deutete vieles auf ein kooperatives und teilweise fast schon harmonisches Verhältnis zur Staat-

Die Öffentlichkeit erwartet, dass, sobald Gräueltaten bekannt werden, Vorermittlungen angekündigt werden.

Das Feld wurde weitgehend der Anklage überlassen und vom ersten Chefankläger Moreno-Ocampo als Bühne für umstrittene Inszenierungen genutzt.

³ Siehe: <http://invisiblechildren.com/kony-2012/>

⁴ Zu den verfahrensrechtlichen Aspekten siehe Kai Ambos, Das erste Urteil des Internationalen Strafgerichtshofs (Prosecutor v. Lubanga), ZIS, 7/2012, S. 313–337.

⁵ Dazu ausführlich Mandana Biegi, Was wir von Obama erwarten können. Die USA und der Internationale Strafgerichtshof 2009–2016, S+F, 4/2013, S. 211–221.

⁶ Zum Befangenheitsantrag gegen IStGH-Präsidenten Sang-Hyun Song im Verfahren gegen Thomas Lubanga Dyilo siehe ICC-01/04-01/06-3040-Anx v. 11.6.2013.

⁷ IStGH, Berufungskammer, Entscheidung v. 12.6.2012, ICC/01/11-01/11.OA-3.

Mentor und Begleiter: Zum Tod von Richter a.D. Hans-Peter Kaul

Am 21. Juli 2014 verstarb Richter a.D. am IStGH Hans-Peter Kaul. Der IStGH verliert mit ihm einen herausragenden Unterstützer, kritischen Mentor und treuen Begleiter. Die zahlreichen Nachrufe in der Weltpresse verdeutlichen die bedeutende Rolle, die Richter Kaul bei Aufbau, Fortentwicklung und Leitung des Gerichts zugekommen ist. An dieser Stelle seien zwei Ratschläge wiedergegeben, die Richter Kaul als glühender Verfechter des internationalen Strafrechts dem IStGH auf den Weg gegeben hat.

Im Kenia-Verfahren mahnte er, dass eine zu weite Interpretation des Tatbestands der Verbrechen gegen die Menschlichkeit in der Praxis problematisch sei. Jenseits der dogmatischen Fragen gilt es, den Kern der Mahnung in Erinnerung zu behalten: Der IStGH möge sich nicht übernehmen. Eine Zuständigkeit für diverse Formen der organisierten Kriminalität sei nicht wünschenswert. Eine solche werde den charakteristischen Besonderheiten der Kernverbrechen nach dem Römischen Statut nicht gerecht und könne zu einer Überlastung des Gerichts führen. Angesichts der stetig wachsenden Zahl an Verfahren und den begrenzten Mitteln ist die Mahnung aktueller denn je.

Die Situation in Kenia bot Richter Kaul die Gelegenheit für eine weitere Mahnung. So kritisierte er die Anklage dafür, dass sie Beweise nur schrittweise sammelte und auf sehr weitgehende Nachermittlungen setzte. Damit spricht er die heikle Praxis der Anklage an, in einigen Fällen erst nach einer Ermittlungsmaßnahme die Beweise zu sammeln, die für die nächste Ermittlungsmaßnahme notwendig sind. Sowohl im Lichte der Beschuldigtenrechte als auch aufgrund der Symbolik einer Verfahrenseinstellung gilt es, eine derartige Vorgehensweise zu vermeiden. Mit dieser Kritik bewies Richter Kaul Voraussicht, und er dürfte auch im konkreten Fall Recht behalten. Das gegen den kenianischen Präsidenten Uhuru Kenyatta eingeleitete Verfahren droht zu scheitern, bevor es richtig angefangen hat. Ausreichend gesicherte Beweise liegen der Anklage derzeit nicht vor.

Kaul: »Das System internationaler Strafgerichtsbarkeit nach dem Römischen Statut kann und wird nur so stark, wie es die Vertragsstaaten und die internationale Gemeinschaft selbst machen.«*

* Hans-Peter Kaul, Der Internationale Strafgerichtshof – auf dem Weg zu mehr internationaler Gerechtigkeit?, S+F, Sicherheit und Frieden, 4/2013, S. 191–197, hier S. 196.

tenwelt hin. Im Rahmen der Verhandlungen in Rom war die vorherrschende Einschätzung, dass der Gerichtshof nur langsam an seine Fälle kommen würde. Verfahren in Den Haag wurden für Ausnahmen gehalten und sollten durch den Grundsatz der Komplementarität⁸ auf ein Minimum beschränkt werden. Auch die Art und Weise der Verfahrenseinleitung spiegelt die Absicht der Gründer wider, den Internationalen Strafgerichtshof als letzte Anlaufstelle auszugestalten. So sieht das Statut vor, dass eine Ermittlung auf Initiative eines Mitgliedstaats, durch Überweisung des UN-Sicherheitsrats oder – unter Aufsichtigung durch die Richter – durch die Anklage initiiert werden können.

Man hatte, wie in klassischen Menschenrechtsverträgen üblich, eine Klausel aufgenommen, die Mit-

gliedstaaten durch Überweisung einer Situation (Gesamtgeschehen) die Möglichkeit gibt, die Anklage zu Ermittlungen aufzufordern. Aufgrund der Erfahrung mit derartigen Klauseln ging wohl kaum einer davon aus, dass diese Möglichkeit tatsächlich genutzt werden würde. Dass gleich zu Beginn mehrere Staaten (Demokratische Republik Kongo, Zentralafrikanische Republik, Mali, Côte d'Ivoire und Uganda) diesen Weg beschritten und den IStGH dabei sogar zu Ermittlungen im eigenen Land einluden, war überraschend. Es hat dazu geführt, dass nur im Fall Kenia offizielle Ermittlungen durch den Chefankläger selber in die Wege geleitet wurden. Ebenso hatte niemand damit gerechnet, dass die Situationen in Sudan (Darfur) und Libyen (Niederschlagung des Arabischen Frühlings durch Muammar al-Gaddafi) trotz der generell kritischen Haltung der USA, Russlands und Chinas durch den UN-Sicherheitsrat an den IStGH überwiesen werden würden.⁹

Dieses anfängliche Vertrauen in den Gerichtshof ist zu Recht positiv hervorgehoben worden, auch wenn die realpolitischen Hintergründe und die logistischen und finanziellen Herausforderungen einer derart umfangreichen Befassung des IStGH nicht von der Hand zu weisen sind. Bei den Überweisungen durch Staaten wie Uganda und Kongo war es sicherlich opportun, die Strafverfolgung von Rebellen durch den IStGH durchführen zu lassen. Im Fall Libyen war viel Symbolik dahinter, ein Verfahren gegen einen Paria der internationalen Staatengemeinschaft wie Gaddafi einzuleiten. Dennoch haben alle Fälle dem Gerichtshof erlaubt, sich zu beweisen und seine Existenz zu rechtfertigen – Angebot und Nachfrage der internationalen Strafverfolgung. Der IStGH ist gekommen, um zu bleiben. Arbeit gibt es bedauerlicherweise mehr als genug.

Logische Konsequenz der zahlreichen Verfahren ist, dass die Haager Strafverfolger früher oder später auf Widerstand stoßen und erste Schritte der Emanzipation Kritik und Ablehnung auf den Plan rufen würden. Einige Kritikpunkte sind so alt wie das internationale Strafrecht selbst. Der wohl prominenteste Vorwurf ist jener der Selektivität bei der Strafverfolgung.

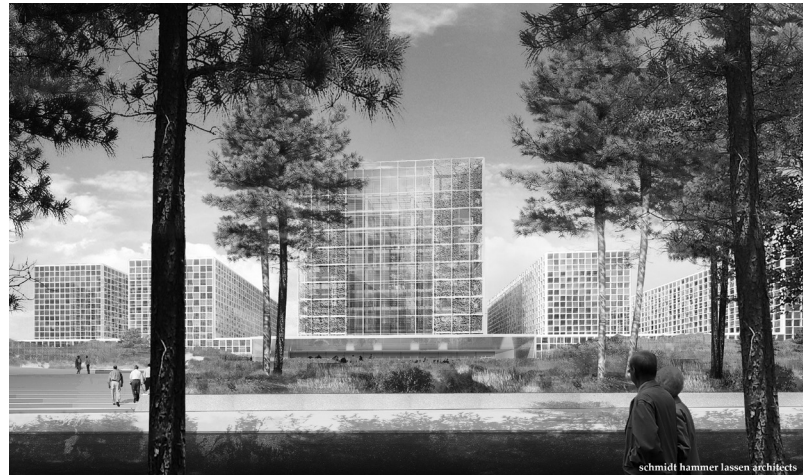
Selektivität

Die Kritik bezieht sich zunächst auf konkrete Ermittlungsverfahren. Ein in Literatur und Praxis viel diskutierter Klassiker ist der folgende Fall: Wieso wurde dem kongolesischen Warlord Thomas Lubanga Dyilo der Prozess vornehmlich wegen dessen Einsatzes von Kindersoldaten gemacht und der Aspekt der sexuellen Gewalt weitgehend ausgeklammert? Die einfachste Antwort lautet, der IStGH könne sich schließlich nicht um alle Probleme kümmern und alle Aspekte eines Konflikts beleuchten. Weder reichten die Ressourcen noch dürfe der Verfahrensstoff ausarten. Schwierigkeiten, Beweise zu beschaffen,

können ebenso für einen engeren Fokus sprechen. Betrachtet man die Situation genauer, stellen sich schwierige Folgefragen grundsätzlicher Natur. Sind Abstufungen nach Schweregrad überhaupt möglich und sinnvoll? Ist also jeder Völkermord schlimmer als ein Kriegsverbrechen? Wie lässt sich abwägen, ob eine Verstümmelung schwerer wiegt als Angriffe auf Blauhelme oder die Hinrichtung gefangener Soldaten? Darf bei der Wahl der Verfahren ein Aspekt (Einsatz von Kindersoldaten) besonders hervorgehoben werden, weil man bei diesem eher auf ein Umdenken der Weltgesellschaft hofft? Sollte bei unklarer Beweislage ein Freispruch riskiert werden oder im Interesse von Opfer und Täter von einer Verfolgung abgesehen werden? Es sind Fragen, die juristisch kaum gefasst und meist nur anhand einer Einzelfallbetrachtung geklärt werden können. Die Ansichten gehen oft diametral auseinander, Kritik ist vorprogrammiert. Es ist daher schwer, der Anklage einen Vorwurf zu machen, dass sie sich für einen schlanken und trotzdem mehrere Jahre währenden Prozess entschieden hat. Bemängeln lässt sich allerdings, dass eine derart sensible Entscheidung nur unzureichend begründet wurde. Intransparenz fördert Misstrauen und ist wahrscheinlich das größte Manko der Anklagetätigkeit in der ersten Dekade des IStGH.

Intransparenz

Der Mangel an Kommunikation hat sich auch im Fall Ugandas gezeigt. Wenn für Außenstehende kaum erkennbar ist, warum mutmaßliche Straftaten der ugandischen Armee in den Hintergrund rücken, wirft dies Fragen auf und lässt zu, dass Misstrauen gesät und Gerüchte gestreut werden. Sind die Ermittlungen gegen die offiziellen Stellen in den Kinderschuhen stecken geblieben, um die Kooperation von Armee und Polizei zu gewährleisten? Fehlte es an Beweisen? Waren die in Rede stehenden Taten weniger schwerwiegend? Kommuniziert wurde dies nicht in ausreichendem Maße. Dabei wäre es interessant zu wissen, ob die Anklage bereit wäre, auch vergleichsweise weniger schwere Delikte zu verfolgen, um dadurch eine Verfolgung aller Konfliktparteien zu ermöglichen. Diese Frage wird in Zukunft noch stärker im Raum stehen, als es bei den Vorgängerinstitutionen der Fall war. Beim Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien kam Kritik von serbischer Seite, dass Bosnier, Kroaten und Kosovaren in geringerem Maße zur Rechenschaft gezogen worden seien als Serben. Bei weit über einhundert Verfahren des Tribunals war dies allerdings nur eine Frage der Proportion. Bei den wenigen Verfahren pro Konflikt im Fall des IStGH wird eine Entscheidung allerdings meist bedeuten, dass nur Straftaten der einen Seite zum Gegenstand von Verfahren gemacht werden. Aus historiografischer Sicht wäre dies ein Defizit.



Modell-Frontansicht des IStGH-Neubaus. Das 42-Meter hohe Hauptgebäude (Mitte) bietet Raum für drei Gerichtssäle und das Medienzentrum. Ende 2015 soll der Bau fertiggestellt werden. Foto: schmidt hammer lassen architects

Afrikazentriertheit

Schließlich hat das Thema der Selektivität auch die Weltpolitik erreicht und zu dem teils unfairen Vorwurf der Afrikazentriertheit und des Neokolonialismus geführt. Tatsache ist, dass alle laufenden Verfahren den afrikanischen Kontinent betreffen. Verfahren in anderen Weltregionen machen keine sichtbaren Fortschritte und haben das Stadium der Vorermittlungen noch nicht hinter sich gelassen. Aus symbolischen Gründen ist dies zu bedauern. Folgendes darf jedoch nicht vergessen werden: Die Zuständigkeit des Gerichts ist rechtlich begrenzt. Eine gewisse Selektivität ist dem Römischen Statut zu Eigen. Zudem haben sich fast alle betroffenen afrikanischen Staaten freiwillig den Regeln des Statuts unterworfen. Die Kritik ist vornehmlich im Zuge der Ermittlungen gegen amtierende Präsidenten aufgekommen und wird vor allem von den (potenziell) betroffenen Eliten vorgebracht. Ob die Bevölkerung stets die Kritik teilt, darf bezweifelt werden. Nichtsdestotrotz wird sich der IStGH bewähren und der Herausforderung eines auch von der Afrikanischen Union zur Schau getragenen afrikanischen Skeptizismus stellen müssen.¹⁰ Der IStGH darf kein Gericht für Afrika bleiben. Dies ließe sich angesichts der weltweit zu

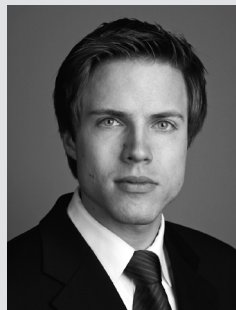
Der IStGH darf kein Gericht für Afrika bleiben.

⁸ Die Idee des Grundsatzes ist, dass einem Verfahren vor nationalen Gerichten Vorrang gebührt.

⁹ Die Überweisung ermöglicht dem Gerichtshof Ermittlungen, obwohl weder Libyen noch Sudan das Römische Statut ratifiziert haben. Eine gewisse Chuzpe des UN-Sicherheitsrats ist nicht von der Hand zu weisen, da auch drei der ständigen Sicherheitsratsmitglieder das Statut nicht ratifiziert haben.

¹⁰ Siehe hierzu auch ausführlich das Interview mit Fatou Bensouda: »Wir sollten den IStGH unter allen Umständen vor Politisierung bewahren«, VN, 1/2014, S. 16–21.

Drei Fragen an Nicolai von Hoyningen-Huene



Mitte Dezember 2013 brachen in dem 2011 neu gegründeten Staat Südsudan Kämpfe zwischen zwei rivalisierenden Gruppen aus. Im Verlauf der Kämpfe suchten fast 100 000 Menschen Schutz in Stützpunkten der UN-Mission (UNMISS). Wie geht die UNMISS mit dieser Situation um?

Unsere Stützpunkte waren nicht darauf ausgelegt, Vertriebene zu beherbergen, geschweige denn so viele über einen so langen Zeitraum. Beobachter gehen davon aus, dass tausende von ihnen getötet worden wären, hätte die

UNMISS nicht ihre Tore geöffnet. Abgesehen vom Schutz durch UN-Blauhelme brauchen die Vertriebenen Wasser, Lebensmittel, sanitäre Einrichtungen, Unterkünfte und eine medizinische Grundversorgung. Die einem Flüchtlingslager entsprechende Infrastruktur musste in Rekordzeit aus dem Boden gestampft werden. Humanitäre Akteure sind essentiell für die Versorgung der Vertriebenen. Zusätzlich wendet die UNMISS beträchtliche Ressourcen für den Unterhalt der Lager und den Schutz der Vertriebenen auf, während sie im Rest des Landes ebenfalls gefordert ist.

Zu Beginn hieß es, Südsudan würde nach seiner Staatsgründung von privaten und öffentlichen Hilfsorganisationen überschwemmt werden. Warum hat dies nicht die gegenwärtige Krise verhindern können?

In der Tat war die Hilfe der internationalen Gemeinschaft für den Staatsaufbau sehr großzügig. Der Konflikt im Dezember 2013 wurde aber durch den Machtkampf zwischen Präsident Salva Kiir und seinem ehemaligen Stellvertreter Riek Machar ausgelöst. Hilfsorganisationen hätten eine solche politische Konfrontation wohl kaum verhindern können. Der Konflikt hat der Welt aber vor Augen geführt, dass gleich nach der Staatsgründung ein stärkerer Fokus auf Nationenbildung und Aussöhnung hätte gelegt werden müssen. Das Hauptaugenmerk der internationalen Gemeinschaft war darauf gerichtet, einen neuen Konflikt zwischen Sudan und Südsudan zu verhindern. Den Spannungen innerhalb Südsudans war nicht ausreichend Beachtung geschenkt worden.

Was muss von Seiten der Regierung und UNMISS getan werden, damit die Flüchtlinge wieder zurückkehren können und sich die Situation im Land allgemein stabilisiert?

Für die Rückkehr der Binnenvertriebenen und Flüchtlinge bedarf es eines dauerhaften Waffenstillstands. Dann können sich die Konfliktparteien im Rahmen eines Friedensprozesses auf eine Interimsregierung und die Abhaltung von Präsidentschaftswahlen einigen. Ein Versöhnungsprozess könnte Gräueltaten und Leid aufarbeiten und Täter müssen zur Rechenschaft gezogen werden. Das ist alles viel leichter gesagt als getan. Die UN-Mission unterstützt den Friedensprozess in Addis Abeba. Gleichzeitig versuchen wir, das Leid der Menschen zu lindern, indem wir so viele wie möglich vor Gewalt schützen, Menschenrechtsverletzungen im Rahmen des Möglichen dokumentieren und veröffentlichen sowie dringend benötigte Hilfslieferungen militärisch sichern. Die Menschen sind von der derzeit schlimmsten Nahrungsmittelkrise der Welt betroffen. Trotz enormer Hilfslieferungen durch die internationale Gemeinschaft könnte Anfang 2015 eine Hungersnot ausbrechen.

Nicolai von Hoyningen-Huene arbeitet seit Juni 2013 in der UN-Mission in Südsudan (UNMISS) im Büro des Residierenden Koordinators Toby Lanzer, der zugleich auch Stellvertretender UN-Sonderbeauftragter sowie Humanitärer Koordinator für Südsudan ist.

verzeichnenden gewaltsamen Konflikte auf lange Sicht nicht erklären. Eine bisher nur angedrohte Abkehr vieler afrikanischer Staaten vom ›Projekt Internationaler Strafgerichtshof‹ wäre ein empfindlicher Rückschlag.

Viele Rückschläge kann sich ein Gericht, welches der Weltpolitik auf die Füße treten soll, aber auf die Finanzierung seiner Mitgliedstaaten angewiesen ist, nicht leisten. Es muss zeigen, dass es zeitnah und effektiv Täter zur Verantwortung ziehen kann. Es muss transparenter werden und auch im Inneren offener werden. Der Grad der geschwärzten oder als geheim eingestuften Dokumente darf nicht Überhand nehmen. Derzeit sind die internen Geheimhaltungsvorgaben weder für Externe noch für Interne nachvollziehbar. Eine Optimierung der Beweis- und Verfahrensordnung, Vermittlung von Entscheidungen und Strategien und eine enge Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen sind das Gebot der Stunde. Die Staatenwelt ist aufgerufen, das Gericht finanziell und ideell zu unterstützen. Die Übernahme der Kosten für die Sudan- und Libyen-Verfahren durch die Vereinten Nationen wäre ein erster Schritt. Die Verweigerung einer Situation außerhalb des afrikanischen Kontinents ein weiterer.

Ausblick

Die Pubertät ist bald vorbei. Der IstGH wird erwachsen und plant seinen Auszug. Die übergangsweise genutzten Gebäude bieten der auf Dauer eingerichteten Institution keinen ausreichenden Platz. Die ersten Streitigkeiten mit den Eltern sind überstanden. Der Konflikt mit der Afrikanischen Union ist zwar nicht beigelegt, aber merklich abgekühlt. Selbst die ständigen UN-Sicherheitsratsmitglieder stehen derzeit nicht mehr auf Kriegsfuß mit dem Gericht. Die Zeichen stehen auf vorsichtige Annäherung. Schließlich hat das Gericht von seinen älteren Geschwistern lernen können und wird mit der schrittweisen Übernahme¹¹ hochqualifizierten Personals weiter von der Vorarbeit der Tribunale profitieren. Auch wenn in der Vergangenheit versäumt wurde, aus der Vergangenheit zu lernen und erfolgreiche Ansätze und Verfahren zu übernehmen, ist in den letzten Jahren die Erkenntnis gereift, dass jedes internationale Gericht anders ist, aufgrund der Wesensverwandtschaft jedoch von den Erfahrungen der Vorgänger profitieren kann und sollte. Der IstGH ist auf dem richtigen Weg und von der internationalen Bühne nicht mehr wegzudenken.

¹¹ Die Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sind im Begriff, die letzten Verfahren abzuschließen.