

Strafjustiz unter dem Diktat der Realpolitik?

Kommentar zu Idee und Wirklichkeit des Internationalen Strafgerichtshofes, zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Römer Statuts

*von Prof. Dr. Hans Köchler, Universität Innsbruck**

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des Römer Statuts – und neun Jahre seit der Aufnahme seiner Tätigkeit – ist die Bilanz des Internationalen Strafgerichtshofes (ISG), der ersten ständigen Einrichtung des Völkerstrafrechts, äusserst ernüchternd. Obwohl dem Gericht inzwischen 121 Staaten beigetreten sind, hat es sich bis jetzt lediglich mit Situationen in sieben afrikanischen Ländern befasst und ein einziges Urteil (im Verfahren gegen den kongolesischen Milizenführer Thomas Lubanga Dyilo) gefällt. [...]

Im Gefängnis des Gerichtes in Den Haag sind insgesamt fünf Personen interniert, die in erster Instanz Verurteilten eingeschlossen. Gleichzeitig sind im Juni dieses Jahres in Libyen vier mit diplomatischer Immunität ausgestattete Bedienstete des Internationalen Strafgerichtshofes – darunter die vom Gericht benannte vorläufige Rechtsvertreterin des Gaddafi-Sohnes Saif al-Islam – selbst für mehrere Wochen in Untersuchungshaft geraten, als sie den vom Strafgerichtshof zur Verhaftung Ausgeschriebenen im Auftrag eben dieses Gerichtes über seine Rechte aufklären wollten.

Strafjustiz im Spannungsfeld von Recht und internationaler Machtpolitik

Dieser geradezu groteske Vorfall – indirektes Resultat des Einschreitens des Uno-Sicherheitsrates, der die Situation in Libyen an den Gerichtshof «überwiesen» hatte – wirft ein bezeichnendes Schlaglicht auf die Problematik der Strafjustiz im Spannungsfeld von Recht und internationaler Machtpolitik. Mehr als in anderen Bereichen des Völkerrechtes klaffen Idee und Wirklichkeit weit auseinander.

Der – ständige – Internationale Strafgerichtshof, dessen Statut 1998 in Rom beschlossen worden war, war auch als Alternative zur Ad-hoc-Gerichtsbarkeit gedacht, wie sie nach Ende des Kalten Krieges durch die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen per Zwangsresolution eingesetzten Jugoslawien- und Ruanda-Gerichte etabliert worden war. Von der Konzeption her – als durch zwischenstaatlichen Vertrag, nicht durch administrative Verfügung begründete Institution – sollte das Gericht unabhängig von politischer Einflussnahme agieren können, was für seine Glaubwürdigkeit in den Augen der Weltöffentlichkeit und für seine dauerhafte Akzeptanz unabdingbar ist. Vor allem sollte das Gericht nach und nach mit dem Vorurteil aufräumen, dass im internationalen Bereich mit zweierlei Mass gemessen wird und letztlich nur die Schwachen – die machtpolitisch Unterlegenen – zur Rechenschaft gezogen werden. Die bisherige Tätigkeit ist allerdings nicht dazu angetan, diese Einschätzung zu korrigieren. Dies hat strukturelle, was die Zusammensetzung (Gruppe der Vertragsstaaten), und prozedurale Gründe, was das Statut des Gerichtes betrifft. Dieses ist – wie könnte es auch anders sein – das Resultat eines von der Macht- und Interessenpolitik der am Verhandlungsprozess beteiligten Staaten diktierten Kompromisses.

Wenn der ISG tatsächlich eine Alternative zur oftmals politisierten und rechtlich auf schwachen Beinen stehenden Ad-hoc-Gerichtsbarkeit sein soll, dann müsste seine Zusammensetzung – das heisst die Gruppe der Vertragsstaaten – repräsentativ für die internationale Gemeinschaft sein. Dies ist eindeutig nicht der Fall, wenn man bedenkt, dass drei der fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (und zwar China, Russland und die Vereinigten Staaten) dem Gericht nicht angehören. Auch andere militärisch starke Länder, wie zum Beispiel Indien, die Türkei und Israel, sind ausserhalb der Reichweite des Gerichtes. Wenn es um die Verfolgung internationaler Verbrechen (Kriegsverbrechen, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit) geht, müssten die Akteure der mächtigsten Staaten jedoch genauso der Jurisdiktion des Gerichtes unterstehen wie die Bürger kleiner und militärisch schwacher Staaten. Gerechtigkeit verträgt keine Duplizität. Das «strukturelle Dilemma» des Gerichtes besteht gerade darin, dass es – im Hinblick auf den

Ratifikationsstatus – gewissermassen dabei zusehen muss, wie bei der Verfolgung internationaler Verbrechen weiterhin mit zweierlei Mass gemessen wird.

Faktisch ein Ad-hoc-Gericht des Sicherheitsrates?

Dieses Dilemma wird durch prozedurale Bestimmungen im Statut des Gerichtshofes noch verstärkt, durch welche – ganz abgesehen von den normenlogischen Widersprüchen – eine geradezu dysfunktionale Verbindung zwischen der Organisation der Vereinten Nationen und dem Gericht hergestellt und dessen Unabhängigkeit grundsätzlich in Frage gestellt wird. Gemäss Artikel 13(b) des Statuts kann der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in Form einer Zwangsmassnahme (das heisst per Kapitel-VII-Resolution) dem Gericht auch Situationen in Nicht-Vertragsstaaten überweisen, und gemäss Artikel 16 kann das oberste Exekutivorgan der Vereinten Nationen eine anhängige Untersuchung oder ein Verfahren jeweils für ein Jahr sistieren. Dies bedeutet nicht nur, dass Staaten, die völkerrechtlich nicht an das Römer Statut gebunden sind, der Jurisdiktion des Gerichtes unterworfen werden (Artikel 13[b]), sondern auch, dass Staaten, die dem Gericht nicht angehören, auf die Ausübung der Jurisdiktion direkt Einfluss nehmen können. Der Internationale Strafgerichtshof wird damit faktisch auch zu einem Ad-hoc-Gericht des Sicherheitsrates. Erschwerend hinzu kommt noch der Umstand, dass wegen des Vetorechtes der fünf Ständigen Mitglieder die politische Opportunität – in Gestalt der nationalen Interessen der fünf Ständigen Mitglieder, von denen jedes allein einen Überweisungs- oder Sistierungsbeschluss verhindern kann – zum effektiven Maßstab bei Beschlüssen wird, die ihrerseits entscheidenden Einfluss auf die Weiterentwicklung der internationalen Strafjustiz haben können. Die Problematik wird in der Selektivität der bisherigen «Überweisungspraxis» überdeutlich. Der Gerichtshof wurde zwar mit den «Situationen» in den Nicht-Mitgliedsländern Sudan (Darfur) und Libyen, nicht aber mit den Situationen, z.B. in Syrien oder Gaza, befasst, wo das Gericht vom Statut her ebenfalls keine Zuständigkeit hat – im Fall Gazas, weil Palästina noch nicht von der Uno als Staat anerkannt und Israel dem Gericht nicht beigetreten ist.

Scheinheiligkeit der Grossmächte

Die Scheinheiligkeit der abseits stehenden Grossmächte, die als Sicherheitsratsmitglieder in die Zuständigkeit des Gerichtes eingreifen und diese für ihre Zwecke nutzen können, ohne ihr selbst unterworfen zu sein, ist im Fall Libyens mehr als deutlich geworden. Seit dem Umsturz in diesem Land scheinen die Länder, die die Einschaltung des Internationalen Strafgerichtshofes seinerzeit mit grosser Entschlossenheit betrieben hatten, das Interesse an der Durchsetzung der Autorität eben dieses Gerichtes im Nicht-Vertragsstaat Libyen weitgehend verloren zu haben. Man scheint sich nunmehr durchaus mit dem Prinzip der Komplementarität (§ 1 des Römer Statuts) anfreunden zu können, wonach Libyen die Strafverfolgung selbst übernehmen kann, falls die rechtsstaatlichen Voraussetzungen im Lande gegeben sind (worüber jedoch der Strafgerichtshof, nicht Libyen, zu entscheiden hat). Die Passivität in der Sache der vier dort in Haft geratenen Beamten des Gerichtes (die immerhin aufgrund der durch den Sicherheitsrat erst geschaffenen gerichtlichen Zuständigkeit dorthin gereist sind) deutet ebenfalls in diese Richtung. Die hier zutage tretende Doppelbödigkeit ist mit verantwortlich für das zunehmende Misstrauen gegenüber der internationalen Strafjustiz – ein Demoralisierungseffekt, der vor allem in den Ländern ausserhalb Europas zu beobachten ist, wo man – wie insbesondere in Afrika – die Schaffung des ISG mit grosser Mehrheit befürwortet hatte und auch die grösste «Ratifikationsdichte» ausserhalb Europas zu verzeichnen ist. Im Hinblick auf die offenkundige politische Instrumentalisierung des Gerichtes durch mächtige Mitglieder des Sicherheitsrates darf man sich auch nicht über den Beschluss der Afrikanischen Union wundern, die in der Angelegenheit des gegen den sudanesischen Staatspräsidenten eingeleiteten Verfahrens bereits im Juli 2009 beschlossen hat, nicht mehr mit dem Strafgerichtshof zu kooperieren.

Im Römer Statut ist noch eine weitere Bestimmung verankert, die für das Gericht gravierende Beschränkungen bei der Ausübung seines Mandates mit sich bringt und es indirekt politischem Einfluss unterwirft. Der inzwischen weidlich bekannte Artikel 98(2) macht es dem Gericht unmöglich, die Auslieferung eines Verdächtigen zu verlangen, wenn das Land, auf dessen

Territorium er sich befindet, ein Nichtauslieferungsabkommen mit einem Drittland abgeschlossen hat. So haben z. B. die Vereinigten Staaten «vorsorglich» mit einer Vielzahl von Staaten derartige bilaterale Abkommen geschlossen, wobei sie nicht selten ihren militärischen und wirtschaftlichen Einfluss gegenüber dem prospektiven Vertragspartner zur Geltung brachten. Dies macht deutlich, dass gerade die mächtigsten Länder ihre eigenen Angehörigen von vornherein der Zuständigkeit des Gerichtes entziehen und – auf dem Weg über den Sicherheitsrat – das Gericht «von aussen» für ihre Zwecke einsetzen können. Dies ist geradezu der klassische Fall einer Situation, in der das Recht des Stärkeren dominiert.

Auf einem Auge blind?

Die strukturellen und prozeduralen Faktoren, welche den ISG anfällig für (macht)politische Einflussnahme machen, wurden durch das bisherige Agieren des gemäss dem Statut auch allein («proprio motu») zur Einleitung einer Untersuchung befugten Anklägers noch verstärkt. Die verfahrensmässig starke Position des Anklägers, der nicht ausschliesslich auf Überweisungen seitens der Vertragsstaaten angewiesen ist, könnte eigentlich ein Gegengewicht zur Macht- und Interessenpolitik der Vertragsstaaten wie der sich des Gerichtes bedienenden Nicht-Vertragsstaaten sein. Was den ersten Schritt in der Ausübung der Zuständigkeit des Gerichtes, die Einleitung von Untersuchungen, betrifft, so hängt alles von der Unabhängigkeit und Zivilcourage des Anklägers ab, für dessen Person das Statut ein «hohes sittliches Ansehen» verlangt. Die nunmehr abgelaufene Amtszeit von Luis Moreno Ocampo, der dieses Amt in der ersten neunjährigen Funktionsperiode ausübte, zeichnete sich durch eine starke Diskrepanz zwischen zögerlichem Verhalten, ja Untätigkeit, auf der einen und entschlossenem, zupackendem Agieren auf der anderen Seite aus – je nach den politischen Gegebenheiten. Während die Situation in Afghanistan, das 2003 dem Gericht beigetreten ist, für Ocampo offensichtlich keinen Anlass zum Einschreiten bot, hat er in Libyen, wo ihm die Zuständigkeit durch den Sicherheitsrat «verliehen» worden war und die Interessen mächtiger Staaten involviert waren, für die führenden politischen Exponenten geradezu blitzartig Anklage beantragt, gleichzeitig aber, was die von den Milizen möglicherweise begangenen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit betrifft, trotz erdrückender Verdachtsmomente keinen Grund für Verfolgungsmassnahmen gefunden. Nach dem Umsturz hat er sich geradezu lobend über das libysche Justizsystem geäussert und die neuen Machthaber dadurch in ihrem Bestreben, die anhängigen Causen dem Strafgerichtshof zu entziehen, bestärkt. Dieses Verhalten – extreme Zurückhaltung auf der einen, vorauseilender Gehorsam auf der anderen Seite – macht deutlich, dass es für Etablierung und Akzeptanz des Internationalen Strafgerichtshofes als permanenter Institution unabdingbar sein wird, dass der Ankläger persönlich souverän und unpolitisch agiert. Die auf dem Papier garantierte rechtliche Unabhängigkeit reicht nicht. Sie ist ohne die mentale Unabhängigkeit der führenden Amtsträger bedeutungslos. Es bleibt zu hoffen, dass die neubestellte Anklägerin – Fatou Bensouda aus dem afrikanischen Gambia – ihr Amt mit mehr Umsicht und weniger Rücksichtnahme auf externe machtpolitische Interessen ausübt als ihr Vorgänger. Wenn sie ihre Kompetenz nach Artikel 15(1) des Statuts («proprio motu») in vollem Umfang wahrzunehmen den Mut haben sollte, dann könnte sie zumindest auch den durch die bisherige Gestion entstandenen Eindruck korrigieren helfen, dass es sich beim Internationalen Strafgerichtshof de facto um einen regionalen Strafgerichtshof für Afrika handelt – so als ob internationale Verbrechen nur von Afrikanern begangen worden wären.

Das System ermangelt der Legitimität – und ist langfristig nicht überlebensfähig

Auch der couragierteste und integerste Ankläger kann jedoch nichts an den strukturellen Schwächen der jetzigen Konstruktion des Gerichtes ändern. Das System ermangelt der Legitimität – und ist langfristig nicht überlebensfähig –, wenn nicht auch die militärisch mächtigen – und mächtigsten – Staaten dem Römer Statut beitreten, deren Vertreter in viel grösserem Umfang die Möglichkeiten besitzen, die im Statut aufgeführten Verbrechenstatbestände zu setzen, als die Vertreter der vielen kleinen Vertragsstaaten. Das System wird weder moralisch zu verteidigen noch realpolitisch aufrechtzuerhalten sein, wenn zum Beispiel – so wie Frankreich dies über eine interpretierende Erklärung versucht hat – der Einsatz von Atomwaffen aus der Jurisdiktion des Gerichtes vorsorglich

ausgeklammert wird. Die Idee der Gerechtigkeit steht und fällt mit der Anerkennung der Gleichheit vor dem Gesetz. Die Konzeption von «internationalen Verbrechen», deren Ahndung und Verhinderung – so heisst es in vielen feierlichen Proklamationen – ein Anliegen der Weltgemeinschaft insgesamt sein sollte, verliert jede Glaubwürdigkeit, wenn auf Dauer unterschiedliche Standards gelten. Es gibt entweder ein einheitliches System der internationalen Strafjustiz oder kein System. Tertium non datur.

Der Internationale Strafgerichtshof darf in keiner Hinsicht das Recht des Stärkeren einzementieren

Der Internationale Strafgerichtshof darf in keiner Hinsicht, weder direkt noch indirekt, weder offen noch verdeckt, das Recht des Stärkeren einzementieren. Dies ist jedoch der Fall, wenn die Zusammensetzung der Gruppe der Vertragsstaaten weiterhin machtpolitisch so unausgewogen bleibt wie derzeit, und es trifft auch zu, weil das Statut des Gerichtes einer externen Institution, die nach den Spielregeln der Machtpolitik zusammengesetzt ist und agiert, das Privileg einräumt, in die Ausübung seiner Jurisdiktion – gleich ob erweiternd oder einschränkend – einzugreifen. Wegen des Vetos im Sicherheitsrat wird es niemals zur Überweisung einer «Situation» in einem unter dem Schutz eines der fünf Ständigen Mitglieder stehenden Landes kommen, ganz abgesehen von der grundsätzlichen Immunität, deren sich die Verantwortlichen der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erfreuen, die nicht Vertragsstaaten des Gerichtes sind – und zwar immer und unter allen Umständen. Wenn man nicht um den heissen Brei herumreden will, dann heisst dies, dass es auch in der Ära und unter den Auspizien des ISG kein Ende der Straflosigkeit («end of impunity») gibt, sondern vielmehr ein Zweiklassensystem der Strafjustiz, in dem «Überweisungen» des Sicherheitsrates als Mittel der Machtpolitik – insbesondere als Disziplinierungsmassnahmen bei inner- und zwischenstaatlichen Konflikten – eingesetzt werden können.

In einem Rechtsstaat muss die Ausübung der judiziellen Gewalt strikt von der Ausübung der anderen Gewalten getrennt werden, und die Autorität der Justiz muss sowohl gegenüber der legislativen wie der exekutiven Gewalt gesichert sein. Eine funktionierende Gewaltenteilung in diesem Sinne gibt es jedoch auf internationaler Ebene nicht. Die Vereinten Nationen sind kein Weltstaat, und der Sicherheitsrat ist erst recht kein Akteur im Rahmen eines funktionierenden Systems der Gewaltenteilung. Diese existiert unter den derzeitigen Bedingungen nicht einmal ansatzweise. Da der Gerichtshof selbst keine Machtbefugnisse zur Durchsetzung seiner Autorität besitzt – es sei denn indirekt, wenn er auf Grund einer Überweisung durch den Sicherheitsrat agiert –, drängt sich angesichts der bisherigen Bilanz die Frage auf, ob man mit der Errichtung dieser permanenten und auf Universalität ausgerichteten Institution der Strafjustiz nicht das Pferd von hinten aufgezäumt hat. Die Idee der Gerechtigkeit droht an der Wirklichkeit der Machtpolitik zu scheitern. •

*Quelle: International Progress Organization, 2012, www.i-p-o.org
(Der Artikel ist leicht gekürzt.)*

** Hans Köchler ist Professor für Philosophie (mit besonderer Berücksichtigung der politischen Philosophie) an der Universität Innsbruck. Von 2000 bis 2002 war er vom Generalsekretär der Vereinten Nationen ernannter Internationaler Beobachter beim Lockerbie-Prozess in den Niederlanden, in welcher Eigenschaft er in zwei Berichten an die Vereinten Nationen die Frage der Politisierung der internationalen Strafjustiz aufgeworfen hat. Köchler ist Autor des Buches «Global Justice or Global Revenge? International Criminal Justice at the Crossroads», das in einer englischen, einer arabischen und einer türkischen Version erschienen ist.*

*ZEITFRAGEN, Nr.40 vom 17.September 2012
<http://www.zeit-fragen.ch/index.php?id=1079>*