

Der Internationale Strafgerichtshof - Friedenshelfer auch für Kenia ?

Die jüngste Geschichte Ostafrikas ist mitgeprägt von gewaltsamen Konflikten. In den frühen neunziger Jahren erlebte Ruanda einen Völkermord, dem mehr als 800.000 Menschen zum Opfer fielen, und aus dem später im selben Jahrzehnt die beiden kongolesischen und der burundische Bürgerkrieg erwachsen sind – insgesamt wird von mehr als vier Millionen Todesopfern ausgegangen.

Heutzutage spielt sich in der Region Darfur im Sudan ebenfalls eine Tragödie gewaltigen Ausmaßes ab, während das benachbarte Somalia, wo der Staat und seine Institutionen jeglichen Einfluss verloren haben, im Chaos versinkt. Neben diesen langfristigen und großflächigen Kriegssituationen gibt es zusätzlich punktuelle Gewaltausbrüche, wie etwa die Ausschreitungen nach den Präsidentschaftswahlen von 2007 in Kenia, bei denen ebenfalls mehr als tausend Menschen ums Leben gekommen sind.

In nicht ganz zwei Jahrzehnten haben die Konflikte in Ostafrika damit mehr als fünf Millionen Menschen das Leben gekostet. Beachten muss man darüber hinaus auch die Konsequenzen, die diese Konflikte, abgesehen von den unmittelbaren Todesopfern, gezeitigt haben: Die – noch vergleichsweise kleinen – Ausschreitungen in Kenia etwa haben 600.000 Menschen von ihren Wohnorten ins interne Exil getrieben. Weiterhin haben der Konflikt und die durch ihn verursachte Unsicherheit verheerende wirtschaftliche Konsequenzen, nicht nur für Kenia, sondern auch für die anderen ostafrikanischen Staaten nach sich gezogen. Diese sind maßgeblich auf die kenianische Infrastruktur, insbesondere den Hafen in Mom-

basa angewiesen. Während der Ausschreitungen war dieser nicht in Betrieb, was etwa in Uganda und Tansania zu ernsthaften Versorgungsengpässen geführt hat.

Vor diesem Hintergrund erscheint als eines der vorrangigen Ziele der deutschen und europäischen Ostafrika-Politik die Beendigung, Verhinderung oder zumindest Minimierung der gewaltsamen Konflikte, unter denen die Region leidet – andernfalls sind eine positive Entwicklung der Region und eine wirtschaftlich-politische Zusammenarbeit schwer möglich.

Ein wichtiges Mittel der Zielerreichung könnte der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) darstellen. Dieser wurde 2002 in Den Haag mit Inkrafttreten des Römischen Statut von 1998 errichtet. Ziel der Institution ist es, der Welt die Möglichkeit zu geben, diejenigen, die für „die schwersten Verbrechen, die die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“ verantwortlich sind, zur Rechenschaft zu ziehen. Das Römische Statut benennt vier solche Verbrechen: Völkermord (Art. 6), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7), Kriegsverbrechen (Art. 8) und das Verbrechen der Aggression, welches im Statut noch nicht definiert und daher aktuell nicht justiziabel ist.

Das Kalkül der internationalen Bestrafung dieser Handlungen entstammt dem hinter jedem Strafrechtssystem stehenden Präventionsgedanken. Die Prävention von Straftaten unterliegt jedoch zwei Bedingungen. Erstens muss es Strafnormen geben, die ein bestimmtes Verhalten abstrakt verbieten und mit Strafe belegen, und zweitens muss es Gerichte geben, die diesen abstrakten

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM

SUBSAHARA-AFRIKA

CHRISTIAN ROSCHMANN

FABIAN KLEIN

26. August 2009

www.kas.de

www.kas.de/rspsubsaahara

Verboten zur Anwendung auf konkrete Fälle verhelfen.

Im Gegensatz zu gewöhnlich Straftaten sind diese Bedingungen bezüglich der im Römischen Statut unter Strafe gestellten Handlungen auf nationaler Ebene oft nur sehr schwer herzustellen und zu garantieren.

Wer etwa die nötige Machtfülle besitzt, um einen Völkermord zu organisieren, der kann häufig auch die nationalen Strafrechtsnormen so beeinflussen, dass sie sein Verhalten nicht unter Strafe stellen. Und selbst wenn nationales Recht die entsprechenden Verhalten unter Strafe stellt, sind derart mächtige Akteure häufig den nationalen Gerichte entzogen, da es diesen entweder an der nötigen Unabhängigkeit oder an der Möglichkeit des Zugriffs auf die fraglichen Personen mangelt. Die so beschriebene nationale Wirkungslücke des Präventionsprinzips zu überbrücken und dadurch wirksam den im Römischen Statut unter Strafe gestellten Taten vorzubeugen ist die konkrete Aufgabe des IStGH.

Der IStGH unterscheidet sich von „traditionellen“ internationalen Kriegsverbrechertribunalen wie etwa den Nürnberger-Prozessen von 1945 oder dem UN-Tribunal für das ehemalige Jugoslawien. Herkömmliche internationale Tribunale sind temporär errichtet und in ihrem Zuständigkeitsbereich sowohl zeitlich als auch räumlich beschränkt. Somit können nur Handlungen, die in einem bestimmten Zeitrahmen auf einem bestimmten Gebiet vorgenommen wurden, Gegenstand einer Anklage vor diesen Tribunalen sein.

Beim IStGH hingegen handelt es sich um eine permanente Organisation. Er hat im Übrigen mit Ausnahme der im Römischen Statut vorgesehenen Rückwirkungssperre (nach Art. 11 des Statutes sind nur nach Inkrafttreten des IStGH begangene Taten verfolgbar) uneingeschränkte zeitliche Kompetenz. Außerdem sieht das Römische Statut keine Verjährung vor. Diese beiden Merkmale sind für die erwähnte Präventionsabsicht von großer Wichtigkeit, da es in der internationalen Natur des Gerichtes und der besonderen Art der behandelten Delikte liegt, dass es häufig lange dauern kann, be-

vor das Gericht Zugriff auf einen bestimmten Angeklagten erlangt. Wenn es eine zeitliche Beschränkung der Verfolgung gäbe, so wäre in diesem Kontext eine Bestrafung nicht möglich oder sehr erschwert, wodurch letztlich das Ziel der Prävention nicht erreicht werden könnte.

Die örtliche Kompetenz des IStGH wiederum ist so definiert, dass Taten verfolgt werden können, wenn diese entweder auf dem Gebiet eines Mitgliedsstaates (Territorialitätsprinzip, Art. 12 II lit. a) oder von einem Bürger eines Mitgliedsstaates (aktives Personalitätsprinzip, Art. 12 II lit. b) begangen wurden. Als Ausnahme zu diesem System ist in Art. 13 lit. b vorgesehen, dass der UN-Sicherheitsrat bestimmte Angelegenheiten an den IStGH zur Untersuchung verweisen kann. Das ist so geschehen im Falle des vermuteten Völkermordes in der sudanesischen Region Darfur (der Sudan ist nicht Mitglied des IStGH).

Die wichtigste Zuständigkeitsvoraussetzung des IStGH stellt das sog. Komplementaritätsprinzip (Präambel und Art. 1, 17) dar. Komplementarität im Sinne des Römischen Statuts bedeutet, dass den nationalen Strafgerichten ein grundsätzlicher Vorrang bei der Verfolgung der einschlägigen Taten eingeräumt wird. Konkret heißt das, dass der IStGH seine Gerichtsbarkeit nur dann ausüben kann, wenn der betroffene Staat „nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft zu betreiben“ (Art. 17). Die Befugnis, darüber zu entscheiden ob der betroffene Staat eine Tat „ernsthaft“ verfolgt oder nicht, liegt beim IStGH (Art. 18, 19). Außerdem ist wichtig, dass der IStGH keine eigenen Organe zur Durchsetzung der von ihm verhängten Haftbefehle und Strafen besitzt, sondern darauf angewiesen ist, dass die Mitgliedsstaaten im Rahmen der Rechtshilfe für ihn vollstrecken. Das gilt für die vorläufigen Haftbefehle ebenso wie für die verhängten Freiheitsstrafen. Die Mitgliedsstaaten haben sich zu dieser Kooperation durch das Römische Statut verpflichtet (Art. 86). Die Urteile des IStGH sind insoweit für die Mitgliedsstaaten bindend, als sie Rechtskraft haben. Das bedeutet, dass ein vom IStGH ausgesprochenes Urteil endgül-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SUBSAHARA-AFRIKA**

CHRISTIAN ROSCHMANN
FABIAN KLEIN

26. August 2009

www.kas.de

www.kas.de/rspsubsaahara

tig ist, und die betreffende Person nicht noch einmal wegen derselben Tat vor einem nationalen Gericht zur Rechenschaft gezogen werden kann, unabhängig davon, ob der Prozess vorm IStGH mit einem Schuld- oder Freispruch geendet hat.

Die Höchstgrenze der vom IStGH verhängten Freiheitsstrafen liegt im Normalfall bei 30 Jahren (Art. 77 I lit. a), es kann aber in besonderen Fällen auch eine lebenslängliche Freiheitsstrafe verhängt werden (Art. 77 I lit. b).

Der IStGH hat aktuell 110 Mitglieder, darunter seit dem Beitritt der Tschechischen Republik am 21. Juli 2009 alle 27 EU-Staaten. Deutschland war einer der Hauptinitiatoren des IStGH und hat sich an der Ausarbeitung des Römischen Statutes maßgeblich beteiligt. Die Bundesrepublik ist am 11. Dezember 2000 Mitglied geworden und hat im Frühjahr 2002 das Römische Statut in deutsches Recht umgesetzt, u.A. durch die Schaffung des Völkerstrafgesetzbuches (VStGB).

Der IStGH hat andererseits auch prominente Gegner, allen voran die Vereinigten Staaten. Diese haben unter den Regierungen Clinton und Bush aktiv gegen den IStGH gearbeitet, aus Angst, Angehörige der amerikanischen Streitkräfte könnten in einem politisch motivierten Prozess vor dem IStGH angeklagt werden. China, Russland und Indien gehören ebenfalls nicht zu den Mitgliedern des IStGH.

Außerdem argumentieren die politischen Gegner des IStGH auch unter Bezugnahme auf die konkreten Konfliktsituationen, in die der Gerichtshof eingreift.

Sie behaupten, eine Anklage könne Konflikte nur verschärfen und verlängern, da sie mit ihrem juristisch-moralischen Gewicht mögliche Friedensprozesse belaste. Die befürchtete Situation ist die, dass die Seite, die sich der Strafverfolgung ausgesetzt sieht, als Bedingung für Frieden eine Immunität vor Strafverfolgung fordert. Das Römische Statut aber verbietet die Gewährung einer solchen Immunität sowohl dem IStGH als auch den Mitgliedsstaaten. Die Verhand-

lungen seien so von vornherein zum Scheitern verurteilt und der Konflikt müsse sich fortsetzen.

Es ist aber falsch, diese Situation so zu verstehen und darzustellen, als sei es die Anklage, die den Frieden verhindere. Es ist nicht das Verfahren vorm IStGH, das zwingt, weitere Straftaten zu begehen – es sind die Angeklagten, die nicht bereit sind, sich ihrer Verantwortung zu stellen, die dieses aus eigenem Antrieb tun. Das dargestellte Argument ist letztlich eine verschleierte Drohung mit dem Inhalt: Gebt mir Immunität, sonst begehe ich weitere Verbrechen.

Der IStGH und mit ihm die internationale Gemeinschaft können es sich nicht leisten, dieser Drohung nachzugeben – tun sie es doch, so ist das Ziel der Bekämpfung der Straflosigkeit schwerster Verbrechen durch die Mächtigen gescheitert, womit auch die Erreichung des Zieles der Prävention solcher Verbrechen in weite Ferne rücken würde.

Außerdem legen die Entwicklungen in Darfur beispielsweise nahe, dass eine Anklage vorm IStGH dazu führt, dass die Betroffenen sich entgegen ihrer Ankündigungen in ihren Handlungen zurück halten, sobald sie angeklagt werden. Das Wissen, von der Weltöffentlichkeit beobachtet und sich womöglich eines Tages vor dieser für seine Taten verantworten zu müssen, scheint letztlich doch einen positiven Einfluss auf Mächtige zu haben.

Der Chefankläger beim IStGH hat in den wenigen Jahren seit der Schaffung der jungen Institution mehrere Ermittlungsverfahren angestrengt, die alle mit Ostafrika befasst sind. Das vorläufige Resultat dieser Ermittlungen ist, dass gegen die mutmaßlichen Kriegsverbrecher in den Konflikten in der Demokratischen Republik Kongo, Uganda, der Zentralafrikanischen Republik und im Sudan Haftbefehle erlassen wurden. Einige dieser Haftbefehle wurden schon vollstreckt, wie etwa der gegen Thomas Lubanga, den ehemaligen Anführer der kongolesischen Rebellenarmee Lord's Resistance Army (LRA), dem vorgeworfen wird, Kindsoldaten rekrutiert und in Kampfhandlungen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM

SUBSAHARA-AFRIKA

CHRISTIAN ROSCHMANN

FABIAN KLEIN

26. August 2009

www.kas.de

www.kas.de/rspsubsaahara

eingesetzt zu haben. In Den Haag hat mittlerweile der Prozess gegen ihn begonnen.

Andere Angeklagte sind außerhalb der Reichweite des IStGH, beispielsweise der sudanesischen Staatspräsidenten Al-Baschir. Es muss allerdings gesagt werden, dass die Existenz des Haftbefehls ernsthafte Konsequenzen hat, auch wenn er nicht vollstreckt oder vollstreckbar ist. Da alle Mitgliedsstaaten gemäß des Römischen Statuts verpflichtet sind, Al-Baschir festzunehmen und nach Den Haag zu überstellen, sobald dieser ihr jeweiliges Staatsgebiet betritt, ist dessen Bewegungsfreiheit erheblich eingeschränkt. Es ist die Rede vom „Gefängnis Sudan“ in dem Al-Baschir sich, obwohl augenscheinlich frei, befindet.

Im Falle Kenias hat der Chefankläger des IStGH noch keine Ermittlungen durchgeführt, erwägt aber deren Einleitung. Entscheidend für die Frage, ob der IStGH aktiv wird oder nicht, ist das Kriterium der Komplementarität. Wenn der IStGH die kenianische Strafjustiz für willens und in der Lage erachtet, die nach den Wahlen von 2007 begangenen Verbrechen „ernsthaft“ zu verfolgen, dann wird er nicht einschreiten – andernfalls ist er nach dem Römischen Statut dazu verpflichtet, Anklage zu erheben.

In Kenia liegt das Problem nicht auf der Normenebene. Das nationale Strafrecht stellt die nach den Präsidentschaftswahlen von 2007 mutmaßlich begangenen Straftaten (Mord, Totschlag, Vergewaltigung, Körperverletzung usw.) ebenso unter Strafe wie es auch das Römische Statut tut.

Was in Kenia den politisch-gesellschaftlichen und durch diesen dann auch den juristischen Dialog prägt, ist die Angst, dass die nationale Gerichtsbarkeit den Strafgesetzen womöglich nicht zur vollen Durchsetzung verhelfen könnte oder möchte. Es wird befürchtet, dass sowohl die investigativen als auch die judikativen Organe ihren gesetzmäßigen Pflichten in einem solchen Prozess nicht nachkommen könnten. Dies erklärt sich daraus, dass viele der potenziell Anzueklagenden hochrangige politische Funktionsträger sind, denen teils nachgesagt wird,

massiven Einfluss auf das nationale Justizsystem nehmen zu können.

In der kenianischen öffentlichen Meinung (wie auch im Kabinett und im Parlament) wird derzeit beinahe täglich lebhaft darüber diskutiert, ob die Verdächtigen besser „nach Den Haag geschickt“ oder vor ein örtliches, speziell einzurichtendes Sondergericht gestellt werden sollten. Die Tatsache, dass diese Möglichkeit überhaupt erwogen wird, anstatt ein ordentliches Gericht mit der Durchführung des Verfahrens zu beauftragen, lässt zwar auf gewisse Vertrauensdefizite bezüglich des kenianischen Justizsystems schließen.

Die Debatte macht aber auch den positiven Einfluss deutlich, den der IStGH schon vor dem Beginn eines eventuellen Verfahrens – vor welchem Gericht auch immer – auf Kenia genommen hat. Die entscheidenden juristischen Gesichtspunkte, die hier politische Wirkung zeitigen, sind das Komplementaritätsprinzip und die Kompetenz des IStGH zu entscheiden, ob Kenia „ernsthaft“ verfolgt.

Dieser positive Einfluss liegt darin, dass die Existenz des IStGH die politische Elite zu Überlegungen bezüglich der Funktionsfähigkeit und Reformbedürftigkeit des eigenen Justizsystems veranlasst und sie in einen gewissen Handlungszwang bringt. Damit trägt der IStGH indirekt bereits zu Verbesserungsbemühungen bezüglich der kenianischen Strafjustiz bei.

Man kann hierin den ersten Schritt in Richtung auf eine Präventionswirkung nationaler Justiz sehen, die ihrerseits friedensfördernde Wirkung hat.

Ob Kenia diesen Weg weitergeht, bleibt abzuwarten. Sollte dies nicht der Fall sein, könnte die selbe Präventionswirkung durch die Durchführung von IStGH-Verfahren erzielt werden.

Die skizzierte Debatte gibt Anlass zu Optimismus auch aus der Perspektive des in Nairobi angesiedelten Programmteils „Afrika-Subsahara“ des weltweiten Rechts-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SUBSAHARA-AFRIKA**

CHRISTIAN ROSCHMANN
FABIAN KLEIN

26. August 2009

www.kas.de

www.kas.de/rspsubsaahara

staatsprogramms der Konrad-Adenauer-Stiftung. Dieses Programm möchte dazu beitragen, Rechtsstaatlichkeit umfassend zu fördern. Ein wichtiger Fokus des Programms ist die Unabhängigkeit der Justiz, die in Afrika besonders problematisch ist. Das Programm hat deshalb in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, wie Konferenzen, Workshops, Schulungen, Publikationen, Arbeits- und Studienaufenthalte etc. mit dem Ziel der Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und eine Reihe von afrikanischen Ländern ist diesem Ziel auch schon in unterschiedlichem Maße näher gekommen.

Für die erwähnten kenianischen Überlegungen und Handlungsoptionen können die Maßnahmen des Rechtsstaatsprogramms als durchaus nicht unerhebliches synergetisches Potenzial zur Erreichung von Verbesserungen im Justizsystem im Allgemeinen und von Präventionswirkung im Besonderen gesehen werden, die, je nach dem welchen Weg Kenia einschlägt, auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße zur Wirkung gelangen, jedoch in jedem Fall eine verstärkend friedensfördernde Wirkung entfalten und somit für die Konrad-Adenauer-Stiftung wesentliche Werte nach Kenia tragen.