

Herausgeber

Prof. Dr. **Michael Brzoska**,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. **Walter E. Feichtinger**,
Landesverteidigungsakademie,
Institut für Friedenssicherung
und Konfliktmanagement, Wien

Dr. **Volker Franke**, Kennesaw
State University, Kennesaw,
Georgia (USA)

Prof. Dr. **Hans J. Giessmann**,
Executive Director der Berghof
Foundation, Berlin

Prof. Dr. **Heiner Hänggi**,
Genfer Zentrum für die
demokratische Kontrolle der
Streitkräfte (DCAF), Genf

Dr. **Sabine Jaberg**, Führungs-
akademie der Bundeswehr,
Hamburg

Dr. **Axel Krohn**, Führungsakade-
mie der Bundeswehr, Hamburg

Dr. **Patricia Schneider**, IFSH

Schriftleitung

Prof. Dr. **Michael Brzoska**

Redaktion

Dr. **Patricia Schneider**

(V.i.S.d.P.), IFSH

Dr. **Sybille Reinke de Buitrago**

Tim René Salomon
Susanne Bund

Beirat

Prof. Dr. **Alyson J.K. Bailes**,
University of Iceland, Reykjavik

Dr. **Detlef Bald**, München

Prof. Dr. **Susanne Buckley-**
Zistel, Universität Marburg

Alain Deletroz, Vizepräsident
International Crisis Group

Prof. Dr. **Pál Dunay**, Genfer Zen-
trum für Sicherheitspolitik (GCSP)

Prof. Dr. **Susanne Feske**,
Universität Münster

Prof. Dr. **Heinz Gärtner**,
Universität Wien

Prof. Dr. **Laurent Götschel**,
Universität Basel

Prof. Dr. **Anton Grizold**,
Universität Ljubljana

PD Dr. **Hans-Joachim Heintze**,
Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. **Charles A. Kup-**
chan, Georgetown University,
Washington, D.C.

Dr. **Jocelyn Mawdsley**,
Newcastle University

Dr. **Anja Seibert-Fohr**,
MPI Heidelberg

Dr. **Marianne Wade**,
University of Birmingham

THEMENSCHWERPUNKT

Der Internationale Strafgerichtshof – auf dem Weg zu
mehr internationaler Gerechtigkeit?

Hans-Peter Kaul*

Abstract: Since the establishment of the International Criminal Court (ICC) in 2002 as the first permanent international court, the Court has advanced to a working instrument of law. After ten years, an interim evaluation of the Court's achievements seems useful, while also presenting the many difficulties that exist in situations where international crimes and mass atrocities have been committed. The author gives an overview of the fundamental principles of the Rome Statute and the situations and cases before the Court. He discusses the difficult question whether peace and justice are diametrically opposed or closely interrelated. The author closes with an outlook on the future of the ICC.

Keywords: International Criminal Court, international core crimes, peace and justice
Internationaler Strafgerichtshof, internationale Kernverbrechen, Frieden und Gerechtigkeit

Am 11. März 2003 wurde ich zusammen mit meinen 17 Richter-Kolleginnen und -Kollegen aus fünf Kontinenten im Rittersaal des Binnenhofs von Den Haag, der Wiege der niederländischen Demokratie, als erster deutscher Richter des Internationalen Strafgerichtshofs (IstGH) vereidigt. Die Zeremonie im Beisein von Königin Beatrix und UNO-Generalsekretär Kofi Annan war zugleich die offizielle Einweihung des neuen Weltgerichts, dessen Gründungsvertrag, das Römische Statut, am

1. Juli 2002 in Kraft getreten war¹. Der an diesem Tag offiziell eröffnete IstGH bestand jedoch damals lediglich aus einem kleinen Aufbaustab von etwa 30 Personen, die in einem fast völlig leeren Bürogebäude mit 15 Stockwerken mit ihrer Arbeit begannen. Es gab keine Strafkammern, noch keinen Chefankläger, keine Fälle, keine Ermittlungen – dagegen völlige Ungewissheit, ob, wann und in Bezug auf welche Straftäter aus welchen Staaten der IstGH eines Tages seine gerichtliche Arbeit aufnehmen würde.

* Dr. jur. h. c. Hans-Peter Kaul ist seit 2003 Richter am Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag. Er ist den beiden Vorverfahrenskammern I und II zugewiesen. Der Autor dankt Eleni Chaitidou und Julia Standke für die Mitarbeit an der Erstellung des Beitrags.

1 Zu allgemeinen Darstellungen des Römischen Statuts und des IstGH siehe etwa Werle, Völkerstrafrecht, 3. Aufl. 2012; Ambos, Internationales Strafrecht, 3. Aufl. 2011; Triffterer, Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, 2. Aufl. 2008.

Zehn Jahre später, im Jahr 2013, gibt es eine vollkommen veränderte Lage: Aus dem Torso von 2003 ist ein seit Jahren in allen Bereichen – Strafkammern, Anklagebehörde, Gerichtsverwaltung – voll funktionsfähiges Weltstrafergericht geworden, mit insgesamt über 1000 Mitarbeitern aus 90 Staaten. Die Anklagebehörde unter Chefanklägerin Fatou Bensouda, der Nachfolgerin von Luis Moreno-Ocampo (2003–2012) hat offizielle Ermittlungen in acht sogenannten Situationsstaaten eingeleitet, weitere acht Situationen werden zurzeit untersucht. Gleichzeitig ist seit 2003 die Zahl der Vertragsstaaten von damals 84 auf derzeit 122 Staaten angestiegen, mit weiter zunehmender Tendenz.

Darüber hinaus befindet sich der IstGH heute auch politisch in einer völlig veränderten Lage. Im Jahr 2003 wussten auch die damals gerade vereidigten Richter nicht, wie sich die massive Ablehnungskampagne der USA auf das Gericht auswirken würde, welche die Bush-Administration seinerzeit mit erheblicher Vehemenz in Gang gesetzt hatte. Es war erkennbar, dass der IstGH auf jede mögliche Weise unterminiert, diskreditiert und marginalisiert werden sollte, auch durch Pressionen auf beitragswillige Staaten, dem Römischen Statut nicht beizutreten.

Unter Präsident Obama hat es, von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen, einen fast dramatischen Kurswechsel zum Positiven gegeben: Wer heute auf der Internetseite des US State Department nachschlägt, findet kein kritisches Wort mehr gegen den IstGH, dagegen die Bereitschaft, das Gericht auch als Nicht-Vertragsstaat immer dann zu unterstützen, wenn dies im US-Interesse ist.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag auf folgende, besonders bedeutsame Fragestellungen eingegangen:

Erstens: Was sind nach dem Römischen Statut die wichtigsten Grund- und Funktionsprinzipien des Internationalen Strafgerichtshofs?

Zweitens: Was wurde bisher erreicht, wie ist die derzeitige Lage des Gerichts, welche Schwierigkeiten und welche Herausforderungen gibt es?

Drittens: Wie ist die Rolle des Gerichts in Bezug auf Prävention und Friedenssicherung zu bewerten? Gibt es konkrete Anzeichen für ein solches Potenzial? Was ist allgemein zu dem Verhältnis von Friedensbemühungen und Strafverfolgung zu sagen?

Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf die weiteren Perspektiven des IstGH.

1. Grundprinzipien

Zentral für die Funktionsweise des Gerichtshofs ist, dass internationale Kernverbrechen, also Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und in naher Zukunft auch das Verbrechen der Aggression, nur verfolgt werden, wenn nationale Strafrechtssysteme versagen. Der Strafgerichtshof ist keine umfassende, keine globale Superstrafinstanz mit Zuständigkeit für alle und jedes schwere Verbrechen.

Im Gegenteil sind Römisches Statut und Strafgerichtshof in ihrer Reichweite kompromisshaft begrenzt. Entscheidendes

Funktionsprinzip des Römischen Statuts und von größter Bedeutung ist das sogenannte System der Komplementarität, welches in Artikel 17 und in Artikel 1 sowie in der Präambel des Römischen Statuts verankert ist. Demnach sind Verfahren vor dem Strafgerichtshof nur dann zulässig, wenn kein Staat, der Gerichtsbarkeit über eine Sache hat, willens oder in der Lage ist, die Strafverfolgung ernsthaft zu betreiben. Wenn ein Staat also seine Verpflichtung zur Verfolgung schwerster Verbrechen ernst nimmt, ist der IstGH von vornherein nicht zuständig. Die Strafverfolgung durch nationale Gerichte hat Vorrang. Der IstGH ist damit eine Art Reserveinstitution, ein Gericht für den Notfall, dass nationale Strafrechtssysteme versagen. Bei dem Prinzip der Komplementarität handelt es sich um das wichtigste Funktionsprinzip, ja die entscheidende Grundlage des IstGH überhaupt.

Darüber hinaus unterliegt die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs anderen wichtigen Beschränkungen. Der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes unterstehen nach Art. 5 Abs. 1 des Römischen Statuts in materieller Hinsicht, *ratione materiae*, ausschließlich Völkermord² (fünf Straftatbestände), Verbrechen gegen die Menschlichkeit³ (15 Straftatbestände), Kriegsverbrechen⁴ (50 Straftatbestände) und das Verbrechen der Aggression⁵.

Über die Definition des „crime of aggression“, welches nach der Sprache von Artikel 26 unseres Grundgesetzes das Verbrechen des Angriffskrieges⁶, d.h. den illegalen und aggressiven Einsatz militärischer Gewalt, erfasst, wurde zur Überraschung vieler Beobachter im Juni 2010 in Kampala, Uganda, bei der Überprüfungskonferenz für den Internationalen Strafgerichtshof Einigkeit erzielt, sodass der IstGH ab 2017 auch hierüber Jurisdiktion *ratione materiae* haben wird. Bis 2017 müssen mindestens 30 Staaten diese bedeutsame Ergänzung des Römischen Statuts ratifizieren, darüber hinaus müssen nach 2017 die Kampala-Vertragsergänzungen durch mindestens Zweidrittel der Vertragsstaaten in einem besonderen Beschluss bestätigt werden. Bisher haben sieben Vertragsstaaten die Ergänzungen ratifiziert, Deutschland hat die Ratifikationsurkunde bereits am 3. Juni 2013 bei den Vereinten Nationen hinterlegt und somit eine Vorreiterrolle eingenommen.

In zeitlicher Hinsicht, *ratione temporis*, ist der Gerichtshof nur zuständig für Taten, die nach Inkrafttreten des Römischen Statuts begangen wurden, also nach dem 1. Juli 2002.⁷ Insofern ist der Gerichtshof keine Institution, die historisches Unrecht aufarbeiten kann.

Auch die Zuständigkeit hinsichtlich des betroffenen Personenkreises, *ratione personae*, ist stark eingeschränkt. Sie ist in der Tat nur in drei Fällen eröffnet. Erstens, wenn die jeweiligen Verbrechen auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates begangen wurden⁸ oder wenn sich ein Nichtvertragsstaat der Jurisdiktion des Gerichtshofs für eine bestimmte Situation

2 Artikel 6 des Römischen Statuts.

3 Artikel 7 des Römischen Statuts.

4 Artikel 8 des Römischen Statuts.

5 Artikel 8 bis des Römischen Statuts.

6 Der deutsche Überfall auf Polen am 1. September 1939 wird international weithin als der klassische Fall eines Angriffskrieges angesehen.

7 Artikel 11 des Römischen Statuts.

8 Artikel 12 des Römischen Statuts.

unterworfen hat⁹ (Territorialitätsprinzip). Zweitens, wenn sie durch eine Person verübt wurden, die Staatsangehörige eines Vertragsstaates ist (aktives Personalitätsprinzip)¹⁰. Drittens, wenn eine Situation durch den UNO-Sicherheitsrat an den Gerichtshof überwiesen wurde¹¹, so geschehen durch Sicherheitsrat-Resolution 1593 zu Darfur/Sudan im Jahre 2005 und durch Resolution 1970 zu Libyen im Jahr 2011.

Schließlich ist zu betonen, dass der Gerichtshof bei der Ausübung seiner Funktionen vollkommen von der wirksamen strafrechtlichen Zusammenarbeit der Vertragsstaaten abhängig ist, vor allem bei der absolut entscheidenden Frage von Festnahmen und Überstellungen nach Den Haag. Der Strafgerichtshof hat keine eigene Polizei, keine Soldaten, keine Vollzugsgewalt, also keine exekutiven Befugnisse auf dem Territorium von Staaten. Die Folge ist, dass, sofern die Mitgliedstaaten oder solche Staaten, denen eine Kooperation durch den UNO-Sicherheitsrat aufgegeben wurde, nicht kooperieren, keine Festnahmen stattfinden und somit auch keine Strafverfahren. Dies musste die internationale Gemeinschaft zuletzt erneut beim sudanesischen Präsidenten Bashir erfahren.

2. Aufbauarbeit und derzeitige Lage

Die ersten zehn Jahre des Gerichtshof waren nicht einfach. Als im Jahr 2003 die ersten Richter in Den Haag eintrafen – ich war der erste, der als Vollzeitrichter nach Den Haag einberufen wurde – waren wir doch recht besorgt über die Zukunft unseres Gerichts. Wir machten uns ernsthaft Gedanken darüber, ob der Gerichtshof der Ablehnung, ja Feindseligkeit, die er von vielen Seiten und vor allem von der damaligen Bush-Administration erfuhr, standhalten würde. Wie bekannt haben wir es jedoch in den letzten zehn Jahren geschafft, den IstGH von einem Gericht, das zunächst „nur auf dem Papier“ bestand, zu einem vollständig funktionsfähigen, weithin anerkannten Weltstrafgerichtshof zu machen.

Die gesamten organisatorischen Strukturen der Kammern, der Anklagebehörde sowie der Kanzlei mussten buchstäblich aus dem Nichts aufgebaut werden. Außerdem wurden fünf sogenannte „field offices“ und ein Kontaktbüro zur UNO in New York eröffnet. Gleichzeitig verlagerte sich der Schwerpunkt der Arbeit stetig von Aufbauarbeit hin zu konkreter Strafverfolgung und Strafverfahren. Die Zahl der Bediensteten wuchs von fünf auf etwa 1.000; nur fünf Mitarbeiter hatte das Vorausteam, das ich 2002 gründete, um mit dem Aufbau des Gerichts zu beginnen.

Heute sind die Anklagebehörde, die Vorverfahrens-, Hauptverfahrens- und Berufungskammern vollständig funktionsfähig; sie bewältigen allesamt ein hohes Arbeitspensum. Generell ist die Arbeit des IstGH nicht mit der Arbeitsweise nationaler Strafverfolgungsbehörden und Gerichte vergleichbar, und zwar wegen der Art der Verbrechen, der Komplexität der Fälle, der Sprachenproblematik, der erheblichen Entfernung zu den Tatorten sowie dem sehr großen Aufwand, Zeugenaussagen

zu sammeln, die Sicherheit der Zeugen und ihrer Familien vor Racheakten zu gewährleisten sowie ihre Aussage bei Gericht zu ermöglichen.

Der IstGH ist derzeit mit der Frage von Kernverbrechen in acht Ländern befasst: Demokratische Republik Kongo, Uganda, Zentralafrikanische Republik, Sudan, Kenia, Libyen, Elfenbeinküste und Mali. Vier sogenannte „Situationen“ legten Vertragsstaaten selbst dem Ankläger vor, zwei weitere Situationen, Darfur/Sudan und Libyen, wurden dem Ankläger vom Sicherheitsrat der UNO unterbreitet. Die Ermittlungen in Kenia und der Elfenbeinküste¹² leitete der Ankläger auf eigene Initiative, *proprio motu*, ein. Weitere acht Situationen stehen unter Beobachtung der Anklagebehörde¹³, das ist eine Vorstufe zur eventuellen Einleitung von Ermittlungen. Bei drei weiteren Situationen, die unter Beobachtung der Anklagebehörde standen, hat der Ankläger die Aufnahme von Ermittlungen abgelehnt.¹⁴

Insgesamt haben die Richter der Vorverfahrenskammern 23 Haftbefehle¹⁵ ausgestellt sowie neun förmliche Ladungen zum Erscheinen vor dem IstGH erlassen. Gegen insgesamt 12 Angeschuldigte ist der Haftbefehl noch nicht vollstreckt worden. Acht Anhörungen im Vorverfahren zur Frage der Bestätigung der Anklage wurden vor den Vorverfahrenskammern abgeschlossen,¹⁶ eine weitere wurde vertagt¹⁷. Gegen zehn Angeschuldigte sind die Anklagepunkte bestätigt,¹⁸ gegen vier weitere sind die Anklagepunkte nicht bestätigt worden.¹⁹ Besonders bedeutsame Strafsachen, die derzeit vor den Vorverfahrenskammern I und II anhängig sind, sind die Fälle von Bosco Ntaganda, einem Milizenführer aus der Demokratischen Republik Kongo, von Laurent Gbagbo, dem früheren Präsidenten der Elfenbeinküste, von Saif Al-Islam Gaddafi, dem Sohn Muammar Gaddafis, und von Abdullah Al-Senussi, dem früheren Geheimdienstchef Libyens. In den beiden letztgenannten Fällen hat Libyen die Zulässigkeit angefochten, weil es die Strafverfahren gemäß dem Komplementaritätsprinzip gegen die beiden Beschuldigten selbst durchführen möchte.

Nach Bestätigung der Anklagepunkte wird eine Hauptverfahrenskammer eingesetzt, die über die Schuld oder Unschuld des Angeklagten und die Strafzumessung urteilt. Zwei Hauptverfahren sind bereits abgeschlossen: Im März 2012 erging das Endurteil gegen Thomas Lubanga Dyilo. Im ersten Urteil

12 Die Elfenbeinküste, ein Nicht-Vertragsstaat, hat die Jurisdiktion des Gerichtshofs gem. Art. 12 Abs. 3 des Römischen Statuts *ad hoc* anerkannt.

13 Dies betrifft Kolumbien, Afghanistan, Georgien, Guinea, Nigeria, Honduras, Korea und die Komoren.

14 Dies betrifft die Situationen in Venezuela und Irak (2006) und Palästina (2012).

15 Gegen zwei Beschuldigte, Raska Lukwiya und Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, wurden die Haftbefehle für unwirksam erklärt, da sie zwischenzeitlich, noch bevor sie dem IstGH überstellt worden waren, verstorben sind. Gegen zwei Beschuldigte, Bosco Ntaganda und Omar Hassan Ahmad Al Bashir, wurden jeweils zwei Haftbefehle erlassen.

16 Dies betrifft die Fälle gegen die Beschuldigten Thomas Lubanga Dyilo; Germain Katanga und Mathieu Ngudjolo Chui; Jean-Pierre Bemba Gombo; Callixte Mbarushimana; Bahar Idriss Abu Garda; Abdallah Banda Abakaer Nourain und Saleh Mohammed Jerbo Jamus; William Samoei Ruto und Joshua Arap Sang; Uhuru Muigai Kenyatta.

17 Die Anhörung im Fall Laurent Gbagbo.

18 Dies betrifft die Anklage gegen Thomas Lubanga Dyilo; Germain Katanga und Mathieu Ngudjolo Chui; Jean-Pierre Bemba Gombo; Abdallah Banda Abakaer Nourain und Saleh Mohammed Jerbo Jamus; William Samoei Ruto und Joshua Arap Sang; and Uhuru Muigai Kenyatta und Francis Kirimi Muthaura.

19 Dies betraf die Anklage gegen Callixte Mbarushimana, Bahar Idriss Abu Garda, Henry Kiprono Kosgey und Mohammed Hussein Ali.

9 Artikel 12 Abs. 3 des Römischen Statuts.

10 Artikel 12 Abs. 2 lit. b) des Römischen Statuts.

11 Artikel 13 lit. b) des Römischen Statuts.

des IstGH wurde der Angeklagte wegen der Rekrutierung von Kindersoldaten sowie deren Einsatz in Kampfhandlungen schuldig gesprochen.²⁰ Gegen den Schuldspruch und die Strafzumessung ist Berufung eingelegt worden. In dem zweiten Strafverfahren gegen Germain Katanga und Mathieu Ngudjolo Chui wurde der Angeklagte Ngudjolo Chui freigesprochen²¹, gegen den Freispruch ist Berufung anhängig. Das Endurteil gegen Katanga wird demnächst erwartet. In einem weiteren Strafverfahren gegen Bemba schließt die Verteidigung bald ihren Beweisvortrag ab. Drei weitere Hauptverfahren sind in Vorbereitung.²² Hierunter sind auch die Verfahren gegen die kenianischen Angeklagten Uhuru Kenyatta, William Ruto und Joshua Sang. Gegen den Kenianer Francis Muthaura wurde die Anklage noch vor Beginn des Hauptverfahrens zurückgezogen. In den kenianischen Fällen habe ich der Mehrheit der Kammer, die Anklagepunkte zu bestätigen, nicht zugestimmt.²³ Ich bin weiterhin der Auffassung, dass es sich bei den massenhaften Straftaten nach den Wahlen 2007/2008 in Kenia mit über 1.300 Todesopfern um Anarchie und Mob-Verbrechen, opportunistische Chaoskriminalität und gewaltsame Stammeskongflikte, also um gewöhnliche Straftaten handelte, nicht aber um Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne des Römischen Statuts.

Trotz dieser positiven Bilanz dürfen auch die Herausforderungen, die sich dem Gerichtshof als Institution und seinen Mitarbeitern in der alltäglichen Arbeit stellen, nicht verschwiegen werden.

Zum einen muss weiterhin daran gearbeitet werden, dass der Gerichtshof effizienter wird, sowohl in der Verwaltung, insbesondere bei der Haushaltsplanung, aber auch in der juristischen Arbeit, vor allem hinsichtlich der Dauer der Verfahren. Die Verfahren kürzer und straffer zu machen ist jedoch angesichts ihrer Komplexität und der widerstreitenden Interessen der Parteien und Verfahrensbeteiligten oft genug leichter gesagt als getan. Die Richter arbeiten diesbezüglich gerade daran, Möglichkeiten zu identifizieren, wie die Effizienz betreffend die Strafverfahren verbessert werden kann.

Zudem muss sich auch die Anklagebehörde zu einem effizienteren Organ entwickeln, um internationale Kernverbrechen noch effektiver verfolgen zu können. Deswegen liegen hohe Erwartungen auf der neuen Chefanklägerin Fatou Bensouda. Viele sind der Auffassung, ihr sollte genug Zeit eingeräumt werden, um ihre Behörde zu überprüfen und anhand ihrer Vorstellungen neu zu strukturieren.

Zum anderen muss der Gerichtshof noch mehr internationale Anerkennung bekommen und auf die Unterstützung von mehr Mitgliedern als die zurzeit 122 Mitgliedstaaten zählen können. Es ist jedoch besonders ermutigend, dass Tunesien

und die Malediven dem Römischen Statut 2011 beigetreten sind und dass andere arabische und asiatische Staaten ebenfalls einen Beitritt in Erwägung ziehen.

3. Frieden durch Gerechtigkeit?

In diesem letzten Teil sollen einige grundsätzliche Fragen erörtert werden, welche die Beziehung von Frieden und Gerechtigkeit betreffen.

Gibt es einen Zusammenhang zwischen der Ahndung internationaler Verbrechen und dem zwischenstaatlichen Frieden? Wenn ja, von welcher Art ist dieser Zusammenhang, wie wirkt sich die Strafverfolgung von internationalen Kernverbrechen in den internationalen Beziehungen aus? Muss im Zweifel, etwa in einer andauernden Konfliktsituation wie im Sudan oder in Syrien, das Recht dem Frieden weichen, weil Strafverfolgung von Machthabern Friedensbemühungen gefährdet, weil man diese Machthaber für eine Konfliktschärfung braucht oder weil Haftbefehle gegen sie den Konflikt weiter anheizen können? Oder ist im Gegenteil etwa die programmatische Aussage richtig, die sowohl der ehemalige UNO-Generalsekretär Kofi Annan als auch der amtierende Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-Moon in den letzten Jahren immer wieder bekräftigt haben: „No peace without justice!“ – also, dass ohne Gerechtigkeit kein Frieden möglich ist?

Seit Sommer 2008 ist das Verhältnis von Gerechtigkeit und Frieden von vielen erörtert worden, vor allem wegen Sudan/Darfur und wegen der Haftbefehle der Vorverfahrenskammer I gegen den sudanesischen Präsidenten Bashir.²⁴ Auf diese Fragen möchte ich nun aus meiner persönlichen Sicht eingehen.

Der erste Punkt sollte an sich eine Selbstverständlichkeit sein, jedoch ist es immer wieder wichtig, ihn noch einmal zu unterstreichen: Es sind weiterhin die Staaten, die Regierungen und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, welche die Hauptverantwortung für die Wahrung von Frieden und Sicherheit in der Welt tragen. Das ist so, dabei muss es bleiben. Internationale Gerichte, auch der Internationale Strafgerichtshof, können dies nicht. Das Einzige, was der IstGH leisten kann, ist Völkerstraf-taten, soweit möglich, unter strikter Beachtung des Römischen Statutes zu verfolgen und zu bestrafen, als nicht-politische, rein justizielle Organisation – objektiv, unparteiisch, neutral.

Zweitens erkennt das Römische Statut durch Artikel 16 ausdrücklich an, dass es in besonderen Situationen ein Spannungsverhältnis, ja einen Zielkonflikt zwischen politischen Friedensbemühungen und internationaler Strafverfolgung von Völkerverbrechen geben kann. Denn nach Artikel 16 kann der Sicherheitsrat durch eine Resolution nach Kapitel VII der UNO-Charta die Tätigkeit des Strafgerichtshofs für 12 Monate suspendieren, wenn er dies für erforderlich hält. Allerdings müssen dann alle fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Auffassung sein, hier liege eine ganz besondere Situation vor, die es rechtfertigt, politischen Bemühungen den Vorrang einzuräumen. Ein solches Einvernehmen hat es im

20 *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Entscheidung vom 14. März 2012, ICC-01/04-01/06-2842.

21 *The Prosecutor v. Mathieu Ngudjolo*, Entscheidung vom 18. Dezember 2012, ICC-01/04-02/12-3. Das Urteil gegen Germain Katanga steht noch aus.

22 Dies betrifft die Strafverfahren gegen Abdallah Banda Abakaer Nourain und Saleh Mohammed Jerbo Jamus; William Samoei Ruto und Joshua Arap Sang; Uhuru Muigai Kenyatta.

23 *The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang*, Entscheidung vom 23. Januar 2012, ICC-01/09-01/11-373 sowie *The Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura and Uhuru Muigai Kenyatta*, Entscheidung vom 23. Januar 2012, ICC-01/09-02/11-382-Red, jeweils mit Abweichender Meinung des Autors.

24 *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Haftbefehl vom 4. März 2009, ICC-02/05-01/09-01 sowie Zweiter Haftbefehl vom 12. Juli 2010, ICC-02/05-01/09-95.

UNO-Sicherheitsrat bisher nicht gegeben, auch nicht, nachdem die Haftbefehle gegen den sudanesischen Präsidenten Bashir erlassen worden waren.

Wie steht es nun mit der immer wieder zu hörenden Behauptung, dass internationale Strafgerichte, und somit auch der IStGH, durch ihre Arbeit Friedensprozesse konterkarieren, also Frieden und Konfliktlösung geradezu im Wege stehen würden?

Wer stur Strafverfolgung betreibe – so sagen die Befürworter dieser These – verhindere Verhandlungen und eventuelle Tauschgeschäfte mit Machthabern, welche die Konflikte beenden und weitere Opfer und weiteres Leid verhindern könnten.

Jedoch stellt sich hier die grundsätzliche Frage, ob das Streben nach Frieden mit dem Streben nach Gerechtigkeit wirklich unvereinbar ist? Kann man dem Internationalen Strafgerichtshof wirklich vorwerfen, er behindere Friedensprozesse? Oder gibt es Anzeichen dafür, dass die internationale Strafgerichtsbarkeit vor allem durch ihre Abschreckungs- und Präventionswirkung einen positiven Einfluss auf Konflikte hat und somit zum zwischenstaatlichen Frieden beitragen kann?

Genau zu diesen Fragen hat Human Rights Watch im Juli 2009 in New York eine empirische Studie mit dem Titel „Selling Justice Short: Why Accountability Matters for Peace“ veröffentlicht.²⁵ Diese Studie untersucht die Entwicklung in 20 Ländern mit Konfliktsituationen während der letzten 20 Jahre. Die Ergebnisse der Studie deuten darauf hin, dass Frieden und Gerechtigkeit keineswegs diametral entgegengesetzte Alternativen sind – ganz im Gegenteil! Ich möchte im Folgenden einige Ergebnisse dieser empirischen Studie anführen, die sich weithin auch mit meinen Beobachtungen decken:

- Die Praxis zeigt, dass die Ablehnung von Amnestien oder anderer Zusagen auf Straflosigkeit wie in der Demokratischen Republik Kongo und Uganda meist nicht zum Abbruch von Friedensgesprächen geführt hat.
- Die Praxis zeigt weiter, dass Haftbefehle oder Anklagen gegen Machthaber, denen Völkerstraftaten vorgeworfen werden, häufig deren Niedergang einleiten wie etwa in den Fällen Karadzic, Mladic, Milosevic, Charles Taylor und Gaddafi.
- Die Praxis zeigt, dass politische Zurückhaltung statt Strafandrohung Machthaber geradezu zu Völkerstraftaten ermutigen kann wie in Ruanda 1994.
- Die Praxis bestätigt, und dies zeigt sich insbesondere an den Nürnberger Prozessen, dass faire Gerichtsverfahren einen Schutz vor Geschichtsrevisionismus bilden.
- Die Praxis belegt zudem, dass internationale Strafverfolgung meist auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit stärkt, die Strafjustiz in den betroffenen Staaten wieder funktionsfähig zu machen wie in Bosnien, Uganda und Kenia.

Eine schwierige Frage, die sich zudem immer in diesem Zusammenhang stellt, ist die Frage nach dem Potenzial des Internationalen Strafgerichtshofs, durch Prävention und Abschreckung zur Friedenssicherung beizutragen. Es wäre nicht richtig, zu positive Prognosen zu wagen. Zunächst muss man

daran erinnern, dass die tatsächliche Präventions- und Abschreckungswirkung von Gerichten im Allgemeinen und auch des Internationalen Strafgerichtshofs nicht überschätzt werden darf. Auch im nationalen Rahmen ist es freilich so, dass die Existenz von Polizei, Staatsanwälten und Gerichten zu allem entschlossene Täter nicht davon abhält, immer wieder schwere Verbrechen aller Art zu begehen.

Darüber hinaus ist die präventive Wirkung eines Gerichts nur schwer mess- und nachweisbar. Empirische Untersuchungen bezüglich der Präventionswirkungen internationaler Gerichte gibt es nicht, was auch daran liegt, dass Methoden, wie eine solche wissenschaftliche Untersuchung durchgeführt werden könnte, weitestgehend fehlen. Auf gewisse Weise kann aber gerade das Ausbleiben von Völkerstraftaten und Verbrechensoffern als Erfolg einer derartigen Wirkung betrachtet werden. Es gibt jedoch keine verlässlichen Daten für eine Abschreckungswirkung des Internationalen Strafgerichtshofs oder anderer internationaler oder hybrider Gerichte.

Dennoch ist es möglich, auf einige konkrete Belege einer möglichen Vorbeugungswirkung hinzuweisen.

- Zentralafrikanische Republik: Die Veröffentlichung der Pressemitteilung im Frühjahr 2003 über das Aktivwerden des Internationalen Strafgerichtshofs war ein Schlüsselfaktor bei der Entscheidung der kongolesischen Invasoren unter dem Kommando von Jean-Pierre Bemba, das Land mit ihren Truppen zu verlassen.
- Uganda: Als 2005 die Haftbefehle gegen Joseph Kony und seine vier Kommandeure veröffentlicht wurden, hörte fast augenblicklich der Zulauf zu seiner gewalttätigen „Lord's Resistance Army“ auf; in der Folge zerfiel diese Gruppe und löste sich fast vollständig auf.
- Kolumbien: Der ehemalige Chefankläger Moreno-Ocampo erklärte mehrfach, dass Intensität und Zahl der Verbrechen in Kolumbien rückläufig seien, seit man dort wisse, dass die Anklagebehörde des Strafgerichtshofs die dortigen Verbrechen fortlaufend prüfe.
- Sudan: Nachdem 2007 die ersten Haftbefehle gegen zwei sudanesischen Verdächtige erlassen worden waren, war dort ebenfalls – nach glaubhaften Angaben von UNO-Beobachtern – ein Rückgang der Angriffe auf die Zivilbevölkerung des Darfur festzustellen, sodass weniger Straftaten und weniger Opfer zu verzeichnen waren.
- Kenia: Seit der Intervention des IStGH in der Kenia-Situation hat es nach übereinstimmenden Beobachtungen zwar hier und dort noch ethnische Konflikte, aber keine nennenswerte politische Gewalt, ausgelöst von politischen Führern, mehr gegeben. Es gab sogar viele, welche die Erwartung äußerten, dass die andauernden Strafverfahren gegen die hochrangigen Angeklagten zur Folge haben würden, dass die Anfang 2013 anstehenden Wahlen in Kenia im Gegensatz zu 2007/2008 im Wesentlichen friedlich verlaufen würden. Diese Annahme hat sich 2013 in der Tat weitestgehend bestätigt.
- Kindersoldaten: Am 5. Februar 2009 berichtete die französische Zeitung „Le Monde“, dass die Zahl der Kindersoldaten in Afrika rückläufig sei. In dem Beitrag heißt es, dass das Verfahren gegen Thomas Lubanga, der damals wegen des

²⁵ Die Studie ist online abrufbar unter <http://www.hrw.org/node/84264> (Stand: August 2013).

Kriegsverbrechens des Einsatzes von Kindersoldaten angeklagt wurde, vermutlich bei dieser Entwicklung mitursächlich sei. Dies sei „eine nachdrückliche Botschaft“ an alle „Warlords“, dass sie für den Einsatz von Kindersoldaten bestraft werden könnten.²⁶

Was nun die künftige Gerichtsbarkeit des IstGH, zumindest in begrenztem Umfang, über das Verbrechen der Aggression angeht, so ist damit jedenfalls für mich persönlich eine weitere Hoffnung verbunden. Die Erfahrung zeigt, dass aggressive oder auch nur fragwürdige Einsätze bewaffneter Gewalt regelmäßig und unausweichlich weitere Kernverbrechen auslösen. Wirkliche Aggressionen in Form von eindeutigen Angriffskriegen werden hoffentlich weiterhin die Ausnahme bleiben. Ab 2017 ist jedoch damit zu rechnen, dass dann vorkommende brutale, aggressive Einsätze bewaffneter Gewalt bei internationalen Kommentatoren und in den Medien die Frage auslösen, ob die verantwortlichen Politiker und Militärs möglicherweise ein Verbrechen der Aggression begangen haben. Man darf hoffen, dass dies, jedenfalls bis zu einem gewissen Grad, die Bereitschaft der Verantwortlichen dämpfen wird, brutale bewaffnete Gewalt für ihre Ziele einzusetzen.

Allgemein zielt die Strafverfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof auf die Führungstäter, die Täter hinter den Tätern, politische und militärische Führer, die im Verdacht stehen, für schwerste Verbrechen verantwortlich zu sein. Erfahrungsgemäß lautet ihr Standardargument, sie hätten mit ihrer Politik, mit ihren Taten legitime politische Ziele verfolgt. Mir ist bewusst, dass die Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs meist im Grenzbereich zwischen Recht und Politik angesiedelt sein wird.

Auf diesem Bewusstsein beruht auch meine persönliche Auffassung: Politische und militärische Führer sollten und müssen klar sehen, dass es Grenzen gibt, die sie nicht überschreiten dürfen. Es ist die Frage, ob sie bereit sind, für ihre machtpolitischen Ziele den Rubikon zu internationalen Verbrechen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder massenhaften Kriegsverbrechen zu überschreiten. Wenn dann jedoch in Bezug auf einen Führungstäter feststeht, dass er diesen Rubikon überschritten hat, dass es zu Massenverbrechen gekommen ist, dann muss er die volle Konsequenz seines Handelns tragen, genau wie die Täter 1945/1946 in Nürnberg.

4. Ausblick

Das moderne Völkerstrafrecht wie auch der Internationale Strafgerichtshof sind neuartige Versuche, die universelle Geltung der Menschenrechte zu stärken. Realistischerweise muss man zugleich sehen, dass sie kontinuierlich im Spannungsfeld des anscheinend ewigen Kampfes zwischen brutaler Macht einerseits und dem Streben nach mehr *rule of law*, nach mehr Herrschaft des Rechts, und besserem Schutz der Menschenrechte andererseits stehen. Sogenannte Realpolitik, Zynismus, Geringschätzung des Rechts sowie Rückschläge und Enttäuschungen werden auch in Zukunft den IstGH immer wieder infrage stellen.

Die Tatsache, dass der IstGH nach seinem Gründungsvertrag die Aufgabe hat, den Exzessen brutaler Machtpolitik durch Abschreckung und Strafverfolgung entgegenzuwirken, hat weitere Konsequenzen: Seine Existenz und seine Arbeit werden vermutlich denen weiterhin ein Dorn im Auge sein, welche bewaffnete Gewalt zur Durchsetzung ihrer Ziele nicht ausschließen. Das Gleiche gilt für Kräfte, die eine bestimmte gewaltbereite Konfliktpartei unterstützen oder wenigstens mit dieser sympathisieren. Es gibt daher wenig Grund zu der Hoffnung oder Erwartung, dass sich die Arbeit des IstGH eines Tages frei von Spannungen, Kritik oder sogar politischen Kontroversen vollziehen könnte.

In die gleiche Richtung wirkt auch ein weiterer Mechanismus, der die Position des Gerichts beeinträchtigen oder seine Arbeit zum Gegenstand internationaler Meinungsverschiedenheiten machen kann: Gemeint ist die immer wieder erkennbare Neigung mancher Staaten, auch mächtiger Staaten oder Ständiger Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates, das Gericht zu instrumentalisieren und es, soweit möglich, für eigene politische Zwecke und Interessen zu gebrauchen. Man muss kein besonders scharfsinniger Beobachter sein, um solche Ansätze immer wieder auszumachen.

Aus der Sicht des Gerichts oder eines seiner Richter ist die damit verbundene Lage ebenso deutlich wie einfach: Das, was manche Staaten, einflussreiche Staaten oder Sicherheitsrats-Mitglieder, in Bezug auf den IstGH tun, erklären oder entscheiden, kann dem Gericht nicht angelastet oder vorgeworfen werden. In einer solchen Lage ist das Gericht eher auf der passiven, betroffenen Seite, wie jede andere internationale Organisation. Staaten, der UNO-Sicherheitsrat – sie bestimmen, sie sind die Herren der Politik. Gleichzeitig ist es aber doch so – das zeigt die Erfahrung des Gerichts –, dass fehlende Unterstützung durch Staaten oder bestimmte politische Manöver die Position des IstGH fragwürdig oder kontrovers machen oder sogar zu öffentlicher Kritik führen können. Dem kann das Gericht – als rein justizielle, neutrale und nicht-politische Institution – nicht wirklich begegnen.

Bei dieser Lage wird das Gericht im Verhältnis zu den Problemen und gewaltsamen Krisen dieser Welt wohl immer klein und schwach, eher ein Symbol, sein. Schon aus Kosten- und Kapazitätsgründen wird das Gericht immer nur einige wenige, exemplarische Strafverfahren durchführen können. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass selbst Verfahren, die dem Gerichtshof nach Kapitel VII der UNO-Charta durch den Sicherheitsrat zugewiesen werden, bisher allein durch die finanziellen Mittel des IstGH getragen werden.

Eines ist jedoch trotz aller Kritik und Schwächen deutlich: Die rechtlichen Standards und Strafverbote des Römischen Statuts sind bereits wirksam und werden zunehmend anerkannt. Die englische Abkürzung „ICC“ ist in nur zehn Jahren zu einem universell anerkannten Symbol geworden, vor allem für die Botschaft, dass niemand, kein Präsident oder General, über dem Gesetz steht, und dass es unabhängig von Rang oder Nationalität keine Strafflosigkeit für internationale Kernverbrechen geben darf. Dies ist die Hauptbotschaft des Gerichts – und man sollte ihre Wirkung nicht unterschätzen.

Daher geht es vor allem darum, Kurs zu halten, trotz aller Schwierigkeiten und Herausforderungen. Wenn man bedenkt,

²⁶ „Le nombre d'enfants-soldats enrôlés dans les conflits diminue“, Le Monde, 5. Februar 2009.

dass der Strafgerichtshof noch 1996 eine bloße Utopie war, eine Art Traum, wenn man bedenkt, was seither erreicht wurde, dann wird deutlich: Unsere Arbeit ist keineswegs aussichtslos.

Heute, im Jahr 2013, gibt es auch keine andere Alternative: Auch künftig muss alles getan werden, um schwerste internationale Verbrechen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, massenhafte Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression möglichst wirksam zu verfolgen und zu bestrafen. Vorrangig und am besten geschieht dies durch nationale Strafrechtssysteme; wo diese versagen, hilfsweise durch den Internationalen Strafgerichtshof, der für diese so bedeutsame, schwierige Aufgabe weiter gestärkt werden muss.

Der Gerichtshof hat in seiner kurzen Existenz eine enorme Entwicklung vollzogen, nicht nur personell, sondern auch institutionell. Ich bin der festen Überzeugung, dass sich diese immer weiter konsolidieren wird, sie erscheint irreversibel.

Der Gerichtshof wird mehr und mehr akzeptiert werden und weitere Staaten werden dem Römischen Statut beitreten.

Auch wird der Gerichtshof bald in ein neues Gebäude umziehen, das nicht nur die Effektivität des IStGH steigern wird, sondern auch für einen Zeitraum von 100 Jahren angelegt ist. Somit ist zu hoffen, dass der Gerichtshof nicht nur in 30 oder 50 Jahren, sondern auch in einem Jahrhundert noch darüber wachen können wird, dass Täter internationaler Kernverbrechen nicht strafflos bleiben, sondern nach dem Römischen Statut verfolgt werden.

Aber auch dann wird weiterhin eine fundamentale Realität, ein Mechanismus, wirksam sein, den die Richter des IStGH seit 2003 immer wieder erfahren mussten: Das System internationaler Strafgerichtsbarkeit nach dem Römischen Statut kann und wird nur so stark, effektiv und glaubwürdig sein, wie es die Vertragsstaaten und die internationale Gemeinschaft selbst machen.

Legacies of the International Criminal Court under Construction

Viviane E. Dittrich*

Abstract: The notion of legacy has been absent in ICC discourse, while the theme of completion and legacy became increasingly topical against the backdrop of closure of the ad hoc tribunals. This article argues that a nuanced legacy concept enriches our understanding of the ICC, highlighting the interplay and institutional dynamics of its permanent nature and finite elements and proceedings. The focus is on the construction process of multiple legacies in which the Court, while gradually engaging in legacy planning, plays a central albeit limited role. By contributing an innovative analysis, embedded in a systematic conceptualisation of the legacy process, the article sheds light on the already ongoing formation of the Court's legacies and struggle over the power of interpretation.

Keywords: International Criminal Court, ad hoc international criminal tribunals, legacy, impact, completion
Internationaler Strafgerichtshof, ad hoc Strafgerichtshöfe, Vermächtnis, Wirkung, Abwicklung

1. Introduction

Against the backdrop of closure of the ad hoc international criminal tribunals, the theme of completion and legacy has become increasingly topical. Legacy has become a buzzword and the notion is omnipresent that international criminal tribunals should leave a lasting impact beyond prosecuting a select number of individuals. To date, however, there has been remarkably little discussion of legacy in relation to the International Criminal Court (ICC or 'Court' hereafter). After its tenth anniversary it is timely to engage in much needed critical analysis to theoretically accompany the burgeoning debate of the Court's impact and effects. The Court is hailed as milestone in the pursuit of international justice by some and criticised as failure in theory and practice by others.

The topic of impact and legacy is significant as it touches upon constructions of purpose, *raison d'être* and legitimacy. The purposes of international criminal trials have been pointedly summarised as truth telling, punishment, healing, advancement of the rule of law, and reconciliation (Fletcher & Weinstein 2002) or retribution, deterrence and expressivism (Drumbl 2007). The ICC has faced the challenge of earning and maintaining legitimacy, carving out its own institutional space, assessing impact, and legacy building, whether explicitly acknowledged or not.

This article argues that conceptualising a nuanced legacy lens enriches our understanding of the ICC. It highlights the interplay of its permanent nature and institutional dynamics of finite elements and proceedings which have been widely neglected. The notion of legacy is introduced as relevant for a holistic analysis of the ICC in relation to the ad hoc tribunals rather than in artificial divorce and for avoiding a black-boxing of the Court. The focus here is on scrutinising Court developments in light of an

* Viviane E. Dittrich is postgraduate researcher at the Department of International Relations, London School of Economics and Political Science (LSE), UK. This article has successfully undergone a double-blind peer-review process.