

Internationaler Strafgerichtshof vs. Afrika? Afrika vs. Internationaler Strafgerichtshof?

von Moritz Vormbaum

I. Einleitung

Der Beitrag¹ behandelt das Verhältnis zwischen Afrika und dem Internationalen Strafgerichtshof. „Afrika“ dient im Folgenden als Chiffre für die afrikanischen Vertragsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofs, für solche afrikanische Staaten, die dem Rom-Statut nicht beigetreten sind, sowie für die Afrikanische Union als überstaatliche Gemeinschaft, der alle afrikanischen Staaten außer Marokko angehören.

Blickt man nur wenige Jahre zurück, prägte der Konflikt zwischen Afrika und dem Internationalen Strafgerichtshof den völkerstrafrechtlichen Diskurs. In letzter Zeit ist es in dieser Hinsicht ruhiger geworden. Der Beitrag stellt zunächst die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Afrika und dem Internationalen Strafgerichtshof dar (II.). Sodann wird eine Bewertung anhand ausgewählter Aspekte der Kontroverse vorgenommen (III.). Abschließend wird ein Fazit gezogen (IV.).

1 Der Beitrag greift Überlegungen auf, die Verf. gemeinsam mit *Gerhard Werle* in JZ 2015, 581 ff., und in German Yearbook of International Law 60 (2017), 17 ff., ausgeführt hat, und entwickelt sie weiter. Wie die genannten Beiträge, geht auch der vorliegende Text auf Erfahrungen aus der Tätigkeit im Rahmen des von Gerhard Werle geleiteten und vom DAAD geförderten „South African-German Centre for Transnational Criminal Justice“ zurück, einem Kooperationsprojekt der Humboldt-Universität zu Berlin und University of the Western Cape (Südafrika). Ich danke Dr. Jara Streuer für wertvolle Unterstützung beim Verfassen des vorliegenden Beitrags.

II. Afrika und der Internationale Strafgerichtshof – eine wechselhafte Beziehung

Das Verhältnis zwischen Afrika und dem Internationalen Strafgerichtshof entwickelte sich zunächst vielversprechend.² Im Rahmen der Bevollmächtigten-Konferenz in Rom sprachen sich dutzende afrikanische Staaten für die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs aus. Das Statut zeigt deutliche Bezüge zu schmerzhaften afrikanischen Erfahrungen; Beispiele sind die Einbeziehung des Apartheid-Verbrechens in den Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder die Kriminalisierung der Rekrutierung und des Einsatzes von Kindersoldatinnen und -soldaten als Kriegsverbrechen.³ Senegal war dann im Jahr 1999 das erste Land überhaupt, welches das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifizierte. Afrika stellt seit Beginn die größte regionale Gruppe der Mitgliedstaaten dar.⁴ Die ersten Situationen, mit denen sich der Internationale Strafgerichtshof befasste, waren die Selbstüberweisungen Ugandas, der Demokratischen Republik Kongo und der Zentralafrikanischen Republik – was zu jener Zeit als Zeichen des Vertrauens in den Gerichtshof und der engen Kooperation gedeutet wurde.⁵

Nur wenige Jahre nachdem der Internationale Strafgerichtshof seine Arbeit aufgenommen hatte, verschlechterte sich das Verhältnis jedoch. Die „Flitterwochen“ waren vorbei. Scharfe Kritik kam nun insbesondere von der Afrikanischen Union, die den Internationalen Strafgerichtshof mehrfach direkt attackierte. Sie drängte ihre Mitglieder dazu, nicht mit dem Strafgerichtshof zu kooperieren; selbst ein Massenaustritt afrikanischer

2 Vgl. G. Kemp, Taking Stock of International Criminal Justice in Africa – Three Inventories Considered, in: B. van der Merwe (Hrsg.), International Criminal Justice in Africa, Berlin 2014, S. 7 (12 f.); S. M. Monageng, Africa and the International Criminal Court: Then and Now, in: G. Werle/L. Fernandez/M. Vormbaum (Hrsg.), Africa and the International Criminal Court, Berlin 2014, S. 13 (14).

3 So auch D. Scheffer, How to Move Beyond South Africa's Notice of Withdrawal from the ICC, Just Security, 24.10.2016, abrufbar unter <https://www.justsecurity.org/33778/move-south-africas-notice-withdrawal-icc/> (letzter Zugriff: 26.02.2024).

4 Vgl. die Liste der Mitgliedstaaten unter <https://asp.icc-cpi.int/states-parties> (letzter Zugriff: 26.02.2024).

5 Siehe auch Kemp, Taking Stock (Fn. 2), 12 f.; Scheffer, Notice of Withdrawal (Fn. 3); M. Cherif Bassiouni/D. Hansen, The Inevitable Practice of the Office of the Prosecutor, in: R. H. Steinberg (Hrsg.), Contemporary Issues Facing the International Criminal Court, Leiden/Boston 2016, S. 309 (316 f.). Kritisch dazu T. Krever, Africa in the Dock: On ICC Bias, Critical Legal Thinking, 30.10.2016, abrufbar unter <https://criticallegalthinking.com/2016/10/30/africa-in-the-dock-icc-bias/> (letzter Zugriff: 26.02.2024).

Staaten aus dem Verbund der IStGH-Vertragsstaaten wurde angeregt.⁶ Begleitet wurden diese Attacken von schrillen polemischen Vorwürfen hochrangiger Politiker. Der damalige Kommissionsvorsitzende der Afrikanischen Union, der Gabuner Jean Ping, etwa bezeichnete den Internationalen Strafgerichtshof als „neo-kolonialistisches Spielgerät“⁷; laut dem äthiopischen Premierminister und Chairman der Afrikanischen Union, Hailemariam Desalegn, betrieb der Strafgerichtshof eine „Rassenjagd“ auf Afrikanerinnen und Afrikaner⁸. Der damalige Informationsminister Gabuns, Sheriff Bojang, war gar der Ansicht, das Akronym „ICC“ stehe in Wahrheit für „International Caucasian Court“, dessen Zweck es sei „people of colour“, insbesondere Afrikanerinnen und Afrikaner, zu verfolgen und zu demütigen.⁹

Wie konnte es dazu kommen? Ein Grund für die Attacken liegt darin, dass zu jener Zeit alle neun Situationen, die vor dem Internationalen Strafgerichtshof anhängig waren, afrikanische Staaten betrafen.¹⁰ Dies wurde als Zeichen einer Selektivität zu Lasten Afrikas gedeutet. Überdies waren auch afrikanische Staatsoberhäupter unter den Angeklagten, nämlich der damalige Präsident des Sudan, Omar Al Bashir, und der damalige kenianische Präsident, Uhuru Kenyatta. Die Afrikanische Union wertete die Verfolgung der Präsidenten durch den Internationalen Strafgerichtshof als krassen Eingriff in die Souveränität afrikanischer Staaten.¹¹ Schließlich sah die Afrikanische Union die Rolle des UN-Sicherheitsrats bei der Überweisung von Situationen an den Internationalen Strafgerichtshof äußerst kritisch. Den politisch

6 Vgl. die AU-Beschlüsse in: Werle/Fernandez/Vormbaum (Hrsg.), *Africa and the ICC* (Fn. 2), S. 255, 257 f., 262 f., 265 f., 268 f., 272 f., 274 ff., 277 f.

7 Vgl. *M. du Plessis/T. Maluwa/A. O'Reilly*, *Africa and the International Criminal Court*, Chatham House International Law 2013/01, Juli 2013, II.

8 Siehe <http://www.bbc.com/news/world-africa-22681894> (letzter Zugriff: 26.02.2024).

9 Vgl. <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2016/10/26/499433335/gambia-says-it-will-leave-the-international-caucasian-court> (letzter Zugriff: 26.02.2024).

10 Demokratische Republik Kongo, Uganda, Zentralafrikanische Republik I und II, Darfur/Sudan, Kenia, Libyen, Côte d'Ivoire und Mali. Die aktuellen Situationen vor dem IStGH sind unter <https://www.icc-cpi.int/situations-under-investigations> verzeichnet (letzter Zugriff: 26.02.2024).

11 Die kritischen AU-Beschlüsse hierzu sind abgedruckt in Werle/Fernandez/Vormbaum (Hrsg.), *Africa and the ICC* (Fn. 2), S. 242 f., 249 f., 255 f., 257 f., 265 f., 268 f., 272 f., 274 ff., 277 f. Siehe dazu auch *E. O. Asaala*, *The African Court of Justice and Human and Peoples' Rights: An Opportunity for International Criminal Justice?*, in: van der Merwe (Hrsg.), *International Criminal Justice in Africa* (Fn. 2), S. 33 (40 ff.); *C. B. Murungu*, *Towards a Criminal Chamber in the African Court of Justice and Human Rights*, *Journal of International Criminal Justice* 9 (2011), 1067 (1077 ff.).

mächtigen Staaten, hieß es, werde hierdurch ermöglicht, Situationen in vermeintlich schwachen Nicht-Vertragsstaaten an den Internationalen Strafgerichtshof zu überweisen, wie im Falle von Libyen und dem Sudan; die Vetomächte im Sicherheitsrat seien hingegen vor Strafverfolgung sicher.¹²

Die Afrikanische Union fasste schließlich wiederholt Beschlüsse, die darauf zielten, eine supranationale Strafgerichtsbarkeit für Afrika zu errichten. Hierzu diente das im Jahr 2014 verabschiedete „Malabo Protokoll“, ein Ergänzungsprotokoll zum Protokoll über das Statut des „African Court of Justice and Human and Peoples‘ Rights“. Durch das neue Protokoll sollte eine zusätzliche Sektion mit Zuständigkeit für das internationale Strafrecht entstehen. Es ging also, verkürzt gesagt, um die Etablierung eines „African Criminal Court“.¹³

Springen wir in die Gegenwart. Zu einem Massenaustritt afrikanischer Vertragsstaaten ist es nicht gekommen. Lediglich Burundi ist im Jahr 2017 aus dem Rom-Statut ausgetreten, offensichtlich motiviert durch die Eröffnung einer Situation betreffend das Land durch den Internationalen Strafgerichtshof. Gabun und Südafrika haben ihre Androhungen bislang nicht umgesetzt. Die Rassismus-Vorwürfe afrikanischer Politiker sind verstummt oder jedenfalls nicht mehr so laut vernehmbar wie zuvor. Das Malabo-Protokoll, das nach einer gängigen Interpretation zur Schwächung des Internationalen Strafgerichtshofs gedacht war, hat bis heute keine einzige Ratifikation erhalten.

Ein Hintergrund für diese Entwicklung dürfte sein, dass sich mittlerweile immerhin sieben der insgesamt 17 Ermittlungsverfahren mit Situationen außerhalb Afrikas befassen: Afghanistan, Bangladesch/Myanmar, Georgien, Philippinen, Palästina, Ukraine und Venezuela.¹⁴ Die Einstellung des Verfahrens gegen Kenyatta sowie das politische Ende Al Bashirs haben zur Entspannung beigetragen.

Wie es scheint, hat sich die Situation also beruhigt. Es wirkt, als hätten Afrika und der Internationale Strafgerichtshof nach den Flitterwochen und der heftigen Ehekrise eine Basis für den gemeinsamen Umgang gefunden – die einstige Liebe mag abgekühlt sein, aber eine Scheidung ist anscheinend vom Tisch.

12 Vgl. den AU-Beschluss vom Februar 2009, abgedruckt in: Werle/Fernandez/Vormbaum (Hrsg.), *Africa and the ICC* (Fn. 2), S. 242 f.

13 Vgl. zu Details G. Werle/M. Vormbaum (Hrsg.), *The African Criminal Court*, Den Haag 2017.

14 So auch Kemp, *Taking Stock* (Fn. 2), S. 12. Siehe auch Cherif Bassiouni/Hansen, *Inevitable Practice* (Fn. 5), S. 322 f.

III. Analyse

Eine abschließende Analyse der Kontroverse lässt sich in diesem Beitrag nicht vornehmen. Es geht um komplexe juristische, politische, gesellschaftliche und zeitgeschichtliche Fragen. Die folgenden Passagen gehen schlaglichtartig auf fünf Aspekte ein, die bedeutsam für die Debatte erscheinen.

1. „Afrika“ gegen den Internationalen Strafgerichtshof?

Zunächst eine Präzisierung. Soweit häufig (auch vorliegend) von einer Kontroverse zwischen „Afrika“ um dem Internationalen Strafgerichtshof gesprochen wird, verschleiert die Wortwahl den Blick auf Folgendes. Auch wenn sich die Afrikanische Union als regionale Organisation gegen den Internationalen Strafgerichtshof positioniert hat, haben zahlreiche afrikanische Vertragsstaaten ihre Unterstützung für den Gerichtshof nie eingeschränkt.¹⁵ Die ehemalige Vize-Präsidentin des Internationalen Strafgerichtshofs, die Botswanerin Sanji Mmasenono Monageng, verwies zudem mit Blick auf die zahlreichen afrikanischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Gerichtshof darauf, dass „Afrika“ Teil des Internationalen Strafgerichtshofs sei. Schon deshalb sei es falsch, von einem „Afrika vs. IStGH-Konflikt“ zu sprechen.¹⁶ Das Malabo Protokoll zur Etablierung eines „African Criminal Court“ muss entgegen der Einschätzung mancher Kommentatorinnen und Kommentatoren keineswegs als „Anti-IStGH-Instrument“ verstanden werden. Man kann die geplanten Strafkammern gerade umgekehrt als Bereicherung des existierenden Systems völkerstrafrechtlicher Justiz ansehen. Es handelt sich um das wohl innovativste völkerstrafrechtliche Projekte der letzten Zeit, immerhin ist eine Regionalisierung des Völkerstrafrechts bislang nur in Ansätzen erfolgt. Selbst der Internationale Strafgerichtshof könnte im Wege einer Arbeitsteilung von dieser Entwicklung profitieren.¹⁷

15 Siehe auch *M. M. deGuzman*, Is the ICC Targeting Africa Inappropriately?, in: Steinberg (Hrsg.), *Contemporary Issues* (Fn. 5), S. 333 (337).

16 Zu diesem Argument siehe auch *A. Whiting*, South Africa's ICC Withdrawal: Why? And what now?, *Just Security*, 22.10.2016, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/33765/south-africas-icc-withdrawal-why-now/> (letzter Zugriff: 26.02.2024). Kritisch hierzu *Krever*, ICC Bias (Fn. 5).

17 Siehe dazu *H. van der Wilt*, Complementary Jurisdiction (Article 46H), in: Werle/Vormbaum (Hrsg.), *African Criminal Court* (Fn. 13), S. 187 (198 ff.).

Und vielleicht am wichtigsten: Umfragen haben gezeigt, dass selbst in jenen Staaten, deren politische Führungen den Internationalen Strafgerichtshof stark kritisierten, die Stimmung *in der Bevölkerung* eine ganz andere war.¹⁸ In Kenia etwa geht man davon aus, dass auch zur Zeit des Konfliktes drei Viertel der Bevölkerung den Internationalen Strafgerichtshof unterstützten.¹⁹ Und in Uganda stieß die Live-Übertragung der Urteilsverkündung des IStGH im Fall Ongwen in vielen Kommunen auf großes Interesse.

Überhaupt fällt auf, dass die Meinung der Betroffenen von bewaffneten Konflikten und Völkerrechtsverbrechen in der Debatte kaum eine Rolle spielte – fataler Weise. Denn es mag zwar sein, dass ein Chairman der Afrikanischen Union den Internationalen Strafgerichtshof als rassistisch und neokolonialistisch ansieht; Überlebende von „post election violence“ oder ethnischer Gewalt, die durch den Internationalen Strafgerichtshof zum ersten Mal überhaupt eine Stimme erhielten, sehen dies vermutlich anders.²⁰

2. Völkerstrafrecht und Staatensouveränität

Will man die Gründe für die Kontroverse verstehen, muss man sich Folgendes klarmachen: Völkerstrafrecht durchbricht den Panzer staatlicher Souveränität. Dies hat mit der Natur der völkerrechtlichen Kernverbrechen zu tun (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Aggressionsverbrechen), welche nicht als innerstaatliche Angelegenheit gelten, sondern, so die Präambel des Rom-Statuts, die Staatengemeinschaft als Ganze betreffen. Dies zu akzeptieren, ist für jeden Staat eine Zumutung, ob in Afrika oder anderswo. Auch „westliche“ Staaten wie die USA haben sich als scharfe Kritiker des Gerichtshofes hervorgetan und

18 Siehe auch *Kemp*, Taking Stock (Fn. 2), 12.

19 S. F. Materu, A Strained Relationship: Reflections on the African Union's Stand Towards the International Criminal Court from the Kenyan Experience, in: Werle/Fernandez/Vormbaum (Hrsg.), *Africa and the ICC* (Fn. 2), S. 211 (222 ff.).

20 So auch *du Plessis/Maluwa/O'Reilly*, *Africa and the ICC* (Fn. 7), 2. Kritisch dazu u.a. J.-M. Iyi, Is International Criminal Justice the Handmaiden of the Contemporary Imperial Project?, in: F. Jeßberger/L. Steinhilber/K. Mehta (Hrsg.), *International Criminal Law – A Counter-Hegemonic Project?*, Den Haag 2023, S. 13 (27 f.).

eine Wortwahl geprägt, die in ihrer Schärfe derjenigen afrikanischer Politiker kaum nachsteht.²¹

3. Selektivität im Völkerstrafrecht

Im Zentrum der dargestellten Kritik afrikanischer Politiker steht der Vorwurf der Selektivität, den man wie folgt zusammenfassen kann: Der Internationale Strafgerichtshof wendet sein Statut nicht stets nach den gleichen Kriterien an, sondern konzentriert sich vor allem auf Situationen, die afrikanische Staaten betreffen.

Der Vorwurf der Selektivität ist im völkerstrafrechtlichen Diskurs alles andere als neu. Schon der Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozess wurde als selektive „Siegerjustiz“ kritisiert.²² Es wurde darauf verwiesen, die Sieger hätten auf der Richterbank gesessen und über die Besiegten auf der Anklagebank geurteilt. Verbrechen der Alliierten, etwa die sowjetische Invasion Polens im Jahre 1939 – ein klassischer Angriffskrieg –, seien nie verfolgt worden.²³ Ähnliche Kritik wurde mit Blick auf den Tokioter Prozess geäußert. Mögliche Kriegsverbrechen, wie etwa der Abwurf von Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki durch die USA, seien nie zur Sprache gekommen.²⁴

Und selektiv ging es in der Entwicklung des Völkerstrafrechts nach Nürnberg und Tokio weiter. Die Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen fand nur statt, wenn die politischen Umstände dies zuließen, so wie fast 50 Jahre nach Nürnberg bei der Errichtung der UN-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda. In zahlreichen anderen Situationen

21 Etwa die Aussage des damaligen Sicherheitsberaters von US-Präsident Trump, John Bolton, der ISTGH sei illegitim, gefährlich und für die USA „gestorben“, vgl. <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/icc-us-john-bolton-international-criminal-court-national-security-advisor-donald-trump-a8531701.html> (letzter Zugriff: 26.02.2024).

22 Zur Bewertung „Nürnbergs“ s. G. Werle/F. Jeßberger, Völkerstrafrecht, 5. Aufl., Tübingen 2020, Rn. 25 m.w.N.

23 Vgl. S. Slutsch, 17. September 1939: Der Eintritt der Sowjetunion in den Zweiten Weltkrieg, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 48 (2000), 219 (226, 247). Zu der völkerrechtlichen Rechtfertigungsstrategie der Sowjetunion siehe G. Ginsburgs, A Case Study in the Soviet Use of International Law: Eastern Poland in 1939, The American Journal of International Law 1 (1958), 69 ff.

24 Vgl. T. Brook, The Tokyo Judgment and the Rape of Nanking, The Journal of Asian Studies 60 (2001), 673 (694); P. Osten, Der Tokioter Kriegsverbrecherprozess und die japanische Rechtswissenschaft, Berlin 2003, S. 55, 125.

wurden hingegen keine Spruchkörper zur Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen geschaffen, insbesondere dann nicht, wenn führende Politiker oder das Militär mächtiger Staaten involviert waren.

Die Kritik führender afrikanischer Politikerinnen und Politiker hat insofern einen berechtigten Kern.

4. Rassistische Selektivität?

Wie ist aber der Vorwurf der *rassistischen* Selektivität zulasten afrikanischer Staaten zu bewerten, der den eingangs erwähnten scharfen Zitaten offensichtlich zugrunde liegt? Juristisch betrachtet hat der Gerichtshof stets die Vorgaben seines Statuts befolgt.²⁵ Zwar mag man bei den vier Selbst-Überweisungen den jeweiligen überweisenden Staat des Versuchs verdächtigen, den Internationalen Strafgerichtshof für innerstaatliche politische Kämpfe zu instrumentalisieren.²⁶ Man kann aber schwerlich von einem „Eingriff“ in staatliche Souveränität sprechen. Zwei weitere Situationen – Darfur und Libyen – wurden dem Internationalen Strafgerichtshof durch den UN-Sicherheitsrat überwiesen. Hier mag man dem Sicherheitsrat politisch motivierte Selektivität bescheinigen, es ist aber verfehlt, den Internationalen Strafgerichtshof dafür verantwortlich zu machen.²⁷ Denn nach Art. 13 (b) IStGH-Staut²⁸ muss der Gerichtshof im Falle einer solchen Überweisung eine Untersuchung eröffnen.

Lediglich bei zwei der neun afrikanischen Situationen wurden Untersuchungen durch die Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs *proprio motu* eröffnet, nämlich mit Bezug auf Kenia und Côte d'Ivoire. Vor allem das Vorgehen der Anklagebehörde in der Kenia-Situation, in welcher der Staatspräsident und sein Vize zu den Beschuldigten zählten, hatte zu

25 Vgl. auch K. Ambos, Expanding the Focus of the 'African Criminal Court', in: W. A. Schabas/Y. McDermott/N. Hayes (Hrsg.), *The Ashgate Research Companion to International Criminal Law*, Abingdon/New York 2013, S. 499 (516 ff.); *deGuzman*, Targeting Africa (Fn. 15), S. 334 ff.

26 Siehe dazu P. Menon, Self-Referring to the International Criminal Court: A Continuation of War by Other Means?, *American Journal of International Law Unbound* 109 (2016), 260 ff.

27 Zur Rolle des Sicherheitsrates ausführlich R. Schuerch, *The International Criminal Court at the Mercy of Powerful States*, Den Haag 2017, S. 169 ff.

28 Hierzu W. A. Schabas, *The International Criminal Court*, Oxford 2010, S. 300 ff.; W. A. Schabas/G. Pecorella, in: O. Triffterer/K. Ambos (Hrsg.), *The Rome Statute of the International Criminal Court*, 3. Aufl., München 2016, S. 690 ff.

Kritik von Seiten afrikanischer Politiker geführt. Freilich ist zu beachten, dass vor der Intervention des Internationalen Strafgerichtshofs in Kenia die sogenannte Waki-Kommission²⁹ unter anderem die Errichtung eines „Sondertribunals für Kenia“ zur Untersuchung der Massenverbrechen nach den Präsidentschaftswahlen von 2007 empfohlen hatte. Die Empfehlung sah weiterhin vor, im Falle des Scheiterns der Einrichtung des Tribunals den Internationalen Strafgerichtshof einzuschalten. Das kenianische Parlament blockierte aber eine Umsetzung der Empfehlungen, indem es gegen die Einrichtung des Tribunals votierte. Dagegen wurde die „Den Haag-Variante“ favorisiert, nicht zuletzt von der politischen Elite. Ein passender Slogan, den kenianische Parlamentarier im Rahmen der Debatten um die mögliche Einrichtung eines Sondertribunals benutzten, lautete: „Don’t be vague – go to The Hague“.³⁰ Auch wenn Präsident Uhuru Kenyatta (mit Blick auf die eindeutige Regelung zur Immunität in Art. 27 IStGH-Statut allerdings sehr blauäugig) wohl darauf spekuliert hatte, dass er sich als Staatsoberhaupt vor dem Internationalen Strafgerichtshof nicht werde verantworten müssen, hat die kenianische Regierung den Internationalen Strafgerichtshof geradewegs dazu eingeladen, die Kenia-Situation aufzugreifen. Nach Art. 17 IStGH-Statut darf der Internationale Strafgerichtshof nur dann eine Situation übernehmen, wenn der betroffene Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Strafverfolgung selbst durchzuführen. Dies hatte Kenia durch die Ablehnung der Einrichtung des Sondertribunals ausdrücklich bescheinigt.

Die hier erläuterten Hintergründe stehen in einem offensichtlichen Kontrast zu den polemischen Vorwürfen der afrikanischen Politiker.

5. Nichtbeachtung von Völkerrechtsverbrechen außerhalb Afrikas?

Warum aber sind lange Zeit keine Situationen außerhalb Afrikas durch den Internationalen Strafgerichtshof verfolgt worden?³¹ Dass die scharfe

29 Benannt nach ihrem Vorsitzenden, dem kenianischen Richter Philip Waki, s. hierzu S. F. Materu, *The Post-Election Violence in Kenya*, Den Haag 2014, S. 57 ff.

30 Vgl. unter: http://th Hagueinstitute for global justice.org/index.php?page=Commentary-Commentary_Articles-Recent_Commentary-Don%E2%80%99t_be_Vague;_Let%E2%80%99s_Go_to_Hague%E2%80%9D:_Kenya%E2%80%99s_tumultuous_relationship_with_the_ICC&pid=176&id=280 (letzter Zugriff: 26.02.2024). Vgl. auch Materu, *Post-Election Violence* (Fn. 29), S. 73.

31 So auch du Plessis/Maluwa/O’Reilly, *Africa and the ICC* (Fn. 7), 3.

Debatte mittlerweile abgeklungen ist, spricht dafür, dass dieser Aspekt entscheidend für die Spannungen war.

Eine gängige Erklärung lautet, dass es in Afrika nun einmal sehr viele autoritäre Regime und bewaffnete Konflikte gebe. Denkt man dieses Argument weiter, hätte es womöglich, wenn der Internationale Strafgerichtshof in den 1970er Jahren gegründet worden wäre, auf Grund der dortigen Menschenrechtsverletzungen zu jener Zeit eine Debatte „Lateinamerika vs. IstGH“ gegeben. Dies allein erscheint freilich als Erklärung eher dürftig. Es ist vielmehr nicht auszuschließen, dass der Internationale Strafgerichtshof gerade in der Anfangszeit der Versuchung erlag, vermeintlich einfache Situationen relativ zügig anzunehmen, um der Öffentlichkeit Erfolge vorzuweisen, zeitnah ein Fundament an Entscheidungen zu errichten oder Geldgeber zufrieden zu stellen.³² Ebenso wenig auszuschließen ist es, dass es dabei zu Instrumentalisierungsversuchen durch Konfliktparteien kam (wie im Falle Ugandas von Seiten der Regierung im Konflikt mit der „Lord’s Resistance Army“).³³ Generell unterschätzt haben dürfte der Internationale Strafgerichtshof zudem die Außenwahrnehmung seiner Auswahl von Situationen und Beschuldigten als „politisches Statement“.

Mittlerweile ist die Verfolgungsstrategie ausgeglichener. Hat sich also alles zum Guten gewandelt? Das bleibt abzuwarten. Auch wenn sich das Verhältnis zwischen Afrika und dem Internationalen Strafgerichtshof zuletzt gebessert hat, entsteht immer wieder der Eindruck, dass sich der Internationale Strafgerichtshof mit Blick auf mächtige „westliche“ Staaten eher zurückhält. Zu verweisen ist etwa auf die vielfach kritisierte Ablehnung eines formellen Ermittlungsverfahrens gegen Angehörige der britischen Streitkräfte im Irak³⁴ oder gegen US-amerikanische Streitkräfte in Afghanistan.³⁵

32 Siehe auch *D. Bosco*, *Rough Justice – The International Criminal Court in a World of Power Politics*, Oxford 2013, S. 160, 185 f.

33 Siehe auch *du Plessis/Maluwa/O’Reilly*, *Africa and the ICC* (Fn. 7), 3; *A. G. Kiyani*, *Third World Approaches to International Criminal Law*, *American Journal of International Law Unbound* 109 (2015), 255 ff.

34 Vgl. ICC Office of the Prosecutor, *Situation in Iraq/UK*, Final Report, 09.12.2020.

35 Vgl. ICC Pre Trial Chamber II, *Decision pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the authorisation of an investigation into the Situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, 12.04.2019 (ICC-02/17-33). Nach Einlegung eines Rechtsmittels der Anklagebehörde gegen die ablehnende Entscheidung wurden die Ermittlungen im Jahr 2020 eröffnet, vgl. ICC Appeals Chamber, *Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the Situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, 05.03.2020 (ICC-02/17-138).

IV. Fazit

Ist Afrika also gegen den Internationalen Strafgerichtshof? Der Beitrag hat gezeigt, dass dies eine inakzeptable Verallgemeinerung wäre. Die Vorwürfe einiger führender Politiker und der Afrikanischen Union sind nicht repräsentativ für alle afrikanischen Staaten und geben insbesondere nicht die allgemeine Meinung in der afrikanischen Bevölkerung wieder.

Ist der Internationale Strafgerichtshof gegen Afrika? – Im Wortsinne natürlich nicht.³⁶ Gleichwohl kann man der Kritik etwas abgewinnen. Sie trifft insofern wunde Punkte, als sich eine Selektivität in der Praxis des Völkerstrafrechts generell nicht leugnen lässt, der Internationale Strafgerichtshof in seiner Anfangszeit bisweilen unglücklich agierte³⁷ und der Gerichtshof bis heute eine gewisse Zurückhaltung gegenüber „westlichen“ Staaten erkennen lässt.³⁸ Dass die Kritik in ihrer Form nicht sachlich vorgebracht wurde, ist misslich.

Es bleibt zu hoffen, dass die Probleme zwischen Afrika und dem Internationalen Strafgerichtshof nachhaltig überwunden sind. Denn für das Völkerstrafrecht ist nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine – wieder einmal – eine Weiterentwicklung zu erwarten, bei welcher der Internationale Strafgerichtshof eine entscheidende Rolle spielen könnte. Hierzu braucht er die volle Unterstützung seiner Vertragsstaaten, auch und gerade aus Afrika.

36 Vgl. auch *Monageng*, Africa and the ICC (Fn. 2), S. 17; *A. Tejan-Cole*, Is the ICC's Exclusively African Case Docket a Legitimate and Appropriate Intervention or an Unfair Targeting of Africans?, in: Steinberg (Hrsg.), *Contemporary Issues* (Fn. 5), S. 367 (378 f.).

37 Siehe dazu *C. Schwöbel-Patel*, International Criminal Court must not ignore threats of an African mass withdrawal, *The Conversation*, 07.02.2017, abrufbar unter <https://theconversation.com/international-criminal-court-must-not-ignore-threats-of-an-african-mass-withdrawal-67257> (letzter Zugriff: 26.02.2024); *J. Reynolds/S. Xavier*, 'The Dark Corners of the World', *Journal of International Criminal Justice*, 14 (2016), 959 (965).

38 Vgl. dazu auch *Schuerch*, *Mercy of Powerful States* (Fn. 27), S. 151 ff.

