

Der Beitrag des Internationalen Strafgerichtshofes zur Stärkung nationaler Institutionen - Überlegungen anhand der ersten Ermittlungen in Afrika

Romana Schweiger

Abstract:

Justizielle Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen wird heute als eine bedeutende Komponente in einem Transitionsprozess anerkannt. Der Internationale Strafgerichtshof (ICC International Criminal Court) kann als ein neutraler Akteur in einem Transitionsprozess wesentlich zur Stärkung nationaler Institutionen, und damit zur Re-Etablierung der Rechtsstaatlichkeit in den betroffenen Gebieten beitragen. Im Römischen Statut, der rechtlichen Grundlage des ICCs, werden diese Aufgaben des Gerichtshofes nicht ausdrücklich erwähnt, sie folgen aber aus verschiedenen darin verankerten Prinzipien (das Komplementaritätsprinzip, der Grundsatz die nationale Exekutive um justizielle Zusammenarbeit zu ersuchen, das Prinzip Opferinteressen zu berücksichtigen und das Bestreben, dass die Arbeit des ICC in nationalen Verfahren weitergeführt wird). Chefankläger des ICC Luis Moreno Ocampo hat bisher in drei Situationen Ermittlungen aufgenommen: in der Demokratischen Republik Kongo, im Norden Ugandas und in der Darfur-Region des Sudan. Diesen Fallkomplexen ist gemein, dass jahrelange Kriege, nicht nur die einzelne staatliche Institutionen zerstörten, sondern, dass sie zum Fehlen effektiver staatliche Kontrolle führten. Der Erfolg von ICC Ermittlungen wird nicht daran gemessen werden, wie viele Täter er strafrechtlich verfolgte, sondern daran, wie sehr er zur Stabilisierung der Region und damit zur Etablierung eines dauerhaften Friedens beitragen konnte.

Einleitung

Am 13. Oktober 2005 wurde öffentlich bekannt, dass der Internationale Strafgerichtshof (ICC)¹ in Den Haag schon im Juli dieses Jahres Haftbefehle gegen fünf Mitglieder der *Lord's Resistance Army* (LRA) erlassen hatte, die verdächtigt werden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Uganda begangen zu haben. Dominic Ongwen, Okot Odhiambo, Raska Lukwiya, Vincent Otti und Joseph Kony sind die ersten Personen, gegen die das durch das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes² vom 17. Juli 1998 geschaffene Gericht konkrete Strafverfolgungsschritte setzt. Neben Uganda ermittelt der ICC gegenwärtig in der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) und in der Darfur-Region im Sudan.

Wenngleich UN-Generalsekretär Kofi Annan die Schaffung einer internationalen Institution, vor der Individuen für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zur Verantwortung gezogen werden können, als ein Geschenk der Hoffnung für zukünftige Generationen und einen großen Schritt in Richtung universale Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bezeichnete,³ begegneten einige Staaten – darunter am prominentesten die USA⁴ – dem ICC mit großer Skepsis. Sie bringen gegen den Gerichtshof vor, dass eigene Staatsbürger bedroht wären, politisch motivierten, willkürlichen Strafverfolgungen zum Opfer zu fallen.

In der polarisierten Debatte zwischen Befürwortern und Gegnern des ICC werden nicht alle Vorteile des Gerichtes eingehend behandelt. Vernachlässigt wurde bislang, dass neben seiner Hauptfunktion, ein völkerrechtliches Instrument im Kampf gegen die Straflosigkeit schwerster Verbrechen zu sein, ein Potential des Gerichtshofes auch darin besteht, als Forum internationaler Experten zu dienen und Post-Konflikt-Staaten in ihren Transitionsprozessen

¹ Die Abkürzung ICC folgt aus der englischen Bezeichnung International Criminal Court.

² Das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (UN.Doc. A/CONF.183/9, infolge: Römisches Statut) ist der erste völkerrechtliche Vertrag durch den ein permanentes internationales Strafgericht geschaffen wurde.

³ „...a gift of hope to future generations, and a giant step forward in the march towards universal human rights and the rule of law“ (UN Press Release L/ROM/23, 18. Juli 1998).

⁴ Die USA versuchen sowohl auf bilateraler (sie regten andere Staaten an, sogenannte Artikel-98-Abkommen zu unterschreiben) als auch auf multilateraler Ebene (die USA machten im Sicherheitsrat Druck Resolutionen anzunehmen, die auf unzulässiger Auslegung des Römischen Statuts basieren) die Wirksamkeit des ICC einzuschränken; die rechtlichen Aspekte dieser Politik werden näher beleuchtet in: Stahn (2002: 85) und Scheffer (2005: 334).

zu unterstützen.⁵ Es herrscht heute weitgehend Konsens dahingehend, dass justizielle Aufarbeitung von schwersten Verbrechen und strafrechtliche Verfolgung von ranghöchsten Verantwortlichen ein notwendiger Bestandteil in einem Friedens- und Aussöhnungsprozess ist⁶ und dass diese Aufarbeitung nicht nur auf internationaler, sondern auch (und sogar vorwiegend) auf nationaler Ebene stattfinden muss. Der ICC greift mit dem Instrument internationaler Strafverfolgung dort ein, wo nationale Strafverfolgung nicht möglich ist und schafft durch seine Arbeit gleichzeitig die Voraussetzungen für eine solche, indem er nationale Institutionen nachhaltig stärkt. Ein wesentlicher Vorteil des ICC gegenüber bisherigen Einzelfalllösungen – wie sie für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda mit internationalen Tribunalen durch Sicherheitsratsresolutionen und für Sierra Leone, Timor-Leste, Kambodscha und Kosovo durch internationalisierte Gerichte⁷ geschaffen wurden – besteht darin, dass er eine permanente Institution ist. Das Römische Statut, die rechtliche Grundlage des ICC, erwähnt die Aufgabe, zum *capacity building* in den Staaten beizutragen, in denen ermittelt wird, nicht explizit. Doch aus vier Teilaufgaben des ICC folgt konsequent, dass seine Arbeit in einem Staat mit der Stärkung nationaler Institutionen einhergehen muss. Diese vier Bereiche sind: das Prinzip der Komplementarität, das Vertragsparteien des Statuts verpflichtet, Verbrechen, die in die Zuständigkeit des ICC fallen (*jus cogens crimes*), auf nationaler Ebene zu verfolgen; das Prinzip, dass der ICC – mangels ausreichend eigener Exekutivorgane – staatliche Kooperation

⁵ Wenn der ICC in möglichst viele Transitionsprozesse eingebunden ist, können durch sein Wirken Best Practice-Standards entwickelt werden, die in verschiedenen Staaten angewendet werden können. Dies muss freilich unter Berücksichtigung der Eigenheiten des jeweiligen Konflikts geschehen.

⁶ Der UN-Generalsekretär spricht sich in seinem Report aus dem Jahre 2004 eindeutig für die Notwendigkeit von justizieller Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen aus (siehe: Report of the Secretary General on The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, 23 Aug 2004, S/2004/616). Die Commission on Human Rights hat im April 2005 eine Resolution angenommen, die die Bedeutung der Justiz in Post-Konfliktländern ebenso hervorhebt: Promotion and Protection of Human Rights, Commission on Human Rights, 15. April 2005 (E/CN.4/2005/L.91).

⁷ Im Gegensatz zu internationalen Tribunalen sind internationalisierte Gerichte mit internationalem und nationalem Personal besetzt und haben jeweils unterschiedliche rechtliche Grundlagen. Durch Einbeziehung internationaler Experten und durch teilweise internationale Finanzierung, trotz der Tatsache, dass sie im nationalen Justizsystem eingebettet arbeiten, sind diese Tribunale eine hybride Form zwischen internationaler und nationaler Gerichtsbarkeit. Ihr Vorteil ist, dass sie in dem Land selbst arbeiten, wo die Verbrechen begangen wurden, und ihr Wirken für Opfer unmittelbarer nachvollziehbar ist.

erreichen muss; das Prinzip, Opferinteressen adäquat zu berücksichtigen; und schließlich das Prinzip, dass der ICC sich in seiner Arbeit auf die Strafverfolgung weniger Beschuldigter konzentriert und dass für die Mehrzahl der Täter nationale Lösungen zu finden sind.

Die bisherige Arbeit des Gerichtshofes – er ist im Moment offiziell ausschließlich mit Konflikten in Afrika beschäftigt – lässt erahnen, wie sehr der ICC zur Entwicklung der Staaten, in denen er befasst ist, beitragen kann.

Die gegenwärtigen Ermittlungen

Bisher wurden in drei Staaten formell Ermittlungen vor dem ICC eingeleitet: in der DR Kongo, in Uganda und im Sudan. Zwei weitere Staaten, die Zentralafrikanischen Republik und die Republik Côte d'Ivoire, sind – auf jeweils unterschiedliche Weise – an den Gerichtshof herangetreten und haben damit die Einleitung von Ermittlungen im eigenen Staat ermöglicht.⁸

Die erste Arbeitsphase des ICC, vor allem die Art und Weise, wie es zur Aufnahme von Ermittlungen durch Chefankläger Luis Moreno Ocampo kam, bezeichneten selbst einschlägige Experten als völlig unerwartet. (Kress 2004: 946) Laut Römischem Statut kann ein Verfahren vor dem ICC auf drei Arten in Gang gesetzt werden: (a) ein Vertragsstaat unterbreitet dem Ankläger eine Situation (*State-Referral*); (b) der UN-Sicherheitsrat unterbreitet eine Situation in einer Resolution nach Kapitel VII der UN-Satzung; (c) der Ankläger nimmt aufgrund von Informationen aus allen möglichen Quellen von sich aus (*proprio motu*) Ermittlungen auf (Römisches Statut, Art. 13).

Die Ermittlungen in Uganda und der DR Kongo⁹ basieren beide darauf, dass die jeweiligen Regierungen die Situation im eigenen Land an den ICC-Chefankläger herantrugen, was einem Eingeständnis gleichkommt, dass die Staaten nicht in der Lage sind (*unable*),¹⁰ ihrer Pflicht nachzukommen, die

⁸ Die Zentralafrikanische Republik hat, wie Uganda und die DR Kongo dem ICC die Situation im eigenen Land unterbreitet. Die Republik Côte d'Ivoire ist nicht Vertragspartei des Römischen Statuts, hat aber die Gerichtsbarkeit des ICC akzeptiert (dazu eingehender unten: Die Auswirkungen des Prinzips der Komplementarität auf das nationale Recht). Zur Vorgehensweise beider Staaten siehe: Höpfel/Schweiger 2005: 222.

⁹ Siehe dazu: ICC-Press Release, 23.06.2004.

¹⁰ Auf das Prinzip der Komplementarität, dem zufolge der ICC nur tätig werden kann, wenn keine Strafverfolgungshandlungen gesetzt werden, sei es, weil der Staat dazu nicht in der Lage ist, sei es, weil er nicht gewillt ist, die Verbrechen genuin zu verfolgen, wird unten

schwersten Verbrechen vor nationalen Gerichten zu verfolgen. (Kress 2004: 944) Diese „quasi-konsensuale“ Vorgehensweise des Anklägers bei der Auswahl der ersten beiden Ermittlungen demonstriert, dass der ICC für Staaten weniger als erwartet eine abschreckende Institution ist als vielmehr eine Einrichtung, die ihnen Hilfestellung bei der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen in vergangenen oder gegenwärtigen Konflikten bietet. Es ist freilich auch notwendig, dass der ICC, trotz scheinbaren Konsenses mit den Organen der Staaten, in denen er ermittelt, die nötige Distanz zu staatlichen Akteuren wahrt und gegebenenfalls gegen sie ebenso unparteiisch ermittelt wie gegen Rebellentruppen.¹¹

So zeigt beispielsweise der Fall Uganda, dass die Interessen des Staates, in dem ermittelt wird, und die des ICC nicht unbedingt gleich gelagert sind. Ugandas Präsident Yoweri Museveni unterbreitete dem ICC im Dezember 2003 die Verbrechen der *Lord's Resistance Army* (LRA), der im Norden agierenden Rebellengruppe unter der Führung von Joseph Kony, zur Ermittlung (*Self-Referral*).¹² Die Opposition warf ihm aufgrund dieses Schrittes vor, er wolle dadurch seine eigene Position im Land stärken, ohne dass er oder Mitglieder seiner Regierung gegen sie gerichtete Strafverfolgungshandlungen zu fürchten hätten. Der ICC-Chefankläger beschloss nach Konsultation mit Ugandas Regierungsvertretern, Ermittlungen im Norden Ugandas einzuleiten. Er interpretierte den Umfang seiner Ermittlungsbefugnis aber nicht einseitig, sondern untersucht Verbrechen im Norden Ugandas unabhängig davon, ob sie von der LRA oder den Truppen der Regierung (*Ugandan Peoples' Defence Forces*, UPDF) begangen wurden.¹³ Die Reaktion des ICC-Anklägers auf Musevenis *Self-Referral* demonstriert, dass dieser, wenn er unmittelbar in nationale Konflikte eingebunden ist, ein neutraler Akteur bleiben muss, der sowohl gegen Vertreter der Regierung als auch gegen Rebellentruppen Strafverfolgungshandlungen setzt.

Völlig anders, aber dennoch ebenso unerwartet begannen die Ermittlungen in der Darfur-Region des Sudan. Am 31. März 2005 nahm der UN-Sicherheitsrat, trotz vorhergegangener Vetodrohungen der USA, mit elf Pro-Stimmen und

(siehe: Die Auswirkungen des Prinzips der Komplementarität auf das nationale Recht) eingegangen.

¹¹ Zu einer allgemeinen Diskussion der Problematik siehe: Kress 2004: 948.

¹² Für eingehende Erläuterungen zur Situation in Uganda mit Bezugnahme auf die Geschichte der LRA siehe: Apuuli 2004: 393-396.

¹³ Zu den rechtlichen Aspekten des *Referrals* eingehend: El Zeidy 2005: 90.

vier Enthaltungen (Algerien, Brasilien, China, USA) die Resolution 1593 an, welche es dem ICC ermöglichte, in Darfur Ermittlungen aufzunehmen, obwohl der Sudan nicht Vertragspartei des Römischen Statuts ist. Der Resolution des Sicherheitsrates ging die Veröffentlichung des Berichts einer Untersuchungskommission unter der Leitung von Antonio Cassese¹⁴ voraus, in dem Indizien für Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Darfur aufgelistet wurden. Mangels eines funktionierenden Justizsystems im Sudan empfahl die Kommission die strafrechtliche Ahndung dieser Verbrechen durch den ICC.¹⁵ Anders als in der DR Kongo und in Uganda wurde der ICC-Ankläger also nicht von der Regierung des Sudan „eingeladen“, zu ermitteln; es wurden dem Sudan vielmehr Ermittlungen des internationalen Gerichts im Rahmen einer friedenssichernden Maßnahme des Sicherheitsrates „aufgezwungen“. Diese Ausgangslage ist mit der Gründung der Ad-hoc-Tribunale für Ruanda (ICTR) und das ehemalige Jugoslawien (ICTY) vergleichbar.¹⁶ Sie kann sich wesentlich auf das Verhältnis zwischen nationalen Behörden und dem ICC, aber auch darauf auswirken, wie der ICC im Sudan wahrgenommen wird.

Die Ausgangslage im Norden Ugandas, in der DR Kongo und in der Darfur-Region des Sudan

So unterschiedlich die drei Konflikte auch sind, mit denen sich der ICC beschäftigt, den genannten Staaten ist doch gemein, dass sie die Kriterien für die Aufnahme von ICC-Ermittlungen erfüllen: sie weisen so schwerwiegende Mängel bei der nationalen Strafverfolgung schwerster Verbrechen auf, dass ein Einschreiten internationaler Strafgerichtsbarkeit nötig ist. Trotz der Existenz einer permanenten Einrichtung zur Verfolgung internationaler Verbrechen obliegt es weiterhin primär den Staaten, diese Verbrechen vor

¹⁴ Die Entscheidung, die Leitung dieser Untersuchungskommission Antonio Cassese, dem früheren Präsidenten des Tribunals für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und Mitherausgeber des bedeutendsten Kommentars zum Römischen Statut zu übergeben, war bereits richtungsweisend für die nachfolgende Unterbreitung der Angelegenheit an den ICC.

¹⁵ Report of the International Commission of Inquiry on violations of international humanitarian law and human rights law in Darfur (S/2005/60).

¹⁶ International Criminal Tribunal for Rwanda (gegründet durch SC Res. 944, 8. November 1994) und International Criminal Tribunal Tribunal for the Former Yugoslavia (gegründet durch SC Res. 827, 25. Mai 1993).

ihren nationalen Gerichten zu verfolgen.¹⁷ Da eine Verfolgung durch den ICC *ultima ratio* ist, wird der Gerichtshof notwendiger Weise in Staaten arbeiten müssen, in denen entweder das Justizsystem kaum oder gar nicht funktionsfähig ist, in Situationen, in denen der Staat keine Kontrolle über einen gewaltsamen Konflikt hat, oder in Situationen in denen die Verbrechen von den Machthabern eines Staates selbst begangen werden und wo mangels Unabhängigkeit der Justiz eine genuine Strafverfolgung nicht möglich ist. (ICC-OTP 2003: 2)

In Uganda ermittelt der ICC im Norden des Landes, in einem Gebiet, das Ugandas Regierung wegen der kontinuierlichen Attacken der LRA seit dem Jahre 1986 (dem Antritt Musevenis Regierung) nur beschränkt kontrolliert. International wurde einerseits die LRA für die Entführung, Versklavung und die erzwungene Rekrutierung von Kindersoldaten im Norden Ugandas mehrfach kritisiert, andererseits die Regierung Ugandas, weil sie diesen Taten kein Ende setzt.¹⁸ Viele, die im Fall Ugandas schwerster Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung beschuldigt werden, sind noch Kinder oder wurden im Kindesalter rekrutiert. Die besondere Problematik der Kindersoldaten besteht darin, dass sie zugleich Opfer und Täter sind.¹⁹ Mit Uganda begann der ICC Ermittlungen in einem noch nicht beendeten Konflikt.²⁰ Das macht es schwer, Beweismittel sicherzustellen und Beschuldigte der LRA zu verhaften. (Grono/Terrie 2004) Nach Mohamed M. El Zeidy (2005: 116) ist das Justizsystem Ugandas gegenwärtig durch Korruption, mangelnde Unabhängigkeit, lange Verfahrensdauer und inadäquate Ressourcen gekennzeichnet. Den ICC-Ermittlungen in Uganda wird entgegengehalten, dass eine internationale Strafverfolgung den nationalen Friedensprozess gefährden kann, da den Rebellen keine Amnestien im Tausch für einen

¹⁷ Siehe unten: Die Auswirkungen des Prinzips der Komplementarität auf das nationale Recht.

¹⁸ Vgl. schon den Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the mission undertaken by her Office, pursuant to Commission resolution 2000/60, to assess the situation on the ground with regard to the abduction of children from northern Uganda of 9 November 2001 (E/CN.4/2002/86); oder Human Rights Watch, Uganda: Army and Rebels Commit Atrocities in the North, Kampala, 20. September 2005; <http://hrw.org/english/docs/2005/09/20/uganda11752.htm>.

¹⁹ Eine Analyse der Einbindung junger Mädchen in interne bewaffnete Konflikte mit besonderer Beachtung Ugandas gibt McKay 2005: 390 und Sax 1999: 235.

²⁰ Statement of the ICC-Prosecutor, 14.10.2005:

http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/Uganda-_LMO_Speech_14102005.pdf.

Waffenstillstand angeboten werden könnten. (Hovil/Quinn 2005) Dieses Argument ist kurzfristig, weil Amnestien für höchstrangige Täter keinen dauerhaften Frieden erkaufen können, und berücksichtigt zu wenig den besonderen Charakter der LRA, die bisher politischen Verhandlungen nicht zugänglich war. Das Römische Statut schließt im übrigen Amnestien für mittel- und niederrangige Täter, die keine schwere Schuld haben, nicht notwendiger Weise aus. Es ist im Gegenteil wünschenswert, dass für die Resozialisierung dieser Täter nationale Lösungsmodelle gefunden werden.²¹

In der DR Kongo, die von jahrelangen bewaffneten Auseinandersetzungen schwer zerrüttet wurde, besteht die besondere Schwierigkeit darin, dass starke lokale nicht-staatliche Verbände einer schwachen nationalen Regierung gegenüber stehen. Über die Region Ituri, auf die sich der ICC in seinen Ermittlungen konzentrieren will, hat die zentrale Regierung praktisch keine Kontrolle; ein Justizsystem ist in dieser Region nur rudimentär vorhanden. (*International Crisis Group* 2004) In seinem letzten Report schrieb der UN-Generalsekretär, dass sowohl die zivile als auch die militärische Justiz in der gesamten DR Kongo noch immer viel zu schwach wären.²² Mangel an Ressourcen und schlechte Ausbildung des Personals führen zu inakzeptablen Bedingungen in Gefängnissen und zu menschenrechtlich äußerst bedenklichen Verhörmethoden der Polizei.²³

Der Sudan ist durch die Spannungen zwischen dem Norden und dem Süden des Landes gekennzeichnet, die zu zwei langen Bürgerkriegen führten, die die staatlichen Institutionen erschütterten und die zentrale Regierungsgewalt in Khartoum schwächten. (Pabst 2000: 148-156) Anfang 2005 war der zweite Bürgerkrieg endgültig zu Ende.²⁴ Inzwischen war in einer anderen Region ein heftiger Konflikt offen ausgebrochen: im Darfur stehen der Regierung Sudans und der von ihr unterstützten Miliz (die *Janjaweed*) Rebellentruppen gegenüber, darunter das *Sudan Liberation Movement* (bzw. *SL Army*) und das

²¹ Auf nationaler Ebene können sowohl justizielle, als auch nicht-justizielle Mechanismen, wie Wahrheitskommissionen (eventuell mit der Kompetenz Amnestien zu gewähren) eingesetzt werden.

²² Eighteenth report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (S/2005/506), 2. August 2005, Para. 62.

²³ Report submitted by the independent expert on the situation of human rights, in the Democratic Republic of the Congo, Mr. Titinga Frédéric Pacéré in the Democratic Republic of the Congo, Mr. Titinga Frédéric Pacéré of 7 February 2005 (E/CN.4/2005/120), Para. 77, 78.

²⁴ Siehe: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmis/background.html>; 29.10.2005.

Justice and Equality Movement (JEM).²⁵ Es liegen Indizien vor, dass von beiden Seiten Verbrechen begangen wurden, die unter die Jurisdiktion des ICC fallen.²⁶ Bisherige Schritte der Regierung Sudans, diese Verbrechen zu verfolgen, blieben ineffektiv. Vor allem fehlt das Vertrauen der Opfer in den Polizeiapparat, dessen Abgrenzung von den Streitkräften oft nicht klar ist, und in den nicht ausreichend unabhängigen Justizapparat. In Verfahren, selbst vor spezialisierten Gerichten, werden *Fair-trial*-Gebote missachtet,²⁷ die Verbrechenstatbestände des Römischen Statuts sind nicht ausreichend im nationalen Recht umgesetzt und die Todesstrafe wird unter international inakzeptablen Verfahrensbedingungen verhängt. Die Expertenkommission folgerte, dass es im Sudan an adäquaten Strukturen, an hinreichender Etablierung der Staatsgewalt und auch am Willen fehle die Verbrechen in Darfur genuin zu verfolgen.²⁸

Wenngleich die drei Staaten, in denen der ICC Ermittlungen aufgenommen hat, sehr unterschiedlich sind, ist ihnen doch gemein, dass ihre Infrastruktur, jedenfalls im Bereich der Exekutive und der Judikative, eine funktionierende Strafverfolgung nicht ermöglicht. Das nationale Personal in diesem Bereich ist mangelhaft geschult; dies führt zur Verletzung internationaler Standards in Strafverfahren. Gerade in den Regionen, auf die der ICC seine Ermittlungen konzentrieren will, ist die Fähigkeit der Staaten Entscheidungen autoritativ umzusetzen sehr gering.

Die Auswirkungen des Prinzips der Komplementarität auf das nationale Recht

Der ICC sollte weder an die Stelle nationaler Gerichte treten, noch sollte er deren Entscheidungen als eine übergeordnete Instanz überprüfen. Nach dem Römischen Statut sind primär die Staaten selbst verpflichtet dafür zu sorgen,

²⁵ Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, as attached to the Letter of the Secretary General of 1 February 2005 (S/2005/60), Para. 61 – 72, 98 – 141.

²⁶ Report of the International Commission of Inquiry on Darfur (S/2005/60), Para. 182 – 418.

²⁷ Siehe dazu vor allem auch die besorgniserregenden Erkenntnisse im Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Leandro Despouy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2003/43 of 4 March 2004 (E/CN.4/2004/60/Add.1), Para. 75 – 80.

²⁸ Report of the International Commission of Inquiry on Darfur (S/2005/60), Para 455.

dass schwerste Verbrechen vor nationalen Gerichten verfolgt werden. (Römisches Statut, Präambel Abs. 6) Nach dem Prinzip der Komplementarität wird der ICC nur dann tätig, wenn die zuständigen Staaten „unwillig“ oder – aufgrund der Unzulänglichkeit des nationalen Justizsystems – „unfähig“ sind, diese Straftaten vor nationalen Gerichten zu verfolgen. (Römisches Statut, Präambel Abs. 10, Art. 17)

Moreno Ocampo, der Chefankläger des ICC, interpretiert dieses Prinzip dahingehend, dass der Kampf gegen Straflosigkeit, in dem der ICC nur ein Element darstellt, um so erfolgreicher ist, je weniger Fälle an ihn herangetragen werden.²⁹

Aus dem Prinzip der Komplementarität ergeben sich zwei Verpflichtungen für die Vertragsstaaten.³⁰ Zuerst müssen sie sicherstellen, dass die materiellen Bestimmungen im nationalen Recht implementiert werden. Das heißt, die Tatbestände Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sind im nationalen Strafrecht zu verankern. Dies hat an sich präventive Wirkung und ist ein erster Schritt im Kampf gegen Straflosigkeit, lange bevor der ICC in einer Situation tätig wird. (ICC-OTP 2003: 3) Neben internationalen Organisationen wie der Europäischen Union unterstützen NGOs Staaten bei dieser Aufgabe.³¹ Wenn die Verbrechenstatbestände im nationalen Recht existieren, müssen sowohl die nationalen Justizsysteme als auch die Einrichtungen der nationalen Exekutive zusammenarbeiten, um diese Verbrechen auch tatsächlich zu verfolgen. Das Prinzip der Komplementarität versteht Moreno Ocampo daher auch als einen Auftrag, nationale Justizsysteme zu fördern (*positive approach*). Nationalstaaten sollten in die Lage versetzt werden, internationale Verbrechen vor ihren eigenen Gerichten zu verfolgen.

Die Wirkung des ICC in diesem Bereich ist allerdings in der Öffentlichkeit wenig sichtbar, da der Gerichtshof ja nur dort einschreitet, wo nationale

²⁹ “The effectiveness of the International Criminal Court should not be measured only by the number of cases that reach the Court. On the contrary, the absence of trials by the ICC, as a consequence of the effective functioning of national systems, would be a major success.” (ICC-OTP 2003: 4).

³⁰ In der Präambel erinnert das Römische Statut daran, „dass es die Pflicht eines jeden Staates ist, seine Strafgerichtsbarkeit über die für internationale Verbrechen Verantwortlichen auszuüben“.

³¹ Zur EU-Politik siehe: Council Common Position of 11 June 2001 on the International Criminal Court (2001/443/CFSP), Council Common Position of 20 June 2002(2002/474/CFSP), Council Common Position of 16 June 2003 on the International Criminal Court (2003/444/CFSP); zur Unterstützung durch NGOs siehe vor allem die Coalition for the International Criminal Court: <http://www.iccnw.org> und das International Center for Transitional Justice: <http://www.ictj.org/>.

Strafverfolgung unzureichend funktioniert. Einen Einblick in die Wirkungsweise des Komplementaritätsprinzips erlaubt das Stadium vor der Entscheidung des Anklägers, ob Ermittlungen aufgenommen werden sollen (*Preliminary Examination*). Hier können auf informellem Wege Konsultationen zwischen Den Haag und dem betroffenen Staat geführt werden.³² Setzt der Staat konkrete Schritte zu einer Verbesserung der Institutionen für nationale Strafverfolgung, so wird die Aufnahme von ICC-Ermittlungen vorerst verzögert. Der Staat steht in dieser Phase unter Beobachtung des ICC, welcher in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen vor Ort daran arbeiten kann, die Institutionen des Staates auf den Standard zu bringen, der es ihnen erlaubt, internationale Straftaten genuin zu verfolgen. Dem ICC ist daran ebenso gelegen wie dem Staat selbst, da der Gerichtshof wegen der Ressourcenknappheit die Zahl seiner Ermittlungen gering halten muss. Der ICC wirkt in einer solchen Situation als Motor für Reformen und kann durch seine Expertise Schwachstellen in staatlichen Institutionen identifizieren und Verbesserungsvorschläge einbringen.

Vor allem in der Republik Côte d'Ivoire könnte dies besondere Bedeutung erlangen. Die Côte d'Ivoire hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Zuständigkeit des ICC für den Konflikt im eigenen Land zu akzeptieren ohne das Römische Statut zu ratifizieren und damit Vertragspartei des ICC zu werden. (Römisches Statut, Art. 12 Abs. 3) Der ICC-Ankläger hat dort offiziell noch keine Ermittlungen aufgenommen. Die Vereinten Nationen haben in der Côte d'Ivoire eine *Peacekeeping Mission* eingesetzt, die mit einem starken Mandat im Bereich Justiz und Rechtsstaatlichkeit ausgestattet ist.³³ Sie könnte in ihrer Arbeit, Staatlichkeit durchzusetzen, mit dem ICC einen Partner erhalten. Gerade in einem Fall wie diesem, in dem der Staat selbst signalisiert, dass er internationale Unterstützung bei der Aufarbeitung von Verbrechen benötigt, kann der ICC dazu beitragen, das nationale Justizsystem soweit zu stärken, dass genuine Strafverfolgung durch nationale Justizbehörden wahrgenommen werden und daher justizielles Einschreiten durch ein internationales Gericht nicht nötig ist.

³² Der Ankläger hat Staaten, die Gerichtsbarkeit ausüben würden, davon in Kenntnis zu setzen, wenn er zu dem Schluss gekommen ist, dass eine ausreichende Grundlage für die Aufnahme von Ermittlungen gegeben ist (Römisches Statut, Art. 18).

³³ Report of the Secretary General on The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, 23 August 2004 (S/2004/616), Para. 11.

Justizielle Zusammenarbeit nationaler Organe mit dem ICC

Antonio Cassese, der frühere Präsident des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien meinte einmal treffend, das Tribunal gleiche einem Giganten ohne Arme und Beine (*a giant without arms and legs*); um arbeiten zu können, bedürfe es der Exekutive der Staaten.³⁴ Diese Aussage trifft auch auf den ICC zu, der sogar noch stärker von der justiziellen Zusammenarbeit mit Staaten abhängt.³⁵ Staatenkooperation ist vor allem in drei Bereichen nötig: um Beweismittel zu erlangen, um Haftbefehle zu exekutieren und um die vom ICC verhängten Haftstrafen in nationalen Gefängnissen zu vollziehen. Die Vollstreckung von Haftstrafen wird in gesonderten Verträgen zwischen dem ICC und den Staaten, die sich bereit erklären, vom ICC verurteilte Personen in ihren Gefängnissen aufzunehmen, geregelt.³⁶ Wenn der ICC Beweismittel benötigt, die sich auf dem Gebiet eines bestimmten Staates befinden, oder wenn der ICC die Verhaftung von Personen durch die nationale Exekutive für nötig hält, stellt er ein dahingehendes Ersuchen an den betreffenden Staat. Die Vertragsstaaten sind durch das Römische Statut gebunden, in ihrem innerstaatlichen Rechtsbestand entsprechende Verfahren zur Verfügung zu stellen und solchen Ersuchen nachzukommen (Römisches Statut, Art. 86, 88). Nur in seltenen Ausnahmefällen wird der ICC selbst durch eigenes Personal direkt Ermittlungshandlungen auf dem Gebiet eines Staates vornehmen (*On-Site-Investigation*).³⁷ Moreno Ocampo hat jedenfalls in seinem Grundsatzpapier (*Policy Paper*) angekündigt, dass er sich, in Ermangelung einer entsprechenden Ressourcenausstattung und Infrastruktur stark auf die Arbeit nationaler Ermittlungsorgane stützen wird.³⁸

Im eigenen Interesse, nämlich um sicher zu gehen, dass Staaten seinen Ersuchen möglichst effektiv nachkommen, muss dem ICC daran gelegen sein,

³⁴ Marliese Simons, War Crimes Tribunal Chief Angered by Lack of Progress, NYT, 26. Juli 1996, <http://www.nytimes.com/specials/bosnia/context/0726yugo-warcrimes-tribunal.html>.

³⁵ Das Kooperationsregime des ICC ist anders geregelt, als das der Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda (Römisches Statut, Teil 9).

³⁶ Die Nationalität des Verurteilten ist ein Faktor, der bei der Entscheidung, in welchem Staat er seine Haftstrafe verbüßt, einzubeziehen ist. (Römisches Statut, Art. 103) Die jeweilige Sicherheitslage und die Bedingungen in den Haftanstalten werden oft dazu führen, dass die Haftstrafe gerade nicht in dem Staat verbüßt wird, in dem die Verbrechen begangen wurden. (Kress/ Görän 2002: 1788)

³⁷ Die Ersuchen, die der ICC an Staaten stellt, werden im Römischen Statut Art. 93 aufgezählt.

³⁸ „Much of the Prosecutor’s work will be carried out in co-operation with national investigators and prosecutors, individually or as part of international networks with which the Office interacts“ (ICC-OTP 2003: 8).

die Ausbildung und Schulung nationaler Exekutiv- und Justizorgane zu fördern. Besonders wichtig ist dies, wenn man berücksichtigt, dass gerade hinsichtlich der Staaten, in denen der ICC-Ermittlungen aufgenommen hat, international schon wiederholt Bedenken wegen der Missachtung von Menschenrechtsstandards durch Vertreter der Exekutive und der Judikative geäußert wurden. Erhält der ICC vom ersuchten Staat Beweismittel, die unter schwerwiegenden Verstößen gegen Verfahrensrechte gewonnen wurden, können diese von einem internationalen Gericht, das selbst einen hohen Anspruch stellt, die internationalen Menschenrechte einzuhalten (Römisches Statut, Art. 21 Abs. 3), nicht verwertet werden.³⁹

Als einen ersten Schritt in diese Richtung forciert der ICC im Rahmen seines *Outreach Program* die Aufklärung vor Ort über die Ziele seiner Tätigkeit und die Regelungen über justizielle Zusammenarbeit. So führte der Gerichtshof im August 2005 einen informellen *Workshop* mit Vertretern von *Local Councils* verschiedener Regionen in Uganda durch, die Informationen über die Arbeitsweise des ICC und die Einbindung ugandischer Institutionen weiterleiten sollen.⁴⁰ Die Regierung Ugandas hat dem ICC grundsätzlich volle Kooperation zugesichert. Problematisch ist allerdings, dass die LRA teilweise vom südlichen Sudan aus operiert. (International Crisis Group 2005) Auch Joseph Kony wird in diesem Gebiet vermutet.⁴¹ Der Sudan ist jedoch mangels Ratifikation des Statuts nicht generell, sondern nur in Bezug auf die Situation in Darfur völkerrechtlich gebunden, mit dem ICC zu kooperieren.

Die Verpflichtung, mit dem Gerichtshof zusammenzuarbeiten, trifft immer nur die Staaten als Vertragsparteien, nicht aber nichtstaatliche Akteure, wie Rebellentruppen. Da staatliche Strukturen fehlen oder sehr schwach sind, muss der ICC-Ankläger bemüht sein, breite Teile der Bevölkerung zur freiwilligen Zusammenarbeit anzuregen. In Uganda könnte mangelnde Zusammenarbeit ein besonderes Problem darstellen, da dort – anders als in

³⁹ Unglücklicherweise ist die einschlägige Regelung im Römischen Statut (Art. 69 Abs. 7) nicht eindeutig. Um Menschenrechtsverletzungen entgegenzuwirken, wurden in den Verfahrensregeln (*Rules of Procedure and Evidence*, ICC-ASP/1/3) Vorkehrungen wie Regel 190 getroffen, die eine besondere Aufklärung bei der Befragung von Zeugen hinsichtlich des Rechts sich nicht selbst beschuldigen zu müssen vorsieht.

⁴⁰ Siehe ICC-Press Release The Hague, 18 August 2005.

⁴¹ Warrant of Arrest for Joseph Kony issued on 8 July 2005 as Amended on 27 September 2005 (ICC-02/04-01(05-53), 27 September 2005, Para. 48.

der der DR Kongo und im Sudan⁴² – keine friedenssichernde Truppen der UN stationiert sind, die der ICC um Zusammenarbeit ersuchen kann.⁴³

Eine erste Mission des ICC in die DR Kongo wurde bereits am 30. Juli 2004 durchgeführt. Die ICC-Delegation besprach Wege möglichst effektiver Kooperation sowohl mit höchsten Vertretern der kongolesischen Justiz und Politik als auch mit Vertretern der Zivilgesellschaft und Repräsentanten internationaler Organisationen in der DR Kongo.⁴⁴ Vor allem durch die Einbindung internationaler Organisationen, die Büros im betroffenen Staat unterhalten, kann eine ICC-Ermittlung Motor für tief greifende Reformen sein. Freilich kann eine UN-Agentur, wie UNDP, nicht direkt in Ermittlungen des ICC eingebunden werden, ohne die notwendige Unabhängigkeit einzubüßen. Der Vorteil von Kommunikation der Agentur mit dem ICC (von der sensible Informationen, die die Ermittlungen des Anklägers direkt betreffen ausgeklammert sein müssen) ist, dass ihre Programme im Justizsektor eine neue Dimension erhalten, weil deren Wirksamkeit an einem internationalen Fall erprobt wird. Da ICC-Ermittler auf die Arbeit nationaler Organe angewiesen sind, können sie Probleme in deren Praktiken identifizieren und Verbesserungsvorschläge an die jeweilige UN-Agentur machen.

Der Sudan, selbst nicht Vertragspartei des ICC-Statuts, wäre – wie bereits erwähnt – nicht vertraglich verpflichtet, mit dem ICC zu kooperieren. Die Verpflichtung zur justiziellen Zusammenarbeit ergibt sich jedoch aus der Resolution des Sicherheitsrats: „... the Government of Sudan and all other parties to the conflict in Darfur, shall cooperate fully with and provide any necessary assistance to the Court and the Prosecutor ...“ (SC Res. 1593, 31. März 2005, Para. 2). Als einen ersten Schritt setzte der ICC-Ankläger auch hier auf Aufklärung und traf Regierungsvertreter des Sudan in Den Haag.⁴⁵ Die beabsichtigte starke Einbindung nationaler Elemente in die Arbeit des Gerichtshofes begründete er mit Bezugnahme auf das im Diskurs der Nord-Süd-Beziehungen häufig verwendete Konzept des „ownership“.⁴⁶

⁴² Im Sudan ist die *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS), siehe SC Res. 1590, 24. März 2005, und in der DR Kongo die *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC), siehe SC Res. 1291, 24. Februar 2000, stationiert.

⁴³ Truppen der UN, sind anders als Staaten nicht verpflichtet mit dem ICC zusammenzuarbeiten, der Gerichtshof kann sie aber um Zusammenarbeit bitten. (Römisches Statut, Art. 87 Abs. 6)

⁴⁴ Siehe: ICC-Press Release vom 30. Juli 2004.

⁴⁵ Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the SC, pursuant to UNSCR 1593 (2005), S. 5.

⁴⁶ „The Prosecutor will encourage States and civil society to take ownership of the Court. The external relations and outreach strategy of the Office will develop a network of relationships between the Prosecutor, national authorities, multi-lateral institutions, non-governmental

Vertretung von Opferinteressen und Stärkung der Zivilgesellschaft

Der ICC ist der erste internationale Strafgerichtshof, der über weitgehende Möglichkeiten verfügt, Opferinteressen zu berücksichtigen. Den Opfern werden Rechte der Information, Partizipation und Restitution im Verfahren eingeräumt. (Höpfel 2005: 99) Um die letztgenannte Aufgabe zu erfüllen, wurde beim ICC ein *Trust Fund* für Opfer eingerichtet. Trotz der viel versprechenden Optik im Römischen Statut und einer eigens gegründeten *Victims' Participation and Reparations Section* (VPRS) in der Kanzlei des Gerichtshofes⁴⁷ wird die praktische Abwicklung von Entschädigungszahlungen an die Opfer schwierig sein.⁴⁸ Chefankläger Moreno Ocampo betont immer wieder, dass Opferinteressen – die für ihn als Ankläger primär Zeugenschutz bedeuten – in seiner Politik eine zentrale Rolle spielen.⁴⁹ Von Den Haag aus ist es schwierig die Interessen der Opfer zu erkennen und sicherzustellen, dass Opfer ihre Rechte im Verfahren geltend machen können.⁵⁰ Möglich ist dies jedenfalls nur, wenn die Opfer sich organisieren und in adäquater Vertretung vor dem Gerichtshof auftreten. Schon damit der ICC die Bevölkerung möglichst direkt ansprechen und sie über ihre Möglichkeiten aufklären kann, ist die Zusammenarbeit mit Vertretern der Zivilgesellschaft von essenzieller Bedeutung. Die erste Kontaktaufnahme geschieht auch hier durch die Anklagebehörde. Ihre schwierige Rolle, im Konflikt selbst neutral zu bleiben, zeigt das Beispiel der Acholi in Uganda. Obwohl die LRA für sich beansprucht, die Interessen dieser Bevölkerungsgruppe zu vertreten, litt gerade diese unter den ständigen Attacken der LRA.

Um das gegenseitige Verstehen zwischen dem ICC und der lokalen Bevölkerung zu fördern, bezog der ICC-Chefankläger die Opfer schon in einem sehr frühen Verfahrensstadium ein, indem er neben offiziellen Vertretern Ugandas auch Vertreter der im Norden Ugandas lebenden

organisations and other entities and bodies, to ensure that in any kind of situation in which the Prosecutor is called upon to act, practical resources are made available to enable an investigation to be mounted." (ICC-OTP 2003: 2)

⁴⁷ ICC Newsletter # 2, October 2004.

⁴⁸ Die rechtlichen Regelungen dazu sind nicht eindeutig. Viele darin offen gebliebenen Fragen sind durch die Praxis des Gerichtshofes zu klären.

⁴⁹ Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the SC, pursuant to UNSCR 1593 (2005): S. 8.

⁵⁰ Selbst die Gründung von Büros des Gerichtshofes in den Ländern, in denen der ICC ermittelt, kann diese Kluft nicht vollkommen überwinden.

Zivilbevölkerung zu einem Treffen in Den Haag einlud.⁵¹ Diese waren an der Möglichkeit des ICC, zum Versöhnungsprozess beizutragen, interessiert, jedoch auch um ihre Sicherheit besorgt und befürchteten, die Rebellen könnten auf Ermittlungshandlungen und Haftbefehle des ICC mit erneuten Gewalttaten reagieren. (*International Crisis Group* 2005) Moreno Ocampo betonte nach diesem Treffen, dass er seine Ermittlungen auf die Hauptverantwortlichen des Konflikts konzentrieren wolle und die Bedeutung indigener Aussöhnungsmechanismen genau analysieren würde.⁵² Bereits die Aufnahme von Ermittlungen durch den ICC lenkt den Blick der internationalen Gemeinschaft auf einen bestimmten Konflikt, steigert deren Interesse am Schicksal der Opfer und wirkt der Marginalisierung ihrer Anliegen entgegen. So können internationale NGOs, die für ähnliche Ziele wie der ICC – insbesondere im Bereich der Wahrnehmung von Opferinteressen – arbeiten, angeregt werden, Netzwerke mit lokalen NGOs der Staaten, in denen ermittelt wird, zu knüpfen, und damit zur Stärkung der Zivilgesellschaft beitragen.

Durch die Möglichkeit, auch finanzielle Unterstützung für die Opfer in Form von Restitutionszahlungen zu leisten, bietet der ICC den Betroffenen besonderen Anreiz, sich in Interessengruppen zu organisieren. Die Erfahrung, als eine Opfergemeinschaft vor dem ICC aufzutreten zu sein, kann als solche ein friedensstiftendes Erlebnis darstellen und Vergeltungsschlägen entgegenwirken. Der ICC hat durch Restitutionszahlungen eine zusätzliche Chance, Ansehen in den Ländern zu erwerben, in denen er ermittelt. Seine Reputation in diesen Staaten und damit sein Beitrag zum Friedensprozess könnte auf diese Weise wesentlich höher sein als die der Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, die die Möglichkeit Opfer zu entschädigen nicht kannten.

Die nationale Weiterführung von Prozessen

Der ICC ist – anders als die beiden Tribunale ICTY und ICTR oder die internationalisierten Gerichtshöfe für Sierra Leone, Kambodscha oder Timor-Leste – eine permanente Institution. Dennoch wird, gerade wegen der von ihm angestrebten universalen Zuständigkeit, die Befassung des Gerichtshofs mit

⁵¹ Statement of the ICC-Prosecutor, 14.10.2005, S. 7.

http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/Uganda-_LMO_Speech_14102005.pdf.

⁵² Press Release (ICC-OTP 2005.042-EN) vom 18. März 2005.

einem einzelnen Konflikt zeitlich jeweils begrenzt sein müssen. Dies entspricht der Zielsetzung des ICC nach dem Prinzip der Komplementarität: er sollte eben dann „einspringen“, wenn nationale Justizsysteme versagen, sich jedoch zurückziehen, sobald diese nachhaltig gestärkt sind und selbst ernsthaft Ermittlungen führen können. Der ICC kann nicht die breite Masse der Tatverdächtigen strafrechtlich verfolgen, sondern muss sich mangels Ressourcen auf die höchstrangigen Täter konzentrieren. Für die mittel- und niederrangigen Täter wird daher eine nationale Lösung gefunden werden müssen, in die eventuell der ICC in beratender Funktion eingebunden sein kann.⁵³

Die Arbeit von ICTY und ICTR hat gezeigt, dass ein *Capacity Building* nationaler Organe und eine Stärkung nationaler Institutionen in Staaten, in denen ermittelt wird, mit Strafverfolgungshandlungen internationaler Gerichte einhergehen müssen. In der *Completion Strategy* wurde festgesetzt, dass sich die Tribunale auf höchstrangige Täter konzentrieren und dass Fälle mit mittel- bzw. niederrangigen Tätern an nationale Gerichte übertragen werden sollten (SC Res. 1503, 28. August 2003). In Ruanda werden neben ordentlichen Gerichten, die *Gacaca Courts*, eine Wiederbelebung indigener Volksgerichte, eingesetzt. (Wenke 2002: 2) In den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens wurden Prozesse von mittel- und niederrangigen Tätern vor nationalen Gerichten geführt. Eine spezielle *War Crimes Chamber* mit nationalen und internationalen Richtern fungiert in Bosnien und Herzegowina neben rein nationalen Strafverfolgungen⁵⁴ und bekommt von OSCE und ICTY Unterstützung und Expertise zur Verfügung gestellt. (OSCE: 2005, Bohlander 2003: 59)

Moreno Ocampo ist sich des Risikos der Straflosigkeit (*impunity gap*) mittel- und niederrangiger Täter bewusst und fordert daher eine Diskussion über Strategien für solche Fälle auf höchster Ebene. (ICC-OTP 2003: 3) Auch der UN-Generalsekretär erkennt in dem Report über Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit in Transitionsprozessen die Stärkung nationaler

⁵³ Wenn für einen Fallkomplex die Rolle mittel- oder niederrangiger Täter bedeutend ist, können diese freilich auch vom ICC-Ankläger selbst verfolgt werden. Doch zeigt das *Policy Paper* des Anklägers, dass dies die Ausnahme sein wird. (ICC-OTP 2003: 3)

⁵⁴ Beachte: für Bosnien und Herzegowina sind ein internationales (ICTY) und ein internationalisiertes (*War Crimes Chamber*) Gericht eingesetzt, die neben nationalen Gerichten arbeiten.

Justizmechanismen eindeutig als eine Aufgabe der internationalen Gemeinschaft in Konflikt- und Post-Konflikt-Staaten an.⁵⁵

In seiner Resolution, mit welcher er die Darfur-Krise dem ICC unterbreitete, forderte der UN-Sicherheitsrat, dass der ICC und die *African Union* die Möglichkeit erwägen sollten, Verfahren direkt in der Region durchzuführen.(SC Res. 1593, 31. März 2005, Para. 3) Der Sicherheitsrat bezog sich hier auf Verfahren „in der Region“ und nicht notwendig im Sudan selbst – Verfahren, die auch von einer regionalen Organisation unterstützt werden sollten – denn eine unparteiische nationale Strafverfolgung im Staat, in dem die Verbrechen begangen wurden, wird wohl noch lange sehr schwierig sein. Das Beispiel Bosnien und Herzegowinas hat bewiesen, dass es oft ein Jahrzehnt oder länger dauern kann, bis verstärkt im Land selbst Verfahren aufgenommen werden. Doch je länger man aus politischen oder aus Gründen der Sicherheit zuwartet, desto schwieriger wird die Wahrheitsfindung in solchen Strafverfahren. Es ist daher essentiell, dass in internationalen Strafverfahren Beweismaterial möglichst rasch sichergestellt wird, das gegebenenfalls später an nationale Behörden weitergegeben werden kann.

Eine ICC-Ermittlung schließt auch den eventuellen Einsatz nicht-juristischer Mechanismen wie Wahrheitskommissionen nicht aus. Sichergestellt werden muss in diesem Zusammenhang nur, dass höchstrangigen Tätern keine Amnestie für schwerste Menschenrechtsverletzungen gewährt wird. Wenn die Verfolgung von obersten Befehlshabern und Tätern mit schwerster Schuld vor dem ICC abgeschlossen ist, wird die Verfolgung der übrigen Täter durch nationale Tribunale leichter fallen. (ICC-OTP 2003: 7)

Durch die Einbindung von Exekutiv- und Justizorganen, aber auch von Anwälten in internationale Verfahren kann sich eine nationale Elite bilden, die den Kampf gegen Straflosigkeit im eigenen Land fortsetzen wird. Ein funktionierendes Justizsystem, als ein wichtiges Element von Staatlichkeit, ist essentiell um die fortwährende Begehung von Verbrechen, die ein wesentliches Hemmnis der Entwicklung darstellt, wirksam zu bekämpfen.⁵⁶

⁵⁵ Report of the Secretary General on The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies (S/2004/616).

⁵⁶ Wie sehr Kriminalität die Entwicklung in afrikanischen Staaten hemmt, wurde erst jüngst wieder in einem Report vom United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) beleuchtet, siehe UNODC 2005: 67.

Schlussbemerkungen

Mit dem ICC wurde nicht nur eine einzigartige permanente Institution zur internationalen Strafverfolgung geschaffen, sondern gleichzeitig ein Forum für Expertise auf dem Gebiet des internationalen Strafrechts. Je stärker das Bewusstsein ist, dass nach einem Konflikt, in dem schwerste Verbrechen begangen wurden, nur dann ein dauerhafter Friede geschaffen werden kann, wenn die höchstrangigen Verbrecher zur Verantwortung gezogen werden, desto stärker wird auch das Bemühen sein, die dafür am besten geeigneten Institutionen zu finden. Der ICC nimmt den Staaten nicht die Pflicht ab, internationale Verbrechen vor nationalen Gerichten zu verfolgen, sondern verlagert – gerade durch das Prinzip der Komplementarität – die Verfolgung internationaler Verbrechen auf die nationale Ebene. In seiner Funktion als ein internationales Strafgericht springt der ICC nur dann ein, wenn nationale Strafverfolgung nicht möglich ist. In seiner Funktion als ein Forum für internationale Strafrechtsexpertise unterstützt er staatliche Institutionen, die durch vorangegangene Konflikte nachhaltig geschädigt wurden, damit sie ihre Aufgaben möglichst rasch wieder wahrnehmen können und trägt somit wesentlich zum Aufbau von Staatlichkeit bei.

Obwohl nicht ausdrücklich im Römischen Statut festgeschrieben, sind notwendige Nebeneffekte einer Strafverfolgung durch den ICC, dass sie als Motor für nationale Reformen wirken und zum *Capacity Building* nationaler Institutionen beitragen. Dies folgt aus dem Prinzip der Komplementarität, aus der Tatsache, dass der ICC auf justizielle Zusammenarbeit mit den betroffenen Staaten angewiesen ist, und daraus, dass die Opferinteressen im Verfahren zu berücksichtigen sind. Es gipfelt in dem Bestreben, dass Strafverfolgungen durch den ICC keine isolierten Akte bleiben dürfen und nationale Institutionen seine Arbeit im Land fortführen sollen. Die ersten Strafverfahren gegen Beschuldigte vor dem ICC sollen, idealer Weise, in einer Kettenreaktion Anstoß zu nationalen Verfahren geben.

Die bisherigen Ermittlungen in den drei afrikanischen Staaten Sudan, Uganda und der DR Kongo haben gezeigt, dass der ICC entgegen der Befürchtungen seiner Kritiker, kein Instrument ist, um willkürlich oder politisch motiviert einzelne Regierungen anzuprangern, sondern vielmehr eine internationale Organisation, die geschwächte Staaten in ihrem Friedens- und Aussöhnungsprozess unterstützt. Der ICC trägt mit seiner Arbeit – gerade in Regionen wo das Fehlen oder die Schwäche von staatlicher Gewalt eine der Ursachen für lange gewaltsame Konflikte war – wesentlich dazu bei,

Staatlichkeit zu reetablieren. Damit ergänzt die Arbeit des ICC die Politik der internationalen Gemeinschaft, sich bei der Unterstützung von Post-Konfliktstaaten verstärkt auf die Bereiche Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*) und Justiz (*justice*) zu konzentrieren.

Die Tätigkeit des ICC muss daher eingebettet in Bemühungen anderer internationaler und nationaler, staatlicher und nichtstaatlicher Akteure betrachtet werden. Sie sollte in den Staaten möglichst viele Interessensgruppen einbeziehen und muss vor allem auf dem Vertrauen der Bevölkerung aufbauen. Nur dann kann es dem ICC gelingen seinen Beitrag zu Wiederversöhnung und damit zu einem dauerhaften Frieden in Afrika zu leisten.

Abstract:

The need for justice in post conflict societies demonstrates the value of having a permanent International Criminal Court (ICC). The ICC's major objective is to prosecute persons suspected of having committed the crimes of genocide, crimes against humanity or war crimes. Besides this objective the ICC has the potential to effectively contribute to the strengthening of national institutions and thus to the re-establishment of the rule of law in the concerned states. Know-how transfer and capacity building are not explicitly mentioned as tasks in the ICC's legal basis. However, the Court is implicitly mandated to carry them out, because they are side-effects of basic principles upon which the Court rests. The ICC's Chief-Prosecutor, Luis Moreno Ocampo, opened investigations in the Democratic Republic of Congo, in northern Uganda and in Darfur (Sudan). These states or regions are characterized by long-lasting civil wars resulting in the absence of effective government control. A challenge for the ICC in those states is to contribute to the efforts of the international community to re-establish functioning state institutions and thus fostering a stable peace in the region.

Bibliographie

- Apuuli, Kasaija Phillip (2004): The International Criminal Court (ICC) and the Lord's Resistance Army (LRA) Insurgency in Northern Uganda. In: in Criminal Law Forum, 15, pp. 391-409.
- Bohlander, Michael (2003): Last Exit Bosnia. Transferring War Crimes Prosecution from the International Tribunal to Domestic Courts. In: Criminal Law Forum, 14, pp. 59 -99.

- El Zeidy, Mohamed M. (2005): The Ugandan Government Triggers the First Test of the Complementary Principle: An Assessment of the First State's Party Referral to the ICC. In: *International Criminal Law Review*, 5, pp. 82-119.
- Grono, Nick; Terrie, Jim (2004): Trying Times in Uganda, *The Diplomat*, 5. April 2004.
- Höpfel, Frank (2005), Zur Stellung des Opfers von Menschenrechtsverletzungen vor internationalen Strafgerichten. In: Richard Soyer, (Hrg.), *Status Quo und Perspektiven der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Strafverfolgung und Strafverteidigung vor internationalen Strafgerichtshöfen*. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, SS. 97-105.
- Höpfel, Frank; Romana Schweiger (2005): Der Internationale Strafgerichtshof: erste Schritte. In *Jahrbuch Menschenrechte 2006*. Frankfurt/ Main: Suhrkamp, SS. 218-226.
- Hovil, Lucy; Joanna R. Quinn (2005): Peace First, Justice Later: Traditional Justice in Northern Uganda. *Refugee Law Project Working Paper No.17*, July 2005.
- Human Rights Watch (2005): Uganda: Army and Rebels Commit Atrocities in the North, Kampala, 20. September 2005
<http://hrw.org/english/docs/2005/09/20/uganda11752.htm>.
- ICC-OTP (2003): Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor, http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/030905_Policy_Paper.pdf, 2.
- ICC-OTP (2004): ICC Newsletter # 2, October 2004,
http://www.icc-cpi.int/library/about/newsletter/2/pdf/ICC_NEWSLETTER2-EN.pdf.
- ICC-OTP (2005): Statement of the ICC-Prosecutor, 14.10.2005,
http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/Uganda-_LMO_Speech_14102005.pdf.
- ICC-OTP(2005b): Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the SC, pursuant to UNSCR 1593 (2005).
- ICC-OTP (2005c): Statement of the ICC-Prosecutor, 14.10.2005, S. 7.
http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/Uganda-_LMO_Speech_14102005.pdf.
- International Crisis Group (2004): Maintaining Momentum in the Congo: the Ituri Problem, Crisis Group. Africa Report N°84, 26. August 2004.
- International Crisis Group (2005): Building a Comprehensive Peace Strategy for Northern Uganda, Crisis Group Africa Briefing N°27, 23. June 2005.
- Kress, Claus (2004): ‚Self-Referrals‘ and Waivers of Complementarity‘. In: *Journal of International Criminal Justice*, 2, pp. 944-948.
- Kress, Claus; Göran Sluiter (2002): Imprisonment. In Cassese et al. (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Vol. II. Oxford: Oxford University Press, pp. 1757-1821.
- McKay, Susan (2005): Girls as „Weapons of Terror“ in Northern Uganda and Sierra Leonean Rebel Fighting Forces. In: *Studies in Conflict & Terrorism*, 28, pp. 385-397.
- Pabst, Martin (2004): Krieg und Frieden im Sudan. In: Walter Feichtinger (Hrg.) *Afrika im Blickfeld. Kriege – Krisen – Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos, SS. 131-156.
- Sax, Helmut (1999): Schatten auf „Afrikas Perle“ – Zum Kontext lokaler bewaffneter Konflikte in Uganda. In: *Jahrbuch Menschenrechte 2000*. Frankfurt/ Main: Suhrkamp, SS. 224-238.
- Scheffer, David (2005): Article 98(2) of the Rome Statute: America's Original Intent. In: *Journal of International Criminal Justice*, 3, pp. 333-353.

- Simons, Marliese (1996): War Crimes Tribunal Chief Angered by Lack of Progress, NYT, 26. Juli 1996, <http://www.nytimes.com/specials/bosnia/context/0726yugo-warcrimes-tribunal.html>.
- Stahn, Carsten (2002): The Ambiguity of Security Council Resolution 1422. In *European Journal of International Law*, 14, pp. 85-104.
- Wenke, Daja (2002): Gacaca Rechtsprechung in Ruanda. Ein traditionelles Gerichtsverfahren in modernisierter Form. Struktur, Probleme und Chancen, Stichproben. In: *Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien* 4.

Reports OSCE:

- War Crimes Trials Before the Domestic Courts of Bosnia and Herzegovina, OSCE, March 2005.

Reports UN:

- Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the mission undertaken by her Office, pursuant to Commission resolution 2000/60 on the abduction of children from northern Uganda (E/CN.4/2002/86).
- Report of the Secretary General on The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies (S/2004/616).
- Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Leandro Despouy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2003/43 of 4 March 2004 (E/CN.4/2004/60/Add.1).
- Report of the International Commission of Inquiry on violations of international humanitarian law and human rights law in Darfur (S/2005/60).
- Eighteenth report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (S/2005/506).
- Report submitted by the independent expert on the situation of human rights, in the Democratic Republic of the Congo, Mr. Titinga Frédéric Pacéré in the Democratic Republic of the Congo, Mr. Titinga Frédéric Pacéré (E/CN.4/2005/120).
- Crime and Development in Africa, UNODC, June 2005.