

# Tektonische Verschiebung im Völkerrecht

Der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag weist zwei Jahrzehnte nach seiner Gründung eine durchgezogene Bilanz auf

Das internationale Tribunal steht massiv in der Kritik – grossteils zu Recht. Die Diskussion über seine Fehlleistungen verstellt jedoch den Blick auf den fundamentalen Wandel des Völkerrechts, den es verkörpert.

OLIVER DIGGELMANN

Erfolgsmassstab für internationale Straftribunale ist, wie weit sie Hauptverantwortliche für schwerste Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen vermögen. Drahtzieher von systematischen Tötungen und Folter, wie etwa in Libyen unter Ghadhafi, oder von Kriegsverbrechen wie in den brutalen Langzeit-Bürgerkriegen in Kongo oder in Uganda müssen innert vernünftiger Frist abgeurteilt werden. Opfergerechtigkeit bedeutet immer auch Effizienz der Justiz. Die Bilanz des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) in Den Haag fällt hier bescheiden aus. Seit Aufnahme des Betriebs 2002 vermochte er gerade zwei Fälle endgültig zu erledigen. Ein ganzes Jahrzehnt lag gar kein einziges Urteil vor, bis 2012 der Anführer einer Einheit Kindersoldaten zu 14 Jahren Gefängnis verurteilt wurde. Mittlerweile haben neun Personen ein Urteil erhalten. Bei der Gründung vor zwei Jahrzehnten sahen manche noch ein neues Zeitalter der Menschenrechte heraufdämmern. Kein noch so hohes Amt sollte nach dem Statut des Gerichts vor einer Verurteilung schützen. Die Euphorie ist Ernüchterung und teilweise Zynismus gewichen.

## Effizientere Vorläufer

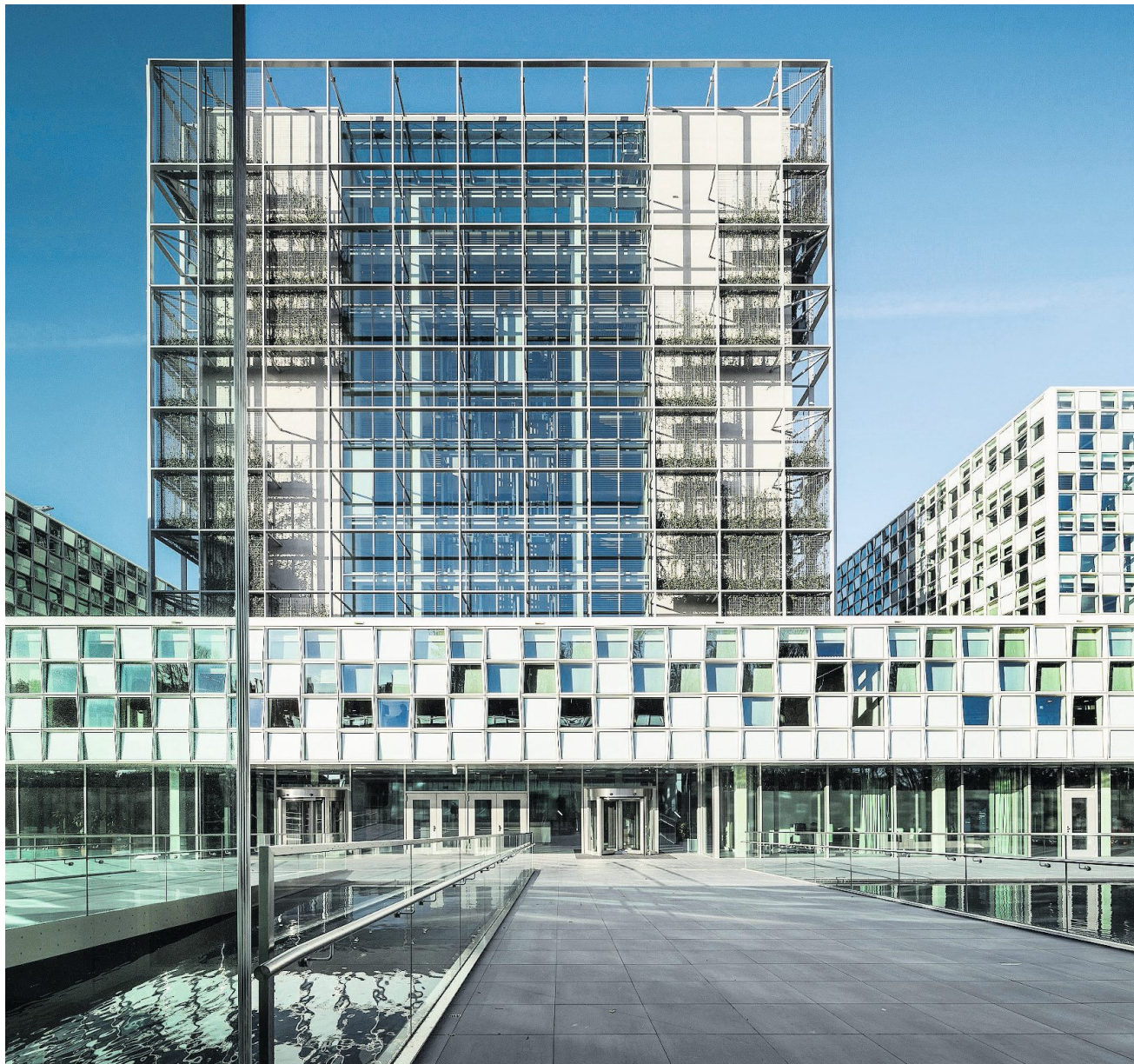
Dass Grossverbrechen durch internationale Tribunale effizient aufgearbeitet werden können, hat das Nürnberger Tribunal nach dem Zweiten Weltkrieg vorgemacht. Der Prozess gegen die sogenannten Hauptkriegsverbrecher, die Spitze des NS-Staates, dauerte ab Oktober 1945 etwas mehr als ein Jahr. Er endete mit 21 Urteilen, darunter drei Freisprüche, das Verfahren galt trotz Mängeln als insgesamt relativ fair. Nicht nur der politischen Führung, sondern auch höchsten Generälen und in die Verbrechen verstrickten Grossindustriellen wurde der Prozess gemacht. In der historischen Erinnerung blieb das Bild einer im Wesentlichen abgeurteilten Spitze des NS-Staates hängen. Auch das 1993 geschaffene Jugoslawientribunal konnte den Anspruch, die Drahtzieher zur Rechenschaft zu ziehen, einigermaßen einlösen. Es fällte in den knapp 25 Jahren seiner Existenz mehr als 60 Urteile und sprach Schlüsselfiguren wie Radovan Karadzic und Ratko Mladic schuldig. Der frühere serbische Staatschef Slobodan Milosevic wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit verurteilt worden, wäre er nicht während des Prozesses gestorben.



Jean-Pierre Bemba  
Ex-Vizepräsident  
Kongo-Kinshasa

Omar al-Bashir  
Präsident  
des Sudans

Dem Internationalen Strafgerichtshof hingegen fehlen diese «ganz grossen Fische». Wofür der Aufwand, fragen manche Beobachter? Das Gericht kostete immerhin bereits mehr als eine Milliarde Euro. Ein Schuldpruch gegen einen politischen Hauptverantwortlichen ist in näherer Zukunft am ehesten gegen den früheren ivoirischen Staatschef Laurent Gbagbo zu erwarten. Dieser wurde 2016 wegen Involvierung in systematische Morde und Vergewaltigungen angeklagt und wartet auf das erstinstanzliche Verdikt. Starke Zweifel, dass es zu einer Ver-



Als erstes Gericht für alle Grossverbrechen zuständig: der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag.

MAURITIUS

urteilung kommt, nährte das Gericht allerdings neulich selbst mit einem überraschenden Freispruch in einem anderen als «klar» geltenden Fall. Der frühere kongolesische Vizepräsident Jean-Pierre Bemba, dessen Privatarmee massenweise getötet und vergewaltigt hatte, wurde von der Berufungskammer des Gerichts wegen einer schlampigen Anklage freigesprochen – für die mehr als 5000 am Prozess beteiligten Opfer nach 15 Jahren des Wartens eine Katastrophe. Auch der Versuch der Anklagebehörde, die kenyanische Führung um den Präsidenten Uhuru Kenyatta für 1400 Todesopfer bei Unruhen im Nachgang einer Präsidentschaftswahl im Jahr 2007 zur Rechenschaft zu ziehen, brach spektakulär zusammen. Bestochene und eingeschüchterte Zeugen zogen ihre Aussagen zurück, das Verfahren wurde zur allgemeinen Fassungslosigkeit eingestellt. Für die Fehlschläge des Gerichts steht schliesslich der Name des heutigen Präsidenten des Sudans, des per Haftbefehl gesuchten Omar al-Bashir. Obschon mitverantwortlich für Verbrechen in Darfur mit mehr als einer halben Million Todesopfern, bereiste er in den letzten Jahren unbehelligt mehrere afrikanische Mitgliedstaaten des Gerichtshofs.

## Schwierigere Ausgangslage

Mit einigem Recht kann man einwenden, ein Vergleich mit den Tribunalen von Nürnberg und Ex-Jugoslawien sei nicht ganz fair. Die Prozesse gegen die Naziführung wurden von den Siegern des Krieges organisiert, die damals ganz Deutschland besetzten und Beweise sichern konnten. Die Täter hatten über ihre Verbrechen zudem sorgfältig Buch geführt und der Anklage die Aufgabe erleichtert. Auch das Jugoslawientribunal konnte mit wesentlich mehr Rückenwind durch die Mächtigen arbeiten als der Internationale Strafgerichtshof. Er wurde 1993 vom Uno-Sicherheitsrat unter Beteiligung der Grossmächte geschaffen. Kroatien als EU-Beitritts-Kandidat musste zudem kooperieren, wenn es die Beitrittsperspektive nicht verlieren wollte.

Der fünf Jahre später geschaffene Internationale Strafgerichtshof dagegen muss ohne die Unterstützung der «grossen drei» auskommen. Die USA, Russland und China sind ihm nicht beigetreten, vor allem weil sie fürchten, eines Tages könnten ihre eigenen Soldaten vor den Schranken stehen. Ganz abwegig ist dies nicht, wenn man an die Verbrechen von Abu Ghraib oder an Russlands zurückgekehrte Bereitschaft denkt, ausserhalb des eigenen Territoriums Kriege zu führen. Der Strafgerichtshof kann nicht einmal in jedem Fall mit der Kooperation der 123 mittleren und kleinen Staaten rechnen, die ihm angehören, wie das Beispiel al-Bashir zeigt.

## Selbstverschulden

Trotz alledem trifft den Strafgerichtshof in zweierlei Hinsicht eine erhebliche Mitschuld an seiner heutigen Situation. Die Verfahren sind zu umständlich. Das Gericht arbeitete in manchen Fällen geradezu erschreckend ineffizient. Der tiefere Grund dafür dürfte sein, dass sich das Verfahrensrecht und teilweise die involvierten Personen zu sehr am Ziel orientieren, auf keinen Fall Fehler zu machen – mit dem Ergebnis lähmender Schwerfälligkeit. Das Verstreichen einer Dekade bis zum allerersten Urteil sandte in den Augen vieler das Signal aus, das Gericht sei seiner Aufgabe nicht gewachsen. Selbstverschuldet sind auch unglückliche Personalentscheide. Es gab zu viel Politik. Ein Beispiel: Für Japan etwa, das grosszügig zahlte, wurde sogar ein Richter ohne juristischen Abschluss gewählt. Angesichts der Komplexität der sich stellenden Fragen ist dies abwegig.

Folgenreichste Fehlbesetzung aber war zweifellos die Ernennung des Argentiniers Luis Moreno Ocampo zum ersten Chefankläger. Das Amt ist das wichtigste des Gerichts. Der Inhaber entscheidet über den Einsatz von Ermittlungsressourcen und Beweisführungsstrategien. Neben juristischem Scharfsinn sind ausgeprägtes politisches Gespür und Taktgefühl erforderlich, denn Regierungen müssen zur Mithilfe bei der Beweissicherung bewogen, Prozesschan-

cen realistisch eingeschätzt werden. Mit Moreno Ocampo hoffte man, einen Chefankläger vom Charisma und Format eines Robert Jackson gefunden zu haben, des legendären Anklagevertreters in Nürnberg. Moreno Ocampo hatte sich als junger Staatsanwalt gegen die argentinische Militärjunta Meriten geholt und anschliessend lange als Menschenrechtsanwalt gearbeitet. Er besass



Luis Moreno Ocampo  
Früherer Chefankläger  
beim ICC

Erfahrung im Umgang mit Systemverbrechern und scheute die Öffentlichkeit nicht. Vielmehr drängte es ihn mit aller Macht dahin, zudem arbeitete er juristisch oft so unsorgfältig, dass er innert kurzer Zeit zur Belastung für das Gericht wurde. Wenig hilfreich war seine unprofessionelle Nähe zu Celebrities. Er bezog Angelina Jolie mehrfach in seine Meinungsbildung mit ein, noch bevor er wichtige Mitarbeiter konsultierte. Jolie schlug ihm einmal sich selbst als «Köder» auf der Jagd nach dem Kriegsverbrecher Joseph Kony vor.

## Umcodierung des Völkerrechts

Die Fokussierung auf Misserfolge und Personalie verstellt allerdings den Blick auf einen fundamentalen Wandel des Völkerrechts, den das Gericht wie keine andere Institution verkörpert. Die von seiner blossen Existenz ausgehende Wirkung wird tendenziell unterschätzt. Am deutlichsten werden die Veränderungen bei einem Blick auf die geschichtliche Langzeitentwicklung. Die Versuche, das Völkerrecht in einer Weise umzubauen, dass Staatsorgane und selbst Staatsführungen international strafrechtlich belangt werden können, reichen weit zurück. Lange galt die Idee als Phantaste-

rei. Als etwa der Genfer Gustave Moynier, ein Mitgründer des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, in den 1870er Jahren ein internationales Gericht für Kriegsverbrecher vorschlug, erntete er in der «hohen Politik» nur ein mitleidiges Lächeln. Sein Vorschlag, so nahelegend er aus heutiger Sicht erscheint, stand quer zur Grundarchitektur des Völkerrechts. Unantastbarkeit insbesondere von Staatsführungen einschliesslich militärischer Befehlshaber wurde als zentral für die Stabilität betrachtet. Sie wurde durch Immunitäten abgesichert und war Teil eines verabsolutierten Verständnisses von Souveränität.

Selbst nach dem Zivilisationsbruch des Ersten Weltkriegs war die Zeit nicht reif für einen Durchbruch. Der Text des Versailler Vertrages sah zwar erstmals, auf britisches Betreiben hin, ein internationales Straftribunal gegen den Deutschen Kaiser Wilhelm II. vor. Die Niederlande schützten ihn aber unter Hinweis auf seine Immunität. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es mit dem Nürnberger und kurz darauf mit dem Tokioter Tribunal erstmals zu punktuellen Durchbrüchen. Ihnen folgten nach Ende des Ost-West-Konflikts mit den Tribunalen für Ex-Jugoslawien und Rwanda weitere, deren Zuständigkeit ebenfalls je auf spezifische Konflikte beschränkt war. Die Schaffung des permanenten Internationalen Strafgerichtshofs 1998 schliesslich bedeutete, dass der Umbau des Völkerrechts eine neue Stufe erreicht hatte: Als erstes Gericht war es der Idee nach für alle Grossverbrechen zuständig, auch wenn ihm nicht alle Staaten beitraten.

Seine Perspektiven sind ungewiss und die Schwierigkeiten immens. Noch immer dürfte ein berühmt gewordener Satz des ersten Uno-Hochkommissars für Menschenrechte José Ayala Lasso ein Grundfaktum auf den Punkt bringen, das man nicht anders denn pervers nennen kann: dass in dieser Welt eher bestraft wird, wer einen als wer 100 000 Menschen umbringt. Trotz allem gibt es aber Gründe, die bisherigen vor dem Gerichtshof geführten Prozesse als Bestandteil einer langsamen tektonischen Verschiebung in die richtige Richtung zu sehen. Denn im letzten Vierteljahrhundert ist die Luft für Drahtzieher von Zivilisationsbrüchen klar dünner geworden. Manchmal folgen auf einen Schritt vorwärts zwar zwei zurück, wie oft bei epochalen Umbrüchen. Die Existenz des Internationalen Strafgerichtshofs bedeutet, dass Grossverbrecher nie mehr sicher sein können, nicht eines Tages in Den Haag zur Rechenschaft gezogen zu werden. Er schafft eine bis zu einem Grad reale und eine symbolische Drohkulisse. Er steht dafür, dass das Völkerrecht für die Inhaber höchster politischer Ämter kein Schutzschild mehr darstellt. Ausländischen nach Amtsende etwa wollen gut überlegt sein.

Wo dem Gerichtshof die Zuständigkeit fehlt, weil Staaten abseitsstehen, könnte ihm eines Tages der Sicherheitsrat ein Mandat erteilen. Die «drei» haben an dieser Situation durchaus Anteil. Sie dominieren den Sicherheitsrat, der dem Gerichtshof die Fälle Libyen und Sudan zur Aufarbeitung überweisen hat. Nach zähem Start gibt es auch einige schwache Anzeichen, dass das Gericht besser in Fahrt kommen könnte. Seine Voruntersuchungen sind nun geografisch breiter gestreut, nicht mehr so afrikanisch wie bis vor kurzem, und das Effizienzproblem wurde allgemein erkannt. Sollte der Gerichtshof in Zukunft besser Tritt fassen, so wird man bei künftigen Jubiläen vielleicht einmal von der bedeutendsten völkerrechtlichen Innovation seit Gründung der Uno und dem Kriegsverbot sprechen, weil er das Verständnis höchster Ämter verändert. All dies ist Grund genug, sein Dasein nicht auf seine Mängel und grossen sowie kleinen Menschlichkeiten zu reduzieren.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich. Im September erscheint von ihm «Völkerrecht. Geschichte und Grundlagen mit Seitenblicken auf die Schweiz» (Verlag Hier + Jetzt).