

Die Rolle der Vereinten Nationen im Kampf gegen die Straflosigkeit

Leonie v. Braun
Nürnberg, den 6. 10. 2006

Mein Vortrag behandelt die Rolle der Vereinten Nationen im Kampf gegen die Straflosigkeit, speziell geht es um die Frage: „Was tun die Staaten der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Straflosigkeit?“.

Da unsere Tagung einige äußerst komplexe Fragen behandeln wird, nehme ich diesen Vortrag zum Anlass Ihnen einen Überblick über die bisher von den Vereinten Nationen und einzelnen Staaten ergriffenen Maßnahmen zur Strafverfolgung schwerer Menschenrechtsverletzungen zu geben.

Rainer Huhle berichtete bereits eindringlich von den Zielen und Erwartungen, die an internationale Strafverfolgungsinstitutionen geknüpft werden. Er erklärte auch zutreffend, dass allein mit der Strafverfolgung eine gewaltsame Vergangenheit nicht verarbeitet werden kann, sondern umfassende, den jeweiligen Kultur- und Rechtsräumen angepasste Mechanismen notwendig sind. Nicht nur die Täter sollten im Mittelpunkt des Aufarbeitungsprozesses stehen, sondern v.a. auch die Opfer. Ohne eine umfassende Strafverfolgung, die das an ihnen begangene Unrecht eindeutig klarstellt, ist eine Wiederherstellung ihrer Würde meiner Ansicht nach jedoch kaum vorstellbar.

Obleich es den jeweiligen Gesellschaften überwiegend selbst überlassen ist, mit ihrer Vergangenheit umzugehen, kommt der Weltorganisation eine Schlüsselrolle bei der Festsetzung des rechtlichen Rahmens zu.

Seit Nürnberg hat sich mit Unterstützung der Vereinten Nationen das Völkerstrafrecht entwickelt. Viele seiner Aspekte sind noch strittig und in der Entwicklung begriffen, doch steht seine Gültigkeit als neue globale Rechtsordnung kaum noch in Frage.

Die durch Nürnberg angestoßene Rechtsentwicklung für einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof setzte sich zunächst durch die von der Generalversammlung beauftragte *International Law Commission* (ILC) in Bewegung, die die Straftatbestände des Nürnberger Statuts kodifizierte. Auch wurde ein Ausschuss zur Entwicklung eines Statuts eines permanenten Strafgerichtshofs gegründet.

Im Zeitalter des kalten Kriegs versandeten jedoch alle Bemühungen und kamen erst in den 90er Jahren wieder auf die Tagesordnung.

Die *International Law Commission* brachte eine Neuauflage ihrer *Draft Code* heraus und gründete eine AG für die Entwicklung eines Statuts.

Parallel nahmen die dramatischen Ereignisse auf dem Balkan und in Ruanda ihren Lauf. Mitten im Jugoslawien-Krieg gründete der Sicherheitsrat durch eine Resolution nach Kapitel VII der VN-Charta den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY), der als Unterorgan der Vereinten Nationen in Den Haag angesiedelt wurde.

Im Anschluss an den Völkermord in Ruanda wurde auf dieses Modell zurückgegriffen und ebenfalls ein internationales Strafgericht in Tansania gegründet, der ICTR.

Beide Strafgerichte wurden als juristische Interventionen zur Wiederherstellung des Weltfriedens deklariert.

Ihre Zuständigkeit besteht zu Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die in den jeweiligen Tatortstaaten begangen wurden. Sie bestehen aus einer unabhängigen Anklagebehörde, einer Kanzlei sowie erst- und zweitinstanzlichen Strafkammern.

Beide Strafgerichte konnten in den vergangenen Jahren maßgeblich dazu beitragen, das Völkerstrafrecht zu entwickeln. Zudem konnten durch beide Gerichte wichtige Drahtzieher der Menschenrechtsverbrechen verfolgt und verurteilt werden. Eine ausschließliche Konzentration auf die Hauptverantwortlichen erfolgte jedoch nicht.

In den letzten Jahren wurde jedoch vermehrt Kritik an ihrer Arbeitsleistung laut. Sowohl der Personalaufwand als auch die immensen Kosten stehen hier im Vordergrund. Zudem wird ihre Rechtsprechung kaum in den Tatortstaaten

wahrgenommen. Die geographische Distanz und die fehlende Öffentlichkeitsarbeit tragen dazu bei, dass sich Fehlvorstellungen und Vorurteile verbreiten können.

Zwar half diesen Gerichten die vertikale Kooperationsverpflichtung gegenüber den Staaten nach Kapitel VII VN-Charta, doch bestehen auch hier Probleme, bestimmte Angeklagte zu verhaften. Mladic und Karadzic sind weiterhin auf freiem Fuß.

Auch wurde ihre Legitimität dadurch in Frage gestellt, dass bestimmte Verbrechen überhaupt nicht verfolgt wurden. Hier sind die mutmaßlichen Kriegsverbrechen der Tutsi-Rebellen und Fälle während des Nato-Bombardements zur Beendigung des Kosovo-Krieges zu nennen. Dies lieferte nicht zuletzt Angeklagten wie Milosevic Kanonenfutter für ihre Plädoyers vor Gericht.

Angesichts der sich weltweit ausbreitenden Konflikte, wie etwa in Sierra Leone und im Kongo, waren die immensen Kosten dieser Strafgerichte politisch schwer zu rechtfertigen, so dass der Weltsicherheitsrat die so genannte Beendigungsstrategie ausrief, wonach beide Gerichte bis 2010 ihre Arbeit einzustellen haben.

Die hohe Arbeitsbelastung der beiden internationalen Strafgerichte machte die Notwendigkeit eines permanenten Internationalen Strafgerichtshofes umso deutlicher.

Die Generalversammlung initiierte Mitte der 90er Jahre die Kommission zur Vorbereitung des Statuts eines permanenten Internationalen Strafgerichtshofes. Einbezogen waren 100 Staaten, die unter Bezugnahme auf den Entwurf der *International Law Commission* ein Statut entwarfen.

Bei der Vertragskonferenz in Rom (Sommer 1998) wurde unter Beteiligung zahlreicher Nicht-Regierungsorganisationen von den Delegierten nach zähem Ringen ein Vertragswerk verabschiedet. Dieses konnte am 1. Juli 2002 in Kraft treten und hat heute bereits über 100 Mitglieder.

Das Statut spiegelt den bisher erreichten Konsens zum Stand des Völkerstrafrechts wieder. Die Verfahrensordnung enthält die bisher weitestgehenden Garantien eines fairen Strafverfahrens. Die Opfer haben zudem die Möglichkeit wie Nebenkläger am Verfahren beteiligt zu werden. Auch wurde erstmals an die Strafverfolgung die Wiedergutmachung der Opfer gekoppelt, die durch einen Fond Entschädigung erhalten sollen.

Kniffligster Punkt dieses Vertragswerkes war und ist bis heute das Prinzip der Komplementarität, denn die Idee dieses Gerichts ist nicht die alleinige Strafverfolgung aller Völkerrechtsverbrechen, sondern die Verlagerung der Hauptverantwortung für diese Strafverfolgung auf die Ebene der Vertragsstaaten. Diese sind in erster Linie verantwortlich auf der Basis des von ihnen umgesetzten Statuts, die Verbrechen zu ahnden. Erst wenn sie hierzu nicht willens oder nicht in der Lage sind, kommt der Internationale Strafgerichtshof ins Spiel.

Was genau unter diesen Kriterien zu verstehen ist, muss durch den Strafgerichtshof noch festgelegt werden. Hierbei geht es vor allem um die Frage, ob traditionelle Rechtsinstrumente oder sogar Wahrheits- und Versöhnungskommissionen der Strafverfolgung gleichgestellt werden können.

Sollte sich ein Vertragsstaat für seine Form der Strafverfolgung entscheiden, so nimmt der Gerichtshof die Rolle des Beobachters ein.

Der Internationale Strafgerichtshof hat seine Arbeit aufgenommen. Bisher zeichnen sich folgende besonderen Herausforderungen ab:

1. fehlende Universalität: Noch nicht alle Staaten, vor allem einige wichtige wie die USA und Russland haben das Statut nicht unterzeichnet.
2. Staatenkooperation: Um effektiv zu ermitteln und anzuklagen, ist der Gerichtshof auf die Unterstützung der Staaten angewiesen. Dies erfordert diplomatisches Geschick und setzt Kooperationswillen der Staaten voraus.
3. Ermittlungen auch in Konfliktregionen: In fast allen Situationen, in denen die Anklage bisher ermittelte, halten die Gewalttaten an, so dass der Zugang der Ermittler zu Informationen, Zeugen und anderen Beweismitteln erschwert ist.
4. Amnestie v. Strafverfolgung/Legalität v. Opportunität: Im Fall Uganda wird vorgebracht, die Haftbefehle des Strafgerichtshof gegen die Führung der „Lords Resistance Army“ stünden einem Frieden im Weg.

Eine weitere spannende Entwicklung hinsichtlich der Aktivitäten der Vereinten Nationen stellen die sogenannten Hybridgerichte dar. Diese sind Sonderstrafgerichte, die zwei Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen verbinden: Die ganzheitliche Stabilisierung eines Staates, das *Peace-Building* und die Strafverfolgung.

In Osttimor und im Kosovo wurden durch den Weltsicherheitsrat Verwaltungen eingerichtet, die es sich zur Aufgabe machten, die Justiz in beiden Territorien wieder aufzubauen. Die Verwaltungen erließen eine neue Rechtsordnung und gründeten mit Hilfe internationaler Fachkräfte auch Sonderstrafgerichte zur Ahndung von Völkerrechtsverbrechen.

Durch Vertrag zwischen dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und der Regierung von Sierra Leone wurde 2002 der Sonderstrafgerichtshof für Sierra Leone (SCSL) als internationale Organisation in Freetown gegründet.

In Kambodscha wurden ebenfalls aufgrund eines bilateralen Vertrages Sonderkammern errichtet, die die Verbrechen der Roten Khmer verfolgen sollen.

Schließlich wurde 2004 durch den Hohen Repräsentanten im Rahmen des Staatsgerichtshofes von Bosnien-Herzegowina eine Sonderkammer für Kriegsverbrechen gegründet, die die Arbeit des ICTY fortsetzen soll.

Weitere Hybridgerichte sind geplant, wie z.B. in Burundi.

Alle diese Gerichte sind unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen entsprungen. Sie gleichen sich jedoch in ihrer Struktur und in den Zielsetzungen, die mit ihnen verbunden werden. Sie sollen gleichzeitig zur Ahndung der Verbrechen und zur Entwicklung von Rechtstaatlichkeit führen.

Als schlagendes Argument für ihre Errichtung werden stets die geringeren Kosten angeführt. So kostete das Hybridgericht in Osttimor ca. 1/20 der beiden internationalen ad-hoc-Strafgerichte. Bei dieser reinen Kostenbetrachtung wird jedoch übersehen, dass die Leistungen dieser Gerichte nachweisbar in keinem Verhältnis zu den sichtbaren Erfolgen der bereits genannten internationalen Strafgerichte stehen.

Um es mit den Worten unseres Altbundeskanzlers zu sagen: es kommt darauf an, was hinten raus kommt.

Dabei handelt es sich meiner Ansicht nach bei dem Konstrukt des Hybridgerichtes um einen zukunftsweisenden Ansatz, um den Kosten-Nutzen-Faktor zu maximieren. Die Zukunft dieser Gerichte sollte daher vor allem in der Unterstützung des internationalen Strafgerichtshofes liegen und nicht in dessen Ersetzung.

Dieser wird nicht alle Fälle einer Situation bearbeiten und verfolgen können. Das Justizwesen eines Post-Konflikt-Staates wird jedoch auch bei entsprechendem Willen der Staatsführung oftmals kaum in der Lage sein, derartig komplexe Verfahren fair und objektiv durchzuführen. Hier ist die Staatengemeinschaft gefragt, der nationalen Justiz unter die Arme zu greifen, um eine drohende Straflosigkeit abzuwenden. Dieser Vorschlag setzt freilich eine genaue Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und eine fruchtbare Kooperation der beiden Rechtsebenen voraus. Langfristiges Engagement und diplomatischer Einsatz sind hier gefragt. Auch müssen die Erfahrungen der Hybridstrafgerichte berücksichtigt werden.

In den nächsten zwei Tagen werden wir uns mit all diesen Institutionen, ihren Problemen und Leistungen beschäftigen. Wir werden uns auch fragen, ob diese Ansätze Erfolg versprechend sind und wo nach neuen Lösungen gesucht werden muss.

Auch wird die Frage der Opfer im Vordergrund stehen, denn ihr Anspruch auf Wiedergutmachung ist untrennbar mit der Feststellung des Unrechts verbunden.

Die während dieser Tagung gegenseitig erlangten Erkenntnisse sollten uns dazu anspornen, unser Bewusstsein für die derzeitigen Herausforderungen der Strafverfolgung zu schärfen und unsere Kompetenzen zu bündeln.

Zusammen mit zivilgesellschaftlichen Partnern in Europa und dem Rest der Welt sollten unsere Anstrengungen zur Festigung des Völkerstrafrechts auf eine gemeinsame Strategie angelegt sein.

Für mich ist diese Veranstaltung hierfür ein wichtiger Beginn.