

Der Internationale Strafgerichtshof als Zankapfel politischer Interessen

Der Fall Kenia

Margit Hellwig-Böttte

Im Jahr 2009 wurde gegen den sudanesischen Staatspräsidenten Omar al-Bashir Anklage vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) erhoben, was die Afrikanische Union (AU) zu massiver Kritik am IStGH veranlasste. Das Verfahren gegen Kenias Staatspräsidenten Uhuru Kenyatta, das am 5. Februar 2014 eröffnet werden soll, ließ die afrikanischen Stimmen zu einem Chor anschwellen, der Ausnahmeregelungen für amtierende Staatsschefs im Römischen Statut und eine Aussetzung des Verfahrens gegen Kenyatta fordert.

Hinter der Kritik der AU steht zum einen der Wunsch, in ihrem Bemühen um die Herstellung von Frieden und Sicherheit auf dem eigenen Kontinent vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) und der EU ernst genommen zu werden. Zum anderen möchten die regierenden politischen Eliten vieler afrikanischer Staaten die EU und andere westliche Staaten davon abbringen, ihren politischen Dialog mit Staaten Afrikas auf Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu fokussieren, was sie zusehends als Bevormundung empfinden. Die Versammlung der Vertragsstaaten des IStGH, die vom 20. bis 28. November 2013 in Den Haag tagte, kam Kenia entgegen, indem sie die Verfahrensregeln änderte. Der Grundkonflikt zwischen AU und EU um Artikel 27 des Römischen Statuts und den Wunsch der afrikanischen Staaten, amtierende Staatspräsidenten von der Gerichtsbarkeit des IStGH auszunehmen, wurde allerdings nicht entschärft. Beide Seiten sollten die Zeit bis zum nächsten EU-Afrika-Gipfel im April 2014 nutzen, um ihre Perzeptionen internationaler Strafgerichtsbarkeit einander wieder anzunähern.

Als das Römische Statut am 1. Juli 2002 in Kraft trat, waren ihm bereits 17 afrikanische Länder beigetreten. Senegal ratifizierte das Statut als erstes Land der Welt am 2. Februar 1999. Auch Ghana, Mali, Botswana, Sierra Leone und Südafrika gehörten zu den Mitgliedern der ersten Stun-

de. Kenia trat dem Statut 2005 bei und übernahm es mit der Verabschiedung des International Crimes Act im Januar 2009 in nationales Recht. Inzwischen ist die Gruppe der Mitgliedstaaten aus Afrika auf 34 angewachsen und bildet die größte Regionalgruppe unter den 122 Staaten, die

das Römische Statut ratifiziert haben. Während der Gründungskonferenz 1998 in Rom setzten sich die afrikanischen Länder gemeinsam mit den Europäern gegen Kritiker dafür ein, dass der Chefankläger mit starken Befugnissen ausgestattet wird und der IstGH vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unabhängig bleibt. Der Gerichtshof erhielt eine automatische Zuständigkeit in Fällen von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Genozid. Es gab keinen Nord-Süd-Gegensatz bei der Festlegung des Wertekanons, dem das Römische Statut verpflichtet sein soll, und der Etablierung verbindlicher internationaler Strafgerichtsbarkeit. Im Jahr 2000 bekannte sich die AU auch in ihrer Gründungsakte zur Respektierung demokratischer Prinzipien und verurteilte Straflosigkeit.

Die Zäsur von Sharm el-Sheikh

Aber dieser Pakt zwischen Europa und Afrika war nicht von langer Dauer. Im Juli 2008 geißelte die AU auf ihrem Gipfel in Sharm el-Sheikh die Haftbefehle »nicht-afrikanischer Staaten« gegen afrikanische Staatschefs als politisch einseitige, missbräuchliche Anwendung des Weltrechtsprinzips. Dieses Prinzip sieht die Anwendung nationalen Strafrechts auf Sachverhalte vor, die keinen Bezug zum Inland haben, aber nach Völkerstrafrecht gesetzwidrig sind, wie Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Die AU forderte ihre Mitgliedstaaten auf, die Haftbefehle nicht zu vollstrecken, und verlangte eine einvernehmliche Interpretation des Weltrechtsprinzips durch AU und EU, die aber trotz Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe nie zustande kam. Als Folge dieses Dialogdefizits entwickelten sich europäische und afrikanische Rechtsperzeptionen auseinander, auch die der internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Der damalige Präsident Kibaki lud beispielsweise seinen sudanesischen Counterpart Bashir demonstrativ zur feierlichen Verkündung der kenianischen Verfassung im August 2010 nach Nairobi ein und des-

vouierte damit westliche Diplomaten. Kenia kam seiner Verpflichtung aus dem Römischen Statut, Bashir gemäß Haftbefehl des IstGH nach Den Haag auszuliefern, nicht nach, sondern befolgte die AU-Resolution von Sharm el-Sheikh.

Als die Vorverfahrenskammer des IstGH im Januar 2012 die Anklagen gegen Uhuru Kenyatta, William Ruto und zwei weitere Angeklagte bestätigte, warb die Regierung Kibaki verstärkt bei der AU um Unterstützung dafür, dass die kenianischen Verfahren an ein kenianisches Gericht zurückverwiesen bzw. aufgrund von Sicherheitsbedenken nach Artikel 16 des Römischen Statuts ausgesetzt werden. Diese Bemühungen prägten den Wahlkampf, der Kenyatta und Ruto zusammenschweißte und durch IstGH-feindliche, antiwestliche und panafrikanische Rhetorik geprägt war (vgl. Annette Weber, *Kenias Regierung vor Gericht*, SWP-Aktuell 20/2013). Die Diffamierung des IstGH und die Angriffe auf die westliche Gemeinschaft, vor allem auf die ehemalige Kolonialmacht Großbritannien, mit denen die ethnische und nationale Loyalität ihrer Anhänger eingefordert wurde, halfen Kenyatta, die Wahl am 13. März 2013 im ersten Wahlgang zu gewinnen.

»Clash of civilizations?«

Fast zwei Drittel aller afrikanischen Staaten haben das Römische Statut mittlerweile ratifiziert. Dabei wird das Rechtsverständnis herrschender politischer Eliten in Afrika stärker als in Europa von der Idee der Unantastbarkeit des Staatsoberhauptes geprägt, auch wenn die eigene Zivilgesellschaft für das Gerechtigkeitsprinzip kämpft. Auch was die Frage anbelangt, welche Bedeutung Frieden und Gerechtigkeit als handlungsleitende Prinzipien für die Stabilisierung von Gesellschaften nach oder in Konfliktsituationen haben, sind die Mitgliedstaaten von AU und EU unterschiedlicher Auffassung. Während in Europa Straftäter im Rahmen einer zentralen Gerichtsbarkeit zur Rechenschaft gezogen werden, bevor ein gesellschaftlicher Neu-

beginn nach einer gewaltsamen Auseinandersetzung oder einem Bürgerkrieg stattfindet, ist man in Afrika stärker um restaurative Gerechtigkeit, Ausgleich, Kompensation und Versöhnung bemüht – auch wenn im Zuge dessen Vergehen juristisch ungesühnt bleiben.

Bruchlinien in der Afrikanischen Union

In ihrer zunehmenden Kritik an der vorgeblichen westlichen Bevormundung Afrikas tritt die AU nach außen geschlossen auf, ist intern aber gespalten in der Frage, wie mit dem IStGH umgegangen werden soll. Insbesondere Südafrika befindet sich in einem Zwiespalt, da es den IStGH seit seinen Anfängen unterstützt und seine Außenpolitik in der Tradition Nelson Mandelas stark von rechtsstaatlichen Erwägungen abhängig gemacht hat. Als Vorsitz der AU-Kommission muss es nun die afrikanische Einheit wahren und sich mit Kenias Forderung nach Aussetzung der Verfahren solidarisch zeigen. Hinter den Kulissen wird darum gerungen, eine kollektive Kündigung des Römischen Statuts abzuwenden.

Showdown im Sicherheitsrat

Unmittelbar nach dem Terroranschlag auf das Westgate-Einkaufszentrum in Nairobi am 21. September 2013 forderte die kenianische Regierung erneut unter Berufung auf Artikel 16 des Römischen Statuts, die Verfahren gegen Kenyatta und Ruto auszusetzen. Ruanda, Togo und Marokko trotzten dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Befassung am 15. November 2013 ab. Dabei war bereits im Vorfeld klar geworden, dass der Antrag, die Strafverfahren maximal zwölf Monate (»deferral«) aufzuschieben, keine Mehrheit finden würde. Denn die meisten Sicherheitsratsmitglieder sahen den Weltfrieden bzw. die regionale Stabilität durch den Anschlag nicht bedroht. Die afrikanischen Länder legten es insofern bewusst darauf an, die Spaltung des Sicherheitsrats im Umgang mit einem

afrikanischen Kernanliegen zu dokumentieren – auch um auf diese Weise die Verhandlungsposition Kenias für die Konferenz der Vertragsstaaten des IStGH in Den Haag zu verbessern.

Kompromiss in der Vertragsstaatenkonferenz

Kenia hat sein Ziel verfehlt, in Den Haag über eine Änderung des Römischen Statuts eine Regelung zu erreichen, die Kenyatta – und allen Staatsoberhäuptern – die Prozessteilnahme erspart. Immerhin gelang es aber, sich auf einen Kompromiss zu verständigen: Die Verfahrens- und Beweisregeln wurden so geändert, dass der IStGH Ausnahmen von der Präsenzpflcht im Einzelfall genehmigen kann; die Verpflichtung der Angeklagten, beim Prozess anwesend zu sein, bleibt aber im Grundsatz erhalten. In Zukunft wird beispielsweise eine Teilnahme durch Videokonferenz möglich sein, wenn ein Angeklagter dies beantragt und das Gericht dessen Begründung akzeptiert. Der IStGH behält das Heft des Handelns jederzeit in der Hand. Die kenianische Regierung verkauft diese Regelung als Sieg über den IStGH, das Römische Statut ist jedoch nicht angetastet worden.

Wie könnte es weitergehen?

Weder ist das grundsätzliche Problem gelöst, dass AU und EU unterschiedliche Rechtsauffassungen haben, noch die Frage geklärt, ob Kenyatta an der Eröffnung seines Prozesses am 5. Februar 2014 teilnehmen wird. Beide Angeklagte haben bislang dem äußeren Anschein nach mit dem IStGH kooperiert. Erstmals sitzt mit William Ruto ein amtierender Vizepräsident freiwillig auf der Anklagebank in Den Haag.

Ungeachtet dessen haben die Kritikpunkte von Sharm el-Sheikh Bestand. Die Beziehungen zwischen Kenia und der EU dürften spannungsreich bleiben, weil Kenia der EU weiterhin neokoloniales Verhalten vorwirft. Für Verstimmung in Nairobi

sorgte vor allem die EU-Politik einer Begrenzung der Kontakte, die ein Zusammentreffen mit dem angeklagten Präsidenten und Vizepräsidenten weitgehend vermeidet, die bisherige Zusammenarbeit aber gleichwohl fortsetzt, solange die kenianische Regierung mit dem IStGH kooperiert.

Kurzfristig hat die Entscheidung von Den Haag zur Entspannung geführt. Dennoch sollten Befürworter und Kritiker des IStGH die Zeit vor Beginn des Prozesses gegen Kenyatta im Februar und dem nächsten EU-Afrika-Gipfel im April 2014 nutzen, um die afrikanische Kritik am VN-System und den Verfahrensweisen des IStGH weiter zu diskutieren, in formellen und informellen Arbeitsgruppen in New York und Den Haag. Dabei gilt es für die Wahrung des Römischen Statuts und seine universelle Geltung einzutreten. Die westliche Gemeinschaft sollte einen ehrlichen Dialog auf der von der Vertragsstaatenversammlung vorgezeichneten Linie anbieten, nicht um Straffreiheit für afrikanische Staatsoberhäupter zuzulassen, sondern um unterschiedliche Rechtsauffassungen zu diskutieren, beispielsweise zum Verhältnis von Frieden und Gerechtigkeit für den Wiederaufbau nach Konfliktsituationen. Der Dialog muss aber von beiden Seiten am jeweils dafür vorgesehenen Ort geführt werden: Verfahrensfragen kann nur der IStGH entscheiden, die politische Diskussion und Entscheidungen zum Römischen Statut gehören in die Vertragsstaatenversammlung.

Die Europäer sollten immer wieder deutlich machen, dass sie den Einsatz für Menschenrechte und ihre universelle Geltung ernst meinen. Aber auch afrikanische Regierungen haben die Verpflichtung, darzulegen, wie sie gewährleisten wollen, dass die Rechte von Opfern und Minderheiten ebenso geschützt werden wie jene der herrschenden Eliten, vor allem die ihrer Staatshäupter. Die Prinzipien der internationalen Strafgerichtsbarkeit und die Unabhängigkeit des IStGH dürfen nicht angetastet werden – das schulden alle Vertragsstaaten des Römischen Statuts den Opfern von

Gewalt und bewaffneten Konflikten, nicht zuletzt in Kenia.

Auch das Argument, dass derzeit alle vor dem IStGH angeklagten Personen aus afrikanischen Ländern kommen, sollte nicht einfach vom Tisch gewischt werden. Natürlich müssen die sogenannten Situationsländer des IStGH in einer Gesamtschau betrachtet werden mit dem ehemaligen Jugoslawien, Libanon und Kambodscha, für die eigene Tribunale eingerichtet wurden. Das Manko des VN-Sicherheitsrats, in Fragen der Menschenrechte mit einer Stimme zu sprechen, wird allerdings nur zu evident, wenn es nicht gelingt, Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Ländern wie Syrien an den IStGH zu verweisen. Die Folge ist ein Verlust an Glaubwürdigkeit des VN-Systems, der in Afrika besonders aufmerksam registriert wird, weil afrikanische Staaten dem Sicherheitsrat unterstellen, Menschenrechtsfragen in ihren Ländern größeres Gewicht beizumessen als in anderen Teilen der Welt.

Deutschland ist nicht nur einer der Initiatoren des IStGH, es fühlt sich dem Gericht, das auf den Prinzipien des Nürnberger Tribunals beruht, aufgrund der eigenen Geschichte auch stark verpflichtet. Es genießt in Afrika einen guten Ruf als ehrlicher Makler, der nicht die Interessen einer ehemaligen Kolonialmacht verfolgt. Beides verleiht dem deutschen Einsatz für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit Glaubwürdigkeit. Deutschland sollte dieses Gewicht nutzen, um den Dialog mit afrikanischen Staaten und ihren Zivilgesellschaften zu internationaler Strafgerichtsbarkeit und Rechtsstaatlichkeit weiter voranzutreiben und die Konfrontation der Blöcke AU-EU aufzulösen. Durch eine eigenständige Rolle bei diesem Thema kann es auch sein afrikapolitisches Profil in der EU schärfen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364