

DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

Oktober 2011 N° 4

Verhaften oder verhandeln

Der Internationale Strafgerichtshof und seine
Auswirkungen auf die politischen Handlungsoptionen
am Beispiel Libyen

von Kirstin Janssen-Holldiek

Zusammenfassung

Verhaften oder verhandeln

Der Internationale Strafgerichtshof und seine Auswirkungen auf die politischen Handlungsoptionen am Beispiel Libyen

von Kirstin Janssen-Holldiek

Seit dem 26. Februar 2011 befasst sich der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) mit den in Libyen verübten schwersten Verbrechen. In diesem Zusammenhang haben die Richter des IStGH am 27. Juni 2011 Haftbefehle gegen bislang drei Personen, darunter Muammer el-Khadafi, erlassen. Die folgende Analyse konzentriert sich auf die Fragen, in welchem Rahmen der IStGH tätig werden kann und welche Auswirkungen die strafverfolgende Tätigkeit des IStGH auf den Konflikt in Libyen hat. Dabei kommt die Analyse zu folgenden Ergebnissen:

- Mit der Mandatierung des IStGH in einer Situation¹ wird der politische Verhandlungsspielraum deutlich eingeschränkt. Dabei tritt der IStGH als eigene Völkerrechtsperson auf. Politische Absprachen müssen folglich die richterlichen Entscheidungen nicht nur respektieren, sondern diese auch einkalkulieren. Eine vorübergehende Einstellung der Ermittlungen oder eines Verfahrens ist dabei nur durch die entsprechende Mehrheit im Sicherheitsrat zu erwirken. Deshalb kann Straffreiheit nicht mehr garantiert werden und ist somit auch kein Anreiz zum Machtverzicht.
- Die Befassung des IStGH hat zudem Auswirkungen auf die Konfliktbeteiligten. Dabei unterscheidet der IStGH nicht nach politischen Interessen und Agenden, sondern urteilt über die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit. Dies kann dazu führen, dass Machthaber, die schwerste Verbrechen begangen haben, sich noch fester an ihre Macht klammern und diese mit Gewalt durchsetzen wollen. Dagegen dürften Personen, die sich derartiger Verbrechen noch nicht schuldig gemacht haben, sich davon stärker distanzieren wollen.
- Zudem scheinen die Ermittlungen des IStGH auch das Bewusstsein in der Region für eine strafrechtliche Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu erhöhen und Prozesse hinsichtlich einer Ratifizierung des Rom-Statuts anzuregen. So fördert die Auseinandersetzung mit dem IStGH etwa in Afrika eine größere Selbstreflexion hinsichtlich der Einhaltung der Afrikanischen Charta.
- Der IStGH ist kein Allheilmittel bei der Konfliktbefriedung, sondern kann dazu nur einen juristischen Beitrag leisten. Zudem ist er auf den politischen Willen der Staaten angewiesen. Wo bzw. wann Völkerstrafrecht angewandt wird, bleibt dabei auch eine Frage von politischen Interessen. Mächtige Staaten sind nach wie vor prinzipiell wenig daran interessiert, eine unabhängige internationale Strafgerichtsbarkeit nachdrücklich zu unterstützen. Deshalb werden schwerste Verbrechen noch immer nicht überall mit gleicher Konsequenz verfolgt.

Summary

Arrest or Negotiate

The International Criminal Court and its impact on the political options regarding Libya

by Kirstin Janssen-Holldiek

Since February 26, 2011 the International Criminal Court has been dealing with the most serious crimes in Libya. In this context, the ICC judges have issued arrest warrants for three people, among them Muammar al-Qaddafi.

The following analysis focuses on the questions under what conditions the ICC can act and what impact the ICC's work has had on the conflict in Libya. The paper comes to the following conclusions:

- The ICC's authorization regarding a situation considerably limits the political room to negotiate, since the ICC reveals itself as an independent subject of international law. Therefore political agreements not only have to respect but also consider judicial orders. A temporary deferral of an investigation or prosecution can only be obtained through a suitable majority within the Security Council. Consequently, assurances of impunity cannot be guaranteed and there are thus no more incentives to resign.
- The ICC impacts the people involved in the conflict. The ICC does not, however, distinguish between political interests and agendas, but rather makes judgments on individual criminal responsibility. As a result, rulers who have committed serious crimes cling even more so to power and violence. At the same time, it can also be a reason for people who have not become perpetrators to dissociate themselves from such crimes.
- Furthermore, the ICC's investigations concerning Libya seem to have sensitized the consciousness in the region with respect to the prosecution of crimes against humanity and to have stimulated ratification processes for the Rome Statute. Thus, the debate on the ICC in Africa for example already fosters greater self-reflection regarding compliance with the African Charter.
- The ICC is not a panacea for conflict solution. It can complement, however, other measures and make a judicial contribution to it. Moreover, the Court depends on the political will of states. Where and when international law can be applied is also a question of political interests. It is notable that powerful states are principally less inclined to unconditionally support an independent international criminal jurisdiction. Accordingly, penalties for the most serious crimes are still not pursued with the same consistency.

Inhalt

Einführung.....	5
Die Befassung des IStGH mit Libyen	5
Zuständigkeiten und Grenzen des IStGH	6
Sicherheitsratsresolution 1970.....	9
Auswirkungen auf den Konflikt.....	11
Einfluss auf die politischen Verhandlungen.....	13
Entwicklungen in der Region	18
Empfehlung.....	20
Anmerkungen.....	21

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Verhaften oder Verhandeln

Der Internationale Strafgerichtshof und seine Auswirkungen auf die politischen Handlungsoptionen am Beispiel Libyen²

von Kirstin Janssen-Holldiek

Einführung

Mit der Befassung des Internationalen Strafgerichtshofs mit Libyen stellt sich die Frage, welche Auswirkungen seine Ermittlungen auf die politischen Verhandlungen und den Konfliktverlauf sowie auf den politischen Regimewechsel haben könnten. Dabei erscheint der IStGH aus Sicht der politischen Verhandlungsführer als zweischneidiges Schwert. Die strafrechtliche Verfolgung schwerster Verbrechen kann als politisches Instrument in der Bewältigung von Konflikten eingesetzt werden. Zugleich vermag die juristische Befassung des IStGH den politischen Handlungsspielraum deutlich einzuschränken, da politische Vereinbarungen bezüglich Immunitäten und Amnestien vor dem IStGH keine Relevanz haben.

Der Gerichtshof ist mit seinen neun Jahren seit Inkrafttreten des Statuts am 1. Juli 2002 noch eine relativ junge internationale Institution. Dennoch haben bereits 119 Staaten sein Statut ratifiziert. Mit der steigenden Anzahl der Vertragsstaaten ist der Anspruch auf Strafverfolgung nach internationalem Standard deutlich erweitert worden. Der Sicherheitsrat hat zudem die Kompetenz, auch noch die übrigen geographischen Flecken abzudecken. Derzeit befasst sich der Gerichtshof mit sieben Situationen.³ Drei Vertragsstaaten, Uganda, die Demokratische Republik Kongo und die Zentralafrikanische Republik haben ihre Situationen an den IStGH überwiesen. Im Fall der Vertragsstaaten Kenia und der Elfenbeinküste ermittelt der Ankläger aus eigener Initiative. Die Situationen in Darfur/Sudan und Libyen wurden durch Resolutionen des Sicherheitsrats an den IStGH verwiesen. Gegenwärtig sind beim IStGH zwölf Verfahren anhängig.

Die Analyse befasst sich mit der Frage, welche politischen Implikationen die strafrechtliche Verfolgung

schwerster Verbrechen durch den Internationalen Strafgerichtshof haben kann. Am Beispiel der Situation »Libyen« werden die aus einer Verweisung des Sicherheitsrats erwachsenen politischen Handlungsoptionen untersucht. Dabei wird auf der Basis des Rom-Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, der Sicherheitsratsresolution 1970 sowie der UN-Charta konkret untersucht, welche Auswirkungen die Strafverfolgung des IStGH auf die Konfliktbeteiligten hat und inwieweit diese potenziell der Befriedung eines Konflikts zu Gute kommen können. Im Besonderen werden die Auswirkungen von Haftbefehlen gegenüber führenden Machthabern berücksichtigt. Dies mag gerade im Hinblick auf Friedensverhandlungen unterschiedlich betrachtet werden. In Reaktion auf die vom Ankläger beantragten Haftbefehle äußerte sich der deutsche Außenminister Guido Westerwelle folgendermaßen: »Die rechtliche Aufarbeitung der Verbrechen und die Bestrafung der Täter sind nicht nur wichtige Beiträge zu einer politischen Lösung des Konflikts. Sie sind auch eine unerlässliche Voraussetzung für Aussöhnung und inneren Frieden in Libyen.«⁴ Die Untersuchung wird zeigen, ob diese Haltung konstant verfolgt wird und ob sie auch von den anderen Staaten geteilt wird.

Die Befassung des IStGH mit Libyen

Am 26. Februar 2011 verwies der Sicherheitsrat in der einstimmig verabschiedeten Resolution 1970 die Situation in Libyen seit dem 15. Februar 2011 an den Internationalen Strafgerichtshof.⁵ Unter Berufung auf Kapitel VII stellte der Sicherheitsrat fest, dass die »ausgedehnten und systematischen Angriffe gegen die Zivilbevölkerung, die in der Libysch-Arabischen Dschamahirija gegenwärtig

begangen werden, möglicherweise Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen«, und betonte, »dass die Verantwortlichen für die Angriffe auf Zivilpersonen [...] zur Rechenschaft gezogen werden müssen«. Der Ankläger wird dabei gebeten, »innerhalb von zwei Monaten nach Verabschiedung der Resolution und alle sechs Monate danach« über seine ergriffenen Maßnahmen zu berichten.⁶ Damit hat der Sicherheitsrat zum zweiten Mal – nach der Unterbreitung der Situation in Darfur im März 2005 – von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit Hilfe des IStGH juristische Maßnahmen zur Befriedung eines Konflikts einzuleiten.

Nach Prüfung der Resolution hinsichtlich der Gerichtsbarkeit des IStGH nahm dessen Ankläger, Luis Moreno-Ocampo, am 3. März 2011 offiziell die Ermittlungen auf. In seinem Bericht vor dem Sicherheitsrat am 4. Mai 2011 informierte der Ankläger diesen über den Stand seiner Ermittlungen.⁷ Demnach hat die Anklagebehörde eine herausragende Unterstützung von Staaten und Nichtregierungsorganisationen erhalten. Obwohl die Anklagebehörde zum Schutz der Zeugen nicht in Libyen selbst ermittelte, konnten in über 15 Einsätzen in zehn Staaten Beweise anhand von Befragungen, Dokumenten, einschließlich Bild- und Videomaterial zusammengetragen werden. Hierbei tauschte sich der Ankläger auch mit der vom UN-Menschenrechtsrat eingesetzten Untersuchungskommission aus, die den Auftrag hat, Verletzungen des humanitären Völkerrechts in Libyen festzuhalten.⁸ Entsprechend der gesammelten Beweise sollen im Zuge der Ereignisse in Tunesien und Ägypten von libyschen Sicherheitskräften Vorbereitungen hinsichtlich möglicher Demonstrationen getroffen worden sein. Mit Beginn der Demonstrationen, die sich anfänglich gegen die Verhaftung zweier Menschenrechtsverteidiger richteten, sollen Sicherheitskräfte scharf in die Menge unbewaffneter Zivilisten geschossen haben. Allein im Februar 2011 sind demzufolge vermutlich 500 bis 700 Menschen getötet worden. Außerdem sollen Menschen, die gegenüber dem Regime als illoyal gelten, mit systematischer Verhaftung, Folter und Tötung verfolgt worden sein. Zudem weist der Ankläger darauf hin, dass weitere mutmaßliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen von verschiedenen Parteien verübt worden sein können. Hierzu

wurde berichtet, dass Menschen aus Subsahara-Afrika, die vermutlich fälschlicherweise als Söldner ausgemacht wurden, durch aufgebrachte Mobs gefangen genommen, misshandelt und getötet worden sind. Bei der Gefangennahme dieser Personen sollen auch die neuen Autoritäten in Bengasi beteiligt gewesen sein.

Als einen der ersten Schritte beantragte der Ankläger am 16. Mai 2011 Haftbefehle gegen Muammer el-Khadafi, Saif Al-Islam und Abdullah Al-Senussi.⁹ Dem Revolutionsführer Libyens, seinem Sohn sowie dem Geheimdienstchef werden zwei Anklagepunkte innerhalb der Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen: »vorsätzliche Tötung«¹⁰ sowie »Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe oder Gemeinschaft aus politischen, rassistischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen, Gründen des Geschlechts.«¹¹ Am 27. Juni 2011 befand die mit der Situation in Libyen betraute Vorverfahrenskammer I des Gerichts, dass die vorgelegten Dokumente einen »begründeten Verdacht« darlegten, dass Muammer el-Khadafi, Saif Al-Islam und Abdullah Al-Senussi die ihnen vom Ankläger vorgeworfenen Verbrechen begangen haben, und erließ Haftbefehle gegen sie.¹²

Die vom Ankläger vorgebrachten Beschuldigungen konnten jedoch noch nicht in einem Verfahren geprüft werden, da bislang keine der gesuchten Personen dem Gerichtshof vorgeführt wurde. Zudem ist wesentlich darauf hinzuweisen, dass die Ermittlungen andauern und weitere Verbrechen, die seit dem 15. Februar 2011 verübt wurden untersucht werden. Dies impliziert, dass weiterhin offene – aber auch verdeckte – Haftbefehle ausgestellt werden können.

Zuständigkeiten und Grenzen des IStGH

Der Internationale Strafgerichtshof ist das Ergebnis politischer Verhandlungen der UN-Mitgliedstaaten in Rom im Jahre 1998. Eine automatische, universelle Jurisdiktion eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs wurde von der Mehrheit

der damals anwesenden Staaten nicht gewünscht. Entsprechend binden sich in erster Linie nur die Staaten, die das Rom-Statut ratifiziert haben, wobei überdies Normen aus dem humanitären Völkerrecht (Genozid-Konvention, Genfer Konventionen) und aus dem Völkergewohnheitsrecht im Statut erfasst wurden. Darüber hinaus wurde den aus der UN-Charta abgeleiteten Kompetenzen des Sicherheitsrats Rechnung getragen. Da der IStGH, abweichend von den durch den Sicherheitsrat errichteten Ad-hoc-Tribunalen, auf einem völkerrechtlichen Vertrag basiert, ist der IStGH eine selbstständige Völkerrechtsperson, die sich zwar zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen bekennt¹³ und auch mit dem System der Vereinten Nationen interagiert,¹⁴ jedoch nicht Teil des selbigen ist.

Der IStGH befasst sich mit der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit; die Verantwortung der Staaten nach dem Völkerrecht ist davon nicht berührt.¹⁵ Seit Inkrafttreten seines Statuts am 1. Juli 2002¹⁶ hat der IStGH Gerichtsbarkeit über »die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren«. ¹⁷ Konkret sind dies die im Rom-Statut aufgeführten Straftatbestände betreffend Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.¹⁸ Darüber hinaus ist der IStGH potenziell auch für das Verbrechen der Aggression zuständig; ein hierfür auf der Überprüfungskonferenz in Kampala im Juni 2010 erarbeiteter Entschluss bedarf jedoch zunächst einer entsprechenden Abstimmung der Vertragsstaaten.¹⁹ Gemäß des im Statut festgelegten Grundsatzes der Komplementarität ist ein Verfahren am IStGH nur dann zulässig, wenn der betreffende Staat »nicht willens oder nicht in der Lage ist«, selbst die Straftatbestände zu verfolgen.²⁰ Vorrang hat somit nach wie vor die innerstaatliche Strafgerichtsbarkeit. Dabei ist der IStGH in erster Linie nur befugt, sich mit Situationen zu befassen, bei denen zumindest der Staat, in dessen Hoheitsgebiet das Verbrechen stattgefunden haben soll oder der Staat, dessen Staatsangehörigkeit die beschuldigte Person besitzt, Vertragspartei des IStGH ist.²¹ In diesem Rahmen können sowohl die Vertragsstaaten ihre Situationen an den IStGH verweisen²² wie auch der Ankläger aus eigener Initiative tätig werden.²³ Darüber hinaus kann der Sicher-

heitsrat, abgeleitet aus seiner Verantwortung gemäß der UN-Charta im Rahmen einer Kapitel VII-Resolution Situationen aller UN-Mitgliedstaaten an den IStGH verweisen,²⁴ aber auch Ermittlungen und Verfahren in einer konkreten Situation für ein Jahr aufschieben.²⁵ Ferner ist jedem Staat die Möglichkeit gegeben, durch Abgabe einer gesonderten Erklärung auf Anerkennung der Gerichtsbarkeit eine Situation im eigenen Land an den IStGH zu unterbreiten.²⁶ Abhängig vom Überweisungsmechanismus hat daher der IStGH eine begrenzte und/oder globale Reichweite.

Als unabhängige Gerichtsbarkeit ist der IStGH ausschließlich an sein Statut sowie den zusätzlich vereinbarten »Verbrechenselementen« und seiner Verfahrens- und Beweisordnung gebunden.²⁷ Darin ist er nicht nur den international anerkannten Menschenrechten verpflichtet, sondern wendet auch international gültige rechtsstaatliche Grundsätze, wie z. B. die Gleichheit vor dem Gesetz, die Unschuldsvermutung, das Verbot der Doppelbestrafung und das Rückwirkungsverbot an. Der IStGH hat daher nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zu prüfen, ob der Gerichtshof betreffend der Situation Zuständigkeit hat.²⁸ Wie beim Internationalen Gerichtshof, zuständig für Streitigkeiten zwischen den Staaten, soll daher das sogenannte Kompetenz-Kompetenz-Prinzip die Unabhängigkeit des Gerichtshofs gewährleisten; d. h., der IStGH entscheidet selbst, ob er Gerichtsbarkeit in einer Sache hat²⁹ und ob ein Staat willens oder in der Lage ist, seine Gerichtsbarkeit auszuüben. Dies impliziert auch, dass eine Verweisung des Sicherheitsrats nicht automatisch in einer Befassung des Gerichtshofs mündet. Des Weiteren ist im Rom-Statut, wie bei jeder Gerichtsbarkeit, die Unabhängigkeit der Richter garantiert.³⁰ Auch die Anklagebehörde »handelt unabhängig als selbstständiges Organ«, wobei hier sogar ausdrücklich festgelegt ist, dass ein Mitglied »Weisungen von einer Stelle außerhalb des Gerichtshofs weder einholen noch befolgen« darf.³¹

Dabei sollen die im Rom-Statut eingebauten Überprüfungsmechanismen die Unparteilichkeit des Gerichtshofs gewährleisten. Möchte der Ankläger aus eigener Initiative tätig werden, benötigt er die Zustimmung der Vorverfahrenskammer.³² Die

Prüfung des Anklägers hinsichtlich Gerichtsbarkeit und Zulässigkeit können von dem Angeklagten oder der Person, gegen die ein Haftbefehl oder eine Ladung ergangen ist, sowie vom betreffenden Staat angefochten werden.³³ Gegen die richterliche Entscheidung kann wiederum bei der Berufungskammer Beschwerde eingelegt werden.³⁴ Zudem können Richter aufgrund »berechtigter Zweifel« an ihrer Unparteilichkeit vom Verfahren durch einen Mehrheitsbeschluss der anderen Richter ausgeschlossen werden bzw. bei nachweislich »schweren Verfehlungen« mit zusätzlichem Beschluss der Vertragsstaatenversammlung ihres Amtes enthoben werden.³⁵ Ähnliches gilt für den Ankläger, der durch Mehrheitsbeschluss der Berufungskammer vom Verfahren ausgeschlossen und durch absolute Mehrheit der Vertragsstaatenversammlung seines Amtes enthoben werden kann.³⁶

Obschon der IStGH in seiner Arbeitsweise unabhängig ist, hängt der Erfolg seiner Arbeit vom politischen Willen der Staaten ab. Als international tätige juristische Institution kann der IStGH nicht wie bei der nationalen Strafverfolgung auf einen Vollzugsapparat zurückgreifen. Bei seinen Ermittlungen, bei der Vollstreckung eines Haftbefehls, der Erfassung von Beweisen, der Suche nach Zeugen, beim Zeugen- und Opferschutz, beim Strafvollzug und nicht zuletzt bei seiner Finanzierung ist er auf staatliche Unterstützung angewiesen. Dabei stellt die Verhaftung bzw. Auslieferung der verdächtigten Personen, ohne dessen Erscheinen vor Gericht es kein Verfahren gibt, zumeist die größte Herausforderung dar. Da der IStGH mit Konfliktsituationen befasst ist, in denen entweder die staatlichen Autoritäten keine Kontrolle haben oder die Verbrechen von den staatlichen Autoritäten selbst verübt oder zumindest toleriert werden, ist schwerlich mit der Unterstützung der betreffenden Staaten zu rechnen. Dies gilt im Besonderen für Situationen in Ländern mit anhaltenden Konflikten, die vom Sicherheitsrat unterbreitet wurden. Bei dem Ausmaß und der Schwere der Menschenrechtsverbrechen, mit denen sich der IStGH befasst, ist eine zugrunde liegende politische Komponente einschließlich der jeweiligen Interessenkonflikte praktisch impliziert.

Um seine gerichtlichen Verfügungen umsetzen zu können, baut der IStGH auf seine Vertragsstaaten,

die sich mit Ratifizierung des Statuts zur »uneingeschränkten Zusammenarbeit« mit dem Gerichtshof verpflichtet haben.³⁷ Auf Ersuchen des Gerichtshofs haben die Vertragsstaaten Rechtshilfemaßnahmen durchzuführen. Sie können dem IStGH dabei wichtige Informationen liefern und neben der Verhaftung der gesuchten Personen dazu beitragen, dass zumindest deren Bewegungsradius begrenzt wird. Allerdings hat sich in der Praxis gezeigt, dass nicht jeder Vertragsstaat seiner Auslieferungspflicht nachkommt. Staaten, wie der Tschad, Kenia, Dschibuti und Malawi haben den vom IStGH gesuchten sudanesischen Präsidenten Hassan Omar al-Bashir empfangen, jedoch nicht verhaftet. Zwar wird versucht, durch den Präsidenten des IStGH,³⁸ andere Staaten sowie NGOs auf den jeweiligen Staat insbesondere im Vorfeld Druck auszuüben – und manchmal auch mit Erfolg (Kenia sagte den angesagten zweiten Besuch ab) –, aber letztlich haben diese Erfahrungen dazu geführt, dass nun innerhalb der Vertragsstaatenversammlung an einem Mechanismus gearbeitet wird, der eine bessere Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen verspricht. Zudem sind selbst in Situationen, die von den Vertragsstaaten verwiesen wurden, die jeweiligen Regierungen oftmals nicht an Ermittlungen in den eigenen Reihen interessiert, schränken zum Teil den Zugang zu derartigen Informationen ein oder erfüllen, wie im Fall Bosco Ntaganda,³⁹ nicht ihre Auslieferungspflicht. Vielfach, wie auch beim Internationalen Tribunal für das ehemalige Jugoslawien beobachtet werden konnte,⁴⁰ erfolgt eine Auslieferung der Angeklagten daher erst, wenn diese ihre Macht oder ihren Protegé verloren haben. Das Jugoslawien-Tribunal zeigt aber auch, dass schließlich jeder der auf der Fahndungsliste aufgeführten Flüchtigen nach Den Haag gebracht worden ist. Auch die gegenwärtige Bilanz des IStGH erfordert von den Opfern viel Geduld: während sich derzeit fünf Angeklagte vor dem IStGH verantworten müssen, steht die Vollstreckung der Haftbefehle von weiteren zehn Personen noch aus.⁴¹

Angesichts der zahlreichen Herausforderungen ist es die Strategie des Anklägers,⁴² sich auf Personen mit der größten Verantwortung bei der Verübung der Verbrechen zu konzentrieren. Dabei werden – anders als im Verfahren des Internationalen Tribunals für das ehemalige Jugoslawien gegen Slobodan

Milošević – eine begrenzte Anzahl der Ereignisse ausgewählt, die dennoch für das Ausmaß der Verbrechen beispielhaft sind. Dies soll die Anzahl der Personen, die durch die Interaktion mit der Behörde in Gefahr gebracht werden, einschränken und schnelle Verfahren begünstigen.

Eine umfangreiche Ahndung von Verbrechen oder gar eine Aufarbeitung des Konfliktes kann jedoch seitens des IStGH nicht geleistet werden. Der IStGH kann allerdings durch die Untersuchung und Verurteilung schwerster Menschenrechtsverbrechen exemplarisch Standards setzen und dadurch eine Signalwirkung gegenüber der noch vorherrschenden Straflosigkeit aufweisen.

Sicherheitsratsresolution 1970

Mit Resolution 1970 hat der Sicherheitsrat den IStGH hinsichtlich der Situation in Libyen mit einem Mandat versehen und damit einen Beitrag zur Verfolgung der dort begangenen schwersten Verbrechen geleistet. In bemerkenswert schneller Zeit von gerade einmal elf Tagen nach Ausbruch der Gewalt wurde diese Resolution von allen Sicherheitsratsmitgliedern einstimmig beschlossen. Auf den ersten Blick ist erstaunlich, dass dieses Mal auch alle Nichtvertragsstaaten im Sicherheitsrat, sowohl die drei ständigen Sicherheitsratsmitglieder USA, China und Russland als auch Indien und Libanon für die Resolution gestimmt haben. Im Vergleich hierzu wurde die Verweisung der Situation Darfur an den IStGH im März 2005 mehrere Jahre nach Beginn der Verbrechen und bei mehreren Enthaltungen beschlossen.

Ein genauerer Blick auf die Sicherheitsrats-Resolution 1970⁴³ zeigt indes, dass die Einstimmigkeit des Beschlusses weniger Ausdruck der Entschlossenheit der Sicherheitsratsmitglieder als vielmehr Produkt der Integration unterschiedlicher Haltungen und Interessen gegenüber dem IStGH ist. Unter Berufung auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen stellt der Sicherheitsrat fest, dass die Verantwortlichen für die Angriffe auf Zivilpersonen zur Rechenschaft gezogen werden müssen, und verweist die Situation in Libyen an den IStGH. Gleichzeitig fordert er von seinen Mitgliedstaaten

nur bedingt Unterstützung für die richterliche Institution. Ausschließlich Libyen ist rechtsverbindlich verpflichtet, uneingeschränkt mit dem IStGH zusammenzuarbeiten. Alle anderen UN-Mitgliedstaaten sind hingegen nur »aufgefordert«, mit dem IStGH vollständig zu kooperieren; während sie betreffend der anderen, in der Resolution aufgeführten Maßnahmen, wie dem Waffenembargo gegenüber Libyen sowie dem Reiseverbot und dem Einfrieren von Vermögen bestimmter Personen, wiederum zur rechtsverbindlichen Umsetzung verpflichtet sind. Zudem wurde entschieden, dass Bürger von Staaten, die nicht Vertragspartei des IStGH sind – ausgenommen libysche Staatsangehörige –, ausschließlich der Gerichtsbarkeit ihres eigenen Staates unterliegen. Damit wird eine Gruppe von Personen von der Gerichtsbarkeit des IStGH ausgenommen, was dem im Rom-Statut verankerten Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz und dem Prinzip, dass es für diese Verbrechen keine Immunität gibt, entgegenläuft.⁴⁴ Gleichzeitig erinnert der Sicherheitsrat an seine im Rom-Statut aufgeführte Kompetenz, Ermittlungen bzw. Strafverfolgung für ein Jahr aufschieben zu können. Am Rande sei bemerkt, dass die Kosten, die durch die Verweisung entstehen, nicht von den Vereinten Nationen, sondern den Vertragsstaaten des IStGH zu tragen sind.

Damit verzichtete der Sicherheitsrat auf eine für alle UN-Mitgliedstaaten rechtsverbindliche Auslieferungspflicht in Bezug auf die vom Gerichtshof gesuchten Personen. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, da nicht davon auszugehen ist, dass der einzige zur Kooperation verpflichtete Staat, das zu diesem Zeitpunkt herrschende libysche Regime, seiner Verpflichtung nachkommen werden würde. Im direkten Vergleich zur Sicherheitsratsresolution 827 (1993) bezüglich der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien wurden alle Staaten verpflichtet, mit dem Tribunal zusammenzuarbeiten und die hierfür notwendigen Implementierungsmaßnahmen in das nationale Recht vorzunehmen.⁴⁵

Damit sendet Resolution 1970 eine Reihe unterschiedlicher Signale. Der Sicherheitsrat demonstriert zwar einerseits seine Absicht, die Verbrechen zu ahnden; andererseits behält er sich jegliche Optionen nach dem Prinzip »Zuckerbrot und Peitsche«

offen, wie die erwähnte Möglichkeit zum Aufschub der Strafverfolgung. Darüber hinaus wirft die unterschiedliche Behandlung der Personengruppen Fragen hinsichtlich einer glaubhaften Entschlossenheit des Sicherheitsrats auf, Verbrechen ungeachtet dessen, wer bzw. wo sie begangen wurden, zu ahnden – ein Umstand, der dem IStGH in seiner Arbeit, aber auch in seiner Aussagekraft hinderlich sein kann. Dieser Mangel an Entschlossenheit veranschaulicht sich auch in dem Mysterium, wie Personen, gegen die ein Reiseverbot verhängt wurde, nach Den Haag ausgeliefert werden können. Schließlich ist in Resolution 1970 für alle UN-Mitgliedstaaten, mit Ausnahme Libyens, das Reiseverbot im Gegensatz zur Kooperation mit dem IStGH rechtlich verpflichtend. Kurzum: der IStGH hat den Job, die volle Unterstützung für eine erfolgreiche Arbeit ist ihm aber im Fall Libyen nicht zugesagt.

Derlei Restriktionen sind größtenteils dem Umstand geschuldet, dass drei der ständigen Sicherheitsratsmitglieder, die USA, China und Russland, sich nicht bezüglich des im IStGH verankerten Systems der Selbstverpflichtung und Selbstbeschränkung bindend festlegen wollen. Dadurch verbleibt mehr Handlungsspielraum bei der Verfolgung nationaler Interessen, wie etwa der Empfang von Präsident al-Bashir in Peking verdeutlichte. Zudem zeigt sich hier das kollektive Interesse insbesondere der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder, sich entsprechend ihrer Kompetenzen aus der UN-Charta jegliche politische Handlungsoptionen zu wahren, was auch den »Einsatz« von Staaten, die nicht Vertragsstaat des Rom-Statuts sind, im Rahmen einer Exillösung einschließt.

Wie bei jeder anderen Resolution offenbart sich die Entschlossenheit des Sicherheitsrats erst in der Durchsetzung seiner Entscheidung. Hier stellt sich die Frage, ob der Sicherheitsrat gewillt ist, die in der Resolution einzig verbindlich angeordnete Maßnahme betreffend des IStGH, nämlich die Kooperationspflicht der libyschen Autoritäten, durchzusetzen, und inwieweit er sich mit der Angelegenheit weiter befassen wird. Hierbei kann die gerne verwendete Formulierung »beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befasst zu bleiben« nicht nur als ein gegenüber der Generalversammlung vorbehaltenes Recht nach Art. 12 der UN-Charta verstanden

werden, sondern auch als Absichtserklärung, sich weiterhin mit der Situation befassen zu wollen. Letztendlich wird der Sicherheitsrat auch daran gemessen werden, inwieweit er seine ihm von den UN-Mitgliedern übertragene Hauptverantwortung auch wahrnimmt. Schließlich sind die historisch unvergleichlichen Kompetenzen des Sicherheitsrats in der Erwartung eines schnellen und wirksamen Handelns begründet.⁴⁶ Unter diesem Blickwinkel wird interessant zu beobachten sein, ob beispielsweise der Sicherheitsrat die vom IStGH erbetenen Informationen bei seiner weiteren Befassung auch berücksichtigen wird.⁴⁷

Nimmt man die Erfahrungen aus der Sudan-Resolution 1593 (2005), ist nicht damit zu rechnen, dass weitere Schritte seitens des Sicherheitsrats unternommen werden. So hat der IStGH den Sicherheitsrat formell am 25. Mai 2010 davon unterrichtet, dass die sudanesishe Regierung ihrer Verpflichtung zur Kooperation nach Resolution 1593 nicht nachkommt.⁴⁸ Zudem hat der Ankläger in seinen halbjährigen Berichten die Sicherheitsratsmitglieder informiert, dass nach seinen Ermittlungen die Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Völkermord in Darfur »unvermindert fort dauern« und bloß die Verbreitung der Informationen blockiert wird.⁴⁹ Diese Mitteilungen des IStGH – allerdings auch nicht die Ersuchen eines Aufschubs der Strafverfolgung seitens der Afrikanischen Union – haben bislang nicht zu einem weiteren Handeln des Sicherheitsrats geführt. Zumindest im Fall Darfur scheint aus Sicht des Sicherheitsrats mit der Mandatierung des IStGH genug getan worden zu sein.

Aus dieser Erfahrung heraus ist es daher nicht erstaunlich, in welcher Vielstimmigkeit insbesondere vom IStGH wie auch den NGOs an die weitere Befassung des Sicherheitsrats im Fall Libyen appelliert wird.⁵⁰ Es wird sich zeigen, inwieweit die Äußerung des Vertreters Deutschlands bei den Vereinten Nationen, Botschafter Peter Wittig, sich bewahrheitet: »Dies ist eine deutliche Warnung für all jene, die systematische Angriffe gegen ihre zivile Bevölkerung durchführen, dass sie zur Rechenschaft gezogen werden. Es sollte jedermann klar sein, dass der Rat die Situation in Libyen weiterhin sehr genau verfolgen wird.«⁵¹

Fest steht: ohne Resolution des Sicherheitsrats würde sich der Internationale Strafgerichtshof nicht mit der Situation Libyen befassen. Resolution 1970 kann daher als Versuch gewertet werden, durch Strafverfolgung die Gewalt in Libyen einzudämmen, ohne bestimmten Sicherheitsratsmitgliedern größere Verpflichtungen abzuverlangen. Dabei lässt man sich alle politischen Optionen offen, einschließlich Absprachen, die dem Gedanken der individuellen Strafverfolgung entgegenstehen. In Anbetracht des Charakters des Sicherheitsrats als politisches Gremium, dessen Resolutionen letztendlich Ergebnis ausgehandelter politischer Interessen sind, ist eine uneingeschränkte Unterstützung einer juristischen Institution wohl nicht zu erwarten. Resolution 1970 ermöglicht es zumindest den Staaten, die mit dem IStGH zusammenarbeiten möchten, sich hierbei auf die Resolution zu berufen. Die Tatsache, dass der IStGH sich mit dieser Situation befasst, erlaubt dem IStGH wiederum, auf die eingegangenen Verpflichtungen seiner Vertragsstaaten zu bauen bzw. diese einzufordern. Gerade auch im Hinblick darauf, dass Libyen in den nächsten Jahren noch konfliktreiche Auseinandersetzungen bevorstehen könnten, ist die Mandatierung des IStGH trotz des geringen Einforderns verpflichtender politischer Maßnahmen zu begrüßen.

Die besonderen Implikationen einer solchen Beauftragung des IStGH gehen jedoch über die konkreten inhaltlichen Ausführungen des Resolutionstexts hinaus. Mit Resolution 1970 befasst sich nun nicht mehr ausschließlich der Sicherheitsrat mit der Situation Libyen, sondern auch der IStGH. Dabei werden beide Institutionen ihre Aufgaben, basierend auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, der UN-Satzung und des Rom-Statuts, wahrnehmen; sie haben in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen die uneingeschränkte Entscheidungsmacht. Genauer: der IStGH hat in seinem juristischen Bereich die Kraft des Urteils, der Sicherheitsrat dagegen das ultimative Instrument, dieses zu verhindern. Eine einmal erfolgte Mandatierung, unerheblich durch welchen Überweisungsmechanismus diese entstanden ist, kann dem IStGH jedoch politisch nicht mehr entzogen werden. Als internationale Institution ist der IStGH ohnehin dem Sicherheitsrat nicht weisungsgebunden. Der Sicherheitsrat kann jedoch entsprechend seiner Kompe-

tenzen aus der UN-Charta die UN-Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Handeln oder Nichthandeln etwa in der Zusammenarbeit des IStGH verpflichten und damit indirekt auf die Handlungsfähigkeit des IStGH Einfluss nehmen. Dabei braucht sich der Sicherheitsrat selbstverständlich nicht am Rom-Statut zu orientieren. Rechtlich betrachtet kann er allen UN-Mitgliedstaaten rechtsverbindlich untersagen, mit dem IStGH generell für einen unbestimmten Zeitraum oder auch für ein spezielles Verfahren zu kooperieren. Ob eine derartige Entscheidung politisch realisierbar wäre, sei dahingestellt. Bislang beriefen sich alle Resolutionen, die den IStGH betrafen, auch auf die Bestimmungen aus dem Rom-Statut.

Entscheidet sich der Sicherheitsrat daher für eine Verweisung an den IStGH, muss er auch mit den Bestimmungen im Rom-Statut einschließlich der ihm dort eingeräumten Rechte »leben«. Dem Sicherheitsrat ist es weiterhin unbenommen, nach Kapitel VII die Errichtung gesonderter Tribunale mit speziell ausgearbeiteten Statuten zu beschließen, allerdings dürfte zumindest für Verbrechen, die in die Zuständigkeit des IStGH fallen, die hierfür notwendige Mehrheit im Sicherheitsrat schwer zu bekommen sein.

Die Mandatierung des IStGH ist daher keine einseitige Auftragsvergabe. Im Gegenteil: kann der IStGH sein Mandat aufgrund mangelnder staatlicher Unterstützung nicht ausüben, wird er sich wieder an seinen Auftraggeber wenden müssen. Anders als bei allen anderen Sicherheitsratsresolutionen wird hier die weitere Befassung des Sicherheitsrats zu dieser Thematik von juristischer Seite genau beobachtet und vom IStGH aus zutiefst eigenem Interesse vermutlich auch bewertet werden. Das ist das Novum.

Auswirkungen auf den Konflikt

Die Befassung des IStGH mit der Situation in Libyen kann Auswirkungen sowohl auf den Konflikt wie auch auf die politischen Verhandlungen zur Befriedung des Konflikts haben. Eine Verhaftung von mutmaßlichen Tätern schwerster Verbrechen hindert diese faktisch an der Ausübung

weiterer Verbrechen. Zudem vermag allein die Tatsache, dass der IStGH strafverfolgend tätig ist – insbesondere für die am Konflikt beteiligten Personen, die noch keine derartigen Verbrechen begangen haben – eine abschreckende Wirkung entfalten. Da nicht mehr damit gerechnet werden kann, bei schwersten Verbrechen ungestraft davon zu kommen, könnte die Untersuchung der individuellen Verantwortlichkeit demnach helfen, die Gewalt einzudämmen.

Im Folgenden werden einige Überlegungen zu den möglichen Auswirkungen der strafrechtlichen Verfolgung für die Konfliktbeteiligten dargelegt.

Zunächst bedeutet die Mandatierung des IStGH für die libyschen Staatsangehörigen, die an den im Rom-Statut aufgeführten Verbrechen teilgenommen haben, dass sie für diese zur Verantwortung gezogen werden können. Da die Ermittlungen andauern, ist hierbei auch unerheblich, ob bereits ein offener oder verdeckter Haftbefehl ergangen ist. Die Haftbefehle gegen Muammer el-Khadafi, Saif Al-Islam und Abdullah Al-Senussi implizieren, dass den betreffenden Personen in vielen Ländern – ob Vertragsstaat oder nicht – die Auslieferung an den IStGH droht. Derart »risikoreiche« Auslandsreisen sowie der damit einhergehende eingeschränkte Zugang zu Gipfeltreffen können eine außenpolitische und möglicherweise daraus resultierend auch eine innenpolitische Schwächung beinhalten. (Dies hängt von den jeweiligen sicherheitspolitischen Umständen ab und schließt nicht aus, dass mit der »Bedrohung von außen« auch eine innenpolitische Stärkung einhergehen kann.) So haben sich bspw. nach dem Aufruf des damaligen libyschen Vertreters bei den Vereinten Nationen eine Vielzahl ehemaliger Anhänger und hochrangiger Diplomaten vom Khadafi-Regime losgesagt.⁵² Deren Interesse, weder mit dem politischen Schicksal el-Khadafis noch mit den begangenen Verbrechen in Zusammenhang gebracht werden zu wollen, scheint das Regime geschwächt zu haben. Ebenso kann die internationale Strafverfolgung die Hauptverantwortlichen begangener Verbrechen stärker zusammenschweißen. Aus deren Sicht ist ein Machtverzicht keine attraktive Option, da auch das nachfolgende Regime durch Resolution 1970 zur Auslieferung der vom IStGH gesuchten

Personen verpflichtet ist. Personen, gegen die ein Haftbefehl ergangen ist, haben zwar juristisch die Möglichkeit der Anfechtung,⁵³ bei tatsächlich begangenen Verbrechen dürfte ein solcher Schritt allerdings nur ein Zeitaufschub sein. Auch die Wahl eines Exils in einem Staat, der nicht dem IStGH angehört – derzeit sind es 22 Staaten in Afrika – bietet keine Garantie vor einer Auslieferung nach Den Haag. Die dortige Führung könnte sich oder ihre Haltung ändern und sich zu einem späteren Zeitpunkt für eine nationale oder internationale Strafverfolgung entschließen; beispielsweise in Form einer freiwilligen Zusammenarbeit mit dem IStGH oder sogar einer Ratifizierung des Rom-Statuts. Zudem können derartige Verbrechen auch im Rahmen des Weltrechtsprinzips durch nationale Gerichtsbarkeiten verfolgt werden und in diesem Zusammenhang verdeckte Haftbefehle ergehen. So ermittelt beispielsweise in Deutschland die Bundesanwaltschaft hinsichtlich der Verbrechen in Libyen, wobei sie aufgrund der Befassung des IStGH für diesen nur Beweise sichert.⁵⁴ Angesichts der Tatsache, dass die den betreffenden Personen vorgeworfenen Verbrechen nicht verjähren,⁵⁵ ist man nicht davor gefeit – wie die Beispiele Slobodan Milošević, Charles Taylor oder Kaing Guek Eav (»Genosse Duch«) zeigen –, auch Jahre später von einer Strafgerichtsbarkeit zur Verantwortung gezogen zu werden. Es ist daher festzuhalten, dass die Strafverfolgung des IStGH für die Betroffenen – ungeachtet der eigenen Zielsetzung, wie etwa die propagierte Absicht el-Khadafis, »bis zum letzten Blutstropfen« zu kämpfen – ein zusätzlicher Grund für ein Festhalten an Macht und Gewalt darstellt.

Für Konfliktbeteiligte, die sich bislang nicht eines Verbrechens nach dem Rom-Statut schuldig gemacht haben, mag die Befassung des IStGH eine größere Zurückhaltung – möglicherweise auch beim Einsatz militärischer Mittel – bedeuten. Wie der Ankläger des IStGH verdeutlichte, aber ohnehin bei einem anhaltenden Konflikt selbsterklärend ist, wird in alle Richtungen weiter ermittelt. Jede libysche Staatsführung wird auf außenpolitische Anerkennung bedacht sein und ihren Verpflichtungen aus Resolution 1970 nachkommen müssen. Es gibt daher ein klares persönliches Interesse, nicht mit schwersten Verbrechen in Verbindung gebracht zu werden und die eigenen Reihen diesbe-

zügig sauber zu halten; und dies nicht nur in den gegenwärtigen militärischen Auseinandersetzungen, sondern auch in den zukünftigen. Zumindest das Bewusstsein hierfür ist innerhalb des Interimnationalrats, der bereits am 19. März 2011⁵⁶ die Vorbereitung einer Akte für ein Verfahren beim IStGH betreffend el-Khadafis beschlossen hat, vorhanden. Ob das Bewusstsein um den IStGH auch bei der Durchsetzung von machtpolitischen Interessen den Ton angibt, werden die weiteren Entwicklungen zeigen.

Darüber hinaus kann die Resolution auch Implikationen für die am Militäreinsatz beteiligten Vertragsstaaten des IStGH haben. Mit Beginn der militärischen Intervention in Libyen am 19. März 2011 ermittelt der IStGH zum ersten Mal in einer Situation, die auch einen international bewaffneten Konflikt beinhaltet. Die Definition zu Kriegsverbrechen setzt dabei voraus, dass diese mit Vorsatz begangen worden sein müssen.⁵⁷ Zudem würde der IStGH erst tätig werden, wenn der Staat des mutmaßlichen Täters selbst keine Strafverfolgung durchführt. Dennoch ist denkbar, dass die Befassung des IStGH mit Libyen eine größere Aufmerksamkeit auf die Auswahl und den Einsatz der militärischen Mittel lenkt.

Einfluss auf die politischen Verhandlungen

Die Befassung des IStGH mit der Situation in Libyen hat zudem Auswirkungen auf die Auswahl politischer Optionen. Um einen Konflikt zu befrieden, wird es – alternativ oder ergänzend zu einem militärischen Einsatz – als politische Lösung verstanden, den Machthaber durch verschiedene Anreize zur Abgabe seiner Macht zu bewegen. Entscheidender Bestandteil solcher Verhandlungen ist die Zusicherung von Straffreiheit. Für den IStGH haben solche Absprachen jedoch keine Relevanz. Der Gerichtshof ist verpflichtet, seinem Grundsatz »keine Immunität«⁵⁸ zu folgen. Wie die Sprecherin der Anklagebehörde der öffentlichen Debatte zur Exilsuche entgegnete, haben jegliche Verhandlungen und Absprachen die Sicherheitsratsresolution 1970 und die Entscheidung der Richter

zu respektieren.⁵⁹ Theoretisch betrachtet gibt es dennoch einen politischen Handlungsspielraum für eine Exillösung. Nach dem Rom-Statut⁶⁰ sind nur die IStGH-Vertragsstaaten und nach der Resolution 1970 nur Libyen zur Zusammenarbeit mit dem IStGH rechtlich bindend verpflichtet. Wie aber bereits bei der Perspektive der mutmaßlichen Täter schwerster Verbrechen aufgeführt, gibt es faktisch keine Garantie, da auch ein Staat, der nicht Vertragsstaat des IStGH ist, beispielsweise zu jedem Zeitpunkt mit dem IStGH »freiwillig« sowie im Rahmen einer späteren Ratifizierung kooperieren oder derartige Verbrechen gemäß des Weltrechtsprinzips verfolgen kann.

Ist der IStGH wie in Libyen bereits mit einer Situation betraut, gibt es nur noch begrenzte Möglichkeiten, die gerichtlichen Verfahrensabläufe zu stoppen. Das Rom-Statut sieht hier konkret zwei Möglichkeiten vor.⁶¹ Zum einen kann der Sicherheitsrat nach Art. 16 des Rom-Statuts den Aufschub der Ermittlungen oder der Strafverfolgung für ein Jahr erwirken. Zum anderen kann der betreffende Staat im Sinne des Komplementaritäts-Grundsatzes die Gerichtsbarkeit des IStGH nach Art. 19 anfechten.

Für den zunächst auf ein Jahr befristeten Aufschub bedarf es einer Sicherheitsratsresolution nach Kapitel VII. Entsprechend dieser Logik würde im konkreten Fall die strafverfolgende Tätigkeit des IStGH als Bedrohung für den Frieden betrachtet werden.⁶² Gerade bei Verfahren, die vom Sicherheitsrat selbst mandatiert wurden, müssten sich dann wiederum mindestens neun Staaten finden, die für einen Aufschub votieren und damit letztendlich die vorherige Entscheidung argumentativ revidieren würden. In Anbetracht der Tatsache, dass im Sicherheitsrat mittlerweile eine große Mehrheit der Mitglieder dem IStGH angehören – gegenwärtig sind dies zehn Staaten – dürfte das Erwirken einer solchen Entscheidung nicht einfach sein. So hat es von Seiten der Afrikanischen Union, der Arabischen Liga sowie der Organisation der Islamischen Konferenz hinsichtlich der Situation in Darfur/Sudan seit Beantragung des ersten Haftbefehls gegen al-Bashir im Sommer 2008 diesbezügliche Anstrengungen – insbesondere auch von libyscher Seite – gegeben,⁶³ die jedoch nicht das

gewünschte Ergebnis gebracht haben. Da für jede Verlängerung des Aufschubs um ein Jahr jeweils eine weitere Resolution im Sinne von Kapitel VII nötig ist, wäre ein solcher Aufschub ohnehin keine langfristige Lösung. Hierzu reicht es bereits aus, wenn sich die Situation in einem Land verändert hat und nicht mehr als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eingeordnet wird. Der IStGH würde danach seine Arbeit fortsetzen. Ein Urteil lässt sich daher nur aufschieben, nicht aber verhindern. Es darf bezweifelt werden, ob ein Autokrat, der drohenden Kontrollverlusten mit aller Härte begegnet, sich von einer in Aussicht gestellten zeitlich begrenzten Aufschieberesolution des Sicherheitsrats abhängig machen würde.

Allenfalls im Vorfeld einer drohenden Verweisung an den IStGH mag es einen vermeintlichen Verhandlungsspielraum geben. Dieser hängt bei Verbrechen, die von einem mutmaßlichen Täter bzw. auf dem Territorium eines Nichtvertragsstaats begangen wurden, von der Konstellation im Sicherheitsrat ab: Mangelndes politisches Interesse oder die »schützende Hand« eines ständigen Sicherheitsratsmitglieds vermögen einen gewissen Schutzschirm vor Strafverfolgung, z. B. im Fall von Robert Mugabe, zu bieten. Generell ist aber – wie auch beim Aufschub – nicht auszuschließen, dass der Sicherheitsrat zu einem anderen Zeitpunkt und in veränderter Zusammensetzung zu einer neuen Einschätzung der Situation kommt.

Ungeachtet der jeweiligen Umstände und Konstellationen ist daher insgesamt festzustellen: es gibt keine einlösbare Garantie auf Straffreiheit. Folglich ist auch eine Exillösung, die ein Leben in Freiheit bis zum Tode verspricht, nicht zu garantieren.

Dennoch scheint in den politischen Überlegungen die Aussicht auf Straffreiheit nach wie vor das Mittel der Wahl. Ob dies auf mangelnde Kenntnis der juristischen Sachlage zurückzuführen ist oder ob damit demonstriert werden soll, dass »Alles« für die Befriedung des Konflikts getan wird, bleibt außen vor. Fest steht jedoch, dass nur wenige Tage nach der Verabschiedung der Resolution 1970 die USA, Großbritannien⁶⁴ und Frankreich el-Khadafi öffentlich aufgefordert haben, Libyen zu verlassen, und die Suche nach möglichen Exilländern in Gang

gesetzt haben. Die Türkei, ein Nichtvertragsstaat, bot sich sogar selbst als Exilland an.⁶⁵ In diesem Zusammenhang soll es verschiedene diplomatische Bemühungen gegeben haben, unter anderem auch einen Vorschlag von Italien und Deutschland auf der Libyen-Konferenz in London am 29. März 2011.⁶⁶ Die Pressemitteilung des italienischen Außenministeriums über das Ergebnis dieser Konferenz – eine deutsche Mitteilung gibt es hierzu nicht – verdeutlicht nicht nur die Zustimmung für eine Exillösung, sondern offenbart auch die darin befindlichen Widersprüche in der Zielsetzung: »There was consensus in London on the idea of exile for Gaddafi, as the most 'preferable option for putting an end to the violence against civilians.' Exile, however, 'does not mean immunity, does not constitute international safe-conduct, but would rather make it possible for Gaddafi to leave Libya and for the political process to resume given the ceasefire.«⁶⁷ Auch die Afrikanische Union hat sowohl den Verhandlungsführern des Khadafi-Regimes wie auch dem Interimnationalrat einen konkreten Vorschlag unterbreitet.⁶⁸ Dabei hat die AU zuvor deutlich gemacht, dass die Haftbefehle des IStGH die Anstrengungen für eine politische Verhandlungslösung »ernsthaft kompliziert« haben.⁶⁹ Mit zunehmender Dauer des internationalen Militäreinsatzes wurde auch über einen Verbleib el-Khadafis in Libyen nachgedacht, vorausgesetzt, er hat zuvor die Macht abgegeben. Bezeichnend ist hierfür die Aussage des britischen Außenministers William Hague »Was mit el-Khadafi geschieht, ist letztlich eine Frage für die Libyer.«⁷⁰ Die noch zuvor deklarierte Notwendigkeit einer Strafverfolgung im Interesse der internationalen Gemeinschaft scheint damit in den Hintergrund gerückt zu sein.

Die Inhalte all dieser Verhandlungsangebote sind nicht bekannt. Allerdings scheinen die entsprechenden Äußerungen allesamt nahezulegen, dass die gesuchte politische Lösung, mittels Exilangebot el-Khadafi zum Verlassen des Landes zu bewegen, hier nicht gegriffen hat.

Interessant sind hier auch die Äußerungen des Interimnationalrats. Während dieser anfangs die vom IStGH ausgestellten Haftbefehle begrüßt und die volle Zusammenarbeit mit dem IStGH zugesichert hatte,⁷¹ wurde – nach Worten des gegenwärtigen

Führers der Aufständischen und ehemaligen Justizministers Mustafa Abdel Jalil – im Juni 2011 den UN vorgeschlagen, dass wenn el-Khadafi abdanken und in Libyen bleiben wolle, er auch seinen Ruhestand in Libyen unter internationaler Aufsicht verbringen könne.⁷² Angesichts der unterschiedlichen Stimmen im Interimnationalrat wird daher abzuwarten sein, ob der Pflicht zur Auslieferung aller vom IStGH gesuchten Personen im konkreten Fall nachgekommen werden wird. Ein ordentliches Gerichtsverfahren mit all seinen Konsequenzen, einschließlich des Rechts des Angeklagten sich zu äußern, beinhaltet einen großen Schritt zur Öffnung, der politisch gewollt sein muss.

Der gegenwärtig agierende Interimnationalrat hat rechtlich betrachtet die Möglichkeit, die Gerichtsbarkeit des IStGH nach Art. 19 des Rom-Statuts anzufechten. Dies setzt allerdings voraus, dass der Staat »in der Sache Ermittlungen oder eine Strafverfolgung durchführt oder durchgeführt hat«.⁷³ Der Ankläger kann dabei seine eigenen Ermittlungen zugunsten der Ermittlungen des Staates zurückstellen.⁷⁴ In seinem letzten Strategiepapier führt der Ankläger als ein wichtiges Prinzip bei seiner Arbeit, das Konzept der »positiven Komplementarität« an, unter dem eine »proaktive Politik der Zusammenarbeit, gerichtet auf die Förderung nationaler Verfahren« verstanden wird.⁷⁵ Dies ersetzt jedoch nicht die Prüfung, ob der betreffende Staat in der Lage ist, ein nach völkerrechtlich anerkannten Grundsätzen ordnungsgemäßes Verfahren durchzuführen. Angesichts des gegenwärtigen Zustandes des Landes einschließlich seines Justizsystems ist fraglich, ob dies zurzeit in Libyen geleistet werden kann. Es existiert zwar ein differenziertes, an das ägyptische Zivilrecht angelehnte Rechtssystem,⁷⁶ hingegen gibt es keinen Rechtsschutz,⁷⁷ der dem Bürger die Geltendmachung seines Rechtes vor einem Gericht zusichert, und bislang auch keine Verfassung, die die Unabhängigkeit der Judikativen garantiert.

Allerdings ist zu bedenken, dass auch der IStGH für ein Verfahren zunächst der gesuchten Personen habhaft werden muss. Diese Zeit könnten die neuen Regierenden in Libyen für die Ausarbeitung einer Verfassung und den Ausbau rechtsstaatlicher Strukturen nutzen. Abgeleitet aus dem im aktu-

ellen »Entwurf der Verfassungsurkunde für die Übergangsphase«⁷⁸ skizzierten Zeitablauf mag es allerdings nach »Bekanntmachung der Befreiung« bis zur Verabschiedung der Verfassung über zwei Jahre dauern. Das Rom-Statut gestattet jedoch unter »außergewöhnlichen Umständen« auch mehrere Anfechtungen sowie Anfechtungen im Hauptverfahren,⁷⁹ und somit wäre hier eine juristische Fallentscheidung erst einmal abzuwarten. Der Interimnationalrat könnte daher zunächst versuchen, mutmaßliche Täter – mit oder ohne IStGH-Haftbefehl – nach geltendem libyschem Recht zu belangen. Dies wird ohnehin seine Aufgabe in den kommenden Jahren sein, da der IStGH sich eher mit den Hauptverantwortlichen der schwersten Verbrechen beschäftigen wird. Ob einer Anfechtung seitens Libyens dann stattgegeben wird oder hingegen Libyen bescheinigt wird, aufgrund »mangelnden Willens«⁸⁰ oder »Unvermögens«⁸¹ nicht in der Lage zu sein, die Verfahren durchzuführen, bleibt der Entscheidung der Richter des IStGH vorbehalten. Das gegenwärtige Regime müsste sich dann dieser gerichtlichen Entscheidung in Befolgung der Sicherheitsratsresolution 1970 beugen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass jegliche Überlegungen und diplomatischen Anstrengungen hinsichtlich einer Exillösung nicht nur nicht das gewünschte Ergebnis erbrachten, sondern zugleich Gefahr laufen, als unglaubwürdig dazustehen. Erst verweist man die Situation in Libyen an den Internationalen Strafgerichtshof und dann versucht man, den Führer des Landes vor einem Verfahren genau dieser Gerichtsbarkeit zu schützen; Verfahren, die angesichts der den Staaten auferlegten Reiseverbote (dies betrifft alle gegenwärtig ausgestellten Haftbefehle) ohnehin so nicht stattfinden könnten.

Derartige Äußerungen und Vorgehensweisen stehen auch mit der gemeinsamen EU-Position nicht im Einklang.⁸² Die Europäische Union betrachtet sich seit Jahren als »standhafter Verfechter«⁸³ des IStGH. Alle EU-Mitgliedsländer haben das Rom-Statut ratifiziert, und für Anwärter auf eine Mitgliedschaft wird eine Ratifizierung vorausgesetzt. Im Zusammenhang mit dem Erlass der Haftbefehle rief die Europäische Union zur uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem IStGH auf.⁸⁴ Vertragsstaaten, die ihren Verpflichtungen

nicht nachkommen, wie der Tschad, Kenia und Dschibuti, wurden nicht nur an ihre Verpflichtungen als Vertragsstaat erinnert, sondern darüber hinaus angehalten, die hinsichtlich der Verweisung von Darfur verabschiedete Sicherheitsratsresolution 1593 umzusetzen, obwohl diese für sie keine rechtlich verbindlichen Verpflichtungen enthält.⁸⁵ Aus diesem Anspruch heraus müsste dann auch folgen, dass jedes EU-Land nicht nur als Vertragsstaat, sondern auch aufgrund des unverbindlichen Aufrufs aus Resolution 1970 zur Zusammenarbeit aufgefordert ist. Auch wenn man selbst davon Abstand hält, vom IStGH gesuchte Personen ins Land zu lassen, so ist höchst zweifelhaft, ob den eigenen Verpflichtungen zur Zusammenarbeit nachgekommen wird, in dem man mit Hilfe anderer Staaten diesen Personen Zuflucht anbietet. Hier gibt es offenbar Diskrepanzen, zum einen zwischen den eigenen Ansprüchen und denen gegenüber anderen Staaten, zum anderen zwischen den eigenen Positionen und dem Handeln einzelner Mitgliedstaaten.

Zudem zeigen sich die Doppelstandards auch bei der Frage, wo bzw. von wem die Verbrechen begangen wurden. Obwohl der Sicherheitsrat in seiner präsidentiellen Erklärung zu Syrien die Gewaltanwendung gegen Zivilisten verurteilt und vom Tod vieler hundert Menschen spricht, betont er gleichzeitig, dass »die einzige Lösung« in einem von Syrien geführten politischen Prozess liegt.⁸⁶ Damit ist man von einer Resolution wie gegenüber Libyen weit entfernt. Zugleich spiegelt es die gegenüber Libyen zu beobachtende aufweichende Position wieder, wonach Verbrechen von internationalem Belang nicht zwangsläufig eine internationale Strafverfolgung erfordern.

Eine stringente Haltung bei der Verfolgung schwerster Vergehen gibt es daher nicht. Es scheint, dass der IStGH gerufen wird, wenn dies nach politischen Abwägungen als opportun betrachtet wird bzw. man zu anderen Maßnahmen nicht bereit ist. Werden die Erwartungen, mittels der internationalen Strafverfolgung Druck auf die jeweiligen Machthaber auszuüben, nicht erfüllt, so tendiert man zu anderen Mechanismen oder versucht die Antwort auf solche Verbrechen auf die nationale Ebene zurückzusetzen.

Wenn auch die diplomatischen Anstrengungen hinsichtlich der Exilsuche eine andere Sprache sprechen, so ist fraglich, ob eine tatsächliche Umsetzung erfolgen würde und tragbar wäre. Die Zeiten haben sich im Hinblick auf die Ahndung von schwersten Verbrechen geändert. Heute ist schwerlich vorstellbar, dass man mit mutmaßlichen Tätern von schwersten Verbrechen noch zu einer politischen Einigung kommt; für die betreffenden Personen gibt es keine Garantie, nicht strafrechtlich belangt zu werden, für die beteiligten Staaten wird dies mit Verlusten der eigenen Glaubwürdigkeit einhergehen.

Mit der Errichtung des IStGH ist eine permanente Institution geschaffen worden, die durch die Anwendung von Recht als Ordnungsrahmen fungiert. So prägen international gültige Rechtsgrundsätze, wie die Gleichheit vor dem Gesetz, immer stärker den politischen Raum. Hierbei darf in Erinnerung gerufen werden, dass es die »unvorstellbaren Gräueltaten«⁸⁷ des letzten Jahrhunderts bzw. das Versagen, diese nicht verhindert zu haben, waren, die die Entwicklungen im Völkerrecht vorangetrieben haben. Dabei ist die Anwendung völkerrechtlicher Normen letztlich die Probe aufs Exempel für zuvor abgegebene Bekenntnisse und Versprechen, deren Durchsetzung wiederum vom politischen Willen abhängig ist.

Die Verrechtlichung solcher Normen schränkt die Kompetenzen des Sicherheitsrats hierbei nicht ein, kann jedoch die Wirkung seiner Maßnahmen begrenzen. Für die Wiederherstellung der internationalen Sicherheit gibt es umfangreiche politische, militärische, wirtschaftliche und nicht zuletzt juristische Maßnahmen. Dabei können die Einbeziehung des IStGH und das Einholen einer juristischen Entscheidung im Sinne einer komplementären Aufgabenteilung dem Sicherheitsrat zu mehr Legitimität auch bei der Umsetzung anderer Maßnahmen verhelfen. Entscheidet sich der Sicherheitsrat dafür, die schwersten Verbrechen vom IStGH untersuchen zu lassen und die dafür Verantwortlichen zu belangen, kann er sich die strafverfolgende Tätigkeit und die abschreckende Wirkung des IStGH bei der Konfliktbefriedung zu Nutzen machen und möglicherweise Regime, die im Zusammenhang mit diesen Verbrechen stehen, schwächen.

Ist es das vorrangige Ziel eines solchen Schrittes, durch drohende internationale Strafverfolgung Druck auf den Machthaber auszuüben, mag der Schuss jedoch nach hinten los gehen. Wer in diesem Sinne zweigleisig fährt, riskiert, sich selbst und auch die juristische Institution zu schwächen. In gewisser Weise besteht hier ein Dilemma zwischen kurzfristigen und langfristigen Zielen. Sucht man nach einer Exillösung in einem akuten Konflikt, signalisiert dies eine mangelnde Einstandspflicht auch hinsichtlich der Strafverfolgung zukünftiger Verbrechen und schwächt damit zugleich die Abschreckungswirkung des IStGH. Eine konsequente internationale Strafverfolgung schwerster Verbrechen kann im konkreten Konflikt jedoch einem möglichen Friedensabkommen entgegenstehen und erst einmal weiteres menschliches Leid nicht verhindern; zugleich sendet dieses Vorgehen klare Signale hinsichtlich der Begehung zukünftiger Verbrechen und könnte dazu beitragen, dass Menschen nicht Opfer fortdauernder Gewaltspiralen werden. (Ob ein »schneller« Frieden ohne die Frage der Gerechtigkeit von Dauer ist, wäre Gegenstand einer weiteren Diskussion.) Erreicht der IStGH durch die potenzielle Abschreckung von Verbrechen eine gewaltpräventive Wirkung, mag er, wie Kofi Annan es oftmals ausdrückte, »eine Gabe der Hoffnung für künftige Generationen«⁸⁸ sein. Letztendlich hängt es von der internationalen Gemeinschaft, und hier insbesondere den einflussreichsten Staaten ab, ob sie den IStGH unterstützend stärken und sich seiner gewaltpräventiven Wirkung zu Nutze machen will oder im Interesse von politischer Flexibilität einen weniger effektiven IStGH vorzieht.

Eine Abwägung zwischen kurzfristigen und langfristigen Zielen stellt sich hierbei nur dann als Dilemma dar, wenn man sich ausschließlich auf die Frage von Exillösung vs. Strafverfolgung konzentriert. Wie zuvor angedeutet, steht dem Sicherheitsrat eine Vielzahl von Maßnahmen, die teilweise unterschiedliche Zeithorizonte beinhalten, zur Verfügung. Eine gerichtliche Komponente der Konfliktbewältigung greift bekanntlich nicht unmittelbar, sondern benötigt Zeit, da der IStGH die Verübung von Verbrechen nicht unterbinden, sondern nur im Nachhinein verfolgen kann. Gleiches gilt für die abschreckende Wirkung des IStGH, die sich erst im Bewusstsein der Menschen etablieren

muss. Eine ausreichend mandatierte UN-Blauhelmission vor Ort vermag es hingegen eher zu leisten, die Menschen vor weiteren Verbrechen direkt zu schützen. Dies setzt jedoch weitaus kostenintensivere Verpflichtungen voraus. Insofern löst sich auch das gerne debattierte Spannungsverhältnis von Frieden vs. Gerechtigkeit in der Beantwortung der Frage auf, mit welcher politischen Entschlusskraft verschiedene Maßnahmen zum Schutz der Menschen vor schwersten Verbrechen getroffen werden.

Hinsichtlich Libyens hat sich der Sicherheitsrat mit der Resolution 1970 neben anderen kleineren Sanktionsmaßnahmen für die Verweisung an den IStGH entschieden und hierbei insbesondere durch die rechtlich nichtbindenden Maßnahmen erhebliche Schlupflöcher für mögliche Verhandlungen offen gelassen. Zu einem friedensichernden Einsatz im Rahmen einer UN-Mission, der den Menschen vor Ort unmittelbar mehr Schutz vor schwersten Verbrechen hätte bieten und auch die Durchsetzung der richterlichen Beschlüsse hätte erzwingen können, konnte sich der Sicherheitsrat nicht durchringen.

Damit hat sich in Libyen gezeigt, dass die Mandatierung des IStGH gerade in einem laufenden Konflikt nur bedingt eine Trumpfkarte im Machtpoker ist. Setzt der Sicherheitsrat ausschließlich auf den IStGH als friedensicherndes Instrumentarium, muss er auch die aus der strafverfolgenden Tätigkeit resultierende, in den Konflikt einwirkende Dynamik hinnehmen. In Analogie zum Zauberlehrling kehrt dann – ob als Chance oder Gefahr begriffen – der Besen selbstständig, zumindest in den Räumlichkeiten, deren Türen ihm geöffnet wurden. Im Fall Libyen wurden ihm durch den Sicherheitsrat die Türen geöffnet. Politisch ist eine solche Dynamik dann nur noch mit entsprechenden Mehrheiten und auch nur im begrenzten Maße kontrollierbar.

In Libyen hat die angebotene Exillösung nicht zum Machtverzicht geführt, und es darf bezweifelt werden, ob solche Bemühungen ohnehin mangels einer nicht zu garantierenden Straffreiheit auch in Zukunft aussichtsreich sind. Dem IStGH und seinen Ermittlungen kann zugerechnet werden, das Khadafi-Regime in seiner Legitimität, aber auch in seinem

Zusammenhalt zusätzlich geschwächt zu haben. Jetzt schon eine Rechnung hinsichtlich des Wirkungsgrads des IStGH aufzustellen wäre allerdings verfrüht. Der eigentliche Test steht noch aus. Es wird sich zeigen, inwieweit das neue Regime mit dem IStGH kooperiert, zu welchen Verfahren es beim IStGH kommt und ob im Sinne einer positiven Komplementarität Libyen auf gerichtlichem Wege die Verbrechen aufarbeiten und internationale Menschenrechtsstandards in das nationale Recht implementieren wird. Der gegenüber Libyen mandatierte IStGH kann dabei als eine Art »watch-dog« fungieren und angesichts der großen Herausforderungen, denen sich Libyen gegenüber sieht, dem gewaltbereiten Potenzial deutliche Grenzen aufzeigen.

Entwicklungen in der Region

Mit den Protestbewegungen ist der Ruf nach elementaren Menschenrechten und Freiheiten und dem Ende willkürlichen Regierens der Autokraten laut geworden. Während in vielen arabischen Staaten der Ausgang dieser Bewegungen offen ist, wird bereits in Tunesien und Ägypten versucht, mit Einsatz juristischer Mittel ehemalige Diktatoren und ihre Mitwirkenden zur Rechenschaft zu ziehen. So sitzt zum ersten Mal in der Geschichte eines arabischen Staates mit Hosni Mubarak ein gestürzter Staatschef auf der Anklagebank. Transformationsprozesse sind jedoch geprägt von Instabilität. Erreichtes kann daher nur nachhaltig Bestand haben, wenn der Spirale von Gewalt und Gegengewalt entgegengewirkt wird. Sich zur Ahndung von zukünftig verübten Verbrechen zu verpflichten hat Signalwirkung. So hat bereits kurz nach der Jasminrevolution die tunesische Übergangsregierung am 2. Februar 2011 angekündigt, sich an mehrere wichtige Menschenrechtsverträge binden zu wollen.⁸⁹ Als erster nordafrikanischer Staat hat Tunesien am 27. Juni 2011 das Rom-Statut ratifiziert. Dies kann als großer Schritt der Selbstverpflichtung gewertet werden, der auch das Vertrauen in den Staat befördern kann; schließlich hat man damit dem Ankläger des IStGH erlaubt – sollten einmal Personen der gegenwärtigen oder zukünftigen Regime schwerste Verbrechen verüben –, Ermittlungen aus eigener Initiative einleiten zu können. Mit dem Prozess der Implementierung des Rom-Statuts können dann

entsprechend internationale Rechtsstandards ins nationale Recht umgesetzt werden, so dass Verfahren, die diesen noch nicht gerecht werden, wie etwa das Verfahren gegen Zine el Abidine Ben Ali in Abwesenheit, der Vergangenheit angehören. Zudem verhilft dieser Prozess verloren gegangenes Vertrauen in die Gerichte und in das Richteramt wiederaufzubauen.

Diesbezügliche Diskussionen gibt es auch in Ägypten. Als ehemaliger Außenminister des militärischen Übergangsrats hat der jetzige Generalsekretär der Arabischen Liga, Nabil El Arabi, im April 2011 verlauten lassen, dass die Ratifizierung des Rom-Statuts Priorität hat.⁹⁰ In Anbetracht der unterschiedlichen Stimmen innerhalb des Übergangsrats ist allerdings abzuwarten, ob dieser Schritt mit all seinen Konsequenzen auch gewünscht ist. Die schleppende Strafverfolgung von Regimeprofiteuren und die Aburteilung von Demonstranten im Schnellverfahren vor Militärgerichten raten da eher zur Skepsis.

Auf die Protestbewegungen hat auch der IStGH reagiert. So fand am 24. und 25. Mai 2011 eine diplomatische regionale Konferenz von Staaten Nordafrikas und des Mittleren Ostens zum Internationalen Strafgerichtshof in Doha (Katar) statt.⁹¹ Dabei verwies die Kanzlerin des IStGH, Silvana Arbia, darauf hin, dass neben einer Informationskampagne zum IStGH auch eine Kampagne geführt wird mit dem Ziel, die Anzahl der derzeit acht Anwälte aus dieser Region (von den 400 am IStGH akzeptierten Anwälten) deutlich zu steigern und bis Ende des Jahres 2011 Bewerbungen qualifizierter Anwälte aus den arabischen Staaten bevorzugt zu behandeln.⁹² Zudem sind in der NGO-Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof allein 300 NGOs aus den arabischen Staaten und stoßen Prozesse in ihren jeweiligen Ländern an.⁹³

Eine weitere Entwicklung ist im Zusammenhang mit der Afrikanischen Union zu beobachten. Zum ersten Mal in seiner Geschichte⁹⁴ befasst sich der Afrikanische Gerichtshof für die Rechte der Menschen und Völker (AGRMV) mit einem Fall.⁹⁵ Zurückzuführen ist dies auf einen am 1. März 2011 einstimmig getroffenen Beschluss⁹⁶ der Afrikanischen Kommission der Rechte der Menschen und Völker, der durch Libyens Ratifizierung des entspre-

chenden Protokolls möglich war.⁹⁷ Der AGRMV ordnete der libyschen Regierung an, innerhalb von 60 Tagen zu den Anschuldigungen Stellung zu beziehen. Außer, dass der libyschen Regierung zwei Mal der erbetene Aufschub gewährt wurde⁹⁸ und die Frist zur Stellungnahme auf den 30. September 2011 gesetzt wurde, sind keine weiteren gerichtlichen Entscheidungen bekannt geworden.

Die politischen Hintergründe dieses Schrittes mögen vielfältiger Natur sein. Zum einen übten regionale und internationale Nichtregierungsorganisationen Druck auf die Kommission aus.⁹⁹ Bezeichnend ist jedoch, dass die Mandatierung des Afrikanischen Gerichtshofs unmittelbar nach der Verweisung des Sicherheitsrats der Situation Libyen an den IStGH erfolgte. Bereits hinsichtlich Tunesien und der Elfenbeinküste, die auch zu den 26 Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben, gehören, hätte die Afrikanische Kommission eine solche Entscheidung treffen können.

Auch wenn die Ziele des IStGH geteilt werden und in der Charta der Afrikanischen Union sowohl das Bekenntnis zur Bekämpfung der Straflosigkeit sowie das Prinzip »keine Immunität«¹⁰⁰ verbrieft ist, ist die Afrikanische Union, obwohl dessen Staaten innerhalb des IStGH die größte regionale Gruppe stellen, gegenüber der Arbeit des IStGH fast schon oppositionell eingestellt. In drei Fällen, die nicht von den Vertragsstaaten selbst an den IStGH überwiesen wurden – Kenia durch den Ankläger, Darfur und Libyen durch den Sicherheitsrat – hat die Afrikanische Union den Sicherheitsrat um Aufschub gebeten sowie ihre Mitglieder zur Nichtauslieferung der gesuchten Personen aufgerufen.¹⁰¹ In Ermangelung entsprechenden Einflusses und Repräsentanz afrikanischer Länder im Sicherheitsrat, aber auch in Zusammenkünften wie der Londoner Konferenz, ist nachvollziehbar, dass sich die Afrikanische Union mit ihrem Gremium des Friedens- und Sicherheitsrats an den Rand gedrängt sieht. Bestärkt wird dieser Eindruck durch das Faktum, dass der IStGH bislang nicht mit Situationen außerhalb des afrikanischen Kontinents befasst ist.

Im Sinne des »African ownership« wird nun versucht, die gerichtliche Befassung mit Libyen nicht gänzlich dem IStGH zu überlassen. Der Afrika-

nische Gerichtshof ist seit Inkrafttreten seines Protokolls im Januar 2004 allerdings nur mandatiert, die Bestimmungen der Afrikanischen Charta und die von den betreffenden Staaten ratifizierten Abkommen anzuwenden. Dabei richtet er gegenüber Staaten und hat keine Zuständigkeit einer individuellen Strafgerichtsbarkeit.¹⁰² Zudem haben von dessen 26 Vertragsstaaten nur fünf die Deklaration (nach Art. 34 (6)), die Individuen und Nichtregierungsorganisationen direkten Zugang zum Gerichtshof erlaubt, abgegeben.¹⁰³ Infolge wurden die kürzlich eingereichten Beschwerden von einzelnen Bürgern und NGOs aus Algerien, Mosambik, der Elfenbeinküste sowie Marokko aufgrund der fehlenden Zuständigkeit des Gerichtshofs nicht angenommen.¹⁰⁴ Würden auch nur annähernd so viele Staaten wie beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (47 an der Zahl) diese Deklaration abgeben, würde über dem Afrikanischen Gerichtshof wohl mindestens wie beim EGMR eine Flut von Beschwerden hereinbrechen. Es ist jedoch interessant zu beobachten, dass der Afrikanische Gerichtshof, der sich aufgrund seiner geringen Beschäftigung leisten kann, seine Richter nicht hauptamtlich zu verpflichten, nunmehr im Vergleich zu den Vorjahren sich mit einer steigenden Anzahl von Klagen auseinandersetzen darf.

Der von der AU-Generalversammlung am 1. Juli 2008 beschlossene »African Court of Justice and Human Rights«¹⁰⁵ soll nunmehr mit Entschluss vom 1. Juli 2011¹⁰⁶ so ausgestattet werden, dass er schwere internationale Verbrechen, die auf afrikanischem Boden begangen wurden, verfolgen kann. Allerdings verspricht dies kein einfacher Prozess zu werden. Eine Ausdehnung seiner Kompetenzen bedürfte nicht nur der Zustimmung der bisher beteiligten Staaten, sondern auch einer gänzlich neuen Struktur und fachlichen Expertise im Strafrecht, die die Rechte von Anklägern und Beklagte einschließt. Bislang haben nur drei Staaten, darunter bemerkenswerterweise Libyen, das Protokoll für diesen zusammgelegten Afrikanischen Gerichtshof ratifiziert, wobei 15 Ratifizierungen für das Inkrafttreten erforderlich sind.¹⁰⁷

Damit ist die Selbstverpflichtung gegenüber dem Afrikanischen Gerichtshof geringer als beim IStGH, dem 32 afrikanische Staaten beigetreten

sind. Entscheidend ist jedoch, dass der derzeit tätige wie auch der zukünftige Afrikanische Gerichtshof, selbst wenn das Interesse hierfür bestehen sollte, keine Fälle vom IStGH automatisch übernehmen oder diesem vorwegnehmen kann. Der IStGH ist bislang die einzige permanente internationale Strafgerichtsbarkeit, die ergänzend zur staatlichen Strafverfolgung als letzte Instanz tätig werden kann. Sollte einmal der Afrikanische Gerichtshof für die gleichen Verbrechen wie der IStGH mandatiert werden und hier eine Vorrangigkeit gegenüber dem IStGH gewünscht sein, müsste untersucht werden, ob hierfür das Rom-Statut entsprechend auszulegen wäre oder ob eine Statutsänderung erforderlich ist.

Ob als Druck oder Chance begriffen, die Befassung des IStGH mit Libyen – und den anderen sechs afrikanischen Ländern – vermag indirekt dazu beitragen, dass sich die Afrikanische Union stärker mit der Einhaltung ihrer Charta auseinandersetzt und mit mehr Interesse, Staatsoberhäupter, die schwerste Verbrechen begehen sollten, zur Verantwortung ziehen wird.

Empfehlung

Wie sich der Arabische Frühling als möglicher Beginn eines langjährigen Prozesses weiterentwickelt, ist völlig offen. Zudem kann es selbstverständlich auch in Ländern anderer Regionen, in denen grundlegende Menschenrechte unterdrückt werden, zu Massenprotesten und damit auch zu deren blutigen Niederschlagung kommen. Angesichts der unterschiedlichen spezifischen Begebenheiten in den jeweiligen Ländern ist ungewiss, welche Dynamik sich zwischen Protestbewegungen oder bewaffneten Aufständen und den jeweiligen Regimen entwickelt. Ob die neuen Machthaber die Forderungen nach fundamentalen Menschenrechten und Freiheiten tatsächlich umsetzen, ist ungewiss. Dies gilt insbesondere für Libyen, wo nicht klar ersichtlich ist, wer über so viel Macht und Einfluss verfügt, um in dem von Stämmen dominierten Land die politische und militärische Führung übernehmen zu können. So ist fraglich, aus welchen Personen sich der Interimnationalrat genau zusammensetzt und ob dieser nach Eintritt der

Machtterringung geschlossen agieren wird. Diese Ungewissheit ist ein Grund mehr, ungeachtet der jeweiligen Konfliktsituation eine konstante Haltung hinsichtlich der Begehung und Ahndung schwerster Verbrechen einzunehmen.

Wie zuvor dargelegt, ist der IStGH kein Allheilmittel zur Konfliktbefriedung. Insbesondere Personen, die sich bereits schwerster Verbrechen schuldig gemacht haben, werden alles daran setzen, an ihrer Macht festzuhalten. Gleichzeitig werden jedoch andere Menschen um so mehr darauf bedacht sein, sich derartiger Verbrechen nicht schuldig zu machen. Gerade im Hinblick auf Konflikte, die wie im Fall Libyen genug Potenzial haben, sich weiter fortzusetzen, mag die Befassung des IStGH einer ausartenden Straflosigkeit und damit auch einer ausufernden Gewaltanwendung entgegenwirken. Auch wenn der Inhalt seiner Arbeit die Strafverfolgung vergangener Verbrechen ist, so liegt die Stärke des IStGH in der Abschreckung von künftigen Verbrechen. Dies sollte sich die Politik zu Nutzen machen und entsprechend dort ansetzen.

Um mittels der individuellen Strafverfolgung die für schwerste Verbrechen Verantwortlichen zu belangen, aber auch durch Abschreckung zur Eindämmung eines Konflikts beitragen zu können, bedarf es zweierlei: zum einen dem Bewusstsein über eine solche Strafgerichtsbarkeit bei allen am Konflikt Beteiligten, zum anderen um eine vorbehaltlos unterstützende Zusammenarbeit der Vertragsstaaten mit dem IStGH.

Sinnvoll wäre es, die aus den Protestbewegungen entstandenen Möglichkeiten zu nutzen und den Austausch hinsichtlich Fragen der Rechtsstaatlichkeit im nordafrikanischen und arabischen Raum zu intensivieren. In erster Linie kämen hierfür die Staaten in Frage, bei denen bereits die Grundlage für eine solche Entwicklung gelegt wurde. Hier gilt es, die politischen Akteure und insbesondere die Vertreter der Zivilgesellschaft mit dieser Zielrichtung zu unterstützen. Diese von der Öffentlichkeit oftmals unbemerkten Prozesse sind für einen langfristig erfolgreichen Rechtsstaatsaufbau grundlegend, da die rechtliche Einforderung der Menschenrechte der politischen Führung Grenzen in ihrem Handeln setzt und Vertrauen in die Gerichte schafft.

Verschiedene deutsche Ministerien unterstützen den internationalen Justizdialog, die Ausbildung qualifizierter Juristen oder etwa den Afrikanischen Gerichtshof (siehe Afrika-Konzept der deutschen Bundesregierung).¹⁰⁸ Zudem fördern das Auswärtige Amt sowie die Europäische Kommission konkrete Projekte zur Unterstützung von Ratifizierungs- und Implementierungsprozesse des Rom-Statuts. Angesichts der Komplexität dieses Themas wäre jedoch eine bessere Übersicht und Koordination dieser einzelnen Projekte wünschenswert. Um hier politikberatend tätig sein und den jeweiligen zivilgesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung tragen zu können, bedürfte es jedoch einer vertieften interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen Experten aus den internationalen Beziehungen, dem Völkerrecht und internationalen Strafrecht sowie des jeweiligen Landes bzw. der Region. Hilfreich wäre darüber hinaus eine stärkere institutionelle Vernetzungen zwischen den Ministerien, der Wissenschaft und der in diesen Bereichen tätigen NGOs.

Zum zweiten bedarf es von deutscher Seite eines klaren Bekenntnisses zum IStGH, nicht nur beim Reden, sondern auch im Handeln. Wir können nicht »die Rolle des Rechts als Steuerungselement in den Gesellschaften«¹⁰⁹ propagieren und mit Hilfe des IStGH »den Teufelskreis der weitgehenden Straflosigkeit von internationalen Verbrechen«¹¹⁰ durchbrechen wollen, wenn wir für mutmaßliche Täter solcher Verbrechen Alternativen zur Strafverfolgung suchen. Hier bedarf es einer klaren einheitlichen Haltung gerade im Umgang mit den vom IStGH gesuchten Personen. Die vom EU-Parlament angelegte Vereinbarung eines internen Verhaltenskodexes vermag hier eine bessere Orientierung geben.¹¹¹ Zudem könnte die Ernennung eines EU-Sonderbe-

auftragten für »Internationale Gerichtsbarkeit« zu einer klareren Position gegenüber dem IStGH und den Opfern schwerster Verbrechen verhelfen.¹¹²

Im Übrigen sollte eine glaubhafte Menschenrechtspolitik dabei auch die Haltung zu Kriegsflüchtlingen und Rüstungsexporten einbeziehen. Auch hier könnte Deutschland innerhalb der Europäischen Union auf ein konsequentes und abgestimmtes Handeln hinwirken. Dies ist erforderlich, zum einen, weil aus Sicht der betroffenen Bevölkerung die jeweils unterschiedlichen nationalen Positionen schwer zu erfassen sind, zum anderen, weil die jeweiligen Entscheidungen, wie beispielsweise die Waffenlieferungen an el-Khadafi sowie die militärische Zusammenarbeit mit den Aufständischen, Auswirkungen auf den Verlauf des Krieges, aber auch auf dessen rechtliche und moralische Legitimität haben. Der deutschen Regierung wäre daher zu empfehlen »den Schutz der Zivilbevölkerung«, auf den die Sicherheitsratsresolution 1970 und das Rom-Statut gründen, als Orientierungsmarker und gemeinsames Ziel auf dem internationalem Parkett in Erinnerung zu rufen.

Die internationale Strafjustiz ist kein Selbstläufer. Für deren politische Unterstützung muss immer wieder erneut gerungen werden, gerade wenn die Ahndung schwerster Verbrechen gegenüber anderen Interessen an Bedeutung verliert. Die deutsche Regierung, die politischen und wissenschaftlichen Institutionen, aber auch die Zivilgesellschaft können und sollten einen wichtigen Beitrag zu dieser großen Aufgabe leisten.

Kirstin Janssen-Holldiek, Associate Fellow des Forschungsinstituts der DGAP.

Anmerkungen

- 1 »Situation« ist hier ein feststehender juristischer Begriff. Eine dem IStGH unterbreitete Situation kann sich auf ein gesamtes Land beziehen oder auch nur einen Teil davon umfassen. Aus der Untersuchung von Verbrechen in einer Situation können dann verschiedene Verfahren hervorgehen.
- 2 Ich danke Herrn Prof. Dr. Claus Krefß für seine unterstützenden Anregungen zu dieser Thematik.
- 3 Zu »Situation« vgl. Anm. 1.
- 4 Auswärtiges Amt, Berlin, Pressemitteilung, Bundesminister Westerwelle begrüßt Vorgehen des Internationalen Strafgerichtshofs gegen Oberst Gaddafi, 16.5.2011, <<http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2011/110516-BM-IStGH-Gaddafi.html>>.
- 5 United Nations, Security Council, Resolution 1970 (2011), Adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011, S/RES/1970 (2011), <<http://daccess->

- dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/58/PDF/N1124558.pdf?OpenElement>.
- 6 Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Resolution 1970 (2011), 26.2.2011, S/RES/1970 (2011), <http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_11/sr1970.pdf>.
 - 7 Die folgenden Ausführungen sind entnommen aus der Rede und dem vorgelegten Bericht des Anklägers vor dem Sicherheitsrat am 4. Mai 2011, siehe International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, Luis Moreno-Ocampo, Prosecutor of the International Criminal Court, Statement to the United Nations Security Council on the situation in the Libyan Arab Jamahiriya, pursuant to UNSCR 1970 (2011), New York, NY, 4.5.2011, <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/0BDF4953-B5AB-42E0-AB21-25238F2C2323/0/OTPSstatement04052011.pdf>>, und International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, First Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011), <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A077E5F8-29B6-4A78-9EAB-A179A105738E/0/UNSCLibyaReportEng04052011.pdf>>.
 - 8 Vgl. Human Rights Council, Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya, (A/HRC/17/44), 1.6.2011, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.44_AUV.pdf>.
 - 9 International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, ICC Prosecutor presents his findings in Libya, 16.5.2011, <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/DB647E1A-48F6-4E2F-8B6A-B1CFA4F1C045/283301/ICCProsecutorpresentsfindingsonLibyaonMay16th2011.pdf>>.
 - 10 Rom-Statut, Art. 7 (1) a).
 - 11 Rom-Statut, Art. 7 (1) h).
 - 12 International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I, Situation in the Libyan Arab Jamahiriya, Decision on the Prosecutors Application Pursuant to Article 58 as to Muammar Mohammed Abu Minyar GADDAFI, Saif Al-Islam GADDAFI and Abdullah AL-SENUSSI, No.: ICC-01/11, 27.6.2011, p. 4, <<http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1099314.pdf>>.
 - 13 Vgl. die Präambel des Rom-Statuts.
 - 14 International Criminal Court, Negotiated Relationship Agreement between the International Criminal Court and the United Nations, 22.4.2004, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/916FC6A2-7846-4177-A5EA-5AA9B-6D1E96C/0/ICCASP3Res1_English.pdf>.
 - 15 Rom-Statut, Art. 25.
 - 16 Art. 11 (1), weitere Anmerkung: Für Bürger aus Staaten, die nach dem 1. Juli 2002 Vertragspartei wurden, gilt das Rom-Statut erst ab Inkrafttreten in ihrem Staat, es sei denn, der Staat hat eine gesonderte Erklärung für die Anerkennung der Gerichtsbarkeit abgegeben, Art. 11 (2).
 - 17 Rom-Statut, Art. 5.
 - 18 Rom-Statut, Art. 1, 11.
 - 19 Eine solche Abstimmung ist erst ab dem 1. Januar 2017 möglich, vgl. Assembly of States Parties, Resolution RC/Res.6. Adopted at the 13th plenary meeting, on 11 June 2010, by consensus, The crime of aggression, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf>.
 - 20 Art. 1, 17 (1) a).
 - 21 Rom-Statut, Art. 12 (1), (2) a), b).
 - 22 Rom-Statut, Art. 13 a), 14.
 - 23 Rom-Statut, Art. 13 c), 15.
 - 24 Rom-Statut, Art. 13 b).
 - 25 Rom-Statut, Art. 16.
 - 26 Rom-Statut, Art. 12 (3).
 - 27 Rom-Statut, Art. 21 (1).
 - 28 Rom-Statut, Art. 19 (1).
 - 29 Rom-Statut, Art. 19 (1).
 - 30 Rom-Statut, Art. 40.
 - 31 Rom-Statut, Art. 42 (1).
 - 32 Rom-Statut, Art. 13 c), 15.
 - 33 Rom-Statut, Art. 19 (2).
 - 34 Rom-Statut, Art. 19 (6), 82.
 - 35 Rom-Statut, Art. 41, 46.
 - 36 Rom-Statut, Art. 42 (6), (7), 46.
 - 37 Rom-Statut, Art. 86.
 - 38 International Criminal Court, Pre-trial Chamber, Situation in Darfur, Sudan in the case of the Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Decision requesting observations from the Republic of Kenya, 25.10.2010, <<http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc957774.pdf>>.
 - 39 Bosco Ntaganda war der ehemalige stellvertretende Anführer der Forces Patriotiques pour la Libération du Congo und wurde vermutlich als stellvertretender Stabschef in die kongolesische Armee integriert, vgl. <<http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Situations/Situation+ICC+0104/Related+Cases/ICC+0104+0206/ICC+0104+0206.htm>>.
 - 40 So wurden die vom Internationalen Tribunal für das ehemalige Jugoslawien ausgestellten Haftbefehle gegen die letzten mutmaßlichen Kriegsverbrecher Radovan Karadžić, Ratko Mladić und Goran Hadžić teilweise erst 15 Jahre später vollstreckt; und dies obwohl die Bedingungen als relativ gut erschienen, mit späterer internationaler militärischer Präsenz nach Beendigung des bewaffneten Konflikts, mit Verpflichtung aller UN-Mitgliedstaaten zur

- Auslieferung der gesuchten Personen und erheblichem politischen Druck aus der EU auf Serbien hinsichtlich seiner Beitrittsabsichten.
- 41 International Criminal Court, <<http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Home>>.
 - 42 International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, Prosecutorial Strategy 2009 - 2012, 1.2.2010, The Hague, S. 5 f., <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-D229D1128F65/281506/OTPPProsecutorialStrategy20092013.pdf>>.
 - 43 United Nations Security Council, Resolution 1970 (2011), S/RES/1970 (2011), 26.2.2011.
 - 44 Siehe hierzu die Aussage der Vertreterin Brasiliens im Sicherheitsrat: »We oppose the exemption from jurisdiction of nationals of those countries not parties to the Rome Statute. [...] We reiterate our conviction that initiatives aimed at establishing exemptions of certain categories of individuals from the jurisdiction of the International Criminal Court are not helpful to advancing the cause of justice and accountability and will not contribute to strengthening the role of the Court.«, United Nations, Security Council, 6491st meeting, (S/PV.6491), New York, NY, 26.2.2011, S. 6, <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/28/PDF/N1124528.pdf?OpenElement>>.
 - 45 United Nations Security Council, Resolution 827 (1993), 25.5.1993, <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/58/PDF/N1124558.pdf?OpenElement>>. »4. Decides that all States shall cooperate fully with the International Tribunal and its organs in accordance with the present resolution and the Statute of the International Tribunal and that consequently all States shall take any measures necessary under their domestic law to implement the provisions of the present resolution and the Statute, including the obligation of States to comply with requests for assistance or orders issued by a Trial Chamber under Article 29 of the Statute.«, <http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_827_1993_en.pdf>.
 - 46 Siehe UN-Charta, Art. 24.
 - 47 In seiner Rede vor dem Sicherheitsrat am 8. Juni 2011 machte der Ankläger seine Sicht deutlich: »It is the challenging responsibility of the UN Security Council to use the information exposed by the International Criminal Court to stop the crimes in Darfur, to protect the civilians in Darfur. The Prosecution, fulfilling its mandate, is willing to assist.« International Criminal Court, The office of the Prosecutor, Statement to the United Nations Security Council on the situation in Darfur, the Sudan, pursuant to UNSCR 1593 (2005), New York, NY, 8.6.2011; vgl. auch International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, Thirteenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to UNSCR 1593 (2005), <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/39DF4E29-7AD6-4348-B261-8270F9BE21F5/283420/UNSCreportDarfurJune2011ENGfinal.pdf>>.
 - 48 International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I, Situation in Darfur, Sudan in the case of The Prosecutor v. Ahmad Muhammad Harun (»Ahmad Harun«) and Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (»Ali Kushayb«), Decision informing the United Nations Security Council about the lack of cooperation by the Republic of the Sudan, 25.5.2010, <<http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc868180.pdf>>.
 - 49 International Criminal Court, The office of the Prosecutor, Statement to the United Nations Security Council on the situation in Darfur, the Sudan, pursuant to UNSCR 1593 (2005), New York, NY, 8.6.2011, see also International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, Thirteenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to UNSCR 1593 (2005).
 - 50 International Criminal Court, Assembly of States Parties, Statement by H.E. Ambassador Christian Wenaweser, President of the Assembly of States Parties to the Rome Statute, The Hague, 27 June 2011: »In order for the Court to effectively carry out its work, continued, active support from the Security Council and all its members will be essential and I hope that the Council will effectively follow up on its resolution 1970 (2011).«, <http://www.regierung.li/uploads/media/2011-06-27_Statement_Libya_arrest_warrants_final.pdf>.
 - 51 United Nations, Security Council, 6491st meeting, 26.2.2011.
 - 52 Vgl. Wolfgang Günter Lerch, Das Drama um Gaddafi, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.NET, 27.2.2011, <<http://www.faz.net/artikel/C32321/lage-in-libyen-das-drama-um-gaddafi-30328976.html>>.
 - 53 Rom-Statut, Art. 19 (2) a).
 - 54 Vgl. Zeit Online, Ausland, Christian Denso, Deutschland ermittelt gegen Gadhafi, 21. 6. 2011, <<http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-06/gadhafi-bundesanwaltshaft>>. Die ersten Verfahren nach dem Völkerstrafgesetzbuch werden gegen zwei ehemalige Milizenführer aus Ruanda geführt. Vgl. Verfahren gegen Milizenchefs aus Ruanda – Anklage in Deutschland erhoben, in: die taz, 17.12.2010, <<http://www.taz.de/!63030/>>.
 - 55 Rom-Statut, Art. 29.
 - 56 Siehe Punkt 3 des Gesprächsprotokolls vom 19.3.2011: »To urgently prepare a file on the referral of Qadhafi, his gang and his associates involved in killing of Libyans, to the International Criminal Court and entrusting a technical and legal team to complete the procedures.« Interim National Council, Meeting Outcomes of the Interim National Council held on 19 March 2011, Benghazi, Libya, 19.3.2011, <<http://www.ntclibya.org/english/meeting-on-19-march-2011/>>.

- 57 Vgl. Rom-Statut, Art. 8. Vgl. zum Vorsatz: »Der subjektive Tatbestand des § 11 Abs. 1 Nr. 3 VStGB, nach dem der Täter als sicher erwartet haben muss, dass der Angriff die Tötung oder Verletzung von Zivilpersonen oder die Beschädigung ziviler Objekte in einem Ausmaß verursachen wird, das außer Verhältnis zu dem insgesamt erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil steht, ist nicht erfüllt. Erforderlich ist direkter Vorsatz (dolus directus) (Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/8524, S. 34, Dörmann a. a. O. Rdnr. 152; Safferling/Kirsch, JA 2010, S. 81, 84). Der Täter muss ein militärisches Ziel angreifen wollen und dabei zum einen »als sicher erwarten«, dass er durch diesen Angriff »Kollateralschäden« herbeiführt. Zum anderen muss er erwarten, dass diese »Kollateralschäden« außer Verhältnis zum erwarteten militärischen Vorteil stehen.«, in: Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, 3 BJs 6/10-4, Ermittlungsverfahren gegen Oberst Klein und Hauptfeldwebel Wilhelm wegen des Verdachts einer Strafbarkeit nach dem VStGB und anderer Delikte, Karlsruhe, 16.4.2010, <<http://www.generalbundesanwalt.de/docs/einstellungsvermerk20100416offen.pdf>>, S. 46.
- 58 Rom-Statut, Art. 27 (2).
- 59 »The OTP has dismissed suggestions that Muammar Gaddafi could be allowed to remain in Libya as part of negotiated deal to remove him from power, insisting that a new government would be obliged to arrest him under warrants issued by the Court. The decision to seek justice had been unanimously made by the UN Security Council, and the Court's arrest warrants are legal facts which cannot go away. The OTP has insisted that any negotiations or deal has to respect UN Security Council resolution 1970 and the Judges' decision.« In: International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, OTP Weekly Briefing, 20-25 July 2011 – Issue #97, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/CD685ECC-A4B5-442F-9E5D-8491F594AECC/283627/OTPWeeklyBriefing_2025July2011.pdf>; vgl. auch Al Arabiya News, ICC prosecutor says Libya obligated to arrest Quaddafi, by AFP The Hague, 28.7.2011, <<http://www.alarabiya.net/articles/2011/07/28/159673.html>>.
- 60 Rom-Statut, Art. 87, 89.
- 61 Zur Vollständigkeit ist hier noch eine weitere Möglichkeit aufzuführen. Der Ankläger kann nach den Ermittlungen auch zu dem Schluss gelangen, dass die Strafverfolgung nicht »im Interesse der Gerechtigkeit« liegt. Dies geht allerdings nur auf der Vorverfahrensebene. Siehe Rom-Statut, Art. 53 (2) c).
- 62 Bislang hat der Sicherheitsrat sich in Resolution 1422 (Juli 2002) und 1487 (2003) auf den Art. 16 berufen. Diese Resolution entstand auf erheblichen diplomatischen Druck der USA. Zu dieser Zeit trat das Rom-Statut gerade in Kraft, und der Gerichtshof war noch nicht tätig. Darüber hinaus hatten erst 66 Vertragsstaaten das Rom-Statut ratifiziert. Für eine zweite Verlängerung der Resolution im Juli 2004 fehlte die hierfür nötige Mehrheit. Da die Resolution keine konkrete Situation betraf, sondern nur präventiv verfügte, dass Blauhelmsoldaten aus Nichtvertragsstaaten von der Gerichtsbarkeit des IStGH auszunehmen sind, gab es für den IStGH auch keine Notwendigkeit der Stellungnahme.
- 63 Mr. Mubarak (Libyan Arab Jamahiriya): »Despite all the reasons that we put forward to justify our proposed amendments to the draft resolution, we did not receive the hoped-for response from certain Council members.« Vgl. United Nations, Security Council, 5947th meeting, (S/PV.5947), 31.7.2008, New York, NY, <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Sudan%20SPV5947.pdf>>.
- 64 Vgl. The Prime Minister (Mr David Cameron): »I turn to the pressure that we are now putting on Gaddafi's regime. We should be clear that for the future of Libya and its people, Colonel Gaddafi's regime must end and he must leave. To that end, we are taking every possible step to isolate the Gaddafi regime, to deprive it of money, to shrink its power and to ensure that anyone responsible for abuses in Libya will be held to account. With respect to all those actions, Britain is taking a lead.« In House of Commons, 28.2.2011, Column 24, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm110228/debtext/110228-0001.htm>>.
- 65 Frankfurter Allgemeine, FAZ.net, Libyen »Türkei garantiert Gaddafi sicheres Geleit ins Exil«, 11.6.2011, <<http://www.faz.net/artikel/C31325/libyen-tuerkei-garantiert-gaddafi-sicheres-geleit-ins-exil-30437585.html>>.
- 66 Vgl. Italian Ministry of Foreign Affairs, Press Release, Focus-Libia: »no-fly zone«, NATO, the unified command is now operational. Exile for Gaddafi is one of the options, says Frattini, 28.3.2011, <http://www.esteri.it/MAE/EN/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/03/20110328_natov.htm>.
- 67 Italian Ministry of Foreign Affairs, Press Release, Focus – Libya: »Contact Group« ideas. Let's use the available UN instruments, Italy says, 30.3.2011, <http://www.esteri.it/MAE/EN/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/03/20110330_FocusLibia_Contatto.htm?LANG=EN>.
- 68 African Union, Press Release, Official Presentation by the AU to the Libyan Parties of a Proposal on a Framework Agreement for a Political Solution to the Crisis in Libya, Malabo, 1.7.2011, <<http://www.au.int/en/summit/sites/default/files/Press%20Release%20Libya%20ENG%2001-07-11.pdf>>.
- 69 African Union, Directorate of Information and Communication, »Decisions adopted during the 17th African Union Summit«, Malabo, 1.7.2011; <http://www.au.int/en/summit/sites/default/files/17th%20SUMMIT_-_DECISIONS_DECLARATIONS_and_RESOLUTIONS_-_eng%20FINAL.pdf>.
- 70 Nicholas Watt and Richard Norton-Taylor, Muammar Gaddafi could stay in Libya, William Hague concedes, in:

- Guardian.co.uk, 25.7.2011, <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/jul/25/gaddafi-libya-william-hague-plan>>.
- 71 Siehe Mitteilung des Interimnationalrats Libyens: »Vice-Chairman Mr. Abdul Hafeed Ghoga commented that the NTC will cooperate fully with the ICC and hopes that justice will be served in the shortest time possible«, vgl. The Libyan Interim National Council – Official Website, NTC welcomes International Criminal Court’s warrants for Gaddafi regime members, 5.5.2011, <<http://www.ntclibya.org/english/2011/05/05/ntc-welcomes-international-criminal-court%E2%80%99s-warrants-for-gaddafi-regime-members/>>. Vgl. auch International Criminal Court, Press Release, Head of the Executive Committee of the INC-Libya Mahmoud Jibril meets with the ICC Prosecutor (ICC-OTP-20110629-PR691), <<http://www.icc-cpi.int/NR/exeres/6C501CEB-190E-44C6-9DD8-A1A115693C2C.htm>>.
- 72 Vgl. Maria Golovkina, Reuters Benghazi, Al Arabiya News, 4.7.2011, <<http://www.alarabiya.net/articles/2011/07/04/155969.html>>.
- 73 Rom-Statut, Art. 19 (2) b).
- 74 Rom-Statut, Art. 18 (3).
- 75 International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, Prosecutorial Strategy 2009–2012, 1.2.2010, The Hague, S. 4 f., <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-D229D1128F65/281506/OTPProsecutorialStrategy20092013.pdf>>.
- 76 The Great Socialist People’s Libyan Arab Jamahiriya, Secretariat of General People’s Congress Legal affairs and Human Rights, »The third periodic report for 2005 on measures taken by the Great Jamahiriya on the realization of rights and freedoms stipulated in the African Charter on Human and Peoples Rights«, Selassi, 13.3.2006, S. 11–14, <http://www.achpr.org/english/Archives/State%20reports/eng/Libya/libya%20periodic%20report_3_eng.pdf>.
- 77 Deutsche Botschaft Tripolis/Libyen, »Rechtsberatung und Rechtsverfolgung in Libyen«, <http://www.tripolis.diplo.de/Vertretung/tripolis/de/04/Rechtsberatung/seite___rechtsberatung.html>.
- 78 Draft Constitutional Charter for the Transitional Stage (kein Datum vermerkt), <<http://www.scribd.com/doc/62823350/Libya-Draft-Constitutional-Charter-for-the-Transitional-Stage>>.
- 79 Rom-Statut, Art. 19 (4).
- 80 Rom-Statut, Art. 17 (2).
- 81 Rom-Statut, Art. 17 (3).
- 82 Vgl. EU Council Common Position of 11 June 2001 on the International Criminal Court, (2001/443/CFSP); EU Council Common Position of 16 June 2003 on the International Criminal Court, (doc.10400/03) CFSP.
- 83 European Union, Statement by the spokesperson of High Representative Catherine Ashton on the visit of President Al-Bashir to Djibouti, Brüssel, 14.5.2011, (A 185/11), <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/121989.pdf>.
- 84 Council of the European Union, Council conclusions on Libya, 3106th Foreign Affairs Council meeting Brussels, 18.7.2011, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/123915.pdf>.
- 85 European Union, Statement by the spokesperson of High Representative Catherine Ashton on the visit of President Al-Bashir to Djibouti (A 185/11), Brüssel, 14.5.2011.
- 86 United Nations, Security Council, Statement by the President of the Security Council, 3.8.2011 (S/PRST/2011/16), <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/442/75/PDF/N1144275.pdf?OpenElement>>.
- 87 Vgl. die Ausführungen in der Präambel des Rom-Statuts.
- 88 United Nations, Statement by the United Nations Secretary-General Kofi Annan at the Ceremony held at Cambidoglio celebrating the Adoption of the Statute of the International Criminal Court, 18.7.1998, <<http://www.un.org/icc/speeches/718sg.htm>>.
- 89 »The Government Spokesman announced that the Cabinet meeting approved Tunisia’s adherence to several important international conventions likely to help Tunisia join developed democratic countries. [...] They also include accession to the Rome Statute of the International Criminal Court, once such serious crimes as crimes against humanity requires the recourse to such specialised international structure.«, vgl. Tunisiaonlinenews, Politics (ohne Datum der Veröffentlichung, die Kabinettsitzung fand am 1. Februar 2011 statt), <<http://www.tunisiaonlinenews.com/first-cabinet-meeting-of-interim-government-in-its-new-line-up/>>.
- 90 DW-WORLD.DE Deutsche Welle, Arab World, Germany presses Egypt to strengthen its commitment to democracy, 19.4.2011, <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,15001657,00.html>>.
- 91 International Criminal Court, Media Advisory, 13.5.2011, Regional Diplomatic Conference on the ICC in Doha (Qatar) to be held on 24 and 25 May 2011, ICC-CPI-20110513-MA101, <<http://www.icc-cpi.int/menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/news%20and%20highlights/ma101>>.
- 92 Statement by Ms. Silvana Arbia, the Registrar of the ICC at the closing of the Regional Conference on the International Criminal Court in Doha, Qatar, 25.5.2011, <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/DD9C3DDE-9522-44C2-8F66-EF29665D15BF/283367/DohaClosingSpeech.pdf>>.
- 93 Siehe Coalition for the International Criminal Court, <<http://www.iccnw.org/>>.
- 94 Zuvor gab es eine Befassung des Gerichts, in der es jedoch nicht zu einem Verfahren kam, da der Afrikanische

- Gerichtshof entschied, nicht zuständig zu sein. Senegal hatte keine Erklärung nach Art. 34 (6) Protokoll des AGRMV abgegeben, vgl. African Union, African Court on Human and Peoples' Rights, IN THE MATTER OF MICHELOT YOGOGOMBAYE VERSUS THE REPUBLIC OF SENEGAL, APPLICATION NO. 001/2008, JUDGEMENT (15.12.2009), <http://www.african-court.org/fileadmin/documents/Court/Latest_Judgments/English/JUDGMENT_MICHELOT_YOGOGOMBAYE_VS_REPUBLIC_OF_SENEGAL_1_.pdf>.
- 95 African Union, African Court on Human and Peoples' Rights, IN THE MATTER OF AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS v. GREAT SOCIALIST PEOPLE'S LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA, APPLICATION No. 004/2011, ORDER FOR PROVISIONAL MEASURES, 25.3.2011, <http://www.african-court.org/fileadmin/documents/Court/Cases/Order_for_Provisinal_Measures_against_Libya.PDF>.
- 96 African Commission on Human and Peoples' Rights, ACHPR/RES.181(EXT.OS/IX)2011 RESOLUTION ON THE HUMAN RIGHTS SITUATION IN THE GREAT SOCIALIST PEOPLES' LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA, The African Commission on Human and Peoples' Rights, meeting at its 9th Extra-Ordinary Session, in Banjul, The Gambia, from 23 February to 3 March 2011, Banjul, The Gambia, 1.3.2011, <http://www.achpr.org/english/resolutions/9eos_resolution%20%20Libya.pdf>
- 97 Vgl. African Union, »Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights«, <http://au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_AFRICAN_CHARTER_HUMAN_PEOPLES_RIGHTS_ESTABLISHMENT_AFRICAN_COURT_HUMAN_PEOPLES_RIGHTS_0.pdf>.
- 98 African Union, African Court on Human and Peoples' Rights, »IN THE MATTER OF AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS v. GREAT SOCIALIST PEOPLE'S LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA, APPLICATION No. 004/2011, ORDER«, 16th June 2011 und 2nd September 2011, <http://www.african-court.org/fileadmin/documents/Court/Latest_Judgments/English/libya.pdf> und <http://www.african-court.org/fileadmin/documents/Court/Cases/Orders/ORDER_-_APPLICATION_NO_004.2011.pdf>.
- 99 Letter from Egyptian Initiative for Personal Rights, INTERRIGHTS, Human Rights Watch to The Secretary, Dr. Mary Maboreke, African Commission on Human and Peoples' Rights »Re: EIPR, INTERRIGHTS and Human Rights Watch v. Libya«, 28.2.2011, <http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/EIPR%20INTE RIGHTS%20%20HRW%20v%20Libya%20280211%20FINAL.pdf>.
- 100 African Charter on Human and Peoples' Rights, Art. 4.
101 A. a. O. (Anm. 69).
- 102 African Union, »Protocol of the Court of Justice of the African Union«, <http://au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_COURT_OF_JUSTICE_OF_THE_AFRICAN_UNION.pdf>.
- 103 African Union, List of Countries which have signed/ratified/acceded to the Protocol of the Court of Justice of the African Union, Stand: 27.1.2011, <http://www.au.int/en/sites/default/files/9991_Court_of_Justice.pdf>.
- 104 Vgl. die Entscheidungen in: African Union, African Court on Human and Peoples' Rights, <<http://www.african-court.org/en/cases/judgments-and-orders/>>.
- 105 African Union, Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights, <<http://www.african-union.org/root/au/Documents/Treaties/text/Protocol%20on%20the%20Merged%20Court%20-%20EN.pdf>>.
- 106 »It also requested the Commission in collaboration with the Permanent Representatives' Committee, to reflect on how best Africa's interests can be fully defended and protected in the international judicial system and to actively pursue the implementation of the Assembly's Decisions on the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights so that it is empowered to try serious international crimes committed on African soil.«, vgl. a. a. O. (Anm. 69).
- 107 A.a.O. (Anm. 103).
- 108 Die Bundesregierung, Auswärtiges Amt (Hrsg.), Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung, Stand: Juni 2011, <<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581096/publicationFile/155311/110615-Afrika-Konzept-download.pdf>>.
- 109 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit – zentrales Element guter Regierungsführung, <http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/goodgovernance/rechtsstaatlichkeit/index.html>.
- 110 Auswärtiges Amt, »Humanitäres Völkerrecht«; und Auswärtiges Amt, »Internationaler Strafgerichtshof«, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Internat_Recht/ISTGH/Hintergrund_node.html>.
- 111 Europäisches Parlament, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Entwurf eines Berichts über die Unterstützung der Europäischen Union für den IStGH: Bewältigung der Herausforderungen und Überwindung der Schwierigkeiten (2011/2109(INI)), Berichtersteller: Wolfgang Kreissl-Dörfler, PR\875526DE.doc, 23.8.2011, <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/pr/875/875526/875526de.pdf>.
- 112 Dieser Vorschlag entstammt aus einem von der EU organisierten Seminar on »Accountability and Justice« in Pretoria: Recommendations of the African and European Civil Society Seminary on Accountability and Justice, 11-12 April 2011 – Pretoria, South Africa, <http://www.fidh.org/IMG/pdf/EU_Seminar_recommendations_Summary_English_2.pdf>; vgl. auch den Vorschlag im Bericht von Wolfgang Kreissl-Dörfler (Anm. 111).

