

Der Internationale Strafgerichtshof und Darfur: Wie hinderlich ist Gerechtigkeit?

Annette Weber / Denis M. Tull

Am 14. Juli reichte Luis Moreno Ocampo, der Chefankläger des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH), vor dem Gericht ein Ersuchen um Ausstellung eines Haftbefehls gegen den Präsidenten des Sudan, Umar Hassan al Bashir, ein. Ocampo wirft al Bashir Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in der sudanesischen Konfliktregion Darfur vor. Zum ersten Mal in der Geschichte des IStGH gründet sich ein solches Ersuchen auf dem Tatbestand des Völkermords, und zum ersten Mal wird ein amtierender Staatschef ins Visier genommen. Während Menschenrechtsgruppen den Schritt als Meilenstein auf dem Weg der Durchsetzung der Menschenrechte feiern, sorgen sich andere, einschließlich des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Ban Ki Moon, um die Auswirkungen des Verfahrens auf den Frieden im Sudan.

Die Untersuchungen des Chefanklägers beim IStGH zum Fall Darfur gehen auf die Resolution 1593 des VN-Sicherheitsrats vom 31. März 2005 zurück. Unter Bezugnahme auf den Bericht der Internationalen Untersuchungskommission über die Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechte in Darfur beschloss der Sicherheitsrat, den Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofs mit der Untersuchung der Verbrechen in Darfur zu betrauen. China und die USA, die das Römische Statut des IStGH nicht unterzeichnet haben, legten gegen dieses Vorgehen kein Veto ein.

Ocampo geht in seinem Antrag auf Ausstellung eines Haftbefehls davon aus, dass al Bashir als Regierungschef eine direkte

Verantwortung für den Genozid, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die Kriegsverbrechen gegen die Zivilbevölkerung in Darfur trägt, da diese Verbrechen über einen langen Zeitraum und durch die Mobilisierung des gesamten Staatsapparats, einschließlich der Armee und der Geheimdienste, durchgeführt worden seien.

Die Zuständigkeit des IStGH

Zwar zählt Sudan nicht zu den Unterzeichnern des Römischen Statuts, aber der Fall Darfur unterliegt der Jurisdiktion des IStGH, da erstens Sudan keine eigenen Bemühungen unternimmt, um die Verbrechen in Darfur vor einem nationalen Gericht zu untersuchen, und zweitens die Überwei-

sung des Vorgangs durch den Sicherheitsrat der VN erfolgte. Noch ist offen, ob die Richter dem Antrag des Anklägers stattgeben werden, die Ausstellung eines Haftbefehls ist aber wahrscheinlich. Wenngleich die Internationale Untersuchungskommission über die Verbrechen in Darfur zu dem Schluss kam, dass eine Absicht zum *Völkermord* nicht nachweisbar sei, so sind die anderen Tatbestände doch gegeben. Abzuwarten bleibt indes, ob Ocampo die direkte Verantwortung des sudanesischen Präsidenten nachweisen kann.

Die Richter werden mindestens einen Monat benötigen, um das Ersuchen auf Ausstellung eines Haftbefehls im Lichte der von der Anklage vorgelegten Beweise zu prüfen. Bereits im April 2007 hatte der IStGH Haftbefehle gegen den heutigen Minister für humanitäre Angelegenheiten, Ahmed Harun, und den Janjaweed-Führer Ali Koshayb ausgestellt. Schon damals hatte die sudanesishe Regierung die Kooperation mit dem IStGH abgelehnt.

Sudanesische und internationale Reaktionen

Aus dem Sudan kamen unterschiedliche Reaktionen auf den Antrag Ocampos. Die mit der Regierung in einem Kooperationsvertrag vereinten islamischen Parteien (Umma, Democratic Union Party) übten Kritik. Sie fürchten eine innenpolitische Krise und eine Gefährdung der für 2009 geplanten Wahlen. Die National Congress Party (NCP) von al Bashir machte deutlich, dass sie sich durch die Anklage rechtlich nicht in die Pflicht genommen sieht. Ihr Juniorpartner in der Regierung der nationalen Einheit, die Sudanese People's Liberation Movement (SPLM), reagierte zurückhaltend. Es sei nunmehr umso dringlicher, die Darfur-Problematik zügig zu lösen. Die Rebellen in der umkämpften Region begrüßten ihrerseits das Vorgehen Ocampos.

Dessen ungeachtet ist seit der Erklärung Ocampos ein deutlicher Anstieg der Gesprächsaktivitäten zwischen den verschiedenen Konfliktparteien im Sudan zu

verzeichnen. Der Antrag des Chefanklägers scheint bei allen Beteiligten die Einsicht in die Notwendigkeit einer politischen Lösung des Darfur-Konflikts verstärkt zu haben. Bemerkenswert war auch die Ankündigung al Bashirs, er werde an der VN-Vollversammlung im Herbst in New York teilnehmen, um seine Position darzulegen und die Unrechtmäßigkeit der gegen ihn gerichteten Vorwürfe zu beweisen. Al Bashir ernannte außerdem ein von Vizepräsident Salva Kiir (SPLM) geführtes Komitee, das Strategien für den Umgang mit Ocampos Ersuchen entwickeln soll, nicht zuletzt mit Unterstützung der Afrikanischen Union (AU) und der Arabischen Liga (AL), die sich ihrerseits kritisch zu dem Vorgehen des IStGH-Anklägers geäußert haben. Während die Arabische Liga in ihrer Sondersitzung zum Fall Bashir hauptsächlich den Angriff auf die Souveränität des Sudan beanstandete, zeigten sich der Generalsekretär der Vereinten Nationen und die Afrikanische Union vor allem um den Frieden im Land besorgt.

Szenarien

Kritiker Ocampos argumentieren, das Verfahren werde die Bemühungen um eine Befriedung des Sudan gefährden. Sie fürchten, dass die Regierung in Khartoum Vergeltungsmaßnahmen ergreifen könnte, die dazu führen, die auf einen Frieden gerichteten Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft im Sudan zu konterkarieren. Als denkbare Konsequenzen werden angeführt: die Ausweisung westlicher Diplomaten und VN-Beamter, eine weitere Blockade der VN-AU-Hybridmission UNAMID in Darfur mit dem Ziel, deren vollständige Stationierung (derzeit sind erst 9500 von 26000 mandatierten Soldaten vor Ort) zu verhindern, und Angriffe auf die Mission selbst. In der vergangenen Woche sind bereits sieben Blauhelme bei einem Angriff ums Leben gekommen. Denkbar ist auch eine militärische Eskalation des Konflikts in Darfur, aber auch politische Störmanöver der NCP mit der Absicht, das Nord-Süd-Friedensabkommen zu torpedieren.

Die ersten Reaktionen der sudanesischen Regierung bestätigten die Skeptiker indes nicht. Eine Ausweisung westlicher Diplomaten oder VN-Vertreter blieb aus, auch wenn nicht auszuschließen ist, dass eine scharfe Reaktion der Regierung noch erfolgen wird, falls die Richter des IStGH den Haftbefehl gegen al Bashir tatsächlich erlassen. Es ist derzeit unvorhersehbar, wie Khartums Antwort darauf ausfallen wird. Allerdings spricht im Moment nicht viel dafür, dass die Worst-Case-Szenarien wahr werden. Mit einer weiteren Eskalation des Darfur-Konflikts oder Angriffen auf UNAMID würde sich die Regierung endgültig in die internationale Isolation begeben. Selbst China, bislang ein verlässlicher Patron Sudans im VN-Sicherheitsrat, würde in große Bedrängnis geraten, insbesondere vor dem Hintergrund der Olympischen Spiele, die am 8. August in Peking eröffnet werden. Die ersten Reaktionen der sudanesischen Regierung scheinen eher darauf hinzudeuten, dass sie um Schadensbegrenzung bemüht ist. Sie nimmt die Klage ernst, auch wenn al Bashir auf absehbare Zeit keinerlei Konsequenzen zu fürchten hat. Es ist derzeit nicht vorstellbar, wie der Regierungschef in die Gewalt des IStGH gelangen könnte.

Im Übrigen sind auch optimistische Szenarien denkbar. Das Vorgehen Ocampos könnte sich als hilfreiches Druckmittel erweisen, um die Regierung zu einer konstruktiveren Haltung zu bewegen, sowohl in Darfur als auch gegenüber dem IStGH selbst. Eine Kooperation der Regierung mit dem Gericht ist allerdings sehr unwahrscheinlich, selbst wenn sie sich »nur« auf die Überstellung der beiden Angeklagten Harun und Koshayb an den IStGH erstreckte. Zu deren Auslieferung wird es kaum kommen. Zu groß ist die Gefahr, dass die beiden auf einen solchen Deal mit Zeugnisaussagen in Den Haag reagieren könnten, die die Anklage Ocampos gegen al Bashir erhärten würden.

Vorstellbar ist aber, dass die Mitglieder des VN-Sicherheitsrats das Verfahren als politischen Hebel einsetzen werden. Diese Option ermöglicht Artikel 16 des Römischen

Statuts. Danach ist es dem Sicherheitsrat erlaubt, Ermittlungen des IStGH für einen Zeitraum von 12 Monaten zu unterbrechen. Dieses Verfahren kann beliebig oft wiederholt werden. Im Gegenzug könnte der Sicherheitsrat von der Führung in Khartum politische Konzessionen verlangen und zum Beispiel die Suspendierung der Ermittlungen gegen al Bashir davon abhängig machen, wie sich die sudanesischen Regierung in Darfur verhält, ob sie mit UNAMID zusammenarbeitet, die Menschenrechte achtet und ihre Angriffe in der Region einstellt. Die Kooperation Sudans könnte danach alle 12 Monate überprüft werden.

Frieden gegen Gerechtigkeit?

Die Kontroverse um den drohenden Haftbefehl gegen Präsident al Bashir knüpft an die Diskussion an über die gelegentliche Unvereinbarkeit der Ziele, den Frieden herzustellen und für Gerechtigkeit zu sorgen, indem man schwere Verbrechen ahndet. Der Fall al Bashir ist nicht der erste, der zu dieser Debatte Anlass gibt, sie wurde und wird auch andernorts geführt, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Strafverfolgung des liberianischen Präsidenten Charles Taylor durch den Special Court for Sierra Leone. Taylor wurde 2003 während des zweiten Krieges dazu gedrängt, sein Amt niederzulegen, um Frieden in Liberia zu ermöglichen. Im Gegenzug erhielt er von internationalen Vermittlern die Aussicht auf politisches Exil in Nigeria. Im Jahr 2006 wurde Taylor jedoch auf Druck der USA von den nigerianischen Behörden an den Special Court für Sierra Leone ausgeliefert. Mit dieser Sequenz (»Frieden zuerst, Gerechtigkeit später«) wurde für den Fall Taylor eine elegante Lösung gefunden. Sie lässt sich indes kaum wiederholen. Schon damals warnten Kritiker, dass der »Wortbruch« weitreichende Folgen haben werde. Künftig werde kein Diktator mehr davon zu überzeugen sein, sein Amt im Tausch gegen ein Amnestieversprechen aufzugeben. Derzeit wird vermutet, dass der sprichwörtliche Fall Taylor(s) ein wesent-

licher Grund dafür ist, warum Simbabwes Präsident Robert Mugabe nicht von der Macht lassen will.

Zielkonflikte zwischen Gerechtigkeit und Frieden waren bereits absehbar, als das Statut des IStGH verhandelt wurde. Insbesondere die westeuropäischen Staaten haben sich aber für die Einrichtung des Gerichtshofs stark gemacht. Nunmehr Positionen zu vertreten, die das Ziel Gerechtigkeit dem Frieden unterordnen, würde einer Demontage des IStGH gleichkommen. Noch wichtiger ist jedoch, dass dieser Denkansatz durch die bisherigen Erfahrungen nicht bestätigt wird. Jenseits der rein rechtlichen Dimension kann das strikte Eintreten für Gerechtigkeit auch politisch nützliche Wirkungen entfalten. Dies gilt nicht nur für den langfristig erhofften Abschreckungseffekt, der Diktatoren die möglichen Konsequenzen ihrer Handlungen vor Augen führen soll. Auch kurz- und mittelfristig können Wirkungen erzielt werden, die das Ziel des Friedens eher näherrücken lassen als es zu unterminieren. Wie die Reaktionen im Sudan zeigen, hat die Anklage zumindest dazu geführt, dass jetzt alle Akteure von der Notwendigkeit der Beilegung des Konflikts in Darfur reden und eine Roadmap erstellen wollen.

Egal, welche Perspektive man normativ einnimmt, eine eindeutige Wechselwirkung zwischen Frieden und Gerechtigkeit ist nicht nachweisbar. Im Fall des Sudan sind die Risiken für einen Friedensprozess ebenso wenig vorhersehbar wie die möglicherweise positiven Folgen des Antrags auf Ausstellung eines Haftbefehls. Die Kritiker Ocampos berufen sich auf Fortschritte, die der Frieden im Land – insbesondere in Darfur – ohne das Vorgehen des Chefanklägers machen werde. Diese Fortschritte sind aber ungewiss, die Darfur-Politik der Regierung während der vergangenen Jahre lässt eher Zweifel an dieser Annahme aufkommen. Bislang kann nicht davon die Rede sein, dass Ocampos spektakulärer Schritt zu Lasten des Friedensprozesses gehe, da es einen solchen gar nicht gibt.

Allerdings könnte Ocampos Vorgehen eine neue politische Dynamik in Gang gesetzt haben. Darauf scheinen jedenfalls die Gespräche zwischen der SPLM und den Darfur-Rebellen einerseits sowie zwischen Letzteren und arabischen Milizen andererseits hinzudeuten. Denn auch der Druck auf die Rebellen in Darfur ist gewachsen. Sie werden nämlich aller Voraussicht nach im Mittelpunkt der Ermittlungen stehen, die der Chefankläger wegen bewaffneter Angriffe auf die Friedenstruppen der AU (AMIS) im Herbst 2007 durchführt. Aus dieser Konstellation könnten sich neue Chancen für eine politische Lösung des Konflikts ergeben. Sollte der VN-Sicherheitsrat sich dazu entschließen, von Artikel 16 des Römischen Statuts Gebrauch zu machen, hätte dieser Schritt zwei potentielle Implikationen: erstens könnte die Suspendierung der Ermittlungen ein wirkungsvolles Druckmittel sein, um die Kooperationsbereitschaft der sudanesischen Akteure zu fördern und so die Situation in Darfur zu entschärfen; zweitens würde das Darfur-Dossier zurück in die Sphäre der Politik, sprich in den Verantwortungsbereich des Sicherheitsrats geführt. Die internationalen Erwartungen an die Mitglieder des VN-Sicherheitsrats, sich für eine Lösung der Krise einzusetzen, wären dann groß. Ohne ein entsprechendes Engagement der Sicherheitsratsmitglieder wäre das Ergreifen der Option nach Artikel 16 sinnlos. Als Skeptiker und Nichtunterzeichner des Römischen Statuts wären vor allem China, die USA und Russland gefragt, ihren Einfluss in Khartum geltend zu machen. Doch auch die Europäer sollten sich inner- und außerhalb des VN-Sicherheitsrats stärker engagieren, so zum Beispiel Frankreich, das beste Kontakte zu den Darfur-Rebellen unterhält. Auch wenn die Europäer die größten Befürworter des IStGH sind, sollten sie sich nicht hinter dem Strafgerichtshof verstecken. Die Beilegung des Darfur-Konflikts ist in erster Linie eine politische, nicht eine juristische Herausforderung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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

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

ISSN 1611-6364