

(Ost)Europa und sein Einfluss auf die Entwicklung des Internationalen Strafrechtes

von Matthias Neuner, Berlin

Nach dem Fall der Mauer hat die Entwicklung auf dem Balkan einen maßgeblichen Impuls für das internationale Strafrecht gegeben, dessen Auswirkungen noch heute andauern und auch weiter die Zukunft bestimmen werden. Durch den Zerfall Jugoslawiens unter kriegerischen Auseinandersetzungen sah sich das westliche Europa mit einer neuen Gefahr konfrontiert. Obwohl Pläne für den atomaren Ernstfall und sonstige kriegerische Szenarien in den Schubladen mancher nationaler Verteidigungsministerien existierten, wurde Europa von den kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Serben und Slowenen bzw. Kroaten, die sich später dann auch auf Bosnien-Herzegowina ausdehnten, quasi „auf dem linken Fuß“ erwischt. Westeuropa wirkte einen Moment lang handlungsunfähig, da die teilweise unterschiedlichen traditionellen Interessen Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands einem gemeinsamen Handeln im Wege standen. Ferner wurde den Europäern das Fehlen einer funktionsfähigen militärischen Struktur innerhalb der EU bewusst, die ungeachtet der teilweise divergierenden Interessen der großen europäischen Staaten zumindest eine begrenzte Handlungsfähigkeit hätte gewährleisten können. Auf der Ebene der UNO kam hinzu, dass im Sicherheitsrat weder Russland noch China einschneidende Maßnahmen gegenüber Ex-Jugoslawien befürworteten, die über einen passiven Blauhelmeinsatz hinausgingen. Systematisches Morden und Vergewaltigungen wurden im ehemaligen Jugoslawien fortgeführt und die Bilder der ethnischen Säuberungen vom Balkan gingen durch die Welt. Was war in dieser schwierigen und aussichtslosen Lage zu tun?

Ein Waffen- und Wirtschaftsembargo bei Ausbruch des Balkankrieges 1991 konnte die Kämpfe nicht stoppen. Als dies dem Sicherheitsrat klar wurde und Handlungsunfähigkeit drohte, wurde als Lösung juristisches Neuland beschritten. Statt eine schlagkräftige Interventionsarmee zu entsenden, die die Blauhelme mit einem aktiveren Mandat ersetzte, wurde die Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofes unter dem Dach der UNO als Maßnahme zur „Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ vom Sicherheitsrat beschlossen. Das war im Mai 1993, und der Jugoslawienkrieg hatte, wie sich im Nachhinein sagen lässt, seinen Höhepunkt erreicht. Die Schaffung des UNO-Strafgerichtshofes für die Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien beendete den Krieg also keinesfalls. Erst im November 1995 wurde er durch das Dayton-Abkommen beendet. Das Jugoslawientribunal hatte zum damaligen Zeitpunkt bereits seit mehr als einem Jahr seine Arbeit aufgenommen.

Damit ist bereits ein Phänomen der internationalen Strafgerichtsbarkeit umschrieben. Obwohl sie es nicht vermag, einen Krieg zu stoppen, so übt sie doch abschreckende Wirkung auf alle politischen und militärischen Machthaber der Welt aus. Denn eine Immunität des Amtes erkennt das Jugoslawientribunal nicht an und europäische und andere Staaten leisten bei der Verfolgung schwerster Kriegsverbrechen Rechtshilfe, indem sie entweder Täter auf dem eigenen Hoheitsgebiet festnehmen, um sie auszuliefern, sonstige Beweise sammeln oder teure technische Geräte dem Jugoslawientribunal für dessen Ermittlungen vor Ort zur Verfügung stellen.

Erste Sensibilisierung der Weltöffentlichkeit für internationales Strafrecht

Ein weiteres bedeutendes Signal ist von den Ereignissen in Jugoslawien ausgegangen. Die Weltöffentlichkeit wurde durch den (Bürger-)Krieg in Jugoslawien für die Auswirkungen von staatlichem Fehlverhalten, das zu humanitären Katastrophen führt, sensibilisiert. Mittlerweile haben weitere Konflikte in der Welt eine größere Anteilnahme der Medien und damit der öffentlichen Auseinandersetzung ausgelöst. Zum einen fand im Jahre 1994 ein Völkermord in Ruanda statt, auf den die UNO wiederum mit der Einsetzung eines Strafgerichtshofes im Nachbarland Tansania reagiert hat. Es gibt jetzt also bereits zwei existierende internationale Strafgerichtshöfe. Unter den vielen jüngeren Konflikten sind die Bürgerkriege in Ost-Timor und im Kosovo exemplarisch zu nennen. Im Kosovo wurde erstmals in der deutschen Öffentlichkeit über die adäquate internationale Reaktion auf ein Fehlverhalten des serbischen Präsidenten Milosević diskutiert. Im Zuge der NATO-Operation überwand die Europäische Union erstmals die traditionellen Partikularinteressen ihrer großen Mächte und fand zu einem gemeinsamen Handeln. Innerhalb Deutschlands wurde eine lange und teilweise kontroverse Auseinandersetzung über die Rechtmäßigkeit der Beteiligung der Bundeswehr am Kosovo-Einsatz geführt. Ferner war umstritten, ob ein NATO-Einsatz ohne Sicherheitsratsmandat rechtmäßig ist. Selbst wenn unterschiedlichste Standpunkte vertreten worden sind, so gab es doch in allen Gesprächen einen „kleinsten gemeinsamen Nenner“, nämlich dass ethnische Säuberungen, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Kosovo zu verurteilen sind. Auch an der *Notwendigkeit* der Verhinderung solcher Gräueltaten, die das internationale Strafrecht ächtet, bestand kein wirklicher Zweifel mehr.

Der permanente Internationale Strafgerichtshof wird geschaffen

Die Errichtung der UNO-Strafgerichtshöfe für Jugoslawien und Ruanda war nur deshalb möglich, weil die Sicherheitsratsmächte die Zuständigkeit der Gerichtshöfe räumlich auf einzelne Staatsgebiete beschränkten. Selbst wenn die Errichtung der internationalen Strafgerichtshöfe an sich einen Durchbruch bedeutete, wurde jedoch schnell klar, dass diese für den Einzelfall geschaffenen Gerichtshöfe keine abschreckende Wirkung auf andere Staaten entfalten können. Deshalb wurden alle Anstrengungen unternommen, um einen Internationalen Strafgerichtshof zu schaffen, der weltweite Geltung hat.

In New York begannen im Jahre 1996 UNO-Verhandlungen, die einen ständigen Strafgerichtshof mit universaler Jurisdiktion schaffen sollten. Die Staaten schenken diesen Vorbereitungscommissionsverhandlungen anfangs wenig Aufmerksamkeit. Dennoch konnte bereits im Sommer 1998 in Rom das Statut für einen weltweiten Strafgerichtshof angenommen werden. Die Verhandlungen endeten für die USA, die einen schwachen Gerichtshof wollten, im diplomatischen Desaster, denn insbesondere die (west)europäischen Staaten sowie Canada, Australien und eine Staatenfraktion um Südafrika unterstützten einen starken Strafgerichtshof. 120 Staaten nahmen schließlich ein Statut an, das einen Weltstraferichtshof schafft, der weitestgehend unabhängig vom Sicherheitsrat ist. Diese Unabhängigkeit vom Sicherheitsrat veranlasste einen Wissenschaftler in den Vereinigten Staaten dazu, den Gerichtshof als ein „Monster“ zu bezeichnen. Auf der Rom-Konferenz hatten die USA zeitweilig gar der deutschen Delegation gedroht, dass sie alle amerikanischen Truppen aus Deutschland abziehen, wenn Deutschland nicht seine progressiven Verhandlungspositionen zum Internationalen Strafgerichtshof zurücknimmt. Warum kam es zu so einem Ausbruch der Gefühle bei Karrierediplomaten, bei denen Höflichkeit zum Alltag gehört?

Die ständige Strafgerichtshofes engt den Handlungsspielraum solcher Staaten ein, die auf Gewalt als Mittel zur Konfliktlösung setzen

Wenn der ständige Internationale Strafgerichtshof nach 60 Ratifikationen in Kraft tritt, werden die Möglichkeiten für die Durchführung von Militäreinsätzen enger. Der Internationale Strafgerichtshof kann immer dann, wenn ein Vertragsstaat angegriffen wird oder ihm der Sicherheitsrat einen Konflikt zuweist, tätig werden. Das Tätigwerden des Gerichtshofes bedeutet jedoch nicht, dass dieser gleich Ermittlungen vornimmt. In der überwiegenden Zahl der Situationen wird der Gerichtshof die Gerichtsverfahren, die die Kriegsparteien vor ihren nationalen Gerichten durchführen, überwachen. Das heißt, er wird insbesondere darauf achten, dass die beteiligten Staaten gegen eigene Armeemitglieder, die etwa Kriegsverbrechen begangen haben, auch wirkungsvoll ermitteln und

Urteile fällen. Nur in Ausnahmefällen wird es zu internationalen Gerichtsverfahren kommen, nämlich immer dann, wenn ein Staat unwillig oder unfähig ist, eigene Gerichtsverfahren durchzuführen, etwa wenn sein Rechtssystem völlig zusammengebrochen ist. Selbst wenn der Sicherheitsrat dem Gerichtshof eine Konfliktsituation „überweist“, so gilt nach wie vor das Komplementaritätsprinzip. Wie oben bereits ausgeführt, umschreibt dieses den grundsätzlichen Vorrang der Strafverfolgung der vom Konflikt betroffenen Staaten, sofern sie effektive Strafverfahren durchführen und nicht ihre eigenen Staatsbürger schützen, indem sie „Scheinverfahren“ durchführen oder viel zu geringe Strafen verhängen.

Die Errichtung eines unabhängigen Gerichtshofes bedeutet schon jetzt eine Einengung des Handlungsspielraumes solcher Staaten, die auf Gewalt als Mittel zur Konfliktlösung setzen. Es konnte sich in den Verhandlungen in Rom auch nicht die Einsicht durchsetzen, dass Staaten, die eigene Armeemitglieder für UNO-Blauhelmtrouppen bereitstellen, künftig nicht vor dem Internationalen Strafgerichtshof angeklagt werden können. Einige Staaten haben eine solche Ausnahme aber gefordert. Insbesondere die USA sehen nun ihre vielfältigen Aktivitäten im Rahmen der UNO behindert. Dem kann aber entgegen gesetzt werden, dass die pauschale Ausnahme von UNO-Soldaten aus der Gerichtsbarkeit für die von UNO-Operationen betroffenen Länder einen willkommenen Kritikpunkt bieten kann. Die Drohung mit einer strafrechtlichen Verurteilung berührt den Kern einer UNO-Mission in keiner Weise. UNO-Einsätze zeichnen sich gewöhnlich durch passive Mandate aus, denn regelmäßig soll nur der Status quo, die Trennung der Kriegsparteien, durch den UNO-Einsatz gesichert werden. Dieser vermittelnde Auftrag schließt aus, dass UNO-Soldaten Vorsatz für so schwerwiegende Taten wie Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord haben werden. Ist es einerseits also äußerst unwahrscheinlich, dass UNO-Soldaten verurteilt werden, so verbietet der universale Geltungsanspruch andererseits, bestimmte Streitkräfte internationaler Armeen, oder gar Akteure einzelner Nationen pauschal von strafrechtlicher Verfolgung auszunehmen. Dies würde nur den Vorwurf der Siegerjustiz herausfordern, der auch schon in den Nürnberger Prozessen erhoben worden ist. Damals wandten die deutschen Angeklagten zurecht ein, dass sie wegen dem Überfall auf Polen verurteilt wurden, ohne dass die Mitschuld Russlands im Hitler-Stalin-Pakt, der eine Aufteilung Polens vorsah, von ihnen im Prozeß thematisiert werden durfte. Das internationale Strafrecht hat aus solcher Kritik gelernt und die notwendigen Konsequenzen gezogen. Nunmehr werden alle Akteure an den gleichen Grundsätzen gemessen.

Das erste ausländische Projekt der deutschen Sektion der NGO's ist in Osteuropa

Der Durchbruch im internationalen Strafrecht, die Errichtung von mehreren Strafgerichtshöfen hat eine zunehmende

de Anzahl von Menschen in ihren Bann gezogen. Um die derzeit immer noch in New York stattfindenden UNO-Verhandlungen, die eine Verfahrensordnung des zukünftigen Weltstrafgerichtshofes ausarbeiten, hat sich ein dichtes Netz von Nichtregierungsorganisationen (NGO's) gebildet. Diese NGO's haben vor allem eines zum Ziel: sie möchten die deutsche Öffentlichkeit und die Weltöffentlichkeit darüber informieren, welche Fortschritte erreicht worden sind und was dies für Deutschland und die Welt bedeutet.

Zum Beispiel wird derzeit in Deutschland weiter über den Einsatz von Deutschen unter dem UNO-Dach, in NATO-Operationen oder im Auftrag einer zukünftigen schnellen europäischen Eingreiftruppe debattiert. Der zukünftige permanente internationale Strafgerichtshof wird sicherstellen, dass derartige Operationen regelmäßig durchgeführt werden und dass Verstöße später geahndet werden.

In New York hat sich ein Dachverband aller NGO's gebildet, die Coalition for an International Criminal Court (CICC) heißt und vom Amerikaner William Pace als Koordinator geleitet wird. In diesem Verband sind 800 Organisationen zusammengeschlossen, die über die Ziele des internationalen Strafrechts informieren und den Ratifikationsprozess des Statutes von Rom verfolgen. Auch in Deutschland gibt es mittlerweile eine Koalition für einen Internationalen Strafgerichtshof (CICC.DE), die mit New York zusammenarbeitet und vor Ort informiert und Konferenzen veranstaltet. In dieser deutschen Sektion sind derzeit 10 NGO's zusammengeschlossen, die innerhalb von zwei Jahren schon beachtliche Erfolge vorzuweisen haben.

Zum einen wird der Ratifikationsprozess im deutschen Bundestag und Bundesrat mitverfolgt und mit einem Forderungspapier werden die Abgeordneten über die Sichtweise der deutschen zivilen Gesellschaft informiert. Zum anderen werden eigene Konferenzen veranstaltet. Derzeit beginnt in Leipzig eine Initiative der CICC.DE. Auf Anregung der IGFm hin werden Wanderkonferenzen in den jeweiligen Landeszentralen für politische Bildung veranstaltet, um die dortige Bevölkerung über die komplexe Thematik des Internationalen Strafrechts zu informieren. In Konstanz und Berlin sind derzeit Konferenzen zum Internationalen Strafgerichtshof und Afrika und

zur Ausarbeitung eines nationalen Völkerstrafgesetzbuches geplant. Ein weiteres Projekt organisiert die IGFm mit Unterstützung der CICC.DE in Osteuropa. In den ausgewählten Zielländern Russland, Ukraine, Georgien, Usbekistan und Moldawien wird eine Seminar- und Informationskampagne durchgeführt. Dieses Projekt heißt „Raising the Military and Civil Awareness of the ICC in Eastern European Countries“ und wird von der OSZE, der NATO, dem UNO-Jugoslawientribunal unterstützt. Vor allem werden Mitglieder der deutschen Sektion Vorträge in Osteuropa halten.

Zum einen werden osteuropäische NGO's angesprochen und über die Ideen des internationalen Strafrechts informiert, wodurch die Zivilgesellschaften Osteuropas in diesem Bereich gestärkt werden sollen. Zum anderen sollen aber auch Offiziere der Armeen geschult werden und zwar in den Standards, die das Völkerstrafrecht nun einfordert. Die Offiziere sollen mit den Straftatbeständen vertraut gemacht werden, bevor sie in einen Kampfeinsatz geschickt werden. Nur so kann verhindert werden, dass zukünftig massive Kriegsverbrechen geschehen. Ein Soldat, der die Verbote des internationalen Strafrechts kennt, kann sein Recht auf Befehlsungehorsam auch wirksam ausüben. Er verweigert die Ausführung eines jeden Befehles, der auf eine offensichtlich rechtswidrige Handlung gerichtet ist. Derzeit sind die Mitglieder der New Yorker NGO-Gemeinde in der Welt unterwegs. Sie veranstalten Seminare und Konferenzen in allen Kontinenten. Es bleibt zu hoffen, dass die Idee des internationalen Strafrechts eine größere Verbreitung findet und vor allem, dass sie erstmals effektiv durch Gerichtshöfe umgesetzt wird.¹

Assessor Matthias Neuner ist Doktorand und Mitarbeiter am Arbeitsbereich Recht und Wirtschaft des Osteuropa-Instituts der FU Berlin sowie ehemaliger Rechtsberater bei den Internationalen Strafgerichtshöfen der UNO für Ex-Jugoslawien und Ruanda.

¹ Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an die Gesellschaft für Völkerstrafrecht e.V. – International Criminal Law Society (ICLS), Postfach 58 03 61; 10413 Berlin
Email: icls@hotmail.com; Internet-Adresse: www.icls.de

Besuchen Sie die Homepage des Osteuropa-Instituts!

<http://www.oei.fu-berlin.de>

Hier erfahren Sie mehr über die Schwerpunktgebiete und Kontaktadressen unserer MitarbeiterInnen, Veranstaltungstermine, osteuropabezogene Internetquellen usw.

Außerdem erhalten Sie Einblick in das aktuelle Kommentierte Vorlesungsverzeichnis und andere Publikationen des OEI.