staatliche Regelungen für Spam zu finden waren ja unter anderem bei der Weltweiten Konferenz für internationale Fernmeldedienste (WCIT) 2012 in Dubai gescheitert. Nun zeigte sich in Istanbul, dass ein Multistakeholder-Ansatz sinnvolle Ergebnisse hervorbringen kann. Diese sind zwar nicht juristisch verbindlich, bieten aber praktische Handreichungen, die zur schrittweisen Lösung eines dringlichen Problems beitragen können.

Als einen weiteren Schritt vorwärts kann man einen Beschluss der ›Multistakeholder Advisory Group‹ (MAG) – dem Lenkungsgremium des IGF – vom Dezember 2014 ansehen. Demnach sollen Arbeitsgruppen gebildet werden, die zwischen den jährlichen IGF-Treffen zu einzelnen Sachfragen an Lösungen arbeiten. Gestärkt werden sollen auch die sogenannten ›IGF Dynamic Coalitions on Internet Rights and Principles‹ zu einzelnen Sachgebieten. Insgesamt gibt es gegenwärtig rund zehn solcher Gruppen, wo zu konkreten Sachfragen, wie etwa Zugang zum Internet oder Internet der Dinge, engagierte Netzwerke und Experten aus verschiedenen Stakeholder-Gruppen zusammen arbeiten.

Zukunft des IGF

Trotz aller Erfolge krankt das IGF nach wie vor an strukturellen und finanziellen Schwächen. Um dem IGF mehr Stabilität und bessere Ressourcen zur Verfügung zu stellen, hat die ›Internet Society‹ (ISOC) in Istanbul die Initiative ergriffen und einen Interessenverband zur Unterstützung des IGF gegründet, den ›Internet Governance Forum Support Association‹ (IGFSA). Der IGFSA wird einen Treuhandfonds verwalten, der sowohl dem globalen IGF als auch den mittlerweile fast 100 nationalen und regionalen IGFs zugutekommen wird. Damit soll dem IGF auch über 2015 hinaus Stabilität und Wachstum und eine weitgehende Selbstverwaltung ermöglicht werden.

Das Mandat des IGF läuft im Dezember 2015 aus. In Istanbul herrschte aber weitgehend Einigkeit: Die UN-Generalversammlung soll das Mandat um weitere fünf oder zehn Jahre verlängern. Der Versuch einiger UN-Mitgliedstaaten, diese Verlängerung bereits im Dezember 2014 zu besiegeln, ist jedoch gescheitert. Einige Regierungen wollen die Verlängerung mit anderen, für den WSIS+10-Prozess relevanten Themen verbinden. Das betrifft insbesondere das Thema erweiterte Zusammenarbeit (enhanced cooperation), was letztlich eine diplomatische Umschreibung für die Aufsicht über die kritischen Internet-Ressourcen ist. Der Abschlussbericht der ›Working Group on Enhanced Cooperation‹ (WGEC) an die Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (UNCSTD) vom Mai 2014 hat zu keinem Durchbruch geführt. Nach wie vor stehen sich zwei Lager mit unterschiedlichen Vorstellungen über die Zukunft der Internetregulierung gegenüber: Multistakeholderisten vs. Multilateralisten.

Insofern ist es auch für die WSIS+10-Konferenz und die Zukunft des IGF von erheblicher Bedeutung, ob die amerikanische Regierung im September 2015 die Aufsicht über den IANA-Vertrag abgibt. Sollte das nicht passieren, wäre dies Wasser auf den Mühlen jener UN-Mitgliedstaaten, die dem Multistakeholder-Modell misstrauen und für die Schaffung eines zwischenstaatlichen Internet-Regierungsgremiums eintreten.

Das IGF ist eines der wenigen funktionierenden Multistakeholder-Mechanismen im globalen ›Internet Governance Ecosystem‹. Insofern ist eine Verlängerung des Mandats, die nun die 70. UN-Generalversammlung im Dezember 2015 beschließen muss, von großer strategischer Bedeutung. Das 10. IGF findet im November 2015 in João Passeo in Brasilien statt. Für 2016 hat sich bereits Mexico-City als Gastgeber angeboten. In Deutschland erwägt man, Gastgeber für das IGF 2017 oder 2018 zu sein. Die MAG und ihr Sekretariat sitzen in Genf, wo die innovative Idee der gleichberechtigten Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren an der Politikentwicklung viele Befürworter hat. Die politische Kultur der UN in New York ist jedoch eine andere. Sie ist noch geprägt von den alten Machtspielchen des 20. Jahrhunderts, wo Regierungen hinter verschlossenen Türen diplomatische Deals aushandeln. Die kommenden Diskussionen am East River werden zeigen, ob alte, verkrustete Strukturen aufgebrochen werden können oder innovative Ansätze abgewürgt werden.

Weiterführender Link: 9. IGF 2014, Istanbul: www.intgovforum.org/cms/igf-2014

Rechtsfragen

Internationaler Strafgerichtshof: Tätigkeiten 2013

- Kritik der Afrikanischen Union
- Gaza-Krieg durch die Hintertür
- Ehemaliger ivorischer Präsident drei Jahre in Untersuchungshaft

Mayeul Hiéramente

(Mit diesem Beitrag beginnt eine jährliche Berichterstattung über die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs. Der Bericht über die Tätigkeiten 2014 folgt in einem der nächsten Hefte. Siehe einführender Beitrag des Autors, VN, 5/2014, S. 195–200.)

Der **Internationale Strafgerichtshof (IStGH)** stand im Jahr 2013 vor großen Herausforderungen und hat wegweisende Entscheidungen getroffen. Der IStGH (International Criminal Court – ICC) ist eine durch einen völkerrechtlichen Vertrag gegründete Institution, der mittlerweile 122 Staaten beigetreten sind. Die Vertragsstaaten finanzieren das Gericht und wirken über die Versammlung der Vertragsstaaten an der Fortentwicklung des Gerichts mit. Die gegenwärtig von Fatou Bensouda aus Gambia geleitete Anklagebehörde ist mit den Ermittlungen betraut und wird von staatlichen Behörden unterstützt. Die Verwaltung des Gerichts übernimmt die Kanzlei, während die insgesamt 18 Richterinnen und Richter aus allen Weltregionen in den Vorverfahrenskammern, Verfahrenskammern und Berufungskammern über Schuld oder Unschuld der Angeklagten befinden.

Im Jahr 2013 waren ausschließlich Verfahren in Afrika anhängig. Die Anklagebehörde führte zudem Vorermittlungen in Afghanistan, Georgien, Guinea, Honduras, Kolumbien, Südkorea und Nigeria durch. Statt eines umfassenden Rückblicks sollen Schlaglichter auf wichtige Weichenstellungen geworfen werden, die zu einer vertieften Auseinandersetzung anregen und kritische Reflektionen über Sinn, Zweck und Grenzen der internationalen Strafverfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen anstoßen sollen. Zur besseren Einordnung werden

Hintergründe und Auswirkungen in gebotener Kürze ebenfalls erläutert.

Bei der Auswahl der hier behandelten Themen soll der Wirklichkeit des internationalen Strafrechts Rechnung getragen werden: Der IStGH und seine Mitarbeiter sehen sich in der täglichen Praxis juristischen Fragestellungen ebenso ausgesetzt wie Fragen des effektiven Ressourceneinsatzes oder des (rechts-)politischen Kalküls. Gerichtliche Entscheidungen haben politische Auswirkungen, die Weltpolitik steckt wiederum den (rechtlichen) Handlungsspielraum des Haager Tribunals ab. Entpolitisiert kann und will das Gericht nicht sein. Die symbolische Ahndung der Hauptverantwortlichen soll schließlich Anreiz geben für gesellschaftliche und politische Reformen auf nationaler und internationaler Ebene. Der IStGH bedarf daher der tatkräftigen Unterstützung der Medien, nichtstaatlicher Organisationen und der Vereinten Nationen. Diese Politisierung des internationalen Strafrechts mag Unbehagen hervorrufen, zu politischen Schauprozessen macht es die Verfahren des Gerichts jedoch nicht. Dennoch birgt der politische Einfluss Gefahren für die öffentliche Wahrnehmung einzelner Prozesse, die konsequente Einhaltung der Verfahrensrechte und die Rolle internationaler Strafgerichte als Maßstab für Rechtsstaatlichkeit.

Das Verhältnis zu Afrika

Das Problem der öffentlichen Wahrnehmung hat sich unlängst mit besonderer Schärfe im Zusammenhang mit dem schon länger schwelenden Konflikt zwischen dem IStGH und der Afrikanischen Union (AU) gezeigt. Das Verhältnis zwischen dem Gericht im niederländischen Den Haag und der AU mit Sitz in Addis Abeba, Äthiopien, gilt schon seit mehreren Jahren als angespannt. Als erster Stein des Anstoßes wird gemeinhin der Haftbefehl vom März 2009 gegen den amtierenden sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir angesehen. Dieser sollte sich vor dem IStGH wegen des Vorwurfs des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen unter anderem in der westsudanesischen Provinz Darfur verantworten, lehnte jedoch jegliche Kooperation mit dem Gericht ab. Die Begründung war, dass er die Zuständigkeit des Gerichts nicht anerkenne und Immunität genieße. Unter der Ägide des ersten Chefanklägers Luis Moreno Ocampo wurde daher auf die politische Isolierung von Bashir gesetzt und – in Kooperation mit einer sehr engagierten internationalen Zivilgesellschaft – der Versuch unternommen, durch politischen und juristischen Druck dessen Reiseaktivitäten einzuschränken. Die Bemühungen hatten weitgehend Erfolg, und einige Auftritte des neuen Parias der Weltgemeinschaft auf dem diplomatischen Parkett konnten unterbunden werden. Ausgeliefert wurde er jedoch nicht. Das Verfahren tritt bis heute auf der Stelle. Innerhalb der AU gingen die Ansichten auseinander. Sollte (oder musste) an der Isolierung mitgewirkt werden oder sollte durch Wahl der geeigneten Tagungsorte eine Mitwirkung Bashirs – als gewählter Vertreter seines Landes – ermöglicht werden? Eine breite Front gegen den IStGH gab es nicht, zu unbedeutend war der sudanesische Präsident, zu nützlich war der IStGH für andere (etwa den ugandischen Präsidenten Yoweri Museveni).

Ernster wurde die Frage nach der Immunität amtierender Politiker und einem zu starken Fokus auf Afrika im Jahr 2013. Uhuru Kenyatta, Sohn des legendären kenianischen Staatsgründers und einer der reichsten Männer Ostafrikas, war zum Präsidenten Kenias gewählt und vom IStGH wegen der angeblichen Mitwirkung an Massakern im Winter 2007/2008 ins Visier genommen worden. Anders als Bashir haben sich Kenyatta und Vizepräsident William Ruto freiwillig gestellt. Gleichzeitig aber warben sie im Kreis der afrikanischen Staats- und Regierungschefs um politische Unterstützung. Dieser mediale und diplomatische Schachzug hat Früchte getragen und zu einer viel beachteten – wenn auch juristisch folgenlosen – Resolution der AU vom 12. Oktober 2013 [Ext/Assembly/AU/Dec.1(Oct.2013)] geführt. Darin wird die Aussetzung aller Verfahren gegen amtierende Staats- und Regierungschefs gefordert und die Schaffung einer afrikanischen Strafgerichtsbarkeit als Ersatz ins Auge fasst. Zudem sollte der UN-Sicherheitsrat dazu bewogen werden, die Verfahren gegen Kenyatta und Ruto gemäß Artikel 16 des Römischen Statuts auszusetzen. Im Zuge dieses Beschlusses hatten verschiedene Entscheidungsträger angedeutet, dass einige afrikanische Staaten dem Strafgerichtshof die Unterstützung entziehen könnten.

Mit ihrem Kernanliegen, eine Verfahrensaussetzung zu erreichen, konnten die afrikanischen Staaten sich nicht durchsetzen. Dennoch ist die deutliche Mahnung sowohl beim IStGH als auch bei den finanzierenden Mitgliedstaaten angekommen. Man mag es als Konsequenz der politischen Bemühungen sehen, dass sich die Richter bereit erklärt haben, Eingeständnisse bei der Anwesenheitspflicht der Angeklagten zu machen. Sofern es keinen Haftbefehl gebe, könnten Angeklagte teilweise auf ihr Anwesenheitsrecht verzichten und sich anwaltlich vertreten lassen, so die Richter. In Reaktion auf die, in Teilen voneinander abweichenden, richterlichen Entscheidungen, beschloss die Versammlung der Vertragsstaaten eine Änderung der Verfahrensordnung und legte Ausnahmen von der Anwesenheitspflicht fest. Sofern keine Haftgründe bestehen, steht es den angeklagten Führungskräften eines Staates nunmehr weitgehend frei, ob sie durchgängig an Verhandlungen teilnehmen wollen oder nicht (ICC-ASP/12/Res. 7 v. 27.11.2013, Regel 134 ter und quater).

Die Komoren und der Nahost-Konflikt

Ebenfalls eine (welt-)politische Dimension weist die Entscheidung der Komoren von Mai 2013 auf, den IStGH um Ermittlungen zu ersuchen. Die Verwunderung war zunächst groß, warum die Union der Komoren diesen Schritt unternommen hat und welcher Sachverhalt ermittelt werden sollte. Schnell zeigte sich, dass der Nahost-Konflikt Gegenstand der Staatenverweisung war. So haben türkische Juristen mit Einbindung der komorischen Regierung eine Möglichkeit gefunden, eine Episode der Auseinandersetzung um die Blockade des Gaza-Streifens als Einfallstor für ein potenzielles IStGH-Verfahren zu nutzen. Die Tatsache, dass eines der aus der Türkei gestarteten Schiffe (Mavi Marmara), das die Gaza-Blockade durchbrechen wollte, unter komorischer Flagge fuhr, wurde zum Anknüpfungspunkt gemacht. Hauptvorwurf: Kriegsverbrechen.

Nachdem der Versuch Palästinas im April 2012 gescheitert war, den IStGH zur Verfolgung möglicher israelischer Verbrechen während des Gaza-Kriegs 2008/2009 zu bewegen, sollte auf diesem für viele überraschenden Umweg eine Befassung des IStGH erreicht werden. Ob dies zu mehr als Vorermittlungen führen wird,

erscheint äußerst fraglich, da der zugrunde liegende Sachverhalt voraussichtlich nicht für eine Strafverfolgung unter den sehr restriktiven Bedingungen des Statuts ausreichen wird. Vielversprechender dürften die erneuten Bemühungen Palästinas sein, selbst Ermittlungen zu beantragen. So hat sich in den letzten Jahren die Frage der Staatlichkeit Palästinas mit der Aufwertung durch die UN-Generalversammlung neu gestellt. In einem Artikel im britischen ›Guardian‹ vom 29. August 2014 hat Chefanklägerin Fatou Bensouda grundsätzliche Offenheit signalisiert.

Komplementarität

Das Jahr 2013 bot dem IStGH auch die Gelegenheit klarzustellen, inwieweit eine kooperative Aufarbeitung begangener Taten in der Praxis möglich ist und wie entschieden werden soll, ob der betroffene Staat oder der IStGH für die Ahndung eines Verbrechens zuständig ist. Es ist offensichtlich, dass der IStGH nicht alle Taten selbstständig aufarbeiten kann. Dafür fehlen schlichtweg die Ressourcen. Anders als die Internationalen Strafgerichtshöfe für Jugoslawien und Ruanda ist der IStGH potenziell weltweit zuständig. Gegenwärtig führt er Ermittlungen in neun Staaten und Vorermittlungen in weiteren neun Staaten durch. Zudem ist es grundsätzlich sinnvoller, die Taten vor Ort abzuurteilen, um Opfer, Zeugen und die Bevölkerung im Allgemeinen besser einzubinden. Maßgeblich für die Zuteilung der Verfahren ist der in Artikel 17 des Römischen Statuts niedergelegte Grundsatz der Komplementarität. Der genaue Inhalt des Grundsatzes war und ist jedoch weitgehend unklar, zu unpräzise sind die Vorgaben des Statuts. Reicht es, wenn ein Staat eine Tat als Mord oder Vergewaltigung verfolgt, oder muss es eine Bestrafung wegen eines der Kernverbrechen des Statuts sein? Muss das nationale Verfahren bestimmten rechtsstaatlichen Anforderungen genügen? Muss der Tatvorwurf exakt der gleiche sein?

Im Fall Libyen musste der IStGH im Jahr 2013 darüber entscheiden. Libyen hatte die Ansicht vertreten, dass der Sohn des ehemaligen Diktators Saif al-Islam Gaddafi sowie der frühere Geheimdienstchef Abdullah al-Senussi vor ein libysches Gericht gestellt werden sollten. Die Verteidigung hatte argumentiert, dass vor libyschen Gerichten kein rechtsstaatlicher Prozess möglich sei und sich der IStGH daher zuständig erklären sollte. Im Fall von Gaddafis Sohn hat der IStGH darauf bestanden, dass dieser in Den Haag vor Gericht gestellt wird (ICC-01/11-01/11-344-Red. v. 31.5.2013). Im Fall von al-Senussi haben die Richter ein Verfahren in Libyen als ausreichend angesehen (ICC-01/11-01/11-466-Red. v. 11.10.2013). Diese Entscheidung wurde mittlerweile durch die Berufungskammer bestätigt. Dennoch zeigen sich viele Beobachter verwundert, dass in derart vergleichbaren Fallkonstellationen unterschiedliche Entscheidungen getroffen wurden. Der rechtliche Rahmen ist nunmehr jedenfalls im Grundsatz abgesteckt. Die Anwendung auf den Einzelfall wird weiterhin Schwierigkeiten bereiten.

Untersuchungshaft im Fall Laurent Gbagbo

Aus verfahrensrechtlicher Perspektive ist das Verfahren gegen den ehemaligen ivorischen Präsidenten Laurent Gbagbo wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Zuge der Unruhen nach der Präsidentenwahl im November 2010 von Interesse. Der Fall sei hervorgehoben, weil er nur wenige Schlagzeilen gemacht hat. Dies liegt sicherlich auch daran, dass er nur wenig Fortschritte erzielt hat, seit Gbagbo Ende 2011 in Den Haag in Haft genommen wurde. Ursprünglich sollte Anfang 2013 über die Zulassung der Anklage entschieden werden. Die Richter stellten allerdings am 3. Juni 2013 fest, dass die Anklage nicht ausreichend Beweise vorgelegt habe und bis November 2013 Zeit habe, weitere Beweise vorzulegen. Die Anklage konnte ein Scheitern des Prozesses im Jahr 2013 abwenden und hat nunmehr auch die Zulassung der Anklage erreicht. Ähnliche Probleme der unzureichenden Beweisgewinnung durch die Anklage gab es auch in den Kenia-Verfahren. Doch wirft gerade das Vorgehen im Fall Gbagbo angesichts der mittlerweile schon dreijährigen Untersuchungshaft grundsätzliche Fragen auf. Sollten die Anforderungen an die Anordnung von Untersuchungshaft strenger geregelt oder gehandhabt werden? Warum scheinen häufig Anklagen nicht zugelassen zu werden? Ist die Vorgehensweise der Anklage sachgerecht, oder sollte sie bereits in einem frühen Stadium ein möglichst vollständiges Dossier zusammenstellen?

Strafverfahren gegen Strafverteidiger

Die überaus schnelle Anordnung von Untersuchungshaft ist Ende 2013 auch in einem weiteren Verfahren Thema geworden. Dort gewährte der Einzelrichter einen Haftbefehl gegen Mitarbeiter des Verteidigungsteams von Jean-Pierre Bemba wegen der mutmaßlichen Bestechung von Zeugen. Bemba ist für Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in der Zentralafrikanischen Republik angeklagt und seit Mitte 2008 in Haft. Sein Strafverteidiger und einige seiner Mitarbeiter wurden inhaftiert, ihre Büros durchsucht und Gegenstände beschlagnahmt. Dies war erst das zweite Mal, dass der IStGH von einer vielfach ignorierten Strafverfolgungsbefugnis bei unzulässigen Einwirkungen auf das Verfahren Gebrauch gemacht hat. Die Entscheidung für die Verhaftung wirft viele Fragen auf. War eine Untersuchungshaft angesichts des Tatvorwurfs notwendig? War der Haftbefehl ausreichend begründet, um die Kooperation von Staaten einzufordern? Was ist die Rolle der Verteidigung und welche Privilegien genießt sie? Diese Fragen werden wohl erst in der weiteren Praxis zu beantworten sein.

Was sonst noch geschah

Abschließend seien noch zwei weitere Ereignisse genannt: Im Januar 2013 hat der IStGH formal Ermittlungen in Mali eingeleitet und nimmt die Geschehnisse im Norden des Landes genauer unter die Lupe. Damit behandelt der IStGH nunmehr eine weitere Situation in Afrika und eine weitere, in der parallel Friedensbemühungen der internationalen Gemeinschaft stattfinden. Im März 2013 hat sich zudem der mutmaßliche Anführer der ›Forces Patriotiques pour la Libération du Congo‹ Bosco Ntaganda freiwillig gestellt und wurde vom IStGH in Haft genommen. Diese Entscheidung ist Sinnbild für das Streben mutmaßlicher Kriegsverbrecher nach einem fairen Verfahren in Den Haag. Darauf kann der IStGH stolz sein, muss diesen Erwartungen in der Zukunft aber auch gerecht werden.

Verweise: **Webseite des IStGH, www.icc-cpi.int; Webseite eines Dachverbands nichtstaatlicher Organisationen: Coalition for the International Criminal Court (CICC), www.iccnow.org/**