

Christoph Flügge

ehemaliger Richter am
International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)
International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (IRMCT)

Stellungnahme zum Fragenkatalog
zur Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Menschenrechte und
humanitäre Hilfe zum Thema „Straflosigkeit“

Berlin, September 2019

Vorbemerkung

Bevor ich zu dem dieser Anhörung zugrundeliegenden Fragenkatalog komme, möchte ich zwei mir wichtige Anmerkungen machen.

Ich halte die Gründung von Internationalen Gerichtshöfen zur Ahndung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit für einen zivilisatorischen und rechtspolitischen Fortschritt, den viele ersehnt, aber nur wenige vor 30 Jahren für möglich gehalten hatten. Auch wenn es seither manche Schwierigkeiten und kritikwürdige Entwicklungen gegeben hat, ist die internationale Strafjustiz heute ein ernst zu nehmender Faktor geworden, für dessen Fortbestehen und seine Weiterentwicklung sich einzusetzen Verpflichtung für alle rechtsstaatlich und demokratisch denkenden und wirkenden Menschen sein sollte. Ich freue mich deshalb sehr, dass sich dieser Ausschuss des Deutschen Bundestages des Themas mit dieser Anhörung annimmt. Ich hoffe, dass das Interesse auch über den heutigen Tag hinaus anhält und Folgerungen für eine klare und nachhaltige politische Strategie Deutschlands hat.

Ich bin meines Wissens in meiner Eigenschaft als ehemaliger Richter an Internationalen Strafgerichtshöfen zu dieser Anhörung eingeladen worden. Darum werde ich meine Ausführungen im wesentlichen auf die Fragen 8 bis 12 des Fragenkataloges (Abschnitt III. Internationale Strafgerichtsbarkeit) beschränken und am Schluss nur eine kurze Bemerkung zu einer der anderen Fragen machen.

Zum Fragenkatalog 8 bis 12:

Zu den Fragen 8, 10 und 11:

Es trifft zu, dass der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) ein wesentlicher Mechanismus zur Bekämpfung von Völkerrechtsverbrechen ist. Ohne die vorherige Gründung des Jugoslawien- sowie des Ruanda-Tribunals in den

Jahren 1993 und 1994 wäre es allerdings kaum zur Gründung des IStGH gekommen. Ohne deren erfolgreich angelaufene Verfahren gegen Hauptverantwortliche für die Kriegsverbrechen in diesen beiden Staaten hätte es kaum überzeugende Argumente für das Wagnis zur Schaffung eines permanenten internationalen Strafgerichts gegeben.

Zugleich ist diese Bemerkung auch ein Hinweis auf die erheblichen Unterschiede zwischen diesen beiden Ad-hoc-Gerichtshöfen einerseits und dem IStGH andererseits, die wohl mitursächlich für die gegenwärtigen Schwierigkeiten des IStGH sind. Während die Tribunale für Jugoslawien und für Ruanda vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ins Leben gerufen wurden und somit für alle 193 UN-Mitgliedstaaten verbindlich waren, beruht der IStGH auf einem völkerrechtlichen Vertrag, dem Römischen Statut, das nur von derzeit 122 Staaten getragen und finanziert wird und aus dem sich Länder auch wieder zurückziehen können. Die Weigerung der bevölkerungsreichsten Länder der Erde – darunter drei Vetomächte des Sicherheitsrates – zur Mitwirkung, nämlich vor allem der USA, Chinas, Russlands, aber auch Indiens – hat logischerweise von vornherein zu einer Schwächung dieser Institution und zum Vorwurf mangelnder Legitimation geführt. Diese beschränkte Zuständigkeit führt einerseits zu problematischen Zuständigkeitsabgrenzungen, andererseits zu politisch motivierten Attacken auf das Gericht wie durch den Sicherheitsberater der US-Präsidenten John Bolton, der eine beispiellose Kampagne gegen das Gericht gestartet und die Erwartung geäußert hat, dass der IStGH stirbt bzw. bereits tot ist („We will let the ICC die on its own. After all, for all intents and purposes, the ICC is already dead“.)

Gleichzeitig ist der IStGH schon strukturell nicht in der Lage, Verbrechen im Rahmen von verschiedenen Kriegen zahlenmäßig auch nur annähernd so umfangreich strafrechtlich zu ahnden wie die beiden Ad-hoc-Strafgerichtshöfe. Allein am Jugoslawien-Tribunal ist gegen 161 Personen Anklage erhoben worden, von denen 90 verurteilt wurden. Als ich im Jahre 2008 Richter am Jugoslawien-Tribunal wurde, waren wir insgesamt 34 Richter und Richterinnen, während der IStGH dauerhaft nur 18 Richter und Richterinnen hat. Diese wären niemals in der Lage gewesen, im gleichen Umfang derartig viele Verfahren, und das zu verschiedenen Kriegssituationen, durchzuführen. Die Mitgliedstaaten – auch Deutschland – müssen nach meiner Auffassung erhebliche politische und finanzielle Anstrengungen unternehmen, um dem IStGH zu ermöglichen, seinen in ihn gesetzten Erwartungen gerecht zu werden.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass dem IStGH weitaus mehr Aufgaben übertragen worden sind als den Ad-hoc-Tribunalen, insbesondere eine sehr umfassende Opferbeteiligung. Nicht nur mögliche Entschädigungen für Opfer müssen finanziert werden, vielmehr muss die Beteiligung tausender Opfer organisiert und finanziert werden – eine nie dagewesene Herausforderung. Doch diese war von den Vertragsstaaten politisch so gewollt und ist nicht dem Gericht anzulasten.

Es wird oft kritisiert, dass internationale Gerichte zu teuer seien. Dem muss ich entschieden widersprechen. Keine Konfliktregelung ist so preiswert wie eine gut

ausgestattete und funktionierende Justiz. Zur Illustration ein Beispiel: Zu Zeiten vollster Auslastung des ICTY betrug das Zwei-Jahres-Budget des Gerichts etwa 400 Mio Dollar. Das entspricht etwa dem Preis für ein U-Boot, ganz zu schweigen von militärischen Einsätzen der Vereinten Nationen, die täglich mehr Geld verschlingen. Im Vergleich zu manchen UN-Einrichtungen nimmt sich das Budget des IStGH geradezu bescheiden aus.

Die Kooperation mit dem IStGH auf technischen Niveau, sei dies zur Beschaffung von Beweisen oder im Hinblick auf die Festnahme mutmaßlicher Straftäter, muss von den Staaten ernst genommen werden. Ferner muss die Anklagebehörde genügend qualifizierte Ermittler und Staatsanwälte sowie eine tatkräftige Leitung mit herausragenden Erfahrungen bei Ermittlungsverfahren haben.

Mit der für einen ehemaligen internationalen Richter gebotenen Zurückhaltung muss ich einen äußerst wichtigen Punkt ansprechen, nämlich die Qualität der Richterinnen und Richter. Das Auswahlverfahren – gleichgültig ob bei den Vereinten Nationen oder der Staatenversammlung des IStGH – weist erhebliche Mängel auf, die es zulassen, dass Richterinnen und Richter gewählt werden, die keine Erfahrungen in strafgerichtlichen Verfahren haben oder, schlimmer noch, nicht einmal Rechtswissenschaft im eigentlichen Sinne studiert haben. Das Studium der Verwaltungswissenschaften etwa befähigt nicht zur Führung eines Strafprozesses. Die vorangegangene Tätigkeit als Diplomat erscheint mir eher hinderlich für eine auf Objektivität ausgerichtete Richtertätigkeit. Dies gilt im Besonderen im derzeitigen Entwicklungsstadium des IStGH, in dem grundsätzliche Weichen gestellt werden und sich das Augenmerk auf den zügigen Strafprozess richtet, wo es eben vornehmlich erfahrene Straf(prozess)rechtler braucht.

In Artikel 36 Absatz 3 des Römischen Statuts heißt es über die erforderlichen Qualifikationen von Richterinnen und Richtern u.a.:

„Die Richter werden unter Personen von hohem sittlichem Ansehen ausgewählt, die sich durch Unparteilichkeit und Ehrenhaftigkeit auszeichnen und die in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen.“ Zwar folgen dann weitere gewünschte Qualifikationen, die jedoch keine strafrichterlichen Erfahrungen zwingend voraussetzen.

Diese Formulierung entspricht der entsprechenden Vorschrift im Artikel 13 des Statuts des Jugoslawien-Tribunals. Dort heißt es:

„Die ständigen und die Ad-litem-Richter müssen Personen von hohem sittlichem Ansehen sein, sich durch Unparteilichkeit und Integrität auszeichnen und die in ihrem Staat für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen.“

Der Wortlaut beider Vorschriften macht deutlich, dass es nur zwingend auf die Wählbarkeit für eine hohe Richterfunktion im Heimatstaat ankommt. In manchen Ländern ist hierfür ein abgeschlossenes Rechtsstudium nicht erforderlich – wie auch in Deutschland bei manchen Landesverfassungsgerichten. Wer sich die Lebensläufe gewählter Richterinnen und Richter anschaut, kann feststellen, dass

manche von ihnen – um es salopp auszudrücken – noch nie einen Strafgerichtssaal von innen gesehen haben.

Mein Vorbehalt richtet sich auch gegen eine zu große Zahl von Rechtsprofessoren, die eine völlig andere berufliche Sozialisation aufweisen als erfahrene Richter. Sie mögen wichtige Beiträge zur Ausprägung des internationalen Strafrechts leisten. Gebraucht werden jedoch vor allem Praktiker, die gerechte Entscheidungen in angemessener Zeit herbeizuführen in der Lage sind. Zwei der stark kritisierten und auch in den jeweiligen Kammern höchst umstrittenen Freisprüche durch Berufungskammern des IStGH und des Jugoslawientribunals, nämlich in den Fällen Bemba und Perisic, beruhen auf erstmals in diesen Urteilen neu entwickelten Rechtskategorien vornehmlich durch professorale Richter. Dies war für niemanden vorhersehbar. Zur Rechtsstaatlichkeit gehört aber auch Rechtssicherheit durch Vorhersehbarkeit. Vielleicht ist auch dies ein Grund für die mangelnde Teamfähigkeit oder Kompromissbereitschaft mancher Richter, die sich in der Überhand nehmenden Zahl von abweichenden Meinungen („Dissenting Opinions“) ausdrückt. Diese stärken nicht die Verbindlichkeit des Rechts, sondern schwächen sie. Vielleicht sollte die Möglichkeit, eine abweichende Meinung zu veröffentlichen, auf die Berufungsinstanz beschränkt werden.

Anders als im nationalen Kontext, wo man die Qualifikation von Kandidaten langfristig verfolgen kann, ist dies bei Kandidaten aus völlig unterschiedlichen Rechtskulturen auf allen Kontinenten nicht der Fall. Der selbst formulierte Lebenslauf allein sagt nicht viel aus. Es spricht übrigens nicht für die derzeitigen Richterinnen und Richter des IStGH, dass eine große Zahl von ihnen einschließlich des Präsidenten das eigene Gericht verklagt hat, um ein höheres Gehalt und Ruhestandszahlungen zu bekommen. (Der deutsche Richter hat sich dem übrigens nicht angeschlossen.)

Darum sollte sich Deutschland dafür stark machen, das IStGH-Statut zu ändern mit dem Ziel einer signifikanten Qualitätserhöhung durch klarere Regelungen über die notwendigen Qualifikationen und durch eine verbesserte Vorprüfung auf der Basis von weltweit akzeptierten Standards durch eine Kommission, der die besten der besten Strafrichterinnen und Strafrichter angehören und die nicht nur positive, sondern auch klare Negativempfehlungen aussprechen sollten. Die derzeitige Entwicklung hin zu einer Reform des Mandats des ‚Advisory Committee on Nominations‘ der Staatenversammlung ist insoweit begrüßenswert, da das derzeitige Mandat nicht sonderlich robust im Hinblick auf Prüfungs- und Qualitätskriterien oder etwa eine gewisse Bindungs- oder zumindest Richtwirkung ist. Wenn man also vor einer Statutenänderung zurückschrecken mag, so ist umso mehr auf ein solides Mandat – und eben hochklassige Besetzung – des genannten Auswahlkommittees zu achten.

Ähnliches ist für die Wahl des Chefanklägers oder der Chefanklägerin zu beachten: Verschiedentlich angestrengte Analysen und Diskussionsrunden haben übereinstimmend einige Missstände in der Anklagebehörde festgestellt, sei es im Rahmen der (Dauer der) Vorermittlungen, im Hinblick auf die Qualität der Ermittlungsergebnisse oder etwa Arbeitsweisen betreffend. Die eingehende

Analyse und Korrektur etwaiger Missstände wird wesentlich von der Person des nächsten Chefanklägers oder der nächsten Chefanklägerin abhängen. Hier ist darauf hinzuwirken, dass eine erfahrene, aufgeschlossene und durchsetzungsfähige Person mit höchsten Qualifikationen für dieses Amt gewählt wird. Die weitere Analyse und Diskussion von Missständen in der Zeit bis zur Wahl dürften als wichtige Hinweise für den neuen Ankläger dienen, und sind daher auch von der Staatenseite im Gespräch mit dem IStGH voranzutreiben.

Weiterhin ist anzumerken, dass ein ganz wesentlicher Legitimitätsfaktor gerade auch die Geschwindigkeit eines Strafverfahrens ist – unter Wahrung aller rechtsstaatlichen Grundsätze und Garantien. Fristenregelungen sind hier grundlegend. Indes gelten diese derzeit, von wenigen Ausnahmen abgesehen, im wesentlichen nur für die Prozessparteien. Als eine ganz einfache Reformregelung, die zur Berechenbarkeit der Zeitabläufe in Gerichtsverfahren am IStGH beiträgt, könnte man über Fristenregelungen für die wesentlichen verfahrenslenkenden und –beendenden Entscheidungen nachdenken.

Zu Frage 9:

Der lang andauernde Krieg in Syrien ist offensichtlich – wie fast jeder Krieg – begleitet von Kriegsverbrechen auf nahezu allen Seiten des Konflikts. Wenn die Weltgemeinschaft es ernst meint mit dem Kampf gegen Straflosigkeit für Völkerrechtsverbrechen, muss ein Weg gefunden werden, um die mutmaßlichen Hauptverantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Darum sollte der UN-Sicherheitsrat das tun, was er angesichts der Kriege im früheren Jugoslawien und in Ruanda getan hat, nämlich ein Ad-hoc-Tribunal zur Verfolgung dieser Hauptverantwortlichen einsetzen. Der Sicherheitsrat könnte aber auch dem IStGH ein Mandat erteilen, wie er es in den Fällen Sudan und Libyen getan hat, die wie Syrien ebenfalls nicht Mitglieder dieses Gerichts sind. Allerdings müssten dann die Ressourcen des IStGH deutlich ausgeweitet werden.

Obwohl die Vetomächte Rußland und China – vielleicht auch die USA – kaum dazu zu bringen sind, sollte Deutschland jetzt als Mitglied im Sicherheitsrat dennoch auf eine solche Lösung drängen und alle denkbaren diplomatischen Anstrengungen unternehmen, um eine dauernde Straflosigkeit der Täter zu verhindern. Auch wenn ich beileibe kein Experte auf diesem Gebiet bin, lohnt es sich vielleicht darüber nachzudenken, ob nicht andere Akteure wie z.B. die Arabische Liga ein Mandat hätten und dazu zu bringen wären, unter Umständen gemeinsam mit den Vereinten Nationen ein internationales Gericht einzusetzen.

Unterhalb der Schwelle von internationalen Gerichten gibt es meines Wissens eine ganze Reihe von Organisationen und Akteuren, die zumindest intensiv Beweismittel sammeln, um diese zum gegebenen Zeitpunkt einem Gericht vorlegen zu können. Da ist zuallererst der „International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011“ (IIIM) zu nennen, der angesichts der empörenden Untätigkeit des UN-

Sicherheitsrates von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21. Dezember 2016 mit Sitz in Genf ins Leben gerufen wurde.

Darüber hinaus gibt es viele auf privater Basis arbeitende Organisationen, die ebenfalls Beweise sammeln. Ich nenne hier nur die „Commission for International Justice and Accountability“ (CIJA) und das „European Center for Constitutional and Human Rights“ (ECCHR) mit Sitz in Berlin. Viele andere sind ebenfalls in diesem Feld aktiv, aber aus verständlichen Sicherheitsgründen meist nicht öffentlich präsent. Sie alle haben aber keine Jurisdiktion, um Strafverfahren durchzuführen und Straftaten zu ahnden, sondern warten auf die Gründung eines hierfür zuständigen Gerichts oder eben die Ermöglichung der Gerichtsbarkeit des IStGH.

Demgegenüber haben aber viele nationale Strafverfolgungsbehörden aufgrund des Weltrechtsprinzips die Möglichkeit, in bestimmten Fällen strafrechtlich aktiv zu werden. In erster Linie ist hier die deutsche Bundesanwaltschaft zu nennen, die sich in vorbildlicher Weise dieser Fälle annimmt und im Rahmen ihrer Möglichkeiten – unterstützt durch das Bundeskriminalamt – tätig wird. Vielleicht kann die Bundesanwaltschaft noch mehr als bisher auf die Expertise von erfahrenen ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern internationaler Strafgerichte zurückgreifen. Auch in anderen europäischen Staaten werden entsprechende Strafverfahren durchgeführt. Einzelheiten vermag ich allerdings mangels ausreichender Kenntnis nicht zu nennen.

Indes wird nationale Strafverfolgung nach dem Weltrechtsprinzip niemals flächendeckend wirken und mithin eine systematische Verfolgung der führenden Täter – wie im Falle der UN-Tribunale geschehen und für den IStGH zumindest theoretisch möglich – so nicht erfolgen. Das Augenmerk sollte daher weiter auch auf eine internationale strafrechtliche Lösung gerichtet bleiben – auf den IStGH oder ein internationales ad hoc-Gericht.

Zu Frage 12:

Ich muss gestehen, dass ich Schwierigkeiten habe, den Hintergrund der Frage zu verstehen. Ich kann vor dem Hintergrund grausamster Kriegsverbrechen in vielen Teilen der Welt nicht nachvollziehen, wie man von einer Gefahr sprechen kann, dass durch den Internationalen Strafgerichtshof „Menschenrechte über Gebühr ausgeweitet“ werden.

Zunächst ist unklar, ob damit die Menschenrechte von mutmaßlichen Kriegsverbrechern gemeint sind. Dazu könnte ich lediglich den Hinweis geben, dass selbstverständlich auch solchen Menschen rechtsstaatliche Beschuldigtenrechte zustehen müssen und sie als unschuldig zu gelten haben, bis ihre Schuld nachgewiesen ist. Dies ist übrigens eindrucksvoll im Römischen Statut des IStGH geregelt.

Wenn aber die Menschenrechte von Menschen gemeint sind, die durch

Völkerrechtsverbrechen in Mitleidenschaft gezogen wurden, dann halte ich diese Frage für menschenverachtenden Zynismus. Auch wenn sie oft verletzt werden, sind Menschenrechte weltweit verbürgt und unteilbar.

Was eine mutmassliche Gefahr des Eingreifens des IStGH in die Legislative und Judikative souveräner Staaten anbelangt, so sei hier nur auf das Komplementaritätsprinzip des IStGH im Römischen Statut verwiesen sowie die im Detail geregelten Zuständigkeitsbestimmungen. Ich sehe hier keinen weiteren Regelungsbedarf. Auch die Rechtsprechung des IStGH bis dato gibt keinen Anlass, Kompetenzüberschreitungen des IStGH befürchten oder diesen gar entgegenwirken zu müssen. Gerade am Beispiel Syriens wirkt die Frage auch in dieser Hinsicht eher zynisch.

Zum Fragenkatalog 1 bis 7:

Zu den Fragen 1, 3 bis 7:

Zu diesen Fragen fehlt mir die professionelle Expertise. Meine persönliche Meinung als Staatsbürger ist hier ohne Belang.

Zu Frage 2.:

Die Frage nach der Strafverfolgung von Gruppenkriminalität in Deutschland hat nichts mit dem Thema „Straflosigkeit“ zu tun. Straflosigkeit meint rechtliche Straflosigkeit von mutmaßlichen Tätern und nicht erfolglose Fahndung und Ermittlung. Gruppenkriminalität von „Clans“ ist in Deutschland strafbar und nicht von vornherein straflos. Dass nicht alle Straftaten aufgeklärt und abgeurteilt werden, gilt für diesen Bereich genauso wie für Ladendiebstähle, Tötungsdelikte, Steuerhinterziehung oder Volksverhetzung.