SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Afrika und der Internationale Strafgerichtshof: vom Konflikt zur politischen Selbstbehauptung

Tull, Denis M.; Weber, Annette

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Tull, D. M., & Weber, A. (2016). *Afrika und der Internationale Strafgerichtshof: vom Konflikt zur politischen Selbstbehauptung.* (SWP-Studie, 2/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46538-3

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

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

Denis M. Tull / Annette Weber

Afrika und der Internationale Strafgerichtshof

Vom Konflikt zur politischen Selbstbehauptung

S 2
März 2016
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*. Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2016

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 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Afrika und der IStGH: von der Kontroverse zum kollektiven Austritt?**

12 **Steine des Anstoßes: Sudan und Kenia**
12 Hintergründe zur »Situation« Sudan
14 Hintergründe zur »Situation« Kenia
14 Afrikanische Reaktionen auf die Anklagen
16 Güterkollisionen und Zielkonflikte
17 Lobbyarbeit der Angeklagten und Afrikanisierung der Kritik

19 **Afrikanische Alternativen und Reformvorschläge**
19 Afrikanische Initiativen zur Reform des IStGH
19 *Artikel 16 – Aufschub der Ermittlungen oder der Strafverfolgung*
20 *Artikel 27 – Unerheblichkeit der amtlichen Eigenschaft*
21 Universelle Gerichtsbarkeit
22 Alternative Justiz oder das Ende der universellen Strafgerichtsbarkeit?

25 **Der IStGH als Nebenkriegsschauplatz**
25 Das Ziel: die Reform des VN-Sicherheitsrats
27 Afrikanische Renaissance und kollektives Handeln

30 **Fazit**

31 **Abkürzungen**

Dr. Denis M. Tull ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika
Dr. Annette Weber ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Afrika und der Internationale Strafgerichtshof. Vom Konflikt zur politischen Selbstbehauptung

Die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) 2002 galt als Durchbruch bei der globalen Bekämpfung von Kriegsverbrechen, Genoziden und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Heute steht der IStGH als eine der wichtigsten normativen Errungenschaften der jüngeren internationalen Politik vor einer Existenzkrise: Nicht nur verweigern Großmächte wie die USA und China nach wie vor ihren Beitritt; auch die afrikanischen Staaten sind von der zahlenmäßig größten Unterstützergruppe zum wichtigsten Block der Kritiker geworden. Unter dem Dach der Afrikanischen Union (AU) mobilisieren sie einen zunehmenden symbolischen und politischen Widerstand gegen den Gerichtshof. Seit 2015 steht gar die Drohung im Raum, dass die afrikanischen Vertragsstaaten dem IStGH kollektiv den Rücken kehren. Hauptkritikpunkt ist die Tatsache, dass bislang ausschließlich Afrikaner angeklagt worden sind, noch dazu hochrangige Regierungsvertreter.

Eine konstruktive Debatte über die Vorwürfe ist weiterhin nicht in Sicht, da die Protagonisten aneinander vorbeireden (wollen). Während Vertreter des IStGH sich auf juristische Argumente zurückziehen, heizen afrikanische Kritiker die Kontroverse mit politischen Parolen wie Rassismus und Imperialismus an. Dies unterminiert die Effektivität des Gerichts. Gerade vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen (Syrien) wird dem IStGH als Instrument universeller Strafgerichtsbarkeit in den kommenden Jahren eine wichtige Rolle zukommen müssen. Der aktuelle Fokus auf Verfahren gegen Beschuldigte aus afrikanischen Ländern sollte nicht den Blick auf das große Ganze verstellen, das heißt auf das Potential des Gerichts als wichtiges Instrument einer globalen Ordnungspolitik.

Der Konflikt um den IStGH hat drei Aspekte von beträchtlicher Tragweite. Erstens schwächt er die Legitimität des Gerichts und somit der universellen Strafgerichtsbarkeit insgesamt, auf deren Etablierung Deutschland von Beginn an mit hingearbeitet hat. Zweitens hat Deutschland weiterhin Ambitionen auf einen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VNSR) und strebt dessen Reform an. Zwischen dem IStGH und dem VNSR bestehen enge politische Zusammenhänge. Deshalb ist es, drittens, auch für die deutsche Afrikapolitik wichtig, die IStGH-Kontroverse ad-

äquat einzuordnen und zu behandeln. Denn das offensive außenpolitische Verhalten der afrikanischen Staaten ist interpretationsbedürftig. Diese haben eine dezidiert gemeinsame AU-Haltung zum IStGH entwickelt – trotz anhaltender interner Divergenzen. Wie ist dieses Paradox zu erklären? Eine Antwort darauf kann zeigen, welchen Herausforderungen sich die deutsche und die europäische Außenpolitik gegenüber Afrika künftig gegenübersehen wird.

- Die lautstarke Polemik der AU ist nicht als pauschale Zurückweisung des IStGH zu deuten. Auch ein kollektiver Rückzug der afrikanischen Staaten aus dem Rom-Statut, der rechtlichen Grundlage des Gerichtshofs, ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Kern der Kritik ist die selektive Vorgehensweise des Gerichts mit seinem einseitigen Afrika-Fokus, der doppelte Standards belege. Dieser Vorwurf ist der Kitt im Konsens der AU, auf den sich Gegner und Befürworter des IStGH in Afrika einigen können.
- Die Einheitlichkeit der Position der AU in der IStGH-Frage erhält angesichts der Heterogenität der 54 Mitgliedstaaten mehr Aufmerksamkeit als die bestehenden innerafrikanischen Divergenzen. Der Eindruck einer Frontalopposition Afrikas gegen den Gerichtshof rührt daher, dass innerhalb der AU die IStGH-Gegner den Diskurs dominieren. Dabei handelt es sich um Länder, die ohnehin keine Vertragsstaaten sind (u.a. Äthiopien, Ruanda, Simbabwe), oder solche, deren Regierungsvertreter vor dem IStGH angeklagt wurden (Kenia und Sudan). Beide Gruppen haben ihre Antihaltung erfolgreich auf AU-Ebene geltend gemacht. Es ist ihnen indes nicht gelungen, die Mehrheit der afrikanischen Staaten in die Fundamentalopposition hinüberzuziehen.
- Die Neigung von IStGH-Unterstützern, die Kritik mit rein juristischen Argumenten entkräften zu wollen, greift zu kurz. Viele Tatbestände außerhalb Afrikas, die weithin als IStGH-relevant angesehen werden, sind nicht Gegenstand von Verfahren des Strafgerichtshofs. Das trübt die Überzeugungskraft legalistischer Rechtfertigungen und befördert den Eindruck doppelter Standards. Diese Perzeption muss ernst genommen werden, wenn man dem Vorwurf entgegentreten will, der IStGH sei ein Instrument neokolonialer Interessen.
- Es wird leicht übersehen, dass innerhalb der IStGH-Kontroverse der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VNSR) ein wichtiger Adressat der AU-Kritik ist. Obwohl der Rat dazu befugt wäre, die Verfahren gegen Repräsentanten Sudans und Kenias auszusetzen, hat er die entsprechenden AU-Forderungen ignoriert. Aus AU-Sicht hat er damit bei der Wahrnehmung seiner Verantwortung für Frieden und Sicherheit versagt.
- Der Konnex IStGH–VNSR bestärkt afrikanische Regierungen in ihrer Überzeugung, der IStGH stehe exemplarisch für Machtasymmetrien in der internationalen Politik. Die AU-Strategie sieht vor, den Fall des IStGH als Plattform zu nutzen, um dieses vermeintlich von westlichen Staaten dominierte globale Machtsystem zu attackieren. Ziel ist eine »Demokratisierung« der internationalen Ordnung, in deren Folge Afrika in der internationalen Politik – auch im VNSR – angemessen repräsentiert wäre. Die AU sieht sich als Teil von Kräfteverschiebungen, die eine solche Neugestaltung der alten Ordnung erforderlich machen. Der politische Wille afrikanischer Entscheidungsträger, diesen Diskurs zu prägen, wird immer deutlicher, ebenso wie die Erkenntnis, dass das mühsame Ringen der AU um kollektives Handeln Voraussetzung dafür ist, den afrikanischen Reform- und Gestaltungsansprüchen Nachdruck zu verleihen.

Aus deutscher und europäischer Sicht ergeben sich aus diesen Befunden Herausforderungen, aber auch Chancen:

- Deutschland ist politisch und finanziell einer der wichtigsten Unterstützer des IStGH, die EU ist nach Afrika die größte Regionalgruppe von Vertragsstaaten. Als Land, dem in Afrika – zu Recht oder zu Unrecht – kaum Eigeninteressen zugeschrieben werden, ist Deutschland ein geeigneter Mittler, um einen konstruktiven Dialog zwischen der AU und dem IStGH zu fördern. Es ist heute alles andere als gewiss, dass der IStGH zu einer globalen Erfolgsgeschichte wird. Seine Universalität ist angesichts großer Widerstände (USA, China, Russland, Indien, Türkei etc.) bislang eher Anspruch als Realität.
- Die Legitimität des IStGH hängt davon ab, dass die behauptete Universalität der Strafgerichtsbarkeit sich in der juristischen Praxis niederschlägt: Der IStGH muss auch außerhalb Afrikas Verfahren durchführen. Dies würde die Glaubwürdigkeit des Gerichts weltweit steigern und zudem die afrikanische Kritik entkräften. Der IStGH benötigt dafür deutlich mehr Kapazitäten und finanzielle Mittel. Mindestens ebenso wichtig ist, dass sich die Anklagebehörde auch in politisch heiklen Fällen auf einen hinreichenden politischen und diplomatischen Rückhalt stützen kann, sowohl innerhalb der Vertragsstaatenkonferenz als auch in internationalen Gremien außerhalb des IStGH (EU, VN, G20 etc.).

Afrika und der IStGH: von der Kontroverse zum kollektiven Austritt?

Afrika ist im Lauf des vergangenen Jahrzehnts in den Fokus auswärtiger Akteure und ihrer politischen, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen gerückt. Daraus resultieren für die Region und ihre Staaten größere Handlungsspielräume. Mit der Multiplizierung externer Partner könnte auch eine Verringerung äußerer Abhängigkeiten einhergehen, unter anderem von Entwicklungshilfe. Ob diese Möglichkeit langfristig genutzt wird, ist heute nicht absehbar. Ersichtlich ist indes eine zumindest kurzfristige Konsequenz: Afrikanische Regierungen vertreten ihre Interessen mit größerem Selbstbewusstsein als zuvor nach außen. Ihre Kooperationsbereitschaft (also ihre Bereitschaft, »Partner« zu sein) kann von anderen Staaten, und insbesondere westlichen Staaten, immer weniger vorausgesetzt werden. In so unterschiedlichen Politikfeldern wie internationalem Handel, Migration und Klimapolitik machen europäische Staaten immer öfter die Erfahrung, dass afrikanische Regierungen eigene Ziele verfolgen, anstatt sich wie so oft in der Vergangenheit – zumindest rhetorisch – den Vorstellungen der Europäer zu beugen. Der erbittert geführte Streit um die Europäischen Partnerschaftsabkommen (EPAs) oder die jüngsten Divergenzen beim Thema Migration sind besonders eklatante Beispiele für diese Tendenz.[1] Ein weiterer Beleg ist die Debatte über den Internationalen Strafgerichtshof, dessen Legitimität von Seiten afrikanischer Staaten immer stärker in Zweifel gezogen wird.[2] Afrikanische Staatschefs orientieren sich in Fragen der universellen Strafgerichtsbarkeit nicht nur am liberalen europäischen Diskurs.

Mitte Juli 2015 erreichte die Kontroverse zwischen afrikanischen Staaten und dem IStGH einen neuen Höhepunkt. Ausgangspunkt war die Weigerung der südafrikanischen Regierung, den sudanesischen Staatspräsidenten Bashir zu verhaften, der sich anlässlich eines Gipfeltreffens der AU in Johannesburg aufhielt. Gegen Bashir liegt seit 2009 bzw. 2010 ein Haftbefehl des IStGH wegen Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Genozid vor. Der Strafgerichtshof in Den Haag bat Südafrika vergeblich um Vollstreckung des Haftbefehls, Bashir konnte Südafrika unbehelligt verlassen. Die südafrikanische Regierung verteidigte sich mit dem Argument, Bashir genieße als Staatsoberhaupt Immunität, zumal er in dieser Eigenschaft zum Gipfel der afrikanischen Staats- und Regierungschefs gereist sei. Der weltweite mediale Aufruhr um diese Affäre bewog die Regierungspartei ANC dazu, sich den zahlreicher werdenden IStGH-kritischen afrikanischen Staaten anzuschließen. Auch wenn eine regierungsamtliche Abkehr vom IStGH nicht unmittelbar vollzogen wurde, so steht seither die als Drohung gemeinte Ankündigung im Raum, Südafrika werde sein Verhältnis zum IStGH »überprüfen«.[3]

Der augenscheinliche Wandel Südafrikas vom IStGH-Befürworter zum scharfen Kritiker verleiht dem Szenario eines kollektiven Austritts der afrikanischen Vertragsstaaten aus dem Römischen Statut stärkere Konturen.[4] Diese immer wieder kolportierte Option wurde erstmals während eines Sondergipfels der AU im Jahr 2013 diskutiert.[5] Ein solcher Schritt wäre vermutlich der Todesstoß für den IStGH. Das Statut würde mit einem Schlag nicht nur ein Viertel seiner

1 African Union (AU) Commission, *Valletta Migration Summit: »No Part of the World Can be a Fortress. We Should Be Open to Legal Migration«*, Press Release 334/2015, 12.11.2015, <http://au.int/en/newsevents/16843/valletta-migration-summit-%E2%80%9Cno-part-world-can-be-fortress-we-should-be-open-legal> (Zugriff am 13.1.2016).

2 Siehe dagegen für eine EU-Sicht Olympia Bekou, *Mainstreaming Support for the ICC in the EU's Policies*, Brüssel: Directorate-General for External Policies, 2014, <www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433844/EXPO-DROI_ET(2014)433844_EN.pdf> (Zugriff am 13.1.2016).

3 Qaanitah Hunter/Mmanaledi Mataboge, »Sorry, ANC – SA to Remain in ICC«, in: *Mail & Guardian*, 30.10.2015, <http://mg.co.za/article/2015-10-29-sorry-anc-sa-to-remain-in-icc/> (Zugriff am 13.1.2016).

4 Rechtstechnisch handelt es sich um einen »Rücktritt« vom IStGH-Statut (so in dem dazu einschlägigen Art. 127 des Statuts). Hier wird der umgangssprachlich prägnantere Begriff des Austritts verwendet.

5 AU, *Decisions and Declarations*, *Extraordinary Summit of Heads of State and Government of the African Union*, Addis Abeba, 12.10.2013, S. 2, <www.iccnow.org/documents/Ext_Assembly_AU_Dec_Decl_12Oct2013.pdf>; Solomon Dersso, »Unplanned Obsolescence: The ICC and the African Union«, *Aljazeera*, 11.10.2013, <www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/10/unplanned-obsolescence-icc-african-union-2013109132928711722.html> (Zugriff am 13.1.2016).

Vertragsstaaten (34 von 123) verlieren. Das Ziel der universellen Gerichtsbarkeit wäre nicht mehr zu verwirklichen.

Die Kampagne »Afrikas« gegen den IStGH besteht im Wesentlichen aus zugespitzten Pauschalisierungen, die einer politischen Logik folgen. Dies erklärt, warum viele Versuche fehlgeschlagen sind, die Debatte mittels einer vorwiegend juristisch argumentierenden Fall-zu-Fall-Betrachtung zu versachlichen. Obgleich konträre Auffassungen in Gremien wie der Versammlung der Vertragsstaaten des Römischen Statuts ausgetauscht werden, findet zwischen den afrikanischen Kritikern und den Befürwortern des IStGH letztlich kein Dialog statt. Erstere vertreten seit dem Fall Bashir immer offensiver die Position »Frieden und Stabilität vor Gerechtigkeit«, Letztere halten an dem Grundsatz »Kein Frieden ohne Gerechtigkeit« fest, ohne dass diese verschiedenen Standpunkte ernsthaft diskutiert würden, wodurch letztendlich das Weltrechtsprinzip in Frage gestellt wird.

Verkürzt lässt sich die Kritik der AU am IStGH wie folgt zusammenfassen: In den zwölf Jahren seines Bestehens hat der Gerichtshof sich ausschließlich mit afrikanischen »Situationen« bzw. Verbrechen in afrikanischen Ländern befasst (23 Fälle in insgesamt neun »Situationen«).[6] Diese einseitige Ausrichtung des IStGH sei nicht nur mit dem Anspruch einer universalen Strafgerichtsbarkeit unvereinbar. Sie wecke auch den Verdacht einer Diskriminierung Afrikas. Der IStGH stehe für Rassismus, Neokolonialismus, »juristischen Imperialismus« (AU-Kommissionspräsident Jean Ping) bzw. sei ein »Instrument im Niedergang begriffener imperialer Mächte« (Uhuru Kenyatta).[7] Die Tatsache, dass »Situationen« aus anderen Ländern und Regionen nicht vor Gericht verhandelt würden (z.B. Gaza), dokumentiere einmal mehr die Doppelstandards der internationalen Politik.

Nuancierter argumentieren jene afrikanischen Kritiker, die Teilaspekte der Strafgerichtsbarkeit ins Visier nehmen. Sie verweisen auf die angeblich negativen Folgen von IStGH-Anklagen auf fragile Friedensprozesse oder auf die schädlichen Konsequenzen jener Bestimmung des Römischem Statuts, der zufolge Amtsträger (Staats- und Regierungschef) keine Immunität vor Strafverfolgung mehr genießen. Dies beschränke die Handlungsfähigkeit von Regierungen und sei politisch unverantwortlich. Obwohl sich die AU diese Einwände zu eigen gemacht hat, betont sie weiterhin die grundsätzliche Notwendigkeit, Straflosigkeit zu bekämpfen.[8] Die Kritik am IStGH diene keineswegs dem Ziel, afrikanischen Regierungseliten Straffreiheit zu verschaffen.

IStGH-Befürworter halten die afrikanischen Einwände für unbegründet. Der Afrika-Fokus des IStGH sei zwar nicht zu leugnen, könne aber nicht dem Gericht angelastet werden. Die meisten Fälle und Situationen, die das Tribunal untersucht habe, seien von afrikanischen Regierungen selbst an den Gerichtshof überwiesen worden (unter anderem DR Kongo, Mali, Zentralafrikanische Republik). Zwei Situationen (Sudan und Libyen) habe der VNSR an den IStGH übergeben. Im Fall Libyen unterstützten die damals im Sicherheitsrat vertretenen afrikanischen Staaten (darunter auch Südafrika) sogar die Maßnahme. Nur in zwei Situationen (Kenia und Côte d'Ivoire) habe die Anklagebehörde formal die Strafverfolgung eigeninitiativ aufgenommen (proprio motu). Aber selbst in diesen Fällen habe ein informelles bzw. politisches Ersuchen der jeweiligen Regierung an den IStGH vorgelegen, Ermittlungen aufzunehmen.[9]

Auch die grundsätzliche Kritik am IStGH wird zurückgewiesen. So sei der Vorwurf des Werte-Imperialismus nicht haltbar. Dagegen spräche erstens die Tatsache, dass afrikanische Staaten aktive Fürsprecher und Architekten des IStGH gewesen sind.[10] Afrika sei mit 34 Ländern heute die stärkste Regionalgruppe unter den Vertragsstaaten. Im Übrigen stünde den afrikanischen Staaten der Weg offen, ihr zahlenmäßiges Gewicht in der Vertragsstaatenkonferenz geltend zu

6 Als »Situation« bezeichnet der IStGH im Wesentlichen Länder mit internen Konflikten, in deren Verlauf die relevanten Straftaten verübt worden sein sollen.

7 Jean Ping zitiert in Martin Welz, »The African Union beyond Africa: Explaining the Limited Impact of Africa's Continental Organization on Global Governance«, in: *Global Governance*, 19 (2013), S. 436; Uhuru Kenyatta zitiert in »African Union Urges ICC to Defer Uhuru Kenyatta Case«, *BCC News* (online), 12.10.2013, <www.bbc.com/news/world-africa-24506006> (Zugriff am 13.1.2016).

8 Nahezu jeder Gipfelbeschluss der AU enthält den Hinweis »Reiterates the commitment of the African Union and its Member States to fight impunity in accordance with the Constitutive Act«.

9 Überweisungen können die Regierungen von Vertragsstaaten vornehmen, sofern sie geltend machen, dass der eigene Justizapparat nicht über die erforderlichen Kapazitäten verfüge, die Strafverfolgung aufzunehmen.

10 Fatou Bensouda, »The ICC is an Independent Court That Must Be Supported. Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court«, *ICC Press Release*, Den Haag, 24.11.2015, <http://iccnow.org/documents/ICC_prosecutor_statement_independence_final.pdf> (Zugriff am 13.1.2016).

machen, um Änderungen am Römischen Statut zu erwirken.[11]

Auch die behaupteten nachteiligen Auswirkungen der IStGH-Tätigkeit auf Konflikte und Friedensprozesse in Afrika seien keinesfalls erwiesen. Ohnehin könne der Strafgerichtshof aufgrund des Prinzips der Komplementarität nur dann eingeschaltet werden, wenn nationale Rechtsprechungssysteme die Verfolgung schwerer Verbrechen versäumt hätten bzw. dazu nicht in der Lage seien. In Kenia und Sudan, den beiden Fällen, durch die der IStGH den Zorn der AU auf sich gezogen hat, seien bis heute keine konkreten Schritte unternommen worden, um die für Gewaltverbrechen Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.[12]

Aus politischer Sicht ist die Kritik afrikanischer Staaten am IStGH nachvollziehbar. Die Strafverfolgung mag in allen afrikanischen Fällen ihre Berechtigung haben, aber es steht außer Zweifel, dass dies auch auf andere Situationen außerhalb Afrikas zuträfe (z.B. in Syrien). Solange der IStGH aber keine Verfahren zu Vorgängen in anderen Weltregionen aufnimmt, wird sich unter afrikanischen Regierungen die Wahrnehmung verfestigen, sie seien »Opfer« internationaler Willkür und Machtpolitik.[13] Die Spielräume von Gerichtshof und Anklagebehörde, diesen Missstand zu beheben, sind begrenzt. Gefragt wäre auch der VNSR, der allerdings politisch blockiert ist.

Die Chefanklägerin des IStGH, Fatou Bensouda, versucht die Vorwürfe der AU zu entkräften, indem sie darauf hinweist, dass bereits Voruntersuchungen zu Afghanistan, Irak, Kolumbien, Palästina und der Ukraine eingeleitet wurden. Wegen möglicher Kriegsverbrechen im Konflikt in Georgien 2008 wird seit September 2015 sogar offiziell ermittelt.[14]

Es stellt sich die Frage, ob die Ausweitung der IStGH-Arbeit auf andere Regionen dazu beitragen wird, die afrikanischen Kritiker zu besänftigen. In dem Maße, in dem die bisherige Selektivität und Afrika-Fokussierung korrigiert würde, müsste im Grunde die AU-Kritik nachlassen. Zumindest müssten die afrikanischen Staaten Farbe bekennen: Wollen sie weiterhin die Opposition gegen das Gericht anführen oder die Umsetzung universeller Strafgerichtsbarkeit unterstützen? Dazu wäre es allerdings nötig, dass die Debatte über universelle Strafgerichtsbarkeit kein Streitgespräch zwischen dem IStGH und afrikanischen Staatsführern bleibt.

Paradoxerweise beklagen sowohl Unterstützer als auch Gegner des IStGH, dass die internationale Strafgerichtsbarkeit politischer Einflussnahme ausgesetzt sei. Die Kampagne der AU gegen das Haager Tribunal wird nicht oder nur nachrangig mit juristischen Argumenten geführt. Sie ist ein politisches Vorhaben. Ziel der AU ist es, die Auseinandersetzung mit dem IStGH aus dem engen juristischen Kontext zu lösen und auf die politische Ebene zu heben. Rechtliche Aspekte bieten der AU wenig Angriffsfläche, da ihre Kritik an der Fallauswahl und dem Vorgehen des IStGH einer empirischen Prüfung nicht standhält.[15] Das Hauptgewicht ihrer Argumentation liegt daher auf dem Vorwurf, die Tätigkeit des Gerichts folge einer politischen Logik. Während das Pro-IStGH-Lager der AU vorhält, eine politische Kampagne gegen den Gerichtshof zu führen, vermuten die afrikanischen Kritiker umgekehrt, die vom IStGH betriebene Strafverfolgung afrikanischer Regierungsvertreter sei nicht juristisch, sondern politisch motiviert.

Beide Seiten haben (teilweise) recht. Internationale Strafgerichtsbarkeit operiert zwangsläufig in einem Spannungsfeld zwischen rechtlichen Erwägungen und politischen Interessen.[16] Ermittlungs- und Gerichtsverfahren und erst recht Verurteilungen (oder Freisprüche) haben politische Folgen für die betroffenen Länder und Personen/Akteure.

Schon die Art und Weise, wie Fälle und Situationen vor den Gerichtshof gelangen, sind Gegenstand poli-

11 Terence McNamee, *The ICC and Africa. Between Aspiration and Reality: Making International Justice Work Better for Africa*, Johannesburg: The Brenthurst Foundation, 2014 (Discussion Paper 2/2014), S. 7, <www.thebrenthurstfoundation.org/Files/Brenthurst_Commisioned_Reports/Brenthurst-paper-201402-ICC-and-Africa.pdf> (Zugriff am 15.1.2016).

12 Ebd., S. 12; Sarah M. H. Nouwen, *Complementarity in the Line of Fire. The Catalysing Effect of the International Criminal Court in Uganda and Sudan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

13 Max du Plessis, *Universalising International Criminal Law. Africa, the ICC and the Problem of Political Perceptions*, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS), 2013.

14 Bensouda, »The ICC is an Independent Court That Must Be Supported« [wie Fn. 10]; IStGH, »ICC Pre-Trial Chamber I Authorises the Prosecutor to Open an Investigation into the Situation in Georgia«, Pressemitteilung vom 27.1.2016, <www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1183.aspx> (Zugriff am 5.2.2016).

15 Max du Plessis/Tiyanjana Maluwa/Annie O'Reilly, *Africa and the International Criminal Court*, London: Chatham House, 2013, <www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Law/0713pp_iccafrica.pdf> (Zugriff am 14.1.2016).

16 Siehe auch Caroline Fehl, *Growing Up Rough: The Changing Politics of Justice at the International Criminal Court*, Frankfurt a.M.: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF)/Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2014.

tischer Erwägungen, wie sich an der Diskrepanz zwischen den Überweisungen durch den VNSR (Sudan, Libyen) und dem Unterlassen einer Überweisung trotz offenkundigen Handlungsbedarfs (z.B. Syrien) leicht veranschaulichen lässt. Politische Motive sind auch dort erkennbar, wo sich nationale Regierungen an den IStGH wenden, um innenpolitische Gegner zu neutralisieren (u.a. Côte d'Ivoire, Uganda, DR Kongo). Die Tatsache, dass das Haager Gericht in solchen Fällen nur ausführende Instanz ist, wird von den Kritikern des Afrika-Fokus ebenso übersehen wie der politische Opportunismus, der die jeweiligen (afrikanischen) Regierungen dazu bewogen hat, den IStGH einzuschalten. Hinzu kommt, dass keine der kritischen afrikanischen Stimmen je die Position vertreten hat, die vom IStGH untersuchten »Situationen« gehörten nicht vor Gericht.

Politische Erwägungen bestimmen auch die Bemühungen des Pro-IStGH-Lagers (Vertragsstaaten, der IStGH selbst, die Anklägerin), den afrikanischen Kritikern entgegenzukommen, um den Konflikt zu entschärfen. So hoben die Vertragsstaaten des Rom-Statuts afrikanische Vertreter in Schlüsselpositionen innerhalb des IStGH. Dazu zählen die Wahl von Fatou Bensouda aus Gambia zur Chefanklägerin (2012) und jene Sidiki Kabas aus dem Senegal zum Vorsitzenden der Vertragsstaatenkonferenz (2014). Mittlerweile stammen immerhin vier der 18 Richter am IStGH aus Afrika. Zweitens hat die Vertragsstaatenkonferenz (Assembly of States Parties, ASP) 2014 anlässlich der Aufnahme des Vorverfahrens wegen möglicher Völkerrechtsverbrechen in Kenia auf afrikanisches Drängen hin mehrere Änderungen an der Prozessordnung vorgenommen, mit denen sie den angeklagten kenianischen Regierungsvertretern weit entgegenkam.[17]

Auch wenn die afrikanischen Staaten nach außen einen gemeinsamen Ton in Sachen IStGH anschlagen, so kann nach innen von einer geschlossenen Haltung gegenüber dem Gerichtshof nicht die Rede sein. Das Meinungsbild in Afrika ist weitaus heterogener, als es die AU-Verlautbarungen nahelegen.[18] Eine präzise Kategorisierung der einzelnen Staaten nach ihren Standpunkten ist gleichwohl schwierig. Klarheit besteht nur über die kleine Gruppe der dezidierten IStGH-Gegner. Es handelt sich durchgängig um repressive Regime und Länder, in denen in der Vergangenheit schwere Menschenrechtsverletzungen begangen wurden (unter anderem Ruanda, Äthiopien und Simbabwe). Die Tatsache, dass diese Länder keine Vertragsstaaten sind, hindert sie nicht daran, innerhalb der AU die Opposition gegen den Gerichtshof zu mobilisieren – gemeinsam mit Sudan und Kenia, in denen Regierungsmitglieder angeklagt sind. Unter den 34 afrikanischen Vertragsstaaten des Römischen Statuts – und damit der großen Mehrheit der afrikanischen Staaten – ist das Meinungsbild unübersichtlich und widersprüchlich.

Erstens hat sich in vielen Fällen die politische Haltung im Laufe der Zeit verändert bzw. ist sie ambivalent. Beispielsweise haben die DR Kongo und Uganda Fälle an den IStGH überwiesen, gleichzeitig aber die Kooperation in anderen Zusammenhängen verweigert (Verhaftung Bashir). Uganda, einst Unterstützer des IStGH, ist mittlerweile zu einem Gegner des Gerichts geworden. Bemerkenswert ist auch der Fall Südafrika, dessen Regierung heute zwar einer der schärfsten Kritiker des IStGH zu sein scheint, die in der Vergangenheit aber erklärt hatte, Bashir sei aufgrund seiner IStGH-Anklage in Südafrika »nicht willkommen«.[19]

Das Beispiel Südafrika zeigt auch, dass politische Verlautbarungen in Bezug auf den IStGH abhängig sind vom Forum, in dem sie geäußert werden. Die südafrikanischen Positionen im AU-Kontext sind unvereinbar mit jenen, die bei der jährlichen Vertragsstaatenkonferenz des IStGH vertreten werden. Noch Ende 2014 erklärte Südafrika auf der Vertragsstaatenkonferenz den Gerichtshof zu einer »Bastion im Kampf gegen Straflosigkeit«. Bei derselben Gelegenheit versicherten die afrikanischen Vertragsstaaten in einer gemeinsamen Erklärung dem IStGH ihre »rückhaltlose Unterstützung«.[20] Die von den afrikanischen Staaten behauptete einmütige Ablehnung des Haager Gerichts ist also eher als politisches Signal nach außen zu verstehen, dem (noch?) keine mehrheitsfähige Fundamentalopposition zugrunde liegt.[21] Den politisch

17 International Criminal Court (ICC) – Assembly of States Parties (ASP), *Resolution ICC-ASP/12/Res.7*, Den Haag, 27.11.2013, <www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ASP12/ICC-ASP-12-Res7-ENG.pdf> (Zugriff am 13.1.2016).

18 Kurt Mills, »›Bashir Is Dividing Us‹: Africa and the International Criminal Court«, in: *Human Rights Quarterly*, 34 (2012) 2, S. 404–447; Margit Hellwig-Bötte, *Der Internationale Strafgerichtshof als Zankapfel politischer Interessen. Der Fall Kenia*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2013 (SWP-Aktuell 73/2013).

19 Peter Fabricius, »Will Omar Bashir Turn Up in SA?«, *politicsweb* (online), 21.5.2015, <www.politicsweb.co.za/politics/will-omar-bashir-turn-up-in-sa> (Zugriff am 13.1.2016).

20 Human Rights Watch, *ICC: African Countries Support Court*, New York, 17.12.2014, <www.hrw.org/news/2014/12/17/icc-african-countries-support-court> (Zugriff am 13.1.2016).

21 Auf zivilgesellschaftliche Organisationen wird hier nicht eingegangen, sie dürften aber mehrheitlich dem Unterstüt-

bedeutsamsten Erfolg erzielten die IStGH-Gegner, als die AU-Mitglieder – und nicht nur die IStGH-Vertragsstaaten – darin übereinkamen, den Haftbefehl gegen Bashir nicht zu vollstrecken, also zumindest in dieser Frage die Kooperation mit dem Gerichtshof zu verweigern.

Die durch den IStGH verursachten Frustrationen in Afrika sind ernst zu nehmen. Aber der Streit um den Gerichtshof ist weitaus facettenreicher, als es die Einlassungen einzelner afrikanischer Regierungsvertreter oder AU-Deklarationen vermuten lassen. Eine einheitliche Linie dürfte noch am ehesten hinsichtlich eines Teilaspekts der Kontroverse bestehen, nämlich in der Frage der Immunität amtierender Staats- und Regierungschefs.

zerlager des IStGH zuzurechnen sein. Aber auch hier wächst die Skepsis, vgl. Tim Murithi, »Africa's Relations with the ICC: A Need for Reorientation?«, in: *Perspectives. Political Analysis and Commentary from Africa*, Kapstadt: Heinrich-Böll-Stiftung, 6.8.2012, S. 4–8.

Steine des Anstoßes: Sudan und Kenia

Auslöser und seither Motor der afrikanischen Mobilisierung gegen den IStGH waren die Anklagen gegen den sudanesischen Staatschef Umar al Bashir und den kenianischen Präsidenten Uhuru Kenyatta sowie dessen Stellvertreter William Ruto. In beiden Fällen kam es zu einer Afrika-weiten Solidarisierung mit den Beschuldigten, die letztlich in eine Kampagne gegen den IStGH und seine Fokussierung auf Afrika mündete. In beiden Fällen wurden auch inhaltliche Argumente vorgebracht, die allerdings im Laufe der Kontroverse in den Hintergrund rückten: erstens die Immunität amtierender Staatschefs vor Strafverfolgung; zweitens die behaupteten nachteiligen bzw. kontraproduktiven Auswirkungen der IStGH-Verfahren auf die Stabilität und den Frieden in den betroffenen Ländern.

Bashir wurde 2008 wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt, ein Jahr später wurde die strafrechtliche Verfolgung um den Vorwurf des Genozids erweitert. Das Verfahren gegen Kenyatta und Ruto eröffnete der IStGH 2010 ebenfalls wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die Befassung des Strafgerichtshofs in Den Haag mit den beiden Situationen kam auf unterschiedliche Weise zustande. Im Fall Sudan wurde erstmals in der Geschichte des IStGH eine Situation durch den VN-Sicherheitsrat an den Gerichtshof überwiesen (31. März 2005). Dabei kam Artikel 13 (b) des Römischen Statuts zur Anwendung, denn der VNSR unterbreitete die Situation dem Ankläger des IStGH unter Bezugnahme auf Kapitel VII der VN-Charta. Im Fall Kenia nahm der Ankläger eigeninitiativ Ermittlungen unter Berufung auf Artikel 15 in Verbindung mit Artikel 13(c) des Römischen Statuts auf. Begründet wurde dies mit der bis dato ausgebliebenen Strafverfolgung durch nationale Gerichte.[22] Der IStGH erhob seine Anklagen, als die beiden Hauptbeschuldigten, Kenyatta und Ruto, noch nicht ihre derzeitigen Ämter als Präsident und Vizepräsident innehatten. Die Übernahme hoher

(Forts. S. 15)

22 ICC Pre-Trial Chamber II, *Situation in the Republic of Kenya. Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, Nr. ICC-01/09, Den Haag, 31.3.2010, S. 69–71, <www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc854562.pdf> (Zugriff am 14.1.2016).

Hintergründe zur »Situation« Sudan

Die Klageschrift gegen Präsident Bashir umfasste fünf Anklagepunkte wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, zwei wegen Kriegsverbrechen und drei wegen Völkermord.[a] Neben dem Präsidenten sind fünf weitere Personen angeklagt, darunter zwei Rebellenführer der bewaffneten Opposition, der ehemalige Verteidigungsminister Abdel Raheem Muhammad Hussein, der derzeitige Gouverneur von Südkordofan, Ahmed Harun, und Ali Kushayb (Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman), Anführer der regierungsnahen Jenjaweed-Miliz.[b]

Der Konflikt in der westsudanesischen Region Darfur begann nur wenige Monate nachdem das Machakos-Protokoll unterzeichnet worden war, die Grundlage für einen Friedensvertrag zwischen der Regierung in Khartum und der südsudanesischen Volksbefreiungsbewegung (Sudan People's Liberation Army, SPLA). Die Konfliktparteien einigten sich nach über 20 Jahren Krieg auf einen Waffenstillstand, eine mehrjährige Übergangsregierung und ein Referendum über die Unabhängigkeit des Südsudan.[c] Das politische und ökonomische Risiko für die Regierung in Khartum war

a ICC, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Den Haag, <www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200205/related%20cases/icc02050109/Pages/icc02050109.aspx> (Zugriff am 14.1.2016).

b ICC, *Situation in Darfur*, Den Haag, 31.3.2005, <www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200205/Pages/situation%20icc-0205.aspx>; ICC, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir* [wie Anm. a]; ICC Pre-Trial Chamber I, *Situation in Dafur, Sudan. In the Case of the Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al Bashir (»Omar al Bashir«)*, Den Haag, 4.3.2009, <www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc639078.pdf> (Zugriff jeweils am 14.1.2016).

c Intergovernmental Authority on Development (IGAD) Secretariat on Peace in the Sudan, *Machakos Protocol*, Machakos, 20.7.2002, <www.smallarmssurveysudan.org/fileadmin/docs/documents/HSBA-Docs-CPA-2.pdf> (Zugriff am 14.1.2016); *The Comprehensive Peace Agreement between The Government of the Republic of The Sudan and The Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army*, Machakos, 20.7.2002, <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf> (Zugriff am 14.1.2016).

Hintergründe zur »Situation« Sudan (Forts.)

beachtlich. Im Falle eines Votums für die Unabhängigkeit des Südsudan würde der Großteil der Ölvorkommen außerhalb ihres Herrschaftsbereichs liegen. Auch die Gefahr einer Balkanisierung des Sudan wurde in der Hauptstadt sowohl von Vertretern der Regierung als auch der Opposition beschworen.

Im April 2003 griffen Rebellen der Sudanesischen Befreiungsarmee (Sudan Liberation Army, SLA) einen Luftwaffenstützpunkt bei al-Fasher an, der Hauptstadt des sudanesischen Bundesstaats Norddarfur. Die Regierung reagierte rasch, indem sie die Jenjaweed, arabischstämmige Gruppen in Darfur, mit Waffen, Nachschub und Geld ausrüstete, damit diese den Aufstand niederschlügen. Verwundbar durch den gleichzeitigen Friedensprozess mit dem Süden wollte Staatspräsident Bashir unter keinen Umständen Schwäche zeigen. Der Konflikt in Darfur eskalierte trotz mehrfacher Versuche internationaler Akteure, die verschiedenen Rebellenorganisationen und die Regierung zu einem Friedensschluss zu bewegen. Er dauert bis heute an. Eine Untersuchungskommission der VN für Darfur dokumentierte Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und legte eine geheime Liste von 51 Kriegsverbrechern vor.[d]

Mit den Rebellen im Südsudan unterzeichnete die Regierung 2005 einen umfassenden Friedensvertrag. Im selben Jahr überwies der VNSR die Situation in Darfur an den Internationalen Strafgerichtshof. Bis 2007 weiteten sich die Kämpfe in Darfur zwischen Rebellen, Milizen, Jenjaweed und Regierungsarmee aus und griffen auf die Nachbarländer Tschad und Libyen über. Mehr als 2,5 Millionen der circa 6 Millionen Bewohner Darfurs waren zu diesem Zeitpunkt schon intern vertrieben oder hielten sich als Flüchtlinge in angrenzenden Staaten auf, vor allem im Tschad. Die Zahl der Toten wurde später auf 300 000 geschätzt. Im nigerianischen Abuja versuchte die AU, ein Friedensabkommen für Darfur zu vermitteln – unterzeichnet wurde es trotz massiven Drucks der internationalen Akteure nur von einer einzigen Rebellengruppe und der Regierung. Der VN-Sicherheitsrat verabschiedete 2005 acht Resolutionen zu Darfur und bestand auf einer Friedensmission. Gegen dieses Vorhaben wehrte sich die Regierung in Khartum vehement. Letztlich wurde im Jahr 2006 eine AU-Mission entsandt, die 2008 in eine hybride Mission von AU und VN überführt wurde.

Die Stationierung der Friedenstruppen, aber auch die humanitären Hilfslieferungen für die Flüchtlinge wurden von der sudanesischen Zentralregierung massiv behindert. Daraufhin erließ der IStGH im Jahr 2007 die ersten Haftbefehle gegen den früheren Innenminister und damaligen Staatsminister für Humanitäre Fragen, Ahmed Harun, und gegen den Jenjaweed-Anführer Ali Kushayb. Ahmed Harun wird in 42 Punkten wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen angeklagt, vor allem wird ihm die vorsätzliche Vertreibung ganzer Bevölkerungsgruppen vorgeworfen.[e] Trotzdem wurde Harun 2011 zum Gouverneur von Südkordofan gewählt, ein Signal der Regierung an den IStGH, dass sie sich nicht durch Haftbefehle einschüchtern lassen würde. Darüber hinaus ist die Wahl – obgleich das Ergebnis von der Opposition angezweifelt wird – auch ein Zeichen für die Solidarisierung der Bevölkerung mit den Angeklagten.[f] Die beiden angeklagten Rebellenführer, Abdallah Banda Nourain vom Justice and Equality Movement (JEM) und Bahar Idriss Abu Garda von der United Resistance Front (URF), sollen sich jeweils in drei Punkten wegen Kriegsverbrechen vor dem IStGH verantworten und stellten sich dem Gericht.

d International Commission of Inquiry on Darfur, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Genf, 25.1.2005, S. 5, <www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf> (Zugriff am 14.1.2016).
e ICC, *The Prosecutor v. Ahmad Muhammad Harun (»Ahmad Harun«) and Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (»Ali Kushayb«)*, Den Haag, <www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200205/related%20cases/icc%200205%200107/Pages/darfur_%20sudan.aspx> (Zugriff am 14.1.2016).
f Amanda Hsiao, »Election in Sudan's Southern Kordofan Marred by Disputed Results«, *The Christian Science Monitor* (online), 17.5.2011, <www.csmonitor.com/World/Africa/Africa-Monitor/2011/0517/Election-in-Sudan-s-Southern-Kordofan-marred-by-disputed-results> (Zugriff am 14.1.2016).

Hintergründe zur »Situation« Kenia

Nachdem bei den kenianischen Präsidentschaftswahlen 2007 dem offiziellen Ergebnis zufolge der damalige Präsident Mwai Kibaki (PNU, Party of National Unity) mit einem knappen Vorsprung vor Raila Odinga (ODM, Orange Democratic Movement) gesiegt hatte, kam es zu massenhaften Protesten wegen vermeintlicher Wahlfälschung. Schnell eskalierte der Aufruhr zu einem Exzess der Gewalt, da Vertreter beider Parteien ihre Anhänger mobilisierten, die sich oft über die Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe qualifizieren, und durch Hassreden zu ethnischen Säuberungen aufriefen.[a] In der Folge wurden mehr als 1200 Menschen getötet und über eine halbe Million vertrieben.

Einen Monat nach dem Ausbruch der Unruhen begann der damalige Chefankläger des IStGH, Moreno Ocampo, mit einer vorläufigen Untersuchung der Gewalteskalation. Wenige Wochen später setzte die AU ein Mediationsteam unter dem ehemaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan ein, das eine Machtteilung zwischen den rivalisierenden politischen Parteien aushandelte.[b] Mwai Kibaki blieb Präsident, Raila Odinga wurde Premierminister. Darüber hinaus wurde eine kenianische Untersuchungskommission eingesetzt.[c] Die sogenannte Waki-Kommission, benannt nach ihrem Vorsitzenden Richter Philip Waki, empfahl der kenianischen Regierung, ein gemischtes kenianisch-internationales Sondertribunal einzurichten, um die Gewaltakte juristisch aufzuarbeiten; das Parlament in Nairobi stimmte jedoch dagegen. Infolgedessen begann der IStGH mit der Aufnahme der Ermittlungen.

Die Anklagen lauteten auf Mord, Deportation, Vergewaltigung und Verfolgung. Uhuru Kenyatta und William Ruto wurden als Mittäter angeklagt. Sie sollen Milizen kommandiert, koordiniert und bezahlt haben und damit verantwortlich sein für die von diesen begangenen ethnischen Säuberungen, Vergewaltigungen, Vertreibungen und Morde.[d]

Dabei soll die Regierung schon vor den Wahlen Vorbereitungen für ethnisch motivierte Angriffe und entsprechende Absprachen getroffen haben. In der Anklage gegen Kenyatta wird vor allem der Mungiki-Miliz eine entscheidende Rolle als Durchführungs- und Koordinierungsorgan der Gewalttaten zugewiesen.[e]

Im September 2014 beantragte die Anklage eine Verschiebung des Verfahrens auf unbestimmte Zeit, da die Zusammenarbeit mit der kenianischen Regierung nicht gewährleistet sei. Die Verteidigung plädierte unterdessen auf »nicht schuldig« und forderte ein Ende des gesamten Verfahrens. Im Dezember zog die Chefanklägerin die Anklagepunkte gegen Kenyatta zurück.[f] Sie legte dar, wie massiv die Zeugen in diesem Verfahren durch die Regierung bedroht, bestochen und verfolgt worden seien und dass einige auch getötet wurden.[g] Die Einstellung des Verfahrens gegen Kenyatta ist keineswegs mit einer Unschuldsbezeugung gleichzusetzen. Bensouda hat vielmehr auf die Behinderung des Prozesses hingewiesen und angedeutet, dass ein neues Verfahren gegen Präsident Kenyatta denkbar sei.

a ICC Trial Chamber V (B), *Situation in the Republic of Kenya. In the Case of the Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta, Public Redacted Version of »Second Updated Prosecution Pre-Trial Brief«*, 26 August 2013, ICC-01/09-02/11-796-Conf-AnxA, Den Haag, 19.1.2015, S. 1ff, <www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1904539.pdf> (Zugriff am 14.1.2016); Human Rights Watch (Hg.), *Ballots to Bullets. Organized Political Violence and Kenya's Crisis of Governance*, 16.3.2008, <www.hrw.org/report/2008/03/16/ballots-bullets/organized-political-violence-and-kenyas-crisis-governance> (Zugriff am 14.1.2016).

b L. Muthoni Wanyeki, »The International Criminal Court's Cases in Kenya: Origin and Impact«, Pretoria u.a.: ISS, August 2012 (Paper 237), S. 5ff, <www.issafrica.org/uploads/Paper237> (Zugriff am 14.1.2016).

c »Kenya Cases at the International Criminal Court. Background«, *International Justice Monitor* (online), <www.ijmonitor.org/kenya-cases-background/> (Zugriff am 14.1.2016).

d ICC, *Case Information Sheet. Situation in the Republic of Kenya. The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, ICC-01/09-02/11, Den Haag, 13.3.2015, <www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/KenyattaEng.pdf> (Zugriff am 14.1.2016).

e ICC Trial Chamber V (B), *Situation in the Republic of Kenya. In the Case of the Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta* [wie Anm. a].

f »What the Prosecutor Saw«, in: *Africa Confidential*, 6.2.2015.

g ICC Trial Chamber V (B), *Situation in the Republic of Kenya. In the Case of the Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta, Public Redacted Version of »Victims' Response to Prosecution Notice Regarding the Provisional Trial Date« with Public Annex*, Den Haag, 10.9.2014, <www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1830242.pdf> (Zugriff am 14.1.2016); »Kenya ›ICC Defence Witness‹ in Ruto's Trial Killed«, *BBC News* (online), 6.1.2015, <www.bbc.com/news/world-africa-30703876> (Zugriff am 14.1.2016).

politischer Posten wurde für die beiden Angeklagten zu einem Akt des Selbstschutzes. Die Funktion des Staatschefs und seines Stellvertreters bot ihnen die Möglichkeit, politisch auf die AU und ihre Mitgliedstaaten Einfluss zu nehmen und die Regionalorganisation zu einer Resolution zu bewegen, in der die Aufschiebung des Verfahrens durch den VN-Sicherheitsrat (nach Artikel 16 des Römischen Statuts) und letztendlich die Abschaffung von Artikel 27 gefordert wurde, dem zufolge der Gerichtshof auf ämtergebundene Immunitäten keine Rücksicht nehmen muss.[23] Dies erklärt auch, warum sich die ehemaligen politischen Opponenten als Team zusammenfanden.

Afrikanische Reaktionen auf die Anklagen

Die Reaktionen externer Akteure auf den Haftbefehl gegen Präsident Bashir fielen unterschiedlich aus. Aus der Arabischen Liga, einem Forum, dem sich die sudanesische Regierung näher fühlt als der AU, erhielt Bashir Solidaritätsbekundungen, allerdings gehören nur drei Mitgliedsländer der Liga (Jordanien, Komoren, Dschibuti) zu den Unterzeichnern des Römischen Statuts. Russland und China, ebenso wenig IStGH-Vertragsstaaten, stellten sich kategorisch gegen die Entscheidung des Strafgerichtshofs.[24] Viele westliche Staaten, darunter Frankreich, Großbritannien und Deutschland, unterstützten indes die Anklage Bashirs.[25] Die Sichtweise der US-Regierung war von politischen Erwägungen beeinflusst. Sie sah den Haftbefehl gegen Bashir als Chance und Druckmittel, um im Sudan einen politischen Wandel herbeizuführen, und schien bereit zu sein, die Aussetzung des Verfahrens gegen Bashir nach Artikel 16 des Römischen Statuts als politisches Pfand einzusetzen.[26]

Die Nachbarn in der Region und die AU standen den Verfahren mehrheitlich kritisch gegenüber. Im Falle Bashirs wurde immer wieder auf die Gefahr verwiesen, dass die Friedensverhandlungen im Sudan (sowohl mit Südsudan als auch Darfur) wegen der IStGH-Anklage scheitern könnten. Auch im Falle Kenias vertraten viele Stimmen die Devise »politische Stabilität vor Gerechtigkeit«. Interessanterweise reagierten afrikanische Regierungen auf den Fall Kenia erst im Zusammenhang mit den kenianischen Wahlen und der Diskussion über das persönliche Erscheinen der Angeklagten zum Prozess in Den Haag. Die AU unterstützte die Anfrage Kenias nach eine einjährigen Aussetzung des Verfahrens nach Artikel 16 allerdings von vornherein.[27]

In beiden Fällen pochte die AU auf die Immunität der amtierenden Präsidenten. Sowohl die kenianische als auch die sudanesische Regierung versuchten, die IStGH-Anklagen als Angriff auf die Souveränität afrikanischer Staaten umzudeuten, teilweise mit großem Erfolg. Die Reaktionen auf den Haftbefehl gegen Bashir waren heterogener als im Fall Kenia. Dies lag nicht nur daran, dass die sudanesische Regierung schon vor dem IStGH-Verfahren wegen Förderung des Terrorismus international isoliert und sanktioniert war. Die Verbrechen gegen die Bevölkerung Darfurs waren mit 3 Millionen Vertriebenen und mehr als 300 000 Toten so schwerwiegend, dass eine direkte Unterstützung Präsident Bashirs aus den Reihen afrikanischen Regierungsführer nicht zu erwarten war. Für Kenia wirkte sich zudem bei der Bewertung der Nachbarn in der Region positiv aus, dass es mit dem Gerichtshof zumindest kooperierte, während sich die sudanesischen Angeklagten und deren Verbündete verweigerten. Nicht zuletzt war es die AU, die eine Friedensmission zur Beendigung des Krieges nach Darfur entsandt hatte und deren Soldaten dort von sudanesischen Jenjaweed angegriffen wurden. Die negative Haltung der Regierung in Khartum gegenüber der Darfur-Mission trug ebenfalls nicht zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen dem Sudan und dem Rest des Kontinents bei.

Gleichwohl fand Bashir einigen Rückhalt. Vor allem der damalige AU-Vorsitzende, der libysche Präsident Muammar Gaddafi, und AU-Kommissionschef Jean Ping standen dem Gerichtshof und damit der Anklage ge-

23 AU, *Decisions and Declarations* [wie Fn. 5].

24 Thalif Deen, »Genocide Charges Split Global Community«, *Inter Press Service* (online), 14.7.2008, <www.ipsnews.net/2008/07/politics-sudan-genocide-charges-split-global-community/> (Zugriff am 14.1.2016).

25 »Sudan Accuses Western Countries of Working to Thwart AU's ICC Decision«, in: *Sudan Tribune* (Khartum), 3.8.2009, <www.sudantribune.com/spip.php?article32007>; Nigar Hacizade, »Rights Groups Applaud Bashir War Crimes Warrant«, in: *All Africa*, 4.3.2009, <http://allafrica.com/stories/200903050006.html> (Zugriff jeweils am 16.2.2016).

26 Wikileaks, *ICC Indictment Changes the Dynamic in Darfur. Opportunity for Further US Engagement*, veröffentlichtes Telegramm von Alberto M. Fernandez (Chargé d'Affaires der US-Botschaft in Khartum), 21.7.2008, <https://wikileaks.org/plusd/cables/08KHARTOUM1092_a.html> (Zugriff am 14.1.2016).

27 Lucianne Limo, »Kenya Wins Round One as AU Buys Motion«, *Standard Digital* (online), 29.1.2011, <www.standardmedia.co.ke/sports/article/2000027788/kenya-wins-round-one-as-au-buys-motion> (Zugriff am 14.1.2016).

gen Bashir ausgesprochen negativ gegenüber.[28] Ablehnend verhielten sich unter anderem auch Ägypten, Senegal, Tansania und Ruanda.[29] Die Reaktionen auf die Anklage waren aber oftmals mehr von politischen Interessen bestimmt als von der Haltung gegenüber der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Exemplarisch dafür ist der Fall der tschadischen Regierung, die mit Bashir lange eine intensive Feindschaft verband und den Haftbefehl befürwortete, ohne dass aber Menschenrechtsfragen und die Idee einer universellen Strafjustiz dabei für sie eine Rolle gespielt hätten.

Auch in den Jahren nach der Anklageerhebung war der Umgang afrikanischer Regierungen mit Bashir alles andere als einheitlich. Im Jahr 2012 kündigte die damalige AU-Vorsitzende und Präsidentin Malawis, Joyce Banda, an, Bashir werde im Fall seiner Teilnahme am AU-Gipfel in Malawi verhaftet werden. Allerdings verlegte die Regionalorganisation den Gipfel daraufhin nach Äthiopien. Mehrere Länder, darunter Südafrika und Uganda, verweigerten Bashir eine Einreiseerlaubnis, änderten später aber ihren Kurs in dem Maße, in dem der Konflikt zwischen »Afrika« und dem IStGH an Intensität gewann. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass Bashirs Reisefreiheit auch in Afrika eingeschränkt ist. Zwar hat er mittlerweile eine Reihe von Staaten unbehelligt besucht.[30] In einigen Fällen (Kenia 2011, Südafrika 2015) stellten nationale Gerichte – oft auf Initiative zivilgesellschaftlicher Gruppen – aber fest, die Behörden seien dazu verpflichtet, Bashir zu verhaften, sobald er das Staatsgebiet betrete.[31]

Güterkollisionen und Zielkonflikte

Mit dem Verfahren gegen Sudans Präsident Bashir setzte in Afrika eine Kontroverse über Normen- oder Güterkollisionen ein. Letztere sind seitdem ein wesentliches Argument der afrikanischen Kritiker am IStGH. Sie vertreten die These, der Einsatz für das Gut Gerechtigkeit sei ein Nullsummenspiel, wenn andere Güter (Frieden, Stabilität, Sicherheit) dadurch gefährdet oder gar ausgeschlossen würden. Auch wenn der IStGH zu Recht darauf hinweist, ein Gericht und keine politische Instanz zu sein, wird die Diskussion über Gerechtigkeit vs. Frieden, Stabilität oder Sicherheit weitgehend politisch geführt. Das erklärt, warum sich die Reaktionen der Angeklagten – und vieler Kritiker – nicht auf die Rechtmäßigkeit des Gerichts oder der Anklage, sondern auf die vermutete politische Motivation hinter der Klageerhebung beziehen und zumeist eine politische Reaktion im Sinne einer Änderung von Artikel 16 oder 27 des Römischen Statuts gefordert wird. Für die Bearbeitung der Fälle vor dem IStGH ist die Frage der Güterkollision nicht relevant. Das Gericht hat keine politischen Kompetenzen und kann nicht zwischen Gerechtigkeit und Frieden abwägen.

Die Kritik am IStGH ist eklektisch und durchaus widersprüchlich. Zum einen wird dem Strafgerichtshof unterstellt, ein Instrument zur Durchsetzung neokolonialer Interessen zu sein, und vorgeworfen, in unbilliger Weise die Integrität von Staatsoberhäuptern zu verletzen. Andererseits werden übergeordnete Werte wie Frieden und Sicherheit beschworen. Wenn Gerechtigkeit Vorrang erhalte, so leide die gesamte Bevölkerung an den Konsequenzen, etwa durch das Scheitern von Friedensverhandlungen oder den Zusammenbruch der Stabilität.

Im Fall Sudan stützten sich die Kritiker genau auf dieses Argument: Der Haftbefehl gegen Bashir sei eine Gefahr für Stabilität und Frieden im Sudan. Sie hoben dabei nicht zuletzt auf den Zeitpunkt ab. Es sei zu befürchten, dass der IStGH-Haftbefehl den prekären Friedensprozess mit dem Südsudan zum Scheitern bringen werde. Die Anklage erschwere zudem die Beilegung des Darfur-Konflikts. Kurzum, die Priorisierung von Gerechtigkeit im Sinne der Intervention des IStGH sei kontraproduktiv.

Auch in der Kontroverse um Kenia ging es mehr um die vermeintliche Kollision politischer Güter als um juristische Fragen. Die Strafverteidiger argumentierten, der Prozess, zumindest aber die Teilnahme der angeklagten Staatsführer (Kenyatta und Ruto) an demselben, gefährde die Stabilität des Landes. Nachdem im September 2013 die jihadistische al-Shabaab aus Somalia ein Einkaufszentrum in Nairobi angegriffen und 67 Menschen ermordet hatte, forderte die kenianische Regierung den Aufschub des IStGH-Verfahrens

28 »Libya Cites Example of Sudan's Bashir to Dismiss ICC Warrant against Gaddafi«, in: *Sudan Tribune*, 17.5.2011, <www.sudantribune.com/spip.php?article38932>; Richard Lough, »African Union Accuses ICC Prosecutor of Bias«, *Reuters*, 30.1.2011, <www.reuters.com/article/ozatp-africa-icc-idAFJOE70T01R20110130> (Zugriff jeweils am 16.2.2016).
29 Fred Oluoch, »Africa Rallies behind Besieged Sudan President«, in: *The East African*, 28.9.2008, <www.theeastafrican.co.ke/news/-/2558/475454/-/s1u9f4z/-/index.html> (Zugriff am 14.1.2016).
30 Patrick Wegner, »Tightening the Noose? The Kenyan Arrest Warrant against President al-Bashir«, *Justice in Conflict* (online), 30.11.2011, <http://justiceinconflict.org/2011/11/30/tightening-the-noose-the-kenyan-arrest-warrant-against-president-al-bashir/> (Zugriff am 14.1.2016).
31 James Macharia, »Kenyan Court Issues Arrest Order for Sudan's Bashir«, *Reuters*, 28.11.2011.

durch den VNSR. Die Regierungen der USA und Großbritanniens unterstützten dieses Ansinnen. Ihrer Meinung nach sei die Abwesenheit der Führung Kenias angesichts der Sicherheitslage im Land nicht vertretbar. Großbritannien und Norwegen regten an, die Verhandlungen über Videokonferenzschaltungen durchzuführen. Als mögliche Folge des IStGH-Verfahrens wurde auch ein erneuter Ausbruch von Gewalt zwischen kenianischen Volksgruppen in Betracht gezogen.[32] Galt das Motto Frieden vor Gerechtigkeit noch als Grundlage der Auseinandersetzung der AU mit dem IStGH, so wurde nun der Vorrang von Sicherheit und Stabilität vor Gerechtigkeit postuliert. Durch eine geschickte Lobby-Diplomatie trug die Regierung in Nairobi ihren Teil dazu bei. Anders als Präsident Bashir kooperierten die kenianischen Angeklagten durch ihr persönliches Erscheinen in Den Haag medienwirksam mit dem IStGH. Die Behinderungen bei der Beweisaufnahme und der Antrag des kenianischen Parlaments, die Regierung solle den Austritt aus dem Römischen Statut anstreben, sprachen indes eine andere Sprache.[33]

Lobbyarbeit der Angeklagten und Afrikanisierung der Kritik

Die behaupteten negativen Auswirkungen der IStGH-Verfahren auf Sudan und Kenia waren ein zentrales Argument, mit dessen Hilfe die angeklagten Regierungen eine relativ weitgehende Solidarisierung anderer afrikanischen Staaten erreicht haben. Mehr noch als Sudan war die kenianische Regierung dabei erfolgreich, Nachbarstaaten, die der IGAD (Intergovernmental Authority on Development) assoziierten Staaten der nordostafrikanischen Subregion und schließlich die Afrikanische Union von den eigenen Positionen zu überzeugen. Mit ihrer IStGH-Diplomatie gelang es ihr, das sie betreffende Problem zu »afrikanisieren« und gleichzeitig die Standhaftigkeit westlicher Unterstützer für den IStGH und das Prinzip der universellen Gerichtsbarkeit auf den Prüfstand zu stellen.

Die Kenyatta-Regierung konnte sich dabei die seit 2009 anschwellende Frustration innerhalb der AU über das IStGH-Verfahren gegen Sudans Präsident Bashir zunutze machen. Die wachsende Ernüchterung über den Haager Gerichtshof hatte ihren Niederschlag bereits in einer ganzen Reihe von IStGH-kritischen bis -feindseligen Verlautbarungen und Maßnahmen gefunden, darunter im Beschluss der AU-Staats- und Regierungschefs von 2010, bei der Ausführung des Haftbefehls gegen Bashir nicht mit dem IStGH zu kooperieren.[34]

Kenias politische Elite wurde unmittelbar nach dem Beginn des Verfahrens aktiv und bereiste die umliegenden Staaten sowie China, die USA und Brasilien, um auf internationaler Ebene für eine vom Sicherheitsrat zu veranlassende Aussetzung des Verfahrens nach Artikel 16 des Römischen Statuts zu werben.[35] Im März 2013 verlangte die kenianische Regierung in einem Brief an den VNSR nicht nur den Aufschub, sondern die Aufhebung des Verfahrens gegen die Angeklagten, da sich Präsident Uhuru Kenyatta und sein Stellvertreter William Ruto im Wahlkampf befänden. Die Regierung in Nairobi verwies zudem auf die enormen Fortschritte, die Kenia seit der Krise 2007 im Justizwesen erreicht habe, etwa die Annahme einer neuen Verfassung und die Reform der Gerichtsbarkeit, so dass einem Verfahren im Land selbst nichts mehr im Weg stünde.[36]

Im September 2013 reagierte das Gericht positiv auf eine Anfrage afrikanischer Staaten, dem Angeklagten Ruto eine Teilnahme am Prozess per Videoschaltung zu erlauben, damit er den Wahlkampf nicht unterbrechen müsse.[37]

In einer außerordentliche Sitzung der AU im Oktober des gleichen Jahres debattierten die Außenminister der Organisation über die weitere Zusammenarbeit

32 Anne W. Kamau/Mwangi S. Kimenyi, »The International Criminal Court's Ruling and Kenya's Politics and Prospects for Peace«, Washington, D.C.: Brookings Institution, 20.1.2012, <www.brookings.edu/research/opinions/2012/01/20-kenya-politics-prospects-kimenyi-kamau> (Zugriff am 14.1.2016).

33 »Kenya Parliament Votes to Withdraw from ICC«, *Aljazeera*, 5.9.2013, <www.aljazeera.com/news/africa/2013/09/201395151027359326.html> (Zugriff am 14.1.2016).

34 Ein analoger Beschluss wurde 2011 auch zum Umgang mit dem IStGH-Haftbefehl gegen Gaddafi gefasst.

35 L. Muthoni Wanyeki, »The International Criminal Court's Cases in Kenya: Origin and Impact«, Pretoria u.a.: ISS, August 2012 (Paper 237), S. 13, <www.issafrica.org/uploads/Paper237> (Zugriff am 14.1.2016).

36 Patrick Mayoyo/Dave Opiyo, »Kenya Calls on UN to End Uhuru, Ruto ICC Trial«, in: *Daily Nation*, 9.5.2013, <www.nation.co.ke/News/politics/Kenya-asks-UN-to-end-Uhuru-Ruto-ICC-trial-/-/1064/1846986/-/oso7wvz/-/index.html> (Zugriff am 14.1.2016).

37 Walter Menya, »African Bloc ›Unlikely‹ to Leave ICC«, *Institute for War & Peace Reporting* (online), 7.10.2013, <https://iwpr.net/global-voices/african-bloc-unlikely-leave-icc> (Zugriff am 14.1.2016).

mit dem IStGH.[38] Sie einigten sich auf den Standpunkt, dass der Gerichtshof keine Anklage gegen einen amtierenden Staatschef oder Stellvertreter während seiner Amtszeit erheben und kein Verfahren weiterführen dürfe. Zum anderen wurde festgelegt, dass kein Mitgliedstaat eine Überweisung eines Falles an den IStGH ohne Konsultation mit der AU veranlassen sollte.[39]

Beim 23. Gipfeltreffen der AU im Juni 2014 wurden Änderungen des Statuts des zukünftigen African Court of Justice and Human Rights (ACJHR) von 2008 vereinbart. Neben der Ausweitung der Zuständigkeiten wurde eine Immunitätsklausel für Staatsführer und höhere Beamte eingefügt.[40] Mit Ausnahme Botsuanas sprachen sich alle Anwesenden für die Immunität amtierender Präsidenten aus.[41]

Wie erfolgreich der Lobbyismus der angeklagten Staatschefs gegen den IStGH gewesen ist, zeigt sich an der »Afrikanisierung« ihrer Kritik am Gerichtshof. Auch wenn die Haltung der einzelnen afrikanischen Staaten zu der Haager Institution wie dargelegt oftmals widersprüchlich und unklar bleibt (siehe Südafrika), so hat sich doch seit dem Haftbefehl gegen Sudans Präsident Bashir ein gemeinsamer AU-Diskurs gegen den IStGH etabliert, allen Facetten und Divergenzen zum Trotz. Vor allem Präsident Kenyatta hat es verstanden, das gegen ihn gerichtete Verfahren zu einer gesamtafrikanischen Sache zu machen. Diese Afrikanisierung der eigenen Position gelang den angeklagten Spitzenpolitikern vorrangig durch den Rekurs auf die oben schon erwähnte These einer Güterkollision, mit anderen Worten durch das Ausspielen des Werts Gerechtigkeit gegen die Werte Frieden, Stabilität und Sicherheit. Dieses Konstrukt fand nicht nur in Afrika Anklang, bereits im Zusammenhang mit dem IStGH-Verfahren gegen Präsident Bashir hatten viele Länder (z.B. China, Russland) das Theorem vom Gegensatz Gerechtigkeit versus Stabilität vertreten. Mit Blick auf den Fall Kenyatta und das vom Terrorismus bedrohte Kenia hatten auch westliche Staaten das vermeintliche Dilemma zugunsten der Sicherheit aufgelöst.

Im Rückblick finden sich allerdings kaum belastbare Belege für die Annahme, dass sich die Güter Sicherheit, Stabilität oder Frieden schützen ließen, wenn das Gut Gerechtigkeit zurückgestellt würde. Das beste Gegenbeispiel bleibt Sudan, dessen Präsident Bashir ungeachtet der IStGH-Anklage den Friedensvertrag mit dem Süden implementierte und zudem einen Friedensvertrag mit einer der Rebellenfraktionen in Darfur unterzeichnete. Gleichzeitig kam es trotz Haftbefehl kaum zu Änderungen im innenpolitischen Verhalten des Präsidenten. Nach wie vor werden immer wieder Friedensinitiativen gestartet, wie etwa die Doha-Verhandlungen über Darfur oder der »Nationale Dialog«, den der Präsident im Januar 2014 eingeläutet hat. Aber auch das militärische Vorgehen gegen Rebellen in Darfur und anderen Konfliktregionen Sudans geht so weiter, wie dies vor der Anklage der Fall war. Wie wenig der Haftbefehl die innere Stabilität des Regimes in Khartum tangiert hat, lässt sich zudem daran ablesen, dass der Präsident und seine Mitangeklagten unverändert ihre Ämter oder andere Spitzenpositionen innehaben – auch wenn sudanesische Stimmen durchaus beklagen, dass der Erlass des IStGH gegen Bashir die Chancen auf eine Normalisierung der internationalen Beziehungen Sudans verringere.

Auch im Fall Kenia sind keine negativen Auswirkungen auf die politische Situation im Land nachweisbar. Seit den Änderungen an der IStGH-Prozessordnung lässt sich außerdem nicht mehr erkennen, in welcher Weise die Handlungsfähigkeit der Regierung eingeschränkt sein sollte. Die politische und gesellschaftliche Stabilität des Landes hat ebenfalls nicht offensichtlich gelitten. Im Gegenteil, es kann sogar die These vertreten werden, dass das IStGH-Verfahren indirekt die Regimestabilität erhöht hat, indem es die ehemaligen politischen Gegner von 2007 in einer Koalition (auch gegen den IStGH) zusammenführte.

38 AU, *Decisions and Declarations* [wie Fn. 5], Punkt 10 (vii).
39 Ebd., Punkt 10 (i), (viii).
40 AU, *Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*, Art. 46A *bis*, Malabo 27.7.2014, <http://lawyersofafrica.org/wp-content/uploads/2014/10/PROTOCOL-ON-AMENDMENTS-TO-THE-PROTOCOL-ON-THE-STATUTE-OF-THE-AFRICAN-COURT-OF-JUSTICE-AND-HUMAN-RIGHTS-EN.pdf>; Max du Plessis, *Shambolic, Shameful and Symbolic Implications of the African Union's Immunity for African Leaders*, Pretoria: ISS, November 2014 (Paper 278), <www.issafrica.org/uploads/Paper278.pdf> (Zugriff jeweils am 16.2.2016).
41 Mark Kersten, »Backing the ICC: Why Botswana Stands Alone amongst AU States«, in: *Justice in Conflict* (online), 13.6.2013, <http://justiceinconflict.org/2013/06/13/backing-the-icc-why-botswana-stands-alone-amongst-au-states/>; Gitura Mwaura, »To Go Or Not to Go to the ICC Is the Big Question«, in: *The New Times* (Kigali), 16.10.2013, <www.newtimes.co.rw/section/article/2013-10-16/69993/> (Zugriff jeweils am 16.2.2016).

Afrikanische Alternativen und Reformvorschläge

Die Drohung der afrikanischen Vertragsstaaten, vom Römischen Statut kollektiv zurückzutreten, dürfte zumindest kurz- und mittelfristig keine realistische Option sein. Jenseits dieser *ultima ratio* arbeiten sich die AU und ihre Mitgliedstaaten in der Zwischenzeit in dreierlei Hinsicht am IStGH ab: Parallel zu der Auseinandersetzung im Rahmen laufender Verfahren und »Situationen« (siehe oben, Kapitel »Steine des Anstoßes: Sudan und Kenia, S. 12ff) bemüht sich die AU erstens darum, den IStGH und das Römische Statut zu ändern, und zweitens, durch den Aufbau eines afrikanischen Strafgerichtshofs eine regionale Alternative zum IStGH zu etablieren. Eine dritte »Baustelle« der AU ist das Prinzip der universellen Jurisdiktion, das von der Regionalorganisation und ihren Mitgliedern angegriffen wird.

Afrikanische Initiativen zur Reform des IStGH

Die Ermittlungen gegen Sudans Präsident Bashir haben afrikanische Staaten schon 2009 dazu bewogen, auf Reformen des IStGH hinzuwirken. Die Ansätze richteten sich in erster Linie darauf, missliebige Normen des Römischen Statuts zu ändern.[42] Zentral sind dabei die Artikel 16 (Aufschub der Ermittlungen oder der Strafverfolgung) und 27 (Unerheblichkeit der amtlichen Eigenschaft).[43]

Artikel 16 – Aufschub der Ermittlungen oder der Strafverfolgung

»Richtet der Sicherheitsrat in einer nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen angenommenen Resolution ein entsprechendes Ersuchen an den Gerichtshof, so dürfen für einen Zeitraum von zwölf Monaten keine Ermittlungen und keine Strafverfolgung aufgrund dieses Statuts eingeleitet oder fortgeführt werden; das Ersuchen kann vom Sicherheitsrat unter denselben Bedingungen erneuert werden.«[44]

Artikel 16 des Römischen Statuts gibt dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen also die Möglichkeit, im Interesse des Friedens ein Verfahren des IStGH gegen einen amtierenden Präsidenten für die Dauer eines Jahres auszusetzen. Damit soll die Güterkollision vermieden und keine Hierarchie zwischen Gerechtigkeit und Frieden hergestellt werden. Die Entscheidung, ein Verfahren auszusetzen, kann also entweder vom IStGH selbst getroffen werden, wenn ein Fall »nicht im Interesse der Gerechtigkeit« liegt, oder vom Sicherheitsrat, wenn die Aufnahme oder Verfolgung eines Falles den Frieden beeinträchtigt. Nachdem der IStGH Anklage gegen Bashir erhoben hatte, forderten die Staats- und Regierungschefs der AU im Februar 2009 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, auf Grundlage von Kapitel VII der VN-Charta und von Artikel 16 des Römischen Statuts die Ermittlungen aufzuschieben.[45] Als Begründung wiesen sie auf den »laufenden« und fragilen Friedensprozess im Sudan hin, der durch die IStGH-Verfahren gefährdet werde. Der VNSR nahm jedoch nie Stellung zu diesem Antrag.[46] Auch die Appelle der AU an den VNSR, das

42 Änderungen des Statuts erfordern die Zustimmung von 7/8 der Mitglieder (Artikel 121 [4]).

43 Auf weitere Änderungsvorschläge (Artikel 63, 70 und 112) sowie auf Vorschläge zur Veränderung der Verfahrensordnung (Rules of Procedure and Evidence), die allesamt von Kenia eingebracht wurden, wird hier nicht eingegangen, vgl. ICC ASP, *Report of the Working Group on Amendments*, ICC-ASP/13/31, Den Haag, 7.12.2014, <www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-13-31-ENG.pdf> (Zugriff am 14.1.2016).

44 *Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs*, Artikel 16: »Aufschub der Ermittlungen oder der Strafverfolgung«, <www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/340540/publicationFile/3556/RoemischesStatut.pdf> (Zugriff am 9.2.2016).

45 AU, General Assembly, »Decision on the Application by the International Criminal Court (ICC) Prosecutor for the Indictment of the President of the Republic of the Sudan, 12th Ordinary Session, Addis Abeba, 1–3 February 2009 (Assembly/AU/Dec.221(XII))«, *reliefweb* (online), 3.2.2009, <http://reliefweb.int/report/sudan/au-general-assembly-decision-application-icc-prosecutor-indictment-president-republic> (Zugriff am 16.2.2016). Der AU-Sicherheitsrat hatte diese Position bereits im Juli 2008 artikuliert.

46 Lila Hanitra Ratsifandrihamanana, *Letter Dated 21 July 2008 from the Permanent Observer of the AU to the UN Addressed to the President of the Security Council*, S/2008/481, New York, 23.7.2008, <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Sudan%20S2008481.pdf> (Zugriff am 14.1.2016). Der VNSR nahm die Position der AU

Verfahren gegen den kenianischen Präsidenten Kenyatta nach Artikel 16 einstweilen anzuhalten, verhallten ungehört. Die Tatsache, dass das VN-Organ in beiden Fällen und trotz wiederholter Aufforderungen seitens der AU es nicht einmal für nötig befand, zu den Eingaben offiziell Stellung zu beziehen, schürte den Unmut der AU gegen den IStGH und den VNSR weiter.[47] Ein von Kenia eingebrachter und von 44 AU-Mitgliedstaaten unterzeichneter Resolutionsentwurf, der eine Aussetzung nach Artikel 16 vorsah, zwang den Sicherheitsrat 2013 schließlich doch dazu, sich mit der Frage zu befassen.[48] Die Resolution erhielt nicht die erforderliche Zustimmung im Rat, dokumentierte aber die Uneinigkeit seiner Mitglieder.[49] Trotz der Abstimmungsniederlage konnte die Kenyatta-Regierung die von ihr angestrebte Zurschaustellung der Zerrissenheit des Sicherheitsrats als diplomatischen Sieg verbuchen.

Da ihre IStGH-relevanten Vorschläge zunächst ignoriert und dann zurückgewiesen wurden, hat sich die AU mittlerweile gegen den VNSR in Stellung gebracht. Sie will nunmehr durch eine Änderung von Artikel 16 des Römischen Statuts die Befugnis zur Entscheidung über einen eventuellen Aufschub eines IStGH-Verfahrens vom Sicherheitsrat auf die Ebene der VN-Generalversammlung verschieben. Dort sind die afrikanischen Staaten zahlreich vertreten und dürften darauf hoffen, befreundete Staaten für ihre Anliegen zu gewinnen. Der Reformvorstoß der AU sieht vor, dass Staaten, die von einer Anklage des IStGH betroffen sind, einen Antrag auf Verschiebung des Prozesses gemäß Artikel 16 des Römischen Statuts beim VNSR einreichen können sollen. In Fällen, in denen der Sicherheitsrat nicht binnen sechs Monaten über ein solches Ersuchen entscheidet, solle der antragstellende Staat die VN-Generalversammlung auffordern dürfen, die Verantwortlichkeit für die Sache im Einklang mit Resolution 377(V) zu übernehmen. Südafrika brachte diesen Änderungsentwurf auf den IStGH-Vertragsstaatenkonferenzen in den Jahren 2009 und 2010 ein.[50] Seitdem haben auch andere afrikanische Staaten den Reformvorschlag im Namen der Afrikanischen Union wiederholt – und erfolglos – bei diesen jährlich stattfindenden Konferenzen vorgetragen.[51]

Artikel 27 – Unerheblichkeit der amtlichen Eigenschaft

»(1) Dieses Statut gilt gleichermaßen für alle Personen, ohne jeden Unterschied nach amtlicher Eigenschaft. Insbesondere enthebt die amtliche Eigenschaft als Staats- oder Regierungschef, als Mitglied einer Regierung oder eines Parlaments, als gewählter Vertreter oder als Amtsträger einer Regierung eine Person nicht der strafrechtlichen Verantwortlichkeit nach diesem Statut und stellt für sich genommen keinen Strafmilderungsgrund dar.
(2) Immunitäten oder besondere Verfahrensregeln, die nach innerstaatlichem Recht oder nach dem Völkerrecht mit der amtlichen Eigenschaft einer Person verbunden sind, hindern den Gerichtshof nicht an der Ausübung seiner Gerichtsbarkeit über eine solche Person.«

Artikel 27 legt fest, dass die Eigenschaft als Staats- oder Regierungschef die handelnde Person weder ihrer strafrechtlichen Verantwortlichkeit enthebt noch den IStGH an der Ausübung der Gerichtsbarkeit

immerhin »zur Kenntnis«, vgl. *Resolution 1828 (2008), Adopted by the Security Council at its 5947th Meeting*, S/RES/1828 (2008), New York, 31.7.2008, <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1828%282008%29> (Zugriff am 21.1.2016).

47 Hintergrund war die mangelnde Einigkeit innerhalb des Sicherheitsrats, da mindestens neun der 15 Mitglieder für die Aktivierung von Artikel 16 stimmen müssen, ohne dass eines der fünf Ständigen Mitglieder ein Veto einlegt, siehe Dapo Akande/Max du Plessis/Charles Chemor Jalloh, *An African Expert Study on the AU Concerns about Article 16 of the Rome Statute of the ICC*, Pretoria: ISS, 2010, S. 10f. Für einen Einblick in die VNSR-Diskussion siehe *Draft Report of the Mission of the African Union Contact Group on the ICC*, 12.11.2013, <http://de.scribd.com/doc/184382915/Draft-Report-of-Mission-AU-Contact-Group-on-ICCFinal-to-Be-Sent-to-Chair-12-Nov-013> (Zugriff am 14.1.2016).

48 Macharia Kamau, *Identical Letters Dated 21 October 2013 from the Permanent Representative of Kenya to the UN Addressed to the Secretary General and the President of the Security Council*, S/2013/624, New York, 22.10.2013, <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_624.pdf> (Zugriff am 14.1.2016).

49 Zum Abstimmungsergebnis siehe UN Security Council, *7060th Meeting*, S/PV.7060, New York, 15.11.2013, <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7060.pdf> (Zugriff am 14.1.2016).

50 United Nations, *Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998. South Africa: Proposal of Amendment*, C.N.851.2009.TREATIES-10, New York, 30.11.2009, <https://treaties.un.org/doc/publication/CN/2009/CN.851.2009-Eng.pdf> (Zugriff am 24.2.2016).

51 ICC ASP, *Statement by H.E. Mr. Kelebone A. Maope. Ambassador and Permanent Representative of Lesotho to the United Nations, on Behalf of African State Parties to the Rome Statute, at the Thirteenth Session of the Assembly of States Parties to Rome Statute of the International Criminal Court*, New York, 8.12.2014, <www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/GenDeba/ICC-ASP13-GenDeba-Lesotho-AfricanStatesParties-ENG.pdf> (Zugriff am 24.2.2016).

über eine solche Person hindert. Seitdem der Haager Strafgerichtshof Anklagen gegen Sudans Präsident Bashir und Kenias Präsident Kenyatta und dessen Stellvertreter Ruto erhoben hat, ist Artikel 27 ständiger Kritik seitens der AU ausgesetzt. Kenia hat im Jahr 2014 eine Änderung des Artikels beantragt, nach der Staats- und Regierungschefs *während ihrer Amtszeit* vor Strafverfolgung geschützt sind.[52] Eine Strafverfolgung nach dem Ausscheiden aus dem Amt soll also möglich sein. Eine solche Reform des Statuts diene dem Schutz der Handlungsfähigkeit einer Regierung, die andernfalls durch strafrechtliche Verfahren beeinträchtigt würde. Im Fall Kenias weisen die Führung in Nairobi ebenso wie die mit ihr sympathisierenden Mitgliedstaaten der AU darauf hin, dass das ostafrikanische Land an vorderster Front im Kampf gegen den internationalen Terrorismus stehe und die Strafverfolgung gegen Kenyatta und Ruto indirekt die Sicherheit des Landes gefährde.[53] Neben den Reformanträgen, die sie auf der IStGH-Vertragsstaatenkonferenz eingebracht hat, ging die AU bei ihrer 23. Vollversammlung im Juni 2014 in Malabo noch einen Schritt weiter: In einem Protokoll wurde für das Statut der Strafgerichtskammer des neu zu schaffenden ACJHR festgelegt, dass Staats- und Regierungschefs und einem nicht näher definierten Kreis hochrangiger Regierungsvertreter Immunität zu gewähren sei (Artikel 46A *bis*, ACJHR Amendment).[54]

Damit hebt das Protokoll das zentrale Element der internationalen Strafgerichtsbarkeit aus den Angeln. Denn der wesentliche Fortschritt, der mit dem Römischen Statut auf diesem Feld erreicht wurde, war die Tatsache, dass Staats- und Regierungschefs – eine erfahrungsgemäß wichtige Tätergruppe – keine Immunität genießen, auch nicht während ihrer Amtszeit.

Universelle Gerichtsbarkeit

Eng verbunden mit der Kritik an Artikel 27 ist die afrikanische Diskussion über die sogenannte universelle Jurisdiktion und ihren angeblichen Missbrauch durch westliche, vor allem europäische Staaten. Im Falle von schweren Straftaten gegen das Völkerrecht wie Kriegsverbrechen, Genoziden und Verbrechen gegen die Menschlichkeit kann nationales Strafrecht auf Sachverhalte angewandt werden, die keinen Bezug zum strafverfolgenden Land haben.[55] Im Widerspruch zum Prinzip der Souveränität kann also ein Staat Straftaten von Ausländern gegen Ausländer im Ausland verfolgen. Ebenso wie die AU den IStGH aufgrund seines Afrika-Fokus attackiert, brandmarkt sie auch das Postulat der universellen Jurisdiktion in den Fällen, in denen sie sich gegen afrikanische Regierungsvertreter richtet, als politisch motivierten Missbrauch gegen schwächere Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft. Als Beleg führen afrikanische Regierungen und die AU eine Reihe von Verfahren an, speziell gegen ruandische Staatsbürger.[56] Der IStGH wird in diesem Zusammenhang als das noch größere Übel betrachtet. Das Haager Gericht und das Prinzip der universellen Jurisdiktion seien Werkzeuge internationaler Machtpolitik, die gegen afrikanische Länder eingesetzt würden, deren Souveränität verletzten und ihre Entwicklung behinderten.[57] Seit 2008 und parallel zur Auseinandersetzung mit dem IStGH hat die AU regelmäßig den vermeintlichen »Missbrauch« der universellen Jurisdiktion angeprangert, zuletzt im Juni 2015 in einem weiteren Fall mit Beteiligung eines ruandischen Staatsangehörigen.[58]

52 ICC ASP, *Report of the Working Group on Amendments* [wie Fn. 43], S. 16.

53 ICC ASP, *Statement by the Hon. Fredrick Ruhindi. Deputy Attorney General/Minister of State for Justice and Constitutional Affairs of the Republic of Uganda, on Behalf of the African Union, at the 12th Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC)*, Den Haag, 21.11.2013, <www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP12/GenDeba/ICC-ASP12-GenDeba-AU-Uganda-ENG.pdf> (Zugriff am 14.1.2016).

54 AU, *Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights* [wie Fn. 40], Art. 46A *bis*, Immunities: »No Charges Shall be Commenced or Continued before the Court against any Serving AU Head of State of Government, or Anybody Acting or Entitled to Act in such Capacity, or Other Senior State Officials Based on their Functions, during their Tenure of Office.«

55 Dies ist beim deutschen Völkerstrafgesetzbuch von 2002 der Fall.

56 Du Plessis/Maluwa/O'Reilly, *Africa and the International Criminal Court* [wie Fn. 15], S. 3.

57 AU, Assembly of the Union, 19th Ordinary Session, *Decision on the Abuse of the Principle of Universal Jurisdiction*, Addis Abeba, 15.–16.7.2012, <www.au.int/ar/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20416-449%20%28XIX%29%20_E_Final.pdf> (Zugriff am 14.1.2016).

58 The Peace and Security Council of the African Union (AUPSC), *Communiqué of the 519th PSC Meeting on Universal Jurisdiction*, 26.6.2015, <www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-519th-psc-meeting-on-universal-jurisdiction-26-june-2015> (Zugriff am 14.1.2016).

Alternative Justiz oder das Ende der universellen Strafgerichtsbarkeit?

Nach den beiden Anklagen gegen die Staatschefs von Sudan und Kenia wurden aus den Reihen afrikanischer Staaten, aber auch der afrikanischen Zivilgesellschaft zwei Alternativvorschläge zum IStGH vorgebracht. Zum einen wurde die Idee hybrider Gerichtshöfe wiederbelebt, zum anderen die Forderung nach einem afrikanischen Strafgerichtshof laut.

Hybride Gerichtshöfe und ihre Vorläufer, wie etwa die Sondergerichtshöfe zu Jugoslawien, Ruanda, Osttimor oder Sierra Leone, sind bislang zumeist von den Vereinten Nationen einberufen worden. Sie setzen sich aus einheimischen und internationalen Richterinnen und Richtern zusammen, die sich auf nationale und völkerrechtliche Rechtsgrundlagen stützen.[59] Hybride Gerichtshöfe verbinden zwei positive Aspekte internationaler Strafgerichtsbarkeit: Zum einen ergibt sich durch die größere Nähe zur Bevölkerung eine deutlich höhere Akzeptanz und Effektivität der Strafverfolgung vor Ort, zum andern fördern solche Sondergerichte den Aufbau struktureller und personeller Kapazitäten innerhalb des nationalen Justizsystems. Sie sind also komplementär zum IStGH zu verstehen. Für die Einrichtung hybrider Gerichte, wie sie etwa für die Zentralafrikanische Republik und den Südsudan erwogen wird, spricht auch die große Zahl der möglichen Angeklagten, die schwerlich alle vom IStGH in Den Haag behandelt werden könnten.[60] Auch erhofft man sich von der Installation von Hybridgerichten, dass die daraus resultierende Stärkung der nationalen Gerichtsbarkeit die Justiz dieser Länder so weit handlungsfähig macht, dass eine Überweisung an den IStGH nicht mehr nötig wäre. Die Einrichtung des Sondergerichts für den Prozess gegen den ehemaligen tschadischen Präsidenten Hissène Habré im Senegal ist hierfür beispielhaft.[61] Das Verfahren geht auf eine Forderung des Gerichtshofs der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS) zurück. An der Einsetzung des Ad-hoc-Gerichts mit dem Namen »Extraordinary African Chambers within the Courts of Senegal« war die AU beteiligt. Seinem Gründungsstatut zufolge müssen der bzw. die Vorsitzende und die Richterinnen und Richter aus anderen afrikanischen Ländern stammen.[62] Die »Internationalisierung« bzw. »Hybridisierung« des Verfahrens und die Mischung des rechtsprechenden Personals sollen einer politischen Vereinnahmung vorbeugen. Die Anwendung des internationalen Strafrechts und die Verhandlung von Anklagen zu Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Genozid unterscheiden diese Gerichte von der nationalen Gerichtsbarkeit.[63] Im Fall Sudan wurde die Einsetzung eines Hybridgerichts erstmals vom High Level Panel on Darfur (HLPD) vorgeschlagen. Das HLPD, dem der ehemalige südafrikanische Präsident Thabo Mbeki vorsitzt, übernimmt für die Konfliktbewältigung im Sudan und Südsudan die Rolle des Mediators und ist Scharnier zwischen den Streitparteien und der AU.[64] Der von Mbeki vorgeschlagene Gerichtshof, der nach seinen Vorstellungen mit sudanesischen und nicht-sudanesischen Richtern zu besetzen wäre, soll das Mandat erhalten, über schwerste Verbrechen zu richten. Ähnliches ist im Friedensvertrag des Südsudan vom August 2015 festgelegt.[65] Der HLPD-Bericht weist allerdings darauf hin, dass sowohl die Bevölkerung in Darfur als auch die bewaffneten Gruppen kein Vertrauen in die

59 Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, *Internationale Strafgerichte*, Berlin 2009 (Aktueller Begriff), <www.bundestag.de/blob/190908/3cb5013d852b106accb003f0bd40496c/internationale_strafgerichte-data.pdf> (Zugriff am 15.1.2016).

60 Géraldine Mattioli-Zeltner, *Taking Justice to a New Level: The Special Criminal Court in the Central African Republic*, New York: Human Rights Watch, 13.7.2015, <www.hrw.org/news/2015/07/13/taking-justice-new-level-special-criminal-court-central-african-republic> (Zugriff am 15.1.2016).

61 Chacha Bhoke Murungu, »Towards the Criminal Chamber in the African Court of Justice and Human Rights«, in: *Journal of International Criminal Justice*, 9 (2011), S. 1074, <http://jicj.oxfordjournals.org/content/9/5/1067.full.pdf> (Zugriff am 15.1.2016).

62 Das Statut des Gerichts (*Statute of the Extraordinary African Chambers*) ist in einer unautorisierten Version auf der Website von Human Rights Watch verfügbar, <www.hrw.org/news/2013/09/02/statute-extraordinary-african-chambers> (Zugriff am 11.3.2016).

63 Laura Dickinson, »The Relationship between Hybrid Courts and International Courts: The Case of Kosovo«, in: *New England Law Review*, 37 (2003) 4, S. 1060ff.

64 AU Peace and Security Council, *Report of the African Union High-Level Panel on Darfur (AUPD), 207th Meeting at the Level of the Heads of State and Government*, SC/AHG/2(CCVII), Abuja, 29.10.2009, S. xix, Punkt 25(b), <http://fletcher.tufts.edu/World-Peace-Foundation/Activities/~/media/Fletcher/Microsites/World%20Peace%20Foundation/AU%20Darfur%20Report.pdf> (Zugriff am 15.1.2016).

65 IGAD, *Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan*, Addis Abeba, 17.8.2015, S. 40ff, <https://stuarthoughton.files.wordpress.com/2015/08/9-30-15-august-2015-finalproposed-compromise-agreement-s-s-24-july-2015.pdf> (Zugriff am 15.1.2016).

Unabhängigkeit der sudanesischen Justiz hätten und deswegen die Einsetzung eines Hybridgerichts, dem auch einheimische Richter angehören, nicht unproblematisch sei.[66] So konstruktiv die Idee, so zermürbend die Wirklichkeit: Bisher wurden im Sudan keine Schritte zur Einrichtung eines hybriden Gerichtshofs eingeleitet. Im Südsudan, wo nach zwei Jahren Bürgerkrieg im August 2015 ein Friedensabkommen unter Vermittlung der Regionalorganisation IGAD unterzeichnet wurde, einigten sich die Streitparteien auf die Konstituierung eines Hybridgerichts, das Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen juristisch aufarbeiten soll.[67] Aber schon zu Beginn der Umsetzung des Friedensvertrags wird von Seiten der südsudanesischen Regierung Kritik an der »Einmischung in souveräne Angelegenheiten« laut.[68]

Wenn der Leitgedanke bei der Entscheidung für Hybridgerichte vor allem die Nähe zum Geschehen und der langfristige Aufbau von Kapazitäten in den betroffenen Ländern ist, so entspringt die Diskussion über einen afrikanischen Strafgerichtshof einer politischen Motivation.

Die Mitgliedstaaten der AU haben sich bereits 2009 auf die Zusammenlegung des African Court on Human and People's Rights und des Court of Justice of the African Union zum African Court of Justice and Human Rights geeinigt.[69] Mit der Verabschiedung des Protokolls der 23. AU-Vollversammlung in Malabo im Juni 2014 wurde dem afrikanischen Gerichtshof eine Strafgerichtskammer beigefügt. Auf diese Weise soll ein panafrikanischer Strafgerichtshof entstehen, der – neben anderen – dieselben Verbrechen verfolgen soll wie der IStGH, das heißt Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.[70]

Mit ihrer Einigung auf Artikel 46A *bis* des Malabo-Protokolls, der afrikanische Staats- und Regierungschefs (und Regierungsvertreter) während ihrer Amtszeit von Strafverfolgung ausnimmt, haben die AU-Mitgliedstaaten einen regionalen Sonderweg begründet, der die Universalität und Essenz des Römischen Statuts unterminiert. Aus dieser Perspektive wäre daher ohnehin fraglich, ob der afrikanische Gerichtshof sich jemals als komplementäre Instanz qualifizieren würde. Fraglich ist zudem, warum der Afrikanische Gerichtshof besser funktionieren sollte als der IStGH oder warum er weniger »politisiert« sein sollte, als dies heute von afrikanischer Seite dem IStGH vorgeworfen wird.[71] Das Malabo-Protokoll enthält außerdem keinen Verweis auf die Komplementarität oder überhaupt die Existenz des Haager Gerichtshofs. Dabei wurde von den IStGH-Vertragsstaaten in Artikel 17 des Römischen Statuts ebendieses Komplementaritätsprinzip festgelegt, dem zufolge vorrangig die nationale Strafgerichtsbarkeit befähigt und unterstützt werden soll. Mit anderen Worten, der IStGH kann und soll nur tätig werden, wenn die nationale Gerichtsbarkeit nicht in der Lage oder nicht willens ist, gegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Genozid oder Kriegsverbrechen zu ermitteln.

Letztlich ist es unwahrscheinlich, dass der ACJHR eines Tages das Licht der Welt erblicken wird. Dazu müsste ein Ratifizierungsprozess erfolgreich durchgeführt werden, der nicht einmal für bestehende panafrikanische Gerichte abgeschlossen ist. Vor allem aber ist zweifelhaft, ob die AU die erforderlichen finanziellen und materiellen Mittel aufbringen wird, um einen ernstzunehmenden Gerichtshof aufzubauen.[72]

Die Frage, ob überhaupt ein hinreichender politischer Wille und letztlich die Ressourcen zur Konstituierung des ACJHR vorhanden sind, verweist auf eine wesentliche Tatsache: Es besteht innerhalb der AU keine gemeinsame Haltung zum IStGH und damit auch nicht zu der Notwendigkeit, ein alternatives, kostspieliges afrikanisches »Gegen«-Strafgericht zu etablieren.

Da selbst das Protokoll zur Errichtung des bestehenden African Court of Justice and Human Rights bislang nur von fünf der 54 afrikanischen Staaten ratifiziert wurde, ist eine breite Unterstützung für die Arbeit der Strafkammer eher unwahrscheinlich.[73] Ein Afrika-

66 AU Peace and Security Council, *Report of the African Union High-Level Panel* [wie Fn. 64], S. 64, Punkt IX (246).
67 IGAD, *Agreement on the Resolution of the Conflict* [wie Fn. 65].
68 Ebd.; Gespräch der Autorin mit Lawrence Korbandy, Rechtsberater des südsudanesischen Präsidenten, Juba, 9.11.2015.
69 AU, *Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*, Juni 2014, <www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7792-file-protocol_statute_african_court_justice_and_human_rights.pdf> (Zugriff am 21.1.2016).
70 Artikel 28A des African Court of Justice and Human Rights fasst die Straftatbestände zusammen, die in die Jurisdiktion des Gerichts fallen, AU, *Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the ACJHR* [wie Fn. 40], S. 16f, Art. 28A.

71 McNamee, *The ICC and Africa* [wie Fn. 11], S. 14.
72 Zum Vergleich: Der IStGH hat derzeit ein Jahresbudget von rund 130 Millionen Euro, befasst sich aber »nur« mit drei Straftatbeständen. Das Malabo-Protokoll sieht vor, dass der ACJHR für 14 Straftatbestände zuständig sein soll (u.a. Terrorismus, Piraterie, Geldwäsche), siehe AU, *Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the ACJHR* [wie Fn. 40], S. 16f, Art. 28A.
73 African Court Coalition, *Ratification Status: Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*, <www.

nischer Gerichtshof, der als Mechanismus zum Schutz afrikanischer Staatsführer fungiert, ist ein erschreckendes Signal für die Bevölkerung, die sich eine Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit und ein Ende der Straflosigkeit wünscht.[74]

Weder die hybriden Gerichtshöfe noch der afrikanische Strafgerichtshof werden von afrikanischen Entscheidungsträgern mit Nachdruck und Elan auf den Weg gebracht. Dem Aufbau hybrider Gerichtshöfe steht, wie im Südsudan zu sehen, der Selbstschutz strafrechtlich belangbarer Eliten und die Abhängigkeit der nationalen Justiz im Weg. Das große Vorhaben, einen afrikanischen Strafgerichtshof aufzurichten, wird vorwiegend als politisches Signal gegen den IStGH benutzt. An die Einrichtung oder nur die Ratifizierung und dann Finanzierung eines solchen Rechtsprechungsorgans durch die Mitgliedstaaten ist bislang nicht zu denken. Strafrechtlich und politisch bleibt damit die Frage unbeantwortet, ob und wie Straflosigkeit im Fall von Akteuren in Spitzenpositionen bekämpft werden soll. Die Immunitätsklausel des ACJHR fällt hinter das Römische Statut zurück und zementiert das Interesse der Eliten, für schwere Menschenrechtsverbrechen nicht belangt werden zu können.

africancourtcoalition.org/index.php?option=com_content&view=article&id=87:ratification-status-protocol-on-the-statute-of-the-african-court-of-justice-and-human-rights&catid=7:african-union&Itemid=12> (Zugriff am 15.1.2016).

74 Rorisang Lekalake / Stephen Buchanan-Clarke, *Support for the International Criminal Court in Africa. Evidence from Kenya*, Nairobi u.a., August 2015 (Afrobarometer Policy Paper 23/2015), <http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Policy%20papers/ab_r6_policypaperno23_kenya_anti_corruption.pdf> (Zugriff am 15.1.2016); Max du Plessis u.a., *African Efforts to Close the Impunity Gap. Lessons for Complementarity from National and Regional Actions*, Pretoria u.a.: ISS, 2012 (Paper 241), <www.issafrica.org/uploads/Paper241.pdf> (Zugriff am 15.1.2016).

Der IStGH als Nebenkriegsschauplatz

Die IStGH-Kontroverse und die von afrikanischer Seite immer schriller geführte Kampagne gegen den Gerichtshof ist von globaler Bedeutung: sowohl für die Zukunft des Haager Tribunals als auch für die Frage internationaler Strafgerichtsbarkeit generell. Indes gilt es, eine zweite Ebene in den Blick zu nehmen, die bislang kaum Beachtung findet, aus afrikapolitischer Sicht aber relevant wird. Bei dem Streit um den IStGH geht es um sehr viel mehr als »nur« um internationale Strafgerichtsbarkeit, nämlich um die zunehmenden Bemühungen afrikanischer Staaten, ihre Beziehungen zum Rest des internationalen Systems neu zu ordnen mit dem Ziel, die von ihnen empfundene Marginalität und Machtlosigkeit zu überwinden. Mit anderen Worten: Die Kontroverse um den IStGH hat einen (außen-)politischen Kern. Aus Sicht der afrikanischen Staaten und der AU geht es um nichts weniger als um die Umgestaltung der internationalen Politik mit ihren bestehenden Hierarchien und Asymmetrien, um die Überwindung der anachronistischen institutionellen Architektur der globalen Ordnung (VN, internationale Organisationen) und schließlich um den Anspruch, als Kontinent an der Gestaltung internationaler Politik mitzuwirken.

Die Indizien für die wachsende Bereitschaft der afrikanischen Staaten, zur Verwirklichung dieser Ziele kollektiv zu handeln, nehmen zu. Am Beispiel des IStGH wird dies sehr deutlich. War der IStGH zunächst nur Grund und Auslöser der Mobilisierung afrikanischer Staaten, so ist er im Laufe der Zeit zu einer Projektionsfläche geworden, auf der die Staaten ihr neues Selbstbewusstsein und ihre Gestaltungsansprüche auf internationaler Ebene vortragen.

Das Ziel: die Reform des VN-Sicherheitsrats

Der IStGH ist nicht der eigentliche Adressat der afrikanischen Kritik, sondern lediglich das sichtbare Objekt der Polemik. So hat seit Beginn der IStGH-Kontroverse nichts die afrikanische Staatengemeinschaft mehr aufgebracht als ihre Ohnmacht, den VN-Sicherheitsrat dazu zu bringen, die IStGH-Verfahren gegen die Staatschefs Sudans und Kenias auszusetzen. Diese Frustration war der politische Kitt, der die afrikanischen Staaten zu einer AU-gemeinsamen Haltung gegenüber dem IStGH geführt hat, und dies obwohl die Mehrheit der AU-Staaten den Gerichtshof im Grundsatz weiterhin unterstützt. Dieses Paradox ist das Ergebnis widerstreitender Interessen: Das Ziel der afrikanischen Staaten, Selbstbewusstsein und Handlungsfähigkeit auf internationaler Ebene zu demonstrieren, überlagert die differenten Haltungen gegenüber dem IStGH.[75]

Der IStGH ist also lediglich der Auslöser der kollektiven Mobilisierung der AU-Staaten. Die eigentliche Ursache ist der zunehmende Unmut afrikanischer Regierungen, trotz wachsender Handlungs- und Gestaltungsansprüche weiterhin nur ein Objekt internationaler Machtpolitik zu sein. Damit ist in erster Linie der VN-Sicherheitsrat angesprochen, jene Institution also, die die maßgebliche Instanz ist sowohl für die spezifische Debatte über den IStGH als auch für Grundsatzfragen der internationalen Ordnungspolitik. Wie erwähnt hat der VNSR ungeachtet der wiederholten Anläufe seitens der AU die Verfahren gegen die Präsidenten Sudans und Kenias, Bashir und Kenyatta, nicht ausgesetzt. Schlimmer noch: Die Weigerung des Rats, sich überhaupt mit den AU-Gesuchen zu befassen, haben die afrikanischen Staaten als Provokation und »Missachtung« empfunden; sie war ein Treiber für ihr kollektives Handeln und ihre Kampagne gegen den IStGH. Eine Folge davon war ihr Vorschlag, dem VNSR das Entscheidungsmonopol über die Aussetzung eines Falls zu nehmen und dieses Recht auch der VN-Generalversammlung einzuräumen.

Die teils scharfen Reaktionen aus den Reihen der afrikanischen Staaten müssen mit Blick auf den Streit zwischen dem VNSR und der AU um das Vorgehen im Libyen-Konflikt (2011) eingeordnet werden. Die vom Sicherheitsrat gebilligte Nato-Intervention stand in diametralem Gegensatz zur Haltung der AU, die auf eine politische Lösung der militärischen Auseinandersetzungen in dem nordafrikanischen Land durch

75 Mark Kersten, »Sudan, South Africa and the Future of the International Criminal Court«, *Washington Post Blogs* (online), 13.10.2015, <www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/10/13/sudan-south-africa-and-the-future-of-the-international-criminal-court-in-africa/> (Zugriff am 15.1.2016).

Friedensvermittlung setzte.[76] Die Verbitterung der AU darüber, dass ihr Anspruch auf die Gestaltungsrolle im libyschen Konflikt ignoriert wurde, hat sich nicht aufgelöst. Im Gegenteil ist aus afrikanischer Sicht im Nachhinein die Richtigkeit der eigenen Haltung bewiesen: sowohl in Anbetracht der katastrophalen, bis heute anhaltenden Folgen des Vorgehens des VNSR und der Nato für Libyen selbst als auch für die gesamte Sahel-Region.[77] Der Fall Libyen gilt vielen afrikanischen Regierungsvertretern und Intellektuellen daher als Paradebeispiel für die desaströsen Ungleichgewichte in der internationalen Politik im Allgemeinen und für die Marginalisierung und Machtlosigkeit Afrikas im Besonderen.

Vor diesem Hintergrund sieht die AU in dem Verhalten des Sicherheitsrats in der IStGH-Sache einen weiteren Beleg dafür, wie die Interessen Afrikas von den mächtigen Akteuren des internationalen Systems missachtet werden. Wie schon in Libyen gefährde der VNSR Frieden und Sicherheit in Afrika, indem er eine Aussetzung der IStGH-Verfahren im Dienste des Friedens (Sudan) und der Stabilität (Kenia) verweigert.

Der eigentliche Adressat der lautstarken afrikanischen Polemik gegen den IStGH ist also der VNSR.[78] Die politischen Konflikte um den Umgang mit dem IStGH und Libyen haben afrikanische Regierungseliten und Intellektuelle in ihrer Auffassung bestätigt, dass die dominierende Rolle des Sicherheitsrats und seine anachronistische Zusammensetzung und Funktionsweise nicht mehr länger tragbar sind. Notwendig seien strukturelle Reformen, um dem Gremium neue Legitimität zu verleihen, namentlich durch eine repräsentativere Zusammensetzung und die Abschaffung der Vetorechte.[79] Als neuen starken Akteur sehen sie die Generalversammlung der VN, die auch das maßgebliche Handlungsorgan im Bereich der universellen Strafgerichtsbarkeit werden soll. Es würde eine Quasi-Demokratisierung der internationalen Politik im VN-Rahmen bedeuten.

Die afrikanischen Staaten haben 2005 Vorschläge für eine Reform der VN, inklusive des Sicherheitsrats, erarbeitet, an denen sie bis heute festhalten.[80] Zentrales Ziel ist es, die Repräsentation Afrikas im VNSR zu verstärken. Der sogenannte »Ezulwini-Konsens« sieht eine Erweiterung des Rats um elf Sitze vor, wodurch sich die Gesamtzahl der Mitglieder von 15 auf 26 Staaten erhöhen würde. Im dem reformierten VNSR soll Afrika dann mit zwei ständigen Sitzen und fünf nichtständigen Sitzen vertreten sein. Bei der Vergabe der fünf nicht-ständigen Sitze sollen die fünf Regionen des Kontinents berücksichtigt werden. Als Favoriten für diese Sitze gelten Südafrika, Nigeria und Ägypten. Aber auch andere Staaten (Äthiopien, Kenia, Senegal etc.) dürften Ansprüche anmelden und so eine innerafrikanische Gesamtlösung erschweren. Langfristig sieht der Ezulwini-Konsens, der als »Gemeinsame afrikanische Position« (Common African Position, CAP) von der Versammlung der Staats- und Regierungschef verabschiedet wurde, die Abschaffung des Vetorechts im VNSR vor. Ein Gremium von zehn Staats- und Regierungschefs (»Gruppe 10-C«) ist damit betraut, auf der internationalen Bühne für die Reformvorschläge zu werben. Aber auch die Mitgliedstaaten sind angehalten, sich für die gewünschten Strukturveränderungen einzusetzen.[81]

Die Argumente für eine stärkere Repräsentation Afrikas im VNSR sind bekannt. Jenseits des generellen Gebots von »Gerechtigkeit« und »Demokratie« auf internationaler Ebene wird darauf verwiesen, dass der Kontinent mit mehr als einer Milliarde Menschen und knapp einem Viertel aller VN-Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat nicht adäquat vertreten sei.[82] Zudem machten

76 Vgl. Denis M. Tull/Wolfram Lacher, *Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika. Gräben zwischen der AU und dem Westen, Destabilisierung der Sahelzone*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2012 (SWP-Studie 8/2012).

77 Peter Fabricius, »Zuma Ad-Libs a Controversial Position on the Migration Crisis«, *ISS Today* (online), 17.9.2015, <www.issafrica.org/iss-today/zuma-ad-libs-a-controversial-position-on-the-migration-crisis> (Zugriff am 15.1.2016).

78 ICC ASP, *Statement by H.E. Mr. Kelebone A. Maope* [wie Fn. 51].

79 Yacine Saou, »Lamamra appelle à la ›démocratisation‹ de l'ONU. En marge des travaux du Sommet du C10 de l'UA à Livingstone (Zambie)«, in: *La Tribune* (Algier), 10.5.2015, <www.djazairess.com/fr/latribune/112508>; Caesar Zvayi, »We're Done Waiting for UN Reform«, in: *The Herald* (Harare), 25.4.2015, <www.herald.co.zw/were-done-waiting-for-un-reform/> (Zugriff jeweils am 15.1.2016).

80 AU, *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: »The Ezulwini Consensus«, Executive Council, 7th Extraordinary Session*, Ext/EX.CL/2 (VII), Addis Abeba, 7.–8.3.2005, <www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_screform_2005.pdf> (Zugriff am 25.2.2016); AU, *Decision on the 16th Report of the Committee of Ten Heads of States and Government on the Reform of the UN Security Council*, Assembly of the Union, 25th Ordinary Session, Doc. Assembly/AU/12(XXV), Johannesburg, 14.–15.6.2015, <http://au.int/en/sites/default/files/decisions/9664-assembly_au_dec_569_-_587_xxiv_e.pdf> (Zugriff am 15.1.2016).

81 »African Leaders Say UN Security Council Must Be Reformed to Include Voice of Their Continent«, *UN News Centre* (online), 1.10.2015, <www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52094#.VpjZwLf2bcs> (Zugriff am 15.1.2016).

82 Simon Allison, »Zuma Does Damage Control as He Explains SA's Foreign Policy«, in: *Daily Maverick*, 16.9.2015,

Afrika-bezogene Fragen mehr als die Hälfte der Deliberationen des Rats aus, es werde also *über* »Afrika« entschieden und oftmals nicht im Interesse des Kontinents.[83] Verlauf und Folgen der Libyen-Krise haben die Bereitschaft einiger afrikanischer Regierungen merklich erhöht, sich stärker als zuvor gegen »externe Einmischung« zu positionieren. Vor allem Südafrika hat es sich zum Ziel gesetzt, Versuche der Einflussnahme und Eingriffe von außen zurückzudrängen, insbesondere militärische Interventionen.[84]

Afrikanische Renaissance und kollektives Handeln

Neben dem Schaden für die internationale Strafgerichtsbarkeit ist die Bedeutung der IStGH-Kontroverse vor allem darin zu sehen, dass die Positionierung der afrikanischen Staaten gegen das Haager Gericht und den VN-Sicherheitsrat eine »Renaissance Afrikas« in der internationalen Politik ankündigt bzw. ankündigen soll und ideologisch stark aufgeladen ist.[85] Ziel der afrikanischen Staaten ist es, künftig auf internationaler Bühne – individuell und kollektiv – eine selbstbestimmte Außenpolitik zu praktizieren, die afrikanische Interessen effektiv zur Geltung bringt und die Länder der Region vom Stigma des marginalisierten und außenabhängigen Kontinents befreit.

Dass ausgerechnet der IStGH zum Auslöser und Katalysator der afrikanischen Mobilisierung wurde, kommt nicht von ungefähr. Die Nachteile und potentiellen Kosten der Kampagne für Afrika sind gering. Der Gerichtshof ist keine einflussreiche Institution und damit ein »weiches« Ziel. Die wichtigsten Großmächte sind nicht einmal Vertragsstaaten. Selbst für seine europäischen Befürworter ist der IStGH offenkundig nicht bedeutsam genug, um die Angriffe der AU bzw. der afrikanischen Regierungen gegen die Institution offen zu kritisieren. Hinzu kommt, dass die europäischen und überhaupt westlichen Staaten angesichts der eigenen Politik in Vergangenheit und Gegenwart keine moralische Überlegenheit für sich reklamieren können.[86]

Die »Renaissance«-Agenda wurde bereits vor der Jahrtausendwende vom damaligen südafrikanischen Vizepräsidenten Thabo Mbeki artikuliert und ist bereits bei der Gründung der Afrikanischen Union und der New Partnership for Africa's Development (NEPAD, jeweils 2001) ideologisch leitend gewesen. Neu ist, dass das Konzept zur konkreten Orientierung in außenpolitischen Themenfeldern dient. In solchen Fragen soll vor allem die AU in Zukunft in größerem Umfang auf der Basis Gemeinsamer Afrikanischer Positionen (Common African Positions, CAPs) sprechen.[87] Einheitliche Positionen sollen der Stimme des Kontinents bei internationalen Verhandlungen größeres Gewicht verleihen.

Neu ist außerdem die ausdrückliche Zielsetzung, Afrika zu größerer politischer Eigenständigkeit zu verhelfen. Als Mbeki 1998 seine Renaissance-Agenda proklamierte, wurden die Strukturen und Machtverhältnisse der internationalen Politik von afrikanischer Seite überwiegend akzeptiert – ja es wurde sogar eine enge Anlehnung an die westlichen Industriestaaten, vor allem die G8, gesucht.[88]

Das Renaissance-Konzept, so wie es gegenwärtig interpretiert wird, folgt einem dezidiert entgegengesetzten Ansatz, indem mehr oder minder explizit eine anti-westliche, anti-europäische Haltung vertreten wird.[89] Die afrikanischen Regierungen sehen in der kritischen Auseinandersetzung mit westlichen Akteuren einen emanzipatorischen Akt der Selbstbehaup-

<www.dailymaverick.co.za/article/2015-09-16-zuma-does-damage-control-as-he-explains-sas-foreign-policy#.VpjaM7f2bcs> (Zugriff am 15.1.2016).

83 So befassten sich zum Beispiel 27 der 47 Resolutionen, die der VNSR im Jahr 2013 verabschiedete, mit Afrika bzw. afrikanischen Ländern.

84 Elizabeth Sidiropoulos, »A Chair Will Not Bolster SA's Position«, in: *Mail & Guardian*, 24.2.2012, <http://mg.co.za/author/elizabeth-sidiropoulos> (Zugriff am 15.1.2016).

85 Vgl. Thabo Mbeki, »The African Renaissance, South Africa and the World«, Speech at the United Nations University, 9.4.1998, <http://archive.unu.edu/unupress/mbeki.html> (Zugriff am 15.1.2016).

86 Vgl. Martin Welz, »The African Union beyond Africa: Explaining the Limited Impact of Africa's Continental Organization on Global Governance«, in: *Global Governance*, 19 (2013) 3, S. 425–441; Rebecca Ramsamy u.a., *How Does Africa Speak with One Voice? Africa's Evolving Positions on Aid Effectiveness, Climate Change and the Post-2015 Goals*, Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECDPM), November 2014 (ECDPM Briefing Note 74), <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/How-Does-Africa-Speak-One-Voice-ECDPM-2014-Ramsamy-Briefing-Note-74.pdf> (Zugriff am 15.1.2016).

87 Weitere CAPs gibt es zu folgenden Themen: Migration und Entwicklung (2006), Klimawandel (2009ff), Aid Effectiveness (2011), Post-2015-Entwicklungsagenda (2014), VN-Friedenssicherung (2015).

88 Brendan Vickers, »Africa and the Rising Powers: Bargaining for the ›Marginalized Many‹«, in: *International Affairs*, 89 (2013) 3, S. 673–693 (686); Chris Alden/Maxi Schoeman, »South Africa's Symbolic Hegemony in Africa«, in: *International Politics*, 52 (2015) 2, S. 246f.

89 Vickers, »Africa and the Rising Powers« [wie Fn. 88], S. 682.

tung. Die rhetorische Abgrenzung von westlichen und vor allem europäischen Staaten ist dabei insoweit von Bedeutung, als äußere Bedrohungen und Gegner – und als solche werden diese Akteure von den afrikanischen Regierungen mitunter durchaus gesehen – die Notwendigkeit begründen, die eigenen Reihen zu schließen und kollektiv zu handeln. Ziel ist die Konstruktion einer gemeinsamen Identität als afrikanischer Staatengemeinschaft und eine entsprechende Mobilisierung der AU-Mitgliedstaaten. Dabei wird auch auf die Grundgedanken und Werte des Panafrikanismus (Solidarität, Einheit, aber auch Süd-Süd-Kooperation) zurückgegriffen. Panafrikanische Ideen sind also nicht etwa Relikte aus einer anderen Zeit, sondern werden heute im Diskurs der afrikanischen Eliten wiederaufgegriffen als Leitbilder, die auf dem Weg zur Verwirklichung der afrikanischen Renaissance die Richtung weisen. Es ist kein Zufall, dass die gesamtafrikanische Zukunftscharta »Agenda 2063« mit den Begriffen »Renaissance« und »Panafrikanismus« gesättigt ist.[90]

Die Forderung nach Abgrenzung von den westlichen Staaten ist eine bewusste Zuspitzung, darf aber nicht überraschen. Im Kontext der IStGH-Kontroverse werden von den afrikanischen Kritikern immer wieder historische Unrechtserfahrungen (Sklavenhandel, Imperialismus, Kolonialismus) thematisiert, von denen eine gerade Linie zur gegenwärtigen internationalen Machtpolitik führe. Das Erbe der Beherrschung sei noch nicht abgeschüttelt. Historische Kontinuität wird hier insofern behauptet, als Afrika der bloße »Empfänger« bzw. »Erdulder« der »westlichen« Norm der universellen Strafgerichtsbarkeit sei. Die Darstellung des IStGH als Vehikel einer westlichen, neokolonialen Politik mag karikaturesk sein, sie ist aber ein Beleg für die Entschlossenheit der afrikanischen Staaten, die Kontroverse um den Strafgerichtshof zu einem Fanal für einen Konfrontationskurs gegenüber dem »Westen« zu machen. Es ist der – durchaus erfolgversprechende – Versuch, Mobilisierung durch Polarisierung zu erwirken. Der konzeptionell problematische Begriff der »Souveränität des afrikanischen Kontinents«, die durch den IStGH bedroht werde (ebenso wie Frieden, Sicherheit und Stabilität sowie Würde und Integrität), verweist dabei schon auf das Bemühen um die Konstruktion einer politischen Gemeinschaft, die es gegen die Gängelung des »Westens« zu verteidigen gelte.

Der neue Diskurs und das Ringen um eine internationale Renaissance Afrikas wären ohne die geopolitischen Veränderungen in den vergangenen 15 Jahren kaum denkbar. Die in diesem Zeitraum eingetretenen globalen Machtverschiebungen gen Süden bzw. Osten, die in Afrika mit großer Aufmerksamkeit verfolgt worden sind, erklären nicht nur, warum das Konzept der afrikanischen Renaissance jetzt neuen Aufschwung bekommen hat, sondern auch, warum dem Ziel einer größeren politischen Eigenständigkeit nun mehr Gewicht beigemessen wird. Afrika besitzt heute wahrscheinlich mehr internationale Verhandlungsmacht als zu jedem anderen Zeitpunkt seit der Unabhängigkeit. Der wirtschaftliche Aufschwung des letzten Jahrzehnts, der Ausbau der Beziehungen zu zahlreichen Schwellenländern, der rasante Bedeutungsverlust der westlichen Entwicklungshilfe und die voranschreitende regionale Integration haben das Selbstvertrauen afrikanischer Regierungen erheblich gestärkt.

Es ist auch das Wissen um diese gewachsene eigene Verhandlungsmacht, das sich in der zunehmend kritischen Auseinandersetzung mit westlichen Partnern und ihren Politiken (u.a. Handels- und Agrarpolitik, Sanktions-, Entwicklungspolitik) manifestiert.[91] Die Tatsache, dass die ehemaligen Kolonialmächte Frankreich und Großbritannien vielfach die Politik der EU gegenüber einzelnen afrikanischen Staaten bestimmen, ist ein Teil des Problems. Denn die Kehrseite davon ist die in Afrika verbreitete Wahrnehmung, Europas Haltung gegenüber dem Kontinent sei weiterhin von paternalistischen Attitüden und (neo)kolonialen Interessen geprägt.[92] Dazu kommt, dass die Politik der EU und ihrer Mitglieder wahrscheinlich mehr als die anderer externer Akteure durch eine Koexistenz von normativen Ansprüchen mit realpolitischen Kalkülen gekennzeichnet ist, was sie zwangsläufig und regelmäßig in Widersprüche verwickelt. Zumindest macht dieser Umstand das Agieren der Europäer anfälliger für den Vorwurf der Doppelbödigkeit, ob zu Recht oder zu Unrecht. Vermutlich hat die schlechte Verfassung, in der sich die EU selbst seit Jahren befindet (Eurokrise, neuerdings Flucht- und Migrationskrise)

90 AU, *Agenda 2063. The Africa We Want*, <http://agenda2063.au.int/en/home> (Zugriff am 15.1.2016).

91 Patrick Holden/Thomas Warren, »A Fading Presence? The EU and Africa in an Era of Global Rebalancing«, in: Veit Bachmann/Martin Müller (Hg.), *Perceptions of the EU in Eastern Europe and Sub-Saharan Africa: Looking in from the Outside*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, S. 50–68.

92 Lorenzo Fioramonti/Patrick Kimunguyi, »Public and Elite Views on Europe vs. China in Africa«, in: *The International Spectator*, 46 (2011) 1, S. 69–82.

die Bewertung der EU in Afrika ebenso beeinträchtigt wie der Bedeutungszuwachs der nicht ganz so »neuen« Akteure.

Die bewusste Zuspitzung der IStGH-Kontroverse ist eine Folge dieser Tendenzen.[93] Afrikanische Staaten sehen sich nicht lediglich als Nutznießer der internationalen Machtverschiebungen der jüngeren Zeit. Zumindest mittel- und langfristig streben sie an, integraler Teil des »aufstrebenden globalen Südens« zu werden, gegenüber dem bereits heute rhetorisch und teilweise ideologisch Anschlussfähigkeit demonstriert wird (G77, Bandung, Süd-Süd-Kooperation etc.). Eine hervorgehobene Rolle spielt dabei Südafrika. Zum einen zählt es als Mitglied der BRICS bereits zum Club der aufsteigenden Schwellenländer und ist damit einer der Protagonisten der globalen Machtverschiebungen. Zum anderen betrachtet die ANC-Regierung das Land als regionale Führungsmacht, die als Bindeglied zwischen Afrika und den Schwellenländern fungieren kann, wenngleich das Land diese Funktion in Wirklichkeit allenfalls »symbolisch« auszuüben vermag.[94]

Die AU wird die Renaissance-Agenda weiter verfolgen, auch wenn mittelfristig nur mit bescheidenen Ergebnissen zu rechnen ist, etwa hinsichtlich des Bestrebens, zu einer kollektiven Handlungsfähigkeit der afrikanischen Staaten zu gelangen. Diese reicht in der IStGH-Debatte nicht über den Konsens in der Ablehnung hinaus.[95] Zwischen lautstarker Rhetorik und politischer Substanz besteht eine beträchtliche Diskrepanz. Die imaginierte Einheit Afrikas und die beschworene politische Konvergenz seiner Staaten bleibt auf absehbare Zeit eine Vision. Das ist angesichts der Zahl der afrikanischen Staaten, ihrer heterogenen Interessen und Werte auch kaum verwunderlich. So fehlt der gegenüber »dem Westen« behaupteten Souveränität Afrikas schon im Innern die politische Grundlage, denn sie würde eine Abgabe staatlicher Souveränität voraussetzen, zu der die meisten Länder bzw. (vorwiegend autoritären) Regierungen nicht bereit sind. Das Beispiel des IStGH ist hier exemplarisch: Alle Staaten mögen das Interesse an einem selbstbestimmten afrikanischen Kontinent teilen, der auf internationaler Bühne selbstbewusst seine Ziele vertritt; aber längst nicht alle Staaten (u.a. Senegal, Botsuana) sind bereit, diese Agenda auf dem Rücken und zu Lasten des IStGH auszutragen. Die Diskriminierung Afrikas durch den IStGH wird unisono kritisiert. Dieser Vorbehalt kann aber nach Ansicht mancher afrikanischer Regierungen nicht bedeuten, dass die Verantwortlichen für Verbrechen beispielsweise in Sudan und Kenia nicht zur Verantwortung gezogen werden. Die jüngste Konferenz der Vertragsstaaten des IStGH im Dezember 2015 hat erneut gezeigt, dass die Mehrheit der afrikanischen Vertragsstaaten bislang nicht bereit ist, Werte und internationale Verpflichtungen über Bord zu werfen bzw. sich von einzelnen Staaten und deren Partikularinteressen politisch einspannen zu lassen. Mittelfristig wird die Renaissance-Agenda daher innerhalb Afrikas Spannungen hervorrufen, weil das grundsätzliche Streben nach afrikanischer Selbstbehauptung in der internationalen Politik nur eine Handlungsebene unter vielen ist. Die unterschiedlichen Präferenzen der Regierungen in einzelnen Politikfeldern (Sicherheitspolitik, Handel etc.) und das Beharrungsvermögen des Konzepts der nationalen Souveränität müssen zwangsläufig Widersprüche und Zielkonflikte hervorrufen.

93 Ein wichtiges Element der Renaissance ist außerdem die zunehmend kritische Auseinandersetzung mit »neuen« Partnern (u.a. China).
94 Alden/Schoeman, »South Africa's Symbolic Hegemony« [wie Fn. 88].
95 Dazu generell Vickers, »Africa and the Rising Powers« [wie Fn. 88], S. 692.

Fazit

Die von der AU und einzelnen afrikanischen Regierungen entfesselte Kontroverse um den IStGH hat sich an der Ungleichbehandlung und Diskriminierung »Afrikas« als Region entzündet. Gleichwohl und trotz der immer lauter werdenden Kritik gibt es derzeit keinen politischen Willen innerhalb der AU, den IStGH zu verlassen. Was indes auf der Agenda der Regionalorganisation steht, ist die »afrikanische Renaissance« in der internationalen Politik, sind mit anderen Worten die Bemühungen, kollektive Handlungsbereitschaft aufzubauen, um afrikanische Interessen gegenüber externen Akteuren effektiver zu verteidigen. Daraus resultiert ein widersprüchlicher Umgang mit dem IStGH: Der Versuch, nach außen Stärke zu zeigen, kollidiert mit den normativen Verpflichtungen gegenüber dem Gerichtshof.

Aus der IStGH-Kontroverse lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen. Eine betrifft die Herausforderung internationaler und universeller Strafgerichtsbarkeit, die andere die künftigen politischen Beziehungen zwischen Afrika und dem Rest der Welt, hier vor allem Europa und Deutschland:

Die aktuellen Konflikte unter anderem in Syrien und der Kampf gegen den »Islamischen Staat« lassen erwarten, dass der IStGH in Zukunft neue und schwierige Fälle zu bewältigen haben wird. Das erfordert deutlich größere Kapazitäten. Das Maß an Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft für den IStGH wird ein wesentliches Indiz dafür sein, ob internationale Strafgerichtsbarkeit – und damit die Bekämpfung der Straflosigkeit – als globales Gut betrachtet wird, dem nicht nur in Sonntagsreden Bedeutung beigemessen wird. Schon heute ist das Gericht nicht hinreichend ausgestattet, um die immer größere Anzahl an Situationen und Fällen effektiv bearbeiten zu können. Mit einem Haushalt von 130 Millionen Euro (2015) ist der IStGH keine teure Einrichtung, gemessen an seinen globalen Aufgaben. Auch der Beitrag der Bundesrepublik (2015: knapp 14 Millionen Euro) ist moderat, wenngleich Berlin damit der zweitgrößte finanzielle Unterstützer des Gerichtshofs ist.

Jenseits der Frage nach Kapazitäten und Ressourcen kranken Legitimität und Reichweite des Gerichtshofs an der Weigerung wichtiger Staaten wie den USA, Russland und China, sich seiner Jurisdiktion zu unterstellen. Für die Existenz des IStGH ist es unabdingbar, dass die afrikanischen Staaten dem Gericht als größte Vertragsstaatengruppe erhalten bleiben. Ebenso wichtig ist allerdings auch eine selbstkritischere Auseinandersetzung westlicher Länder mit ihrer eigenen menschenrechtlichen Verantwortung, etwa im Kampf gegen den Terrorismus.

Es liegt im europäischen und deutschen Interesse, den IStGH – gerade angesichts der aktuellen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen – zu stärken. Der ernsthafte Dialog mit den afrikanischen Kritikern ist dabei eine unerlässliche Komponente. Es muss darum gehen, diese Kritiker davon zu überzeugen, dass die Verbesserung universeller Strafgerichtsbarkeit Priorität genießen sollte und nicht die Immunität von Regierungseliten. Die große Zahl afrikanischer Opfer von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Genozid sollte der Fokus der Zusammenarbeit sein.

Für die Bundesregierung kommen folgende Handlungsoptionen in Frage:

1. Es gilt, bei den USA, aber auch anderen wichtigen Staaten (Türkei, China, Indien etc.) weiterhin für deren Beitritt zum Römischen Statut zu werben, um die angestrebte Universalität der Mitgliedschaft nicht aus dem Blick zu verlieren und gleichzeitig die Legitimität des Gerichts zu erhöhen – unabhängig von Regionen und Kulturkreisen.
2. Die Ausweitung der Strafverfahren auf Regionen außerhalb Afrikas bleibt ein wichtiges Anliegen, um die Legitimität des IStGH zu stärken. Dazu bedarf es von deutscher und europäischer Seite politischer und diplomatischer Rückendeckung für Gericht und Anklagebehörde (Vertragsstaatenkonferenz, EU, VNSR etc.) in Fällen, die als politisch heikel gelten.
3. Die Ausweitung des regionalen Fokus des IStGH, die sich mit der Situation in Georgien und Ermittlungen in fortgeschrittenem Stadium (u.a. Afghanistan, Kolumbien) andeutet, wird ein wesentlicher Hebel sein, um einem zentralen Argument der afrikanischen Kritiker die Grundlage zu entziehen.[96] Die

96 ICC, The Office of the Prosecutor, *Report on Preliminary Examination Activities (2015)*, Den Haag, 12.11.2015, <www.icc-

sukzessive Entkräftung der afrikanischen Diskriminierungsthese sollte die Bedingungen dafür schaffen, das zerrüttete Verhältnis zwischen dem IStGH und Teilen des afrikanischen Kontinents zu verbessern und Diskussionsprozesse aufzunehmen über möglicherweise notwendige Änderungen der Arbeitsweise des IStGH. Dies würde die historisch ohnehin vorhandene »ownership« Afrikas für den Gerichtshof wiederherstellen.

4. Die IStGH-Problematik sollte von deutscher und europäischer Seite systematisch zu einem wiederkehrenden Agenda-Punkt bei allen bi- und multilateralen Konsultationen mit afrikanischen Gesprächspartnern werden, um zu verdeutlichen, dass internationale Strafgerichtsbarkeit kein »weiches«, sekundäres Thema ist. Ein fokussierter Dialog über den IStGH sollte vor allem mit afrikanischen Meinungsprägern angestoßen werden, also jenen Staaten, die geeignet und dazu in der Lage sind, die Meinung in Afrika zu beeinflussen. Nigeria und Südafrika stehen hier an erster Stelle.
5. Weiterhin sollte an der Position festgehalten werden, dass der Afrikanische Gerichtshof als regionales komplementäres Gericht keinerlei finanzielle Unterstützung aus Deutschland und Europa erhalten wird. In Ländern, in denen Rechtsprechungsorgane nicht gänzlich dem politischen Einfluss der Regierung unterliegen, also Erfolgschancen bestehen, sollten im Dienste der Komplementarität Projekte zur Stärkung der Justiz gefördert werden.

Sofern die afrikanische Renaissance-Agenda mit Nachdruck weiterverfolgt wird und nicht als rhetorische Absichtserklärung verhallt, ist sie zweifellos eine begrüßenswerte Strategie. Aus afrikanischer Sicht ist sie eine politische Notwendigkeit, sowohl hinsichtlich der Ambition, die internationale Politik mitzugestalten, als auch des Anspruchs auf politische Selbstbestimmung eines Kontinents, dem sich durch die zunehmende globale Integration und die sich mehrenden Interessen einer Vielzahl externer Akteure neue Chancen bieten.

Mit der Renaissance-Agenda wächst die Wahrscheinlichkeit, dass die Beziehungen zwischen afrikanischen (AU, Einzelstaaten) und westlichen Akteuren eine Phase der Normalisierung erreichen. Zwischen Afrika und Europa könnte das bisherige, von Asymmetrien geprägte Geber-Nehmer-Verhältnis durch »normale« politische Beziehungen ersetzt werden. Dies beinhaltet, dass Afrika in der Perspektive europäischer Entscheidungsträger nicht auf ein Problem vor der eigenen Haustür reduziert wird, dessen Auswirkungen auf Europa durch den Transfer von Lösungsrezepten, Expertise und Ressourcen verringert werden müssen, während sie gleichzeitig behaupten, man unterhalte mit Afrika bzw. afrikanischen Ländern eine »Partnerschaft auf Augenhöhe«. Das Mantra der »Partnerschaft auf Augenhöhe« ist gut gemeint, aber letztlich der unfreiwillige Beweis dafür, dass europäische Akteure ihre afrikanischen Gegenüber noch längst nicht als ebenbürtige Gesprächs- und Verhandlungspartner betrachten, mit denen über gemeinsame Interessen ebenso diskutiert wird wie über abweichende Interessen. Hier bestehen offenkundig weiterhin reale oder vermutete Machtasymmetrien, die vor allem von afrikanischen Akteuren selbst in Frage gestellt werden sollten. Dies wäre eine Voraussetzung für normale politische Beziehungen und Partnerschaften. Mit anderen Worten: Die Umsetzung der afrikanischen Renaissance-Agenda wird zwangsläufig zur Folge haben, dass die Divergenz europäischer und afrikanischer Interessen künftig deutlicher und öfter zutage treten wird, deren Ausbalancierung dürfte mithin konflikthafter werden. Dies muss kein Nachteil sein, im Gegenteil. Die in der Vergangenheit allzu oft zur Schau gestellte afrikanisch-europäische Pseudo-Einigkeit hat viele Probleme eher verschleiert als gelöst. Ohne eine ehrliche Auseinandersetzung über schwierige Fragen wie Migration, Handel oder Terrorismus werden gemeinsame Herausforderungen dauerhaft nicht zu bewältigen sein.

cpi.int/iccdocs/otp/OTP-PE-rep-2015-Eng.pdf> (Zugriff am 25.2.2016).

Abkürzungen

ACJHR	African Court of Justice and Human Rights
ANC	African National Congress
ASP	Assembly of States Parties (to the Rome Statue of the International Criminal Court)
AU	Afrikanische Union
AUPSC	African Union Peace and Security Council
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
CAP	Common African Position
CPA	Comprehensive Peace Agreement
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
ECOWAS	Economic Community of West African States
EPA	Europäische Partnerschaftsabkommen
G8	Gruppe der 8
G20	Gruppe der 20
G77	Gruppe der 77

HLPD	High Level Panel on Darfur
ICC	International Criminal Court
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
ISS	Institute for Security Studies (Pretoria)
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
JEM	Justice and Equality Movement
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
ODM	Orange Democratic Movement
PNU	Party of National Unity
SLA	Sudan Liberation Army
SPLA	Sudan People's Liberation Army
UNMIS	United Nations Missions in Sudan
URF	United Resistance Front
USA	United States of America
VN	Vereinte Nationen
VNSR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

Weitere SWP-Publikationen zum Thema

Margit Hellwig-Bötte
Der Internationale Strafgerichtshof als Zankapfel politischer Interessen. Der Fall Kenia
SWP-Aktuell 73/2013, Dezember 2013, 4 Seiten

Annette Weber
Kenias Regierung vor Gericht.
Der Westen sollte mit der Unterstützung bei politischen Reformen antworten
SWP-Aktuell 20/2013, März 2013, 4 Seiten

Christian Schaller
Palästinas Aufwertung zum Beobachterstaat in den Vereinten Nationen.
Völkerrechtliche Konsequenzen und die Frage der Internationalen Strafgerichtsbarkeit
SWP-Aktuell 73/2012, Dezember 2012, 4 Seiten

Denis M. Tull/Annette Weber
Der Internationale Strafgerichtshof und Darfur: Wie hinderlich ist Gerechtigkeit?
SWP-Aktuell 65/2008, Juli 2008, 4 Seiten