

# MENSCHENRECHTE ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT: GEDANKEN ZUR INTERNATIONALEN STRAFJUSTIZ ZU EHREN VON CARLA DEL PONTE

11. WDA Forum, 27. August 2019, Keynote von Katja Achermann

## 1. Teil: Einleitung

Sehr geehrte Gastgeber,

Sehr geehrte Damen und Herren,

*„Das Recht ist nicht nur Theorie oder ein abstraktes Konzept. Es ist ein lebendes Instrument, das unsere Werte schützen und eine zivilisierte Gesellschaft regulieren soll. Und deshalb müssen wir das Recht durchsetzen, wenn es verletzt wird. Dieses Gericht, und diese Anklage im Besonderen, zeigen auf eindrucklichste Weise auf, dass niemand über dem Recht steht und der internationalen Justiz entkommen kann“.*

Mit diesen Worten eröffnete Carla Del Ponte im Jahr 2002 ihre Anklage gegen Slobodan Milosevic vor dem internationalen Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag. Milosevic war unter anderem des Völkermordes und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt.

Heute, fast 20 Jahre nach jener Verfahrenseröffnung, jenem symbolträchtigen Moment in der Geschichte des modernen Völkerrechts, hören wir in den Medien noch immer von Völkermorden, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und von Kriegsverbrechen: wir wissen von Giftgasangriffen auf syrischen Städten, von Bomben auf Märkte im Jemen, von der Internierung muslimischer Uiguren in China oder von der systematischen Verfolgung der Rohingyas in Myanmar, von den Untaten der Boko Haram und vielem mehr.

Es sind dies auch schwerste Verletzungen von Menschenrechten – des Rechts auf Leben, auf körperliche und geistige Unversehrtheit, auf freie Meinungsäußerung und auf freie Religionsausübung.

Aber wo ist heute das lebende Instrument des Rechts, das Carla Del Ponte damals anrief? Wo ist dieses Recht, über dem niemand steht und wo die internationale Strafjustiz, der niemand entkommen kann?

Der globale Kontext, in dem sich die internationale Strafjustiz heute bewegt, hat sich seit der monumentalen Anklage gegen Milosevic stark verändert. Das Recht scheint kaum noch in der Lage, politische Macht oder auch wirtschaftliche Interessen wirkungsvoll einzubinden. Recht scheint zur Theorie zu verkommen, zu einem abstrakten Konzept. Ein wohl gemeinter Anspruch, nicht aber eine relevante Kraft.

Gerne möchte ich in diesem Vortrag zunächst diese Theorie und die weit verbreiteten Erwartungen an Menschenrechte und an die internationale Strafjustiz im Besonderen vertieft in Erinnerung rufen, um in einem zweiten Teil dann auf die Möglichkeit der Erfüllung solcher Erwartungen in der heutigen Zeit einzugehen. Die Nürnberger Kriegsverbrechertribunale nach dem Zweiten Weltkrieg, die internationalen ad hoc Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda nach dem Kalten Krieg, der erste permanente internationale Strafgerichtshof in Den Haag gaben Anlass zu Hoffnung: Aber was ist daraus geworden?

## **2. Teil: Erwartungen an die Internationale Strafjustiz**

Zunächst: Weshalb braucht es internationale Strafgerichte? Um zurück zu kommen zum Zitat unserer heutigen Preisempfängerin: wir brauchen sie, damit das Recht nicht nur Theorie bleibt, nicht nur ein abstraktes Konzept. Wir brauchen internationale Gerichte zum Schutz unserer Werte. Präziser: zur Durchsetzung des Rechts, das diese Werte schützen soll.

Mit der Bestrafung eines einzelnen Täters wird man der moralischen, historischen und politischen Bedeutung einschlägiger Verbrechen nicht gerecht. Die internationale Strafjustiz bezweckt denn auch nur teilweise die Vergeltung solcher Verbrechen. Eher und wichtiger sucht die internationale Gemeinschaft damit ihre Entrüstung auszudrücken: wir verurteilen, was geschehen ist – und wir zeigen in aller Deutlichkeit, dass wenigstens massivste Menschenrechtsverletzungen – geahndet unter dem Titel der Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder im Kontext eines Konflikts der Kriegsverbrechen – nicht straflos bleiben. Wer wie Slobodan Milosevic in Jugoslawien oder Charles Taylor in Sierra Leone Menschenrechte in krassester

Weise verletzt, wer humanitäres Völkerrecht missachtet, wird sich später vor einem Gericht verantworten müssen.

Durch die strafrechtliche Verfolgung solcher Verbrechen anerkennt die internationale Gemeinschaft zugleich auch das Unrecht und das Leid der Opfer. Wie Frau Del Ponte in ihrem Buch „Im Namen der Opfer“ schrieb: Die Opfer verlangen die Aufklärung der Taten und die gerechte Bestrafung jener, durch die sie vertrieben, verstümmelt und traumatisiert wurden. Die Verfolgung und Verurteilung von Tätern durch internationale Strafgerichte stellt eine Form von Gerechtigkeit dar.

In Zeiten der „Fake News“ kommt der Erwartung grösste Bedeutung zu, dass internationale Strafgerichte Völkerrechtsverbrechen dokumentieren und so für künftige Generationen in Erinnerung halten. Während den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen wurden dem Gericht der Alliierten tausende Beweisstücke vorgelegt. Zeugen wurden einvernommen und Filmaufnahmen aus Konzentrationslagern gezeigt. Diese Beweise wurden so nicht nur von einem internationalen Gericht forensisch auf ihre Stichhaltigkeit geprüft. Sie wurden auch der Weltöffentlichkeit zugänglich gemacht. Damit wurde es schwierig, die begangenen Verbrechen zu leugnen. Die Aufzeichnungen sind zudem – so paradox es klingen mag – von grossem didaktischem Wert. Sie zeigen künftigen Generationen die Gefährlichkeit gewisser politischer Einstellungen auf.

Schliesslich soll die internationale Strafverfolgung auch zur gesellschaftlichen Versöhnung und damit zu einem dauerhaften Frieden beitragen. Stabile rechtsstaatliche Institutionen können in ehemaligen Konfliktregionen allenfalls dann heranwachsen, wenn jedem Mitglied der Gesellschaft bewusst wird, dass niemand über dem Gesetz steht. Und weil solche stabilen rechtsstaatlichen Institutionen unmittelbar nach einem Konflikt nicht bestehen, muss die internationale Justiz einspringen.

### **3. Teil: Die Politisierung der internationalen Strafjustiz**

Soweit zu den allgemeinen Erwartungen an eine internationale Strafjustiz.

Vor diesem Erwartungshintergrund schuf der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den 1990er Jahren als Reaktion auf die Balkan Kriege und auf den Völkermord in Ruanda zwei ad hoc Tribunale. Diese ad hoc Tribunale haben zahlreiche geschichtliche und völkerrechtliche Meilensteine gesetzt. Das internationale Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien schrieb im Mai 1999 Geschichte, als zum ersten Mal überhaupt vor einem solchen internationalen Strafgericht gegen ein noch amtierendes Staatsoberhaupt Anklage erhoben wurde. Das internationale Straftribunal für Ruanda verurteilte 1997 als erstes internationales Gericht eine Person wegen Völkermordes. Unter dem Eindruck solcher Erfolge wurde 1998 der Römer Vertrag des Internationalen Strafgerichtshofs verabschiedet. Gestützt darauf nahm dann 2002 der erste permanente internationale Strafgerichtshof – der sogenannte ICC – in Den Haag seine Arbeit auf.

Von der damaligen Euphorie ist heute wenig übrig geblieben. Bis anhin hat der ICC nur gerade 34 Haftbefehle ausgestellt – wenn auch unter anderem gegen bekannte Politiker wie Saif Al Islam Gaddafi und Sudans ehemaligen Präsidenten Omar Al Bashir. Verurteilt wurden aber nur gerade 9 Personen – allesamt aus afrikanischen Ländern. 15 Personen werden derzeit mit Haftbefehl gesucht.

Weshalb wird der internationale Strafgerichtshof den Erwartungen nicht gerecht, welche die früheren ad hoc Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda geweckt haben? Weshalb hört und liest man heute kaum etwas von diesem einst als Meilenstein gefeierten ersten permanenten internationalen Strafgericht?

Seit Carla Del Ponte vor rund 20 Jahren mit der Anklage gegen Milosevic bewies, dass niemand über dem Recht steht, hat sich der politische Kontext für die internationale Strafjustiz verändert. Im Gegensatz zur Strafverfolgung auf nationaler Ebene, hängt die internationale Strafverfolgung stets vom politischen Willen und Wohlwollen der relevanten staatlichen Akteure ab. Internationale Strafgerichte brauchen für ihre Ermittlungen Zugang zu den betroffenen Ländern. Da eigene Polizeieinheiten fehlen, sind sie auf die Verhaftung und Auslieferung

durch nationale Behörden und die Zusammenarbeit mit staatlichen Geheimdiensten angewiesen. Nicht zuletzt werden internationale Gerichte grösstenteils von Mitgliedstaaten selbst finanziert. Die Unabhängigkeit eines Gerichts – auch ein Menschenrecht – sieht anders aus.

Aber genau dieser politische Wille fehlt heute – und zwar nicht nur Ländern wie China oder Russland, sondern auch und ausgerechnet jenen westlichen Staaten, die sich traditionell für Menschenrechte eingesetzt haben; überdies jenen afrikanischen Staaten, die den ersten permanenten Strafgerichtshof anfangs stark befürworteten. Der ehemalige UN Hochkommissar für Menschenrechte, Zeid Ra'ad Al Hussein, hat dies im vergangenen Mai in einem Beitrag in der New York Times wie folgt zusammengefasst (ich zitiere und übersetze):

*„Die meisten unserer politischen Führer sind moralisch schwach, kurzsichtig und mittelmässig. Früher wurden Menschenrechtsverletzungen angeprangert und konnten so gestoppt werden. Menschenrechtsverletzer hatten etwas zu befürchten. Heute verblüfft das Schweigen von Politikern. Ihre Scheinheiligkeit [Heuchelei] ist widerwertig. Ich fürchte, sie können und wollen die Menschenrechte aller Menschen gar nicht mehr verteidigen. Und als Resultat kommen Täter, die Menschenrechte verletzen, völlig ungestraft davon“.*

Ich wiederhole: „Sie können und wollen die Menschenrechte aller Menschen gar nicht mehr verteidigen“. Und wenn es für sie selbst politisch unangenehm wird, dann bekämpfen sie internationale Strafgerichte sogar. So entschied der ICC im April dieses Jahres, keine Ermittlungen gegen amerikanische Truppen und die CIA in Afghanistan zu genehmigen, trotz Hinweisen auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen. Kurz davor liessen Mike Pompeo – Aussenminister der USA – und John Bolton – Präsident Trumps National Security Advisor – verlauten, dass Ermittlungen gegen ihre Militärs und die CIA in Afghanistan eine Verletzung ihrer Souveränität darstellen und nicht toleriert werden würden. Dieser Drohung gegen den ICC verliehen sie zusätzlich Nachdruck, indem sie der Chefanklägerin des Gerichtshofs das Visum für die Einreise in die USA entzogen. Der ICC beugte sich schliesslich mit seiner Entscheidung dieser offenen Ausübung politischen Drucks. Ermittlungen in Afghanistan gegen die USA seien – Zitat – „nicht im Interesse der Gerechtigkeit“.

Sehr geehrte Damen und Herren: solch fehlender Wille von Regierungen – unter ihnen auch westliche–, sich überzeugend für die Menschenrechte einzusetzen – auch und gerade dann, wenn es für ihre eigenen politische Akteure unangenehm ist – solch fehlender Wille führt in meiner Wahrnehmung mit Sicherheit in die Bedeutungslosigkeit der internationalen Strafjustiz und der Menschenrechte, die diese schützen soll, insgesamt. Das Völkerrecht im allgemeinen, und die internationale Strafgerichtsbarkeit im besonderen, ist nur so stark und effektiv wie der politische Wille souveräner Staaten, diese zu schützen.

Das internationale Menschenrecht wurde vorwiegend von Demokratien entwickelt. Gerade hier in Europa sind wir zurecht stolz darauf und auch auf die Errungenschaft des Völkerrechts, wie es sich nach zwei verheerenden, rechtlosen Weltkriegen entwickeln konnte. Die internationale Ahndung schwerster Menschenrechtsverletzungen mag zwar als Eingriff in die staatliche Souveränität kritisiert werden. Dennoch müsste diese Souveränität weichen, um die Freiheit und Gleichheit aller – auch politisch unliebsamer Regierungskritiker oder religiöser Minderheiten – zu schützen.

Aber wie gesagt: seit der Etablierung der internationalen Strafjustiz hat sich die globale Ordnung dramatisch verändert. Die USA sind nicht mehr der Hegemon, den sie einmal waren. Autoritäre Regime drängen zunehmend in die Machtlücken, welche die USA hinterlassen. Chinas politische, wirtschaftliche und militärische Bedeutung wächst dagegen stark. So erkaufte sich China immer mehr Einfluss in Afrika aber auch Europa – man denke nur an die neue Seidenstrasse. Diese wird nach altem Vorbild nach ihrer Vollendung einen neuen gewaltigen Handelskorridor in Richtung Nahost und Europa öffnen. Zudem entwickelt sich eine enger werdende Beziehung zwischen China und Russland. Russland wurde durch seine Intervention in Syrien ermutigt, wieder eine wichtigere Rolle im Nahen Osten und auch auf der Weltbühne zu spielen. Russland verhandelt mit Saudi Arabien, mit Israel, dem Iran, Katar – ja sogar mit dem NATO-Mitglied Türkei. Europäer und Amerikaner sitzen nicht mehr am Verhandlungstisch. In drei bis fünf Jahren wird China die USA als grösste Volkswirtschaft der Welt überholen. Indien dürfte bald den dritten Platz einnehmen – noch vor Japan, Deutschland, dem Vereinigten Königreich oder Frankreich. Selbst innerhalb der EU gibt es starke autoritäre Tendenzen – weg vom Rechtsstaat. Man denke insbesondere an Ungarn und Polen.

Wenn die Demokratie verblasst, wenn stattdessen Autoraktien an Macht gewinnen, wer setzt sich dann noch für das Völkerrecht und dessen Entwicklung ein? Wer schützt die Bevölke-

nung vor Übergriffen ihrer eigenen Regierung? Wer steht für eine freiheitliche und auf rechtsstaatlichen Prinzipien beruhende internationale Ordnung? Ich fürchte, der Preis für unser Schweigen heute, für unsere selektive Ignoranz bei der Verfolgung und Verurteilung von schwersten Verletzungen von Menschenrechten, ist die Bedeutungslosigkeit dieser Rechte in der Zukunft. Wer nimmt diese Rechte noch ernst, wenn sich ausgerechnet diejenigen, die sie predigen, selbst nicht mehr an sie halten? Wer nimmt diese Rechte noch ernst, wenn deren Verletzung zwar verbal verurteilt, aber strafrechtlich ohne jede Konsequenz bleibt?

#### **4. Teil: Die Internationale Justiz als Wunschtraum?**

Muss internationale Strafjustiz damit ein Wunschtraum bleiben? „*Das Recht ist nicht nur Theorie oder ein abstraktes Konzept. Es ist ein lebendes Instrument, das unsere Werte schützen und eine zivilisierte Gesellschaft regulieren soll.*“ So eröffnete Carla Del Ponte ihre Anklage gegen Slobodan Milosevic. Wenn die Politik schweigt, was können, was müssten wir als liberale Gesellschaft tun, damit Menschenrechte nicht weiter in die Abstraktheit abdriften? Was tun, damit der Schutz von Menschenrechten nicht hohler Anspruch bleibt, sondern wieder und vermehrt Wirklichkeit wird?

Ich habe keine einfache Antwort auf solche Fragen. Immerhin aber sehe ich, dass wir feste, hilfreiche Orientierung finden in den Biographien von Carla Del Ponte und auch Monika Hauser. Sowohl Carla Del Ponte als auch Monika Hauser haben sich ihr Leben lang auf unterschiedliche Weise für die Menschenrechte eingesetzt.

Private, zivilgesellschaftliche Organisationen wie jene von Frau Hauser – Medica Mondiale – helfen nicht nur den Menschen in Krisenregionen, die unter Konflikten oder repressiven Regimen leiden. Sie leisten auch hier, bei uns, wertvolle politische Aufklärungsarbeit. So sagten Sie, Frau Hauser, vor Kurzem als Sachverständige vor dem Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages aus. Ich glaube, in einer Zeit, in der Politik in einen 280 Zeichen Twitter-Eintrag passen muss, ist die Aufklärung der Politikerinnen und Politiker und der Gesellschaft über die Bedeutung und Komplexität von Menschenrechten besonders wichtig.

Hier sehe ich auch eine wichtige Rolle für junge Wissenschaftler. Es ist notwendig, dass wir uns für die Gesellschaft und Politik sichtbarer mit unserer Expertise für unsere Freiheiten und

Rechte einsetzen und bestehende und entstehende Fehlkonzeptionen so offen und wirksam wie möglich bekämpfen. Man wird in der Wissenschaft wie auch in der Anwaltschaft manchmal belächelt, wenn man im Bereich der Menschenrechte forscht und sich für diese einsetzt. Das ist bedenklich, gerade auch am (vermeintlichen) Hort des Liberalismus, an Universitäten wie etwa der HSG. Gerade hier, an derart privilegierten Institutionen darf das Verständnis und die Wertschätzung für unsere Freiheiten und Rechte nicht verloren gehen.

Für mich als Juristin, die nächste Woche hier in St. Gallen ihr Anwaltsexamen schreibt, sind Sie, Frau Del Ponte, nicht nur Chefanklägerin vor internationalen Tribunalen, sondern auch eine überragende Rechtsanwältin und Staatsanwältin im Tessin und auf Bundesebene. Unter dem Eindruck der derzeitigen Ohnmacht des Völkerrechts sehe ich, wie viele meiner Kolleginnen und Kollegen aus Europa und Nordamerika, die Aufgabe als zukünftige Rechtsanwältin in der nationalen Rechtsordnung der Schweiz auch darin, die Instrumente des nationalen Rechts zu nutzen, um auf diese Weise einen Beitrag zu leisten an die Durchsetzung internationaler Menschenrechte. In Deutschland – zum Beispiel – haben verschiedene Anwälte Strafanzeigen gegen Mitglieder des Assad Regimes wegen Völkerrechtsverbrechen eingereicht. Die deutsche Bundesanwaltschaft hat seither mehrere Haftbefehle ausgestellt. Mindestens zwei mutmassliche Mitglieder des syrischen Geheimdienstes befinden sich zurzeit in Untersuchungshaft. Im Vergleich dazu bleibt in der Schweiz – gerade etwa beim Kompetenzzentrum Völkerstrafrecht der Bundesanwaltschaft – sagen wir: noch viel Luft nach oben.

Umso wichtiger bleibt, dass wir uns auch hier in der Schweiz – wir alle, sehr geehrte Damen und Herren, auch jede von uns in diesem Raum – dass wir uns mit unserer ganzen Energie, mit unserem ganzen Willen für die Menschenrechte und deren Durchsetzung einsetzen – ganz nach dem Vorbild von Frau Del Ponte.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.