IPG

KOMMENTAR 20.01.2015 | Herta Däubler-Gmelin

ICC: Neue Chance für Gerechtigkeit und Frieden?

Der Internationale Strafgerichtshof kann den Nahostkonflikt nicht aus der Welt schaffen. Dennoch ist der Beitritt Palästinas gut und richtig.

Trotz vielfältiger Bemühungen ist der Konflikt zwischen Israel und Palästina seit Jahren ungelöst. Ein friedlicher und auf Recht beruhender politischer Interessenausgleich rückt in immer weitere Ferne. Dem letzten Krieg fielen auf palästinensischer Seite mehr als 2200 Menschen, meist Zivilisten, zum Opfer. Auf israelischer Seite starben 73 Soldaten und Zivilisten. Die Zahl der Verstümmelten und Traumatisierten ist kaum zu zählen. Zum wiederholten Male wurden im Gazastreifen weit über 100 000 Häuser bzw. Wohnungen und der größte Teil der lebensnotwendigen Infrastruktur zerbombt: Hass, Furcht und Unverständnis wachsen auf beiden Seiten.

Jetzt hat der palästinensische Präsident Abbas am 31. Dezember mit der Unterzeichnung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs einen anderen Weg eingeschlagen: Den, wenigstens die schlimmsten Schrecken von Krieg und Gewalt durch die Anerkennung der Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs zu stoppen. Neben politischem Kalkül steht dahinter die Hoffnung, dass der Internationale Strafgerichtshof allen Verantwortlichen signalisieren möge, dass auch sie persönlich vor ihm zur Rechenschaft gezogen werden können, wenn sie Kriegsverbrechen, Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit befehlen, begehen oder zulassen.

Bekanntlich hat Israels Regierung mit einem Schrei der Empörung („diplomatischer Krieg“) und mit Vergeltungsmaßnahmen reagiert.

Bekanntlich hat Israels Regierung auf den Beitritt mit einem Schrei der Empörung („diplomatischer Krieg“) und mit Vergeltungsmaßnahmen wie dem illegalen Einfrieren von Steuereinnahmen reagiert. Zwar wurde dies von den USA und auch EU-Mitgliedsstaaten durchaus kritisiert, viel lauter war jedoch deren Ablehnung des Beitritts als „voll und ganz kontraproduktiv“, wie die US-

Regierung verlautbarte.

Dabei kann die rechtliche Gültigkeit des Beitritts Palästinas zum Internationalen Gerichtshof und damit dessen grundsätzliche Zuständigkeit für Ermittlungen heute nicht mehr bestritten werden. Das Faktum der israelischen Besatzung ist ebenso bekannt, wie die Tatsache, dass Palästina bisher nicht Vollmitglied der Vereinten Nationen ist, wohl aber Mitglied von UN-Organisationen, die ebenfalls „Staatsqualität" als Voraussetzung der Mitgliedschaft verlangen. Der jüngste Versuch Jordaniens, Palästina durch eine Resolution des UN-Sicherheitsrats die Vollmitgliedschaft in der UN zu sichern, ist Ende Dezember gescheitert.

Israel selbst ist nicht Mitglied des Internationalen Strafgerichtshofs. Es hat zwar an den Verhandlungen zum Römischen Statut teilgenommen, dann aber zusammen mit den USA, dem Irak Saddam Husseins, Gaddafis Libyen und wenigen weiteren Staaten gegen das Statut gestimmt. Es ist – wie auch die USA – dem Internationalen Gerichtshof auch später nicht beigetreten und hat den – nicht per se mit Rechtsverbindlichkeit ausgestatteten – Spruch des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zum Verlauf der Sperranlage zwischen Israel und Palästina nicht anerkannt.

2009 hatte die palästinensische Führung den Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof schon einmal beantragt. Dessen damaliger Generalanwalt Moreno Ocampo hatte zunächst lange gezögert und dann in einer durchaus umstrittenen Entscheidung vom April 2012 darauf verwiesen, dass die UN-Vollversammlung zunächst die Staatsqualität Palästinas bestätigen solle. Das hat die Vollversammlung im November 2012 getan. Sie hat Palästina als Beobachter-Staat anerkannt. Als Folge hat die Generalanwaltschaft des Internationalen Strafgerichtshofs 2013 mitgeteilt, diese Anerkennung habe direkte Auswirkungen auf die Zuständigkeit des Gerichtshofs, wenn Palästina die entsprechenden Verträge ratifiziere und ein neues Beitrittsersuchen stelle.

Nach dem Scheitern des jordanischen Vorstoßes im UN-Sicherheitsrat hat Präsident Abbas am letzten Dezembertag 2014 das Römische Statut und die verbundenen weiteren Verträge, wie auch die Erklärung zur Anerkennung der Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs rückwirkend ab dem 13. Juni 2014, dem Beginn der israelischen Kriegshandlungen auf der Westbank nach Entführung und Ermordung der drei israelischen Jugendlichen, unterzeichnet. Am 2. Januar bestätigte UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon die Mitgliedschaft Palästinas mit Wirkung zum 2. April 2015 als 123. Staat im Internationalen Strafgerichtshof. Und am vergangenen Freitag schließlich hat der

Strafgerichtshof die Eröffnung eines Vorermittlungsverfahrens zur „Situation“ in Palästina und zu möglichen Straftaten nach dem Römischen Statut bekanntgegeben. Untersucht werden könnte insbesondere der Vorwurf von Kriegsverbrechen, aber auch, ob Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden.

Was kann der Internationale Strafgerichtshof erreichen?

Der Gerichtshof selbst kann weder Gewalt und Krieg unmittelbar beenden, noch vernünftige Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien erzwingen. Auch die Durchsetzung von Recht gegen Macht erfolgt bekanntlich nicht automatisch.

Der Gerichtshof kann – wie bereits geschehen – Vorermittlungen einleiten. Weitere juristische Aktionen, wie Ermittlungen gegen bestimmte Verantwortliche bis hin zu Haftbefehlen und der Eröffnung von Gerichtsverfahren können folgen, wenn die jeweils im Römischen Statut dafür festgelegten Voraussetzungen vorliegen. Deshalb werden zunächst der Generalanwalt, dann die Vorermittlungskammer des Gerichts selbst prüfen, ob der Vorwurf der Begehung von Verbrechen berechtigt sein kann. Sie können dann weitere Ermittlungen und die Eröffnung von Strafverfahren anordnen, wenn solche Taten im Bereich Palästinas gegenüber seinen Staatsbürgern oder durch seine Staatsbürger begangen worden sein könnten und die dafür zuständigen Gerichte nicht willens oder in der Lage sind, eine Strafverfolgung selbst durchzuführen.

Einseitige und politisch motivierte Nutzung von internationalem Recht

Damit steht einer Ermittlung und Strafverfolgung von möglichen Verantwortlichen auf palästinensischer Seite juristisch grundsätzlich nichts im Weg. Darauf verweist neben der Regierung Palästinas auch die Regierung Israels: Gerade in letzter Zeit häufen sich Presseerklärungen, die etwa Präsident Abbas und anderen führenden Persönlichkeiten Palästinas Kriegsverbrechen vorwerfen. Bemerkenswert ist dabei, dass

damit die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs implizit anerkannt wird. Allerdings soll das – so die israelische Regierung – nur für die Palästinenser gelten, nicht aber für Verantwortliche auf israelischer Seite. Eine solche einseitige und politisch motivierte Nutzung von internationalem Recht allerdings wird nicht nur international sondern auch in Israel heftig kritisiert, insbesondere von dem Recht verpflichteten Juristen, Menschenrechtlern, aber auch von einigen politischen Gruppierungen.

Allerdings soll das – so die israelische Regierung – nur für die Palästinenser gelten, nicht aber für Verantwortliche auf israelischer Seite.

Über diese israelische Diskussion ist außerhalb des Landes zu wenig zu hören. Dabei ist sie wichtig. Denn sie zeigt, dass über die Haltung der israelischen Regierung in Israel selbst erhebliche Auseinandersetzungen stattfinden. Dies ist eine der Stärken Israels. Und gerade das kann auch die Umsetzung der Entscheidungen des Internationalen Strafgerichtshofs vorteilhaft beeinflussen.

Der Gerichtshof braucht die Kooperation der Mitgliedsstaaten und der UN, weil er selbst nicht eingreifen oder die Durchsetzung seiner Entscheidungen erzwingen kann. Leider ist die Kooperationsbereitschaft nicht immer vorhanden, wie in den vergangenen Jahren mehrfach zu beobachten war: So befindet sich Sudans Präsident al-Bashir trotz des Haftbefehls des Gerichtshofs immer noch auf freiem Fuß. Obwohl der UN- Sicherheitsrat die Verbrechen in Darfur dem Gerichtshof vorgelegt hatte, haben weder die UN als Ganzes, noch viele Mitgliedsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofs sich um die Durchsetzung des Haftbefehls gekümmert. Das schwächt die globale Anerkennung des Gerichtshofs und das Völkerrecht, zugleich aber auch die Glaubwürdigkeit der Internationalen Gemeinschaft. Dabei wächst mittlerweile in den riesigen, von den Weltmedien nahezu vergessenen Flüchtlingslagern in Dafur bereits eine weitere Generation junger Menschen ohne Hoffnung und Lebenschancen heran

Der Internationale Gerichtshof, das Völkerrecht und die Internationale Gemeinschaft insgesamt verlieren ebenso an Glaubwürdigkeit, wenn – wie in dem noch laufenden Strafverfahren gegen kenianische Verantwortliche geschehen – einfach hingenommen wird, dass Zeugen eingeschüchtert werden oder verschwinden und dass Behörden die Vorlage von Beweisen unterlaufen.

Das darf im Falle Palästina und Israel nicht passieren. In den Vorermittlungen dürfte Palästina kooperieren. Israel allerdings hat bereits erklärt, seine Soldaten nicht vom Gerichtshof verfolgen zu lassen.

Für ein Land, das wie Israel seinem eigenen rechtsstaatlichen Anspruch genügen muss, braucht dies allein noch keine kritikwürdige Erklärung zu sein. Allerdings gilt das nur dann, wenn Israel die Strafverfolgung wegen möglicher Straftaten selbst sicherstellt. Ob dies in Gänze so ist, bleibt abzuwarten.

Die israelische Regierung könnte durchaus jede Kooperation verweigern oder seinen Behörden und Institutionen sogar – nach dem schlechten Vorbild der Bush-Regierung – die Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof verbieten. Eine solche Entscheidung könnte die Vorermittlungen behindern. Dass es sie ganz verhindern könnte, ist jedoch unwahrscheinlich. Teile der israelischen Zivilgesellschaft mit ihren mutigen, dem Recht und dem moralischen Selbstverständnis Israels verpflichteten eindrucksvollen Persönlichkeiten, haben auch an früheren Berichten wie dem Goldstone-Report mitgewirkt. Diese mutigen Experten, aber auch eine freie Presse gehören zu den unverzichtbaren – und wirksamen – Unterstützern der auf Recht und nur auf Recht basierenden Vorermittlungen und den daraus folgenden Entscheidungen des Gerichtshofs.

Ebenfalls interessant wird das Vorgehen des Strafgerichtshofs und das Verhalten der israelischen Regierung im Hinblick auf die illegale israelische Siedlungspolitik sein. Geht es bei den Bombardierungen des Gazastreifens und bei Raketen auf israelische Städte um die Verantwortlichkeit von Soldaten und ihren Befehlsgebern auf beiden Seiten, so geht es bei der Siedlungspolitik und der damit verbundenen Verletzung des Völkerrechts um die Verantwortlichkeit von Politikern bis unmittelbar in den Bereich der israelischen Regierung.

Was ist also zu erwarten?

Es ist wohl – leider – wenig wahrscheinlich, dass die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs unmittelbare Auswirkungen haben wird. Im Augenblick ist auch – zumindest auf der Seite der israelischen Regierung und möglicherweise auch der Mehrheit der Bevölkerung Israels – eher eine Verhärtung der Einstellungen zu beobachten.

Allerdings werden weder Israel noch die Internationale Gemeinschaft die Ergebnisse und Entscheidungen der jetzt eingeleiteten Vorermittlungen einfach beiseite wischen können. Wenn es zu Entscheidungen kommt, sind die Freunde beider Staaten – auch die Freunde Israels – gefordert, bei der Durchsetzung zu helfen.

Gerade von den Freunden Israels sind viele finanziell, ökonomisch und militärisch, aber auch moralisch mit der Region verbunden. Die Rechtstaaten unter ihnen unterstützen die Geltung des Völkerrechts und seinen Vorrang vor einseitigen Machtaktionen. Viele sind auch Mitglieder des Internationalen Strafgerichtshofs. Sie alle sind dann gefordert, deutlicher Position zu beziehen als sie das bisher tun, auch wenn die dann notwendigen Schritte Geduld und Mut erfordern. Sollte auch diese Chance vertan werden, drohen erhebliche zusätzlich negative Auswirkungen, weit über die Gesamtregion hinaus.



Herta Däubler-Gmelin
Berlin

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin war von 1998 bis 2002 Bundesministerin der Justiz und saß von 1972 bis 2009 für die SPD im Deutschen Bundestag.

1 LESERBRIEFE

Jürgen Seifert schrieb am 20.01.2015

Der Blutzoll der Palästinenser ist um den Faktor 30 höher als der der Israelis. Erneut wurden mehr als 100.000 Wohneiheiten der Palästinenser zerstört. Wenn auch die Palästinenser mit dem Raketenbeschuss angefangen waren, entspringt dies doch einer großen

Verzweiflung über ihren von den Israelis sehr eingeschränkten Lebensstil. Keine Frage: Israel hatte das Recht zurückzuschlagen! Aber mußte dies wieder so gewaltig sein?
Die Frage nach einem Kriegsverbrechen darf berechtigterweise juristisch geklärt werden!
