

SCHRIFTEN ZUM STAATS- UND VÖLKERRECHT

Herausgegeben von Gilbert Gornig,
Burkhard Schöbener und Winfried Bausback

Begründet von Dieter Blumenwitz

Sabine Bienk-Koolman

Die Befugnis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zur Einsetzung von ad hoc-Strafgerichtshöfen

Zur Rechtmäßigkeit der Einsetzung des Internationalen
Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien sowie zum
nachfolgenden Wandel in Praxis und Rechtsauffassung

Einleitung

Das „Internationale Gericht zur Verfolgung der Verantwortlichen für die seit 1991 im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien begangenen schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht“¹, in dieser Arbeit von nun an kurz „Jugoslawientribunal“ genannt, stellt einen Meilenstein in der Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit dar. Es wurde im Mai 1993 durch die Resolution 827 (1993) des UNO-Sicherheitsrates errichtet. Damit wurde fast 50 Jahre nach der Bildung der Internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokio zum ersten Mal wieder der Versuch unternommen, in einem bewaffneten Konflikt begangene massenhafte Verbrechen international zu verfolgen. Die Einsetzung des Jugoslawientribunals und die tatsächliche Aufnahme der praktischen Arbeit durch dieses Gericht gaben dem Projekt eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs einen neuen Impetus und trugen entscheidend zum erfolgreichen Abschluß des Vertrages über den Internationalen Strafgerichtshof bei, welcher im Jahr 2003 seine Arbeit aufnehmen konnte.

Das Jugoslawientribunal hat mittlerweile 161 Anklagen erhoben und 51 Personen zu Freiheitsstrafen von drei Jahren bis lebenslang verurteilt; gegen 26 Angeklagte wird derzeit verhandelt, vier Angeklagte werden noch gesucht². Voraussichtlich im Jahr 2010 sollen alle begonnenen Verfahren in der ersten und zweiten Instanz abgearbeitet sein³. Trotz des fortgeschrittenen Arbeitsstandes des Tribunals ist die Frage nach der Rechtmäßigkeit seiner Errichtung und damit der Legalität der von ihm durchgeführten Verfahren von ungemindertem Interesse.

Die Einsetzung eines internationalen Strafgerichtes mit Jurisdiktionsgewalt über Individuen durch eine Resolution des Sicherheitsrates stellte seinerzeit ein Novum dar. Die Schaffung eines gerichtlichen Nebenorgans als Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII der UNO-Charta stieß von Beginn an auch auf Kritik aus völkerrechtlicher Sicht, die in der verbreiteten Begeisterung von Literatur und Me-

1 Bezeichnung entnommen aus der deutschen Übersetzung des Statutes des Jugoslawientribunals in: EA 1994, D 89.

2 Key Figures of ICTY Cases, Stand: 23.7.2007, <http://www.un.org/icty/>.

3 7. operativer Absatz von UN Doc. S/RES/1503 vom 28.8.2003; 3. operativer Absatz von UN Doc. S/RES/1534 (2004) vom 26.3.2004; Eleventh annual report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, UN Doc. A/59/215-S/2004/627, Par. 4.

dien für den Einsatz des Sicherheitsrates im Kampf gegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit eher unterging. So verdeckte die Einstimmigkeit des Beschlusses des Sicherheitsrates nach außen hin die Tatsache, daß unter den zustimmenden Staaten auch einige gewesen waren, die dem Sicherheitsrat die Kompetenz zur Ergreifung einer derartigen Maßnahme absprachen oder diese zumindest anzweifeln. Der erste Angeklagte, der 1995 vor dem Jugoslawientribunal erschien – der von Deutschland an das Tribunal überstellte Serbe Dusko Tadic – bestritt die Rechtmäßigkeit der Einsetzung des Gerichtes und damit dessen Kompetenz über ihn zu richten⁴. Obwohl das Jugoslawientribunal in einer erst- und zweitinstanzlichen Entscheidung über die Frage seiner Jurisdiktionsgewalt die Kritik Tadic zurückwies und dabei die Rechtmäßigkeit des Errichtungsaktes bejahte⁵, haben seitdem weitere Angeklagte, insbesondere der bislang prominenteste, der ehemalige serbische Präsident Milosevic, die Rechtmäßigkeit des Jugoslawientribunals immer wieder in Zweifel gezogen⁶. Angesichts dessen steht zu befürchten, daß dem Tribunal zumindest in Serbien oder auch weiteren Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens ein ähnliches Schicksal wie dem Internationalen Militärtribunal von Nürnberg widerfahren könnte, nämlich als illegale Siegerjustiz bezeichnet zu werden⁷. Damit würde das Tribunal die mit seiner Gründung verbundene Hoffnung, den nationalistischen Haß zwischen den Völkern des ehemaligen Jugoslawiens zu befrieden, nicht erfüllen.

In der vorliegenden Arbeit soll die Rechtmäßigkeit des Errichtungsaktes des Jugoslawientribunals eingehend untersucht werden. Dabei wird die mit Resolution 827 (1993) ergriffene Maßnahme an den einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen aus Kapitel VII UNO-Charta – Art. 39 und 41 UNO-Charta – gemessen werden. Da Art. 41 UNO-Charta in der zur Zeit der Errichtung des Jugoslawientribunals allgemein akzeptierten Auslegung die Einsetzung eines derartigen Strafgerichtes durch den Sicherheitsrat nach Auffassung der Verfasserin noch nicht deckte, wird anschließend untersucht werden, ob das Handeln des Sicher-

4 The Prosecutor of the Tribunal vs. Dusko Tadic, Brief to support the motion on the jurisdiction of the Tribunal vom 23.6.1995, Case No. IT-94-I-T.

5 Trial Chamber, Decision on the Defence Motion – Jurisdiction of the Tribunal (Case No. IT-94-I-T) vom 10.8.1995, Par. 26 ff.; Appeals Chamber, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction (Case No. IT-94-1-AR72) vom 2.10.1995, Par. 34 f.

6 Trial Chamber, Decision on preliminary motions (Case No. IT-02-54, Milosevic) vom 8.11.2001, Par. 5-17; Trial Chamber, Decision on motion challenging jurisdiction – with reasons (Case No. IT-00-39, Krajisnik) vom 22.9.2000.

7 Vgl. zu den bislang von serbischer Seite erhobenen Vorwürfen die Darstellung bei: *Maier*, S.113 ff.; kritisch äußern sich auch *Stolle/Singelstein*, in: *Kaleck/Ratner/Singelstein/Weiss*, S. 37 (48).

heitsrates in diesem Einzelfall von den Staaten nachträglich als für sie verbindlich akzeptiert worden ist. Weiterhin wird untersucht, ob eine generelle Erweiterung der Kompetenzen des Sicherheitsrates stattgefunden hat, die ihm die Errichtung von ad hoc-Straftribunalen mit derselben Ausgestaltung wie der des Jugoslawientribunals für die Zukunft gestatten würde.

Ob der Sicherheitsrat von einer solchen Kompetenz jemals wieder Gebrauch machen würde, hätte die Verfasserin bis vor kurzem bezweifelt. Zum einen mehrt sich die Kritik an den immensen Kosten des für einen Einzelfall und wenige Angeklagte geschaffenen Gerichtes. Der Druck auf das Jugoslawientribunal zur zügigen Beendigung seiner Arbeit ist groß. Zum anderen steht dem Sicherheitsrat inzwischen mit der im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vorgesehenen Möglichkeit, Situationen an dieses außerhalb des Gefüges der UNO stehende Gericht zu überweisen, eine Alternative zur Errichtung eigener ad hoc-Tribunale zu Verfügung. Mit der Überweisung der Situation in Darfur an den Internationalen Strafgerichtshof im März 2005 hat der Sicherheitsrat von dieser Möglichkeit erstmals Gebrauch gemacht. Dennoch könnte auch in Zukunft das Bedürfnis nach der Schaffung eines ad hoc-Tribunals außerhalb des Gefüges des Internationalen Strafgerichtshofs entstehen, weil die Kompetenzen dieses ständigen Gerichtes beschränkter ausfallen als die des Jugoslawientribunals. So fehlt dem Internationalen Strafgerichtshofs vor allem der Vorrang gegenüber der nationalen Justiz. Denkbar wäre auch, daß in einer konkreten Situation Straftatbestände eine Rolle spielen, die nicht im Römischen Statut vorgesehen sind.

Tatsächlich hat der Sicherheitsrat im Mai 2007 noch einmal eine auf Kapitel VII UNO-Charta gestützte Resolution erlassen, mit der ein wenn nicht internationales, so doch internationalisiertes Gericht – das Spezialtribunal für den Libanon – ins Leben gerufen worden ist⁸. Auch wenn dieses Gericht sich in seiner Ausgestaltung und im Umfang seiner Kompetenzen stark vom Jugoslawientribunal unterscheidet, macht seine Einsetzung doch deutlich, daß auch in Zukunft mit der Ergreifung solcher oder ähnlicher Maßnahmen durch den Sicherheitsrat gerechnet werden muß. Daher ist die Frage nach einer generellen Erweiterung der Sicherheitsratskompetenzen nach Kapitel VII UNO-Charta im Hinblick auf die Möglichkeit zur Einsetzung von ad hoc-Gerichten nach dem Vorbild des Jugoslawientribunals weiterhin von Interesse.

8 UN Doc. S/RES/1757 (2007) vom 30.5.2007.