

*Gabriela Mischkowski*<sup>1</sup>

## 7 Richterinnen für den IStGH

### Die Wahlen zum Internationalen Strafgerichtshof

Sieben Richterinnen und elf Richter werden zukünftig den Straf- und Berufungskammern des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) angehören. Sie wurden Anfang Februar 2003 von den Delegierten der Vertragsstaaten gewählt und einen Monat später in Den Haag, dem Sitz des Gerichtshofs, vereidigt. Die Wahl von sieben Frauen ist angesichts der notorischen Männerlastigkeit multilateraler Rechtsinstitutionen<sup>2</sup> ein historisches Ereignis, das freilich nicht aus dem Nichts kam. Der Wahl vorausgegangen war eine weitsichtige und ausgesprochen hartnäckige feministische Einmischung in die inhaltliche und personelle Ausgestaltung des Gerichtshofs. Mit über einem Drittel engagierter Frauen im Amt stehen die Chancen jetzt gut, dass die hart erstrittenen feministischen Perspektiven im neuen Völkerstrafrecht auch praktische Relevanz zeitigen und zu entsprechenden Prozessen und Gerichtsurtei-

len führen werden. Darüber hinaus haben die Kampagnen um die Kandidatur und Wahl der weiblichen „Quereinsteigerinnen“ mit verhindert, dass korrupte und unqualifizierte Richter über die Schmierseife politischer Seilschaften in ein Amt rutschen, dass ein höchstes Maß an politischer Unabhängigkeit und persönlicher Integrität verlangt.

### Zur Geschichte des Gerichtshofs

Die Idee eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs zur universellen Ahndung von Angriffskriegen und Kriegsverbrechen entstand bereits kurz nach dem Nürnberger Urteil im Oktober 1946. Bis 1954 arbeitete die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen an einem Statut, aber der Kalte Krieg und das Desinteresse beider Lager an einer strafrechtlichen Verfolgung von Angriffskriegen setz-

1 Gabriela Mischkowski hat seit 2000 die Verhandlungen zum IStGH für die Frauenorganisation *medical mondiale e. V.* beobachtet und deren Positionen eingebracht. Sie ist seit Beginn diesen Jahres im Vorstand des Women's Caucus for Gender Justice. *Medica mondiale e. V.* unterstützt kriegstraumatisierte Frauen und Mädchen medizinisch, therapeutisch und sozial.

2 Internationaler Gerichtshof: 14 Richter, 1 Richterin; Europäischer Gerichtshof: 13 Richter, 2 Richterinnen; UN-Völker-

rechtskommission: 32 Richter, 2 Richterinnen; Jugoslawien-Tribunal: 14 Richter, 1 Richterin; Ruanda-Tribunal: 12 Richter, 3 Richterinnen; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: 31 Richter, 10 Richterinnen; Internationaler Seegerichtshof und Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte: keine Richterinnen.

te dem ein vorläufiges Ende. Erst mit der Auflösung der Blöcke sowie mit der steigenden Zahl neuer Kriege in den 80er und 90er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde die Idee wieder aufgegriffen. Zum einen entstanden 1993 bzw. 1994 die beiden Ad hoc Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda, zum anderen beauftragte die UN-Generalversammlung eine Kommission mit der erneuten Ausarbeitung eines Statutentwurfs für einen permanenten Gerichtshof.

Am 17.7.1998 wurde das Statut dieses Gerichtshofs schließlich auf einer internationalen Staatenkonferenz in Rom verabschiedet: 120 Staaten stimmten dafür, 21 Staaten enthielten sich, 7 stimmten dagegen, darunter die USA, Israel und China.<sup>3</sup> Wichtigste Errungenschaft: Der Gerichtshof untersteht nicht wie von den USA angestrebt dem UN-Sicherheitsrat, kann somit auch nicht durch diesen politisch lahmgelegt werden. Höchstes Gremium ist die Jahreskonferenz der Vertragsstaaten. Allerdings konnten die USA und einige andere Staaten zahlreiche Bestimmungen verwässern und vor allem die universelle Ausrichtung des Gerichtshofs und seine Vorrangigkeit verhindern: So gilt die Gerichtsbarkeit des IStGH nur dann, wenn die nationale Justiz versagt oder gar nicht vorhanden ist. Und sie erstreckt sich auch nur auf die Hoheitsgebiete der nunmehr 89 Vertragsstaaten bzw. auf die Angehörigen der Vertragsstaaten als Täter.<sup>4</sup>

Es dauerte vier weitere Jahre nach der Verabschiedung des Statuts in Rom, bis 2002 die für das Inkrafttreten des Statuts erforderliche Zahl von 60 Ratifizierungen zustande kam.

Während dieser Zeit arbeitete die Vorbereitungscommission, bestehend aus den Delegationen der Unterzeichnerstaaten, die Einzelheiten der Bestimmungen im Statut aus: Verfahrensordnung, Straftatbestände, Zusammensetzung der Organe des Gerichts, Beteiligung von Opfern und ZeugInnen, Wiedergutmachung etc. Am 1. Juli 2002 schließlich trat das Statut in Kraft.<sup>5</sup>

„Die schwersten Verbrechen,“ so heißt es in der Präambel, „welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“, sollen nicht länger ungestraft bleiben. Wer seitdem maßgeblich an Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord beteiligt ist,<sup>6</sup> muss damit rechnen, eines

Tages vor diesem Gerichtshof zur Verantwortung gezogen zu werden.

Zwei Beispiele sollen verdeutlichen, was dies heißen könnte: 1.) Sollten britische Truppen bei einem eventuellen Angriff gegen den Irak Kriegsverbrechen begehen, könnten sie und gegebenenfalls auch Toni Blair selbst als oberster Kriegsherr seines Landes, vor diesem Gericht zur Verantwortung gezogen werden. 2.) Der weltweite Frauen- und Kinderhandel ist eines der lukrativsten Verbrechen organisierter Kriminalität. Nationale Strafverfolgungsversuche stehen dem hilflos gegenüber. Hier könnte es zu exemplarischen Anklagen wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit kommen, da diese nicht auf Kriegssituationen beschränkt sind.

### Die feministische Lobby

Ein Zusammenschluss von mittlerweile über 1.000 Nichtregierungsorganisationen (NGO's) aus aller Welt begleitete die Verhandlungen zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes von Anfang an.<sup>7</sup> Sie trugen wesentlich dazu bei, den Gerichtshof gegen zahlreiche Widerstände durchzusetzen und seine Integrität und Unabhängigkeit zu wahren. Zugleich sorgte diese Koalition mit dafür, dass die Bestimmungen des Gerichtshofs dem höchsten Standard der Menschenrechte entsprechen. Parallel dazu entstand der „Women's Caucus for Gender Justice“,<sup>8</sup> eine zunächst kleine Gruppe internationaler feministischer Juristinnen, die sich die Verankerung einer geschlechtsspezifischen Perspektive in allen Bereichen

3 Die USA unterschrieb das Statut unter der Clinton Administration in buchstäblich letzter Sekunde, zog die Unterschrift jedoch unter der Regierung Bush wieder zurück. Sie boykottiert den Gerichtshof bis heute mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln, einschließlich der Androhung von Gewalt, falls jemals ein US-Bürger vor dieses Gericht gestellt werden sollte.

4 Allerdings können auch Angehörige von Nichtvertragsstaaten strafrechtlich verfolgt werden, wenn diese Kriegsverbrechen auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates begangen haben, z.B. als Angehörige von UN-Friedenstruppen. Um diese Möglichkeit für US-Staatsbürger auszuschließen, schließen die USA derzeit mit

mehreren IStGH-Vertragsstaaten bilaterale Nichtauslieferungsverträge ab.

5 Rome Statute of the International Criminal Court (englisch, französisch, spanisch, deutsch), Baden-Baden 2000.

6 Über eine strafrechtliche Definition von Angriffskrieg besteht bislang keine Einigkeit.

7 Coalition for an International Criminal Court: [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org)

8 Mit Caucus (Ausschuss) bezeichnet man gemeinhin bei den Vereinten Nationen themengebundene und auf bestimmte Aufgaben ausgerichtete Ausschüsse. [www.iccwomen.org](http://www.iccwomen.org)

des IStGH zum Ziel gesetzt hatte. Dieses Vorhaben stieß anfangs auf erheblichen Widerstand nicht nur zahlreicher Staatsdelegationen sondern auch der meisten in der Regel männerdominierten NGO's.<sup>9</sup> Mit der Zeit entwickelte sich der Women's Caucus zu einem breiten Netzwerk von Juristinnen und Aktivistinnen weltweit, die alle Phasen der Verhandlungen sowohl mit Kampagnen als auch mit konkreten Vorschlägen und juristischen Argumentationen begleiteten. Das Ergebnis ist u.a.:

- Eine generelle Antidiskriminierungsbestimmung in Artikel 21 des Statuts, die bei der Anwendung und Auslegung des Rechts eine Benachteiligung auch aufgrund von Geschlecht ausschließt.
- Die Aufnahme explizit geschlechtsspezifischer Straftatbestände wie Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Nötigung zur Prostitution, erzwungene Schwangerschaft, Zwangssterilisation oder andere Formen sexueller Gewalt von vergleichbarer Schwere als Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.<sup>10</sup>
- Die Aufnahme spezieller Schutzbestimmungen von ZeugInnen und Opfern sexueller Gewalt in die Prozessordnung.<sup>11</sup>
- Die Berücksichtigung von Fachkenntnissen auf dem Gebiet sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt sowie eine ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern bei der personellen Besetzung der Organe des Gerichts.<sup>12</sup>

## Die Nominierung

Nominierung und Wahl der RichterInnen regelt Art. 36 des Statuts: Die KandidatInnen werden von den Vertragsstaaten nominiert, wobei diese sich an ein Verfahren zu halten haben, nach dem in den jeweiligen Ländern die höchsten richterlichen Ämter besetzt werden. Wichtigste Kriterien sind neben einschlägiger Qualifikation entweder im Strafrecht oder im Völkerrecht „hohes sittliches Ansehen, Unparteilichkeit und Ehrenhaftigkeit“. Zu berücksichtigen sind auch spezifische juristische Fachkenntnisse insbesondere auf dem Gebiet der Gewalt gegen Frauen und Kinder. Das Statut schreibt auch eine ausgewo-

gene Zusammensetzung des Gerichtshofs im Hinblick auf die wichtigsten Rechtssysteme, Weltregionen und das Geschlecht vor.

Die konkrete Umsetzung dieser Vorgaben für die Wahl der ersten RichterInnen war jedoch auf der Staatenkonferenz vom 9. September 2002 höchst umstritten. Viele Staaten wollten die „ausgewogenen Zusammensetzung“ dem Zufall überlassen. Statt einer obligatorischen Quotenregelung einigte man sich am Ende darauf, dass jeder Staat beim Ausfüllen der Stimmzettel seine Stimmen nach einem bestimmten Schlüssel auf Region und Geschlecht verteilen muss: Je drei Stimmen für die Gruppen Lateinamerika/Karibik, Westeuropa/andere Staaten und Afrika, je zwei für die Gruppen Asien und Osteuropa und zugleich je sechs Stimmen mindestens für jeweils ein Geschlecht.<sup>13</sup> Allerdings galt selbst das nur für die ersten vier Wahlgänge.

Während die Nominierungsphase in der europäischen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wurde, kam es in anderen Regionen, vor allem in Lateinamerika, zu einer breiten Mobilisierung unter Menschenrechts- und Frauenorganisationen gegen die Versuche verschiedener Regierungen, politisch genehme Richter zu nominieren. Häufig geschah dies in flagranter Verletzung des Statuts und in einigen Fällen waren die Gegenkandidaten Frauen. So wurden im Fall von Argentinien und Fiji zwei renommierte Richterinnen entsprechend des Reglements vorgeschlagen, die Präsidenten ernannten jedoch eigenmächtig zwei Richter, deren Reputation höchst zweifelhaft ist.<sup>14</sup> Angesichts dieser Situation entschied sich der Women's Caucus zusammen mit Frauenorganisationen aus diesen Ländern für eine aktive Gegenkampagne gegen diese beiden Kandidaten, die sicher dazu beigetragen hat, dass keiner von beiden gewählt wurde. Auch in Costa Rica setzte sich der Präsident über die Empfehlungen für Richterin Elisabeth Odio Benito hinweg und weigerte sich, sie zu ernennen. Richterin Odio Benito, die u.a. Richterin am Jugoslawien-Tribunal gewesen war, wurde von über 200 Frauengruppen aus Lateinamerika unterstützt, schließlich von Panama nominiert und am Ende auch gewählt. Auch Südafri-

9 Vgl. Barbara Bedont, Katherine Hall Martinez, Ending Impunity for Gender Crimes under the International Criminal Court, in: *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. VI, Issue 1, S. 65-85

10 Art. 7 und 8 des Statuts. Zu den näheren Definitionen s. *Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, Official Records, United Nations 2002, Part II, B. Elements of Crimes, Art. 7(1)(g)-1/-6 und Art. 8 (2)(b)(xxii)-1/-6*. Auch: [www.un.org/law/icc/prepcomm/report/reportdocuments.htm](http://www.un.org/law/icc/prepcomm/report/reportdocuments.htm). Die beiden Ad hoc Tribunale listen lediglich Vergewaltigung als eigenständigen Straftatbestand unter Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf. Die Strafverfolgung von Vergewaltigung oder andere Formen sexualisierter Gewalt als Kriegsverbrechen oder schwere Verstöße gegen die Genfer Konventionen muss vor diesen Gerichte daher Umwege über andere Straftatbestände gehen. Vgl. hierzu, *medica mondiale: Sexualisierte Gewalt im Völkerstrafrecht*, erschienen in: Bundesministerium für Fami-

lie, Senioren, Frauen und Jugend, Materialein zur Gleichstellungspolitik Nr. 96/2002

11 Bestimmungen zur Beweisführung s. *Assembly of States Parties, a.a.O., Part I, A. Rules of Procedure and Evidence, Regel 70 und 71; Website s. o.*

12 S. z. B. Art. 36(8)a)iii), Art. 42(9), Art. 43(6), Art. 44(2) des Statutes.

13 Resolution ICC-ASP/1/Res.1 + 2, Procedure for the nomination and election of judges, the Prosecutor and Deputy Prosecutors of the International Criminal Court, 9 September 2002: [www.un.org/law/icc/elections/judges/judges\\_nominations.htm](http://www.un.org/law/icc/elections/judges/judges_nominations.htm).

14 Richter Boggiano aus Argentinien ist Mitglied des einflussreichen und geheimbündlerisch operierenden Opus Dei und aufgrund seiner frauenfeindlichen Entscheidungen gefürchtet. Richter Tuivaga aus Fiji steht in Verbindung mit einem Staatsstreichversuch im Mai 2000.

ka entschied sich erst auf Druck von Frauenorganisationen und in buchstäblich letzter Minute Richterin Navanethem Pillay, die derzeitige Präsidentin des Ruanda-Tribunals, zu nominieren. Auch sie wurde gewählt.

## Wahlpoker

Am Ende der Nominierungsphase Ende November 2002 standen 34 Männer und 10 Frauen zur Wahl.<sup>15</sup> Es bedurfte 33 Wahlrunden, davon 25 allein am letzten, fünften Tag, bis am 7. Februar 2003 die 18 Richter und Richterinnen schließlich feststanden. Die Sensation geschah allerdings bereits im ersten Wahlgang: nur 7 KandidantInnen erhielten die erforderliche Zwei-Drittel Mehrheit – sechs davon waren Frauen.<sup>16</sup> Ohne das jahrelange Engagement des Women's Caucus und der starken Präsenz von Frauen in allen Verhandlungsrunden wäre es dazu mit Sicherheit nicht gekommen. Im September 2002 führte der Caucus zusammen mit der International Association of Women Judges ein Seminar zum IStGH mit potentiellen Kandidatinnen durch, von denen einige später als Richterinnen gewählt wurden. Der Women's Caucus unterstützte regionale Frauengruppen bei der Nominierung von Richterinnen für den IStGH und überzeugte die Delegierten der Staatenkonferenz von der Kompetenz und Erfahrung der Frauen durch Veranstaltungen, persönliche Gespräche und Briefe an die UN-Missionen. Vor allem setzte sich der Women's Caucus für die Einhaltung zumindest der Minimal-Frauen, „quote“ bei der Wahl ein, ohne die das jetzige Ergebnis nicht hätte erreicht werden können.

Angesichts der unzweifelhaften Kompetenz und Integrität aller Kandidatinnen wäre die Nichteinhaltung der faktischen Minimal-Frauen, „quote“ von einem Drittel jedenfalls für die tonangebenden Delegierten der westeuropäischen Staaten peinlich gewesen. Mit der Wahl der sechs Richterinnen beim ersten Durchgang haben sie dann aber zugleich zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Die Frauen, „quote“ wurde ebenso erfüllt wie die Afrika, „quote“, denn drei der Richterinnen kamen auch aus Afrika. In den weiteren Wahlgängen wurde dann auch nur noch eine Frau (Osteuropa) gewählt jedoch kein/e einzige/r weitere/r afrikanische/r Kandidat/in. Dieses Beispiel zeigt auch, dass es, obwohl die Wahlen geheim waren, Stimmen, „tausch“ und Absprachen innerhalb der Regionalgruppen gegeben haben muss, um möglichst viele ihrer KandidatInnen durchsetzen zu können. Die

Gruppe der westeuropäischen Staaten<sup>17</sup> war dabei letztlich am erfolgreichsten: Sie erreichten es, dass sieben von ihren insgesamt zwölf KandidatInnen gewählt wurden, davon nur eine Frau. Am erfolglosesten in dieser Hinsicht war Osteuropa mit nur einer gewählten Kandidatin von insgesamt sieben nominierten.

Am Ende der Wahl bestimmte das Los die unterschiedliche Amtszeit der RichterInnen: sechs für neun Jahre, sechs für sechs Jahre und sechs für drei Jahre. Nur die RichterInnen mit der dreijährigen Amtszeit sind wiederwählbar.

Die nunmehr gewählten RichterInnen stehen für Integrität und Unabhängigkeit und damit für die Glaubwürdigkeit des Gerichtshofs.<sup>18</sup> Dies ist auch dem Women's Caucus und den anderen NGO's zu verdanken. Sie waren es, die immer wieder Transparenz und die Einhaltung der Regeln forderten und darüber eine Öffentlichkeit herstellten. Und es hat sich gezeigt, dass Frauen vor allem dort ausgeschlossen werden konnten, wo diese Regeln über Bord geworfen wurden.

## Die Ergebnisse im Einzelnen

(Frauen: kursiv, Dauer der Amtszeit, Fachrichtung: Strafrecht / Völkerrecht):

### Gruppe: Afrika

*Akua Kuenyehia (Ghana), 3 J., V*  
*Navanethem Pillay (Suedafrika), 6 J., V*  
*Fatoumata Diarra (Mali), 9 J., S*

### Gruppe: Asien

Tuiloma Neroni Slade (Samoa), 3 J., S  
 Sang-hyun Song (Suedkorea), 3 J., S  
 Gheorghios Pikis (Zypern), 6 J., S

### Gruppe: Lateinamerika/Karibik:

Rene Blattman (Bolivien), 6 J., V  
 Karl Hudson-Phillips (Trinidad & Tobago), 9 J., S  
*Elizabeth Odio Benito (Costa Rica), 9 J., S*  
*Sylvia Steiner (Brasilien), 9 J., S*

### Gruppe: Westeuropa/Andere Staaten

Hans-Peter Kaul (Deutschland), 3 J., V  
 Erkki Kourula (Finnland), 3 J., V  
 Claude Jorda (Frankreich), 6 J., S  
 Philippe Kirsch (Kanada), 6 J., V  
 Mauro Politti (Italien), 6 J., V  
 Adrian Fulford (Grossbritannien), 9 J., S  
*Maureen Harding Clark (Irland), 9 J., S*

### Osteuropa:

*Anita Usacka (Lettland), 3 J., V*

15 3 Frauen aus Afrika, 3 aus Osteuropa, 2 aus Lateinamerika/Karibik und 2 aus Westeuropa/Andere Länder

16 Maureen Clark aus Irland, Fatoumata Diarra aus Mali, Sylvia H. de Figueiredo Steiner aus Brasilien, Akua Kuenyehia aus Ghana, Elisabeth Odio Benito aus Costa Rica, Navanethem Pillay und Südafrika. Nach dem 9. Wahlgang kam als siebte Frau noch Anita Usacka aus Lettland hinzu.

17 Zu ihnen wurde auch Kanada als einziges nordamerikanisches Land gezählt.

18 Mit vielleicht eine Ausnahme, Richter Politi aus Italien, dem eine enge Verbindung mit Berlusconi nachgesagt wird. Er wurde erst in der 22. Runde gewählt, nachdem die italienische Delegation erheblichen Druck vor allem auf die afrikanischen Staaten ausübte.