

Ein Glücksfall – Die Cour Pénale Spéciale in der Zentralafrikanischen Republik Aufbau, Arbeit und Kontext eines hybriden Strafgerichts*

Von Prof. Dr. Volker Nerlich, Berlin/Bangui, Stefan Waespi, Bangui**

Die Cour Pénale Spéciale (CPS) ist ein zentralafrikanisches Gericht, das 2015 zur strafrechtlichen Aufarbeitung schwerster Völkerrechtsverbrechen, die in der Zentralafrikanischen Republik seit 2003 begangen wurden, gegründet wurde. Es handelt sich um ein hybrides bzw. internationalisiertes Gericht, in dem zentralafrikanische und internationale Richterinnen und Richter und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusammenarbeiten. Der vorliegende Beitrag stellt die rechtlichen Grundlagen, Aufbau und Funktionsweise der CPS dar, fasst die bisher durchgeführten Ermittlungen und Fälle zusammen und weist auf Herausforderungen hin, die die Arbeit des Gerichts beinträchtigen könnten. Auch das Verhältnis der CPS zur vor kurzem gegründeten zentralafrikanischen Wahrheitskommission, zu anderen innerstaatlichen Gerichten sowie zum Internationalen Strafgerichtshof, der ebenfalls Völkerrechtsverbrechen in der Zentralafrikanischen Republik untersucht, wird analysiert. Dabei erweist sich, dass die CPS ein großes Potential hat, einen wichtigen Beitrag zur Ahndung schwerster Straftaten zu leisten, und ein Vorbild für strafrechtliche Reaktionen auch in anderen Konflikten sein könnte.

I. Die Cour Pénale Spéciale (Stefan Waespi)

1. Einleitung

Die Cour Pénale Spéciale (CPS), bei der wir beide als internationale Magistrate arbeiten, hat zur Aufgabe, die seit 2003 in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) begangenen internationalen Verbrechen wie Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder Völkermord zu untersuchen und in fairen Gerichtsverfahren zu beurteilen.

Dass die CPS, die 2015 innerhalb kürzester Zeit nach den gewaltsamen Wirren von 2013/2014 mit großzügiger Hilfe der internationalen Gemeinschaft von Parlament und Exekutive geschaffen wurde, überhaupt existiert, ist ein Wunder, und kein kleines. Die Voraussetzungen für eine Erfolgsgeschichte der CPS sind meines Erachtens ideal:

- Die rechtlichen Grundlagen (CPS-Gesetz,¹ Verfahrensordnung,² Internes Reglement³) sind für ein hybrides Tribunal „state of the art“ und erlauben pragmatische Lösungen.

* Die folgenden Äußerungen spiegeln die persönliche Meinung der beiden *Verfasser* wider. Der Beitrag ist die schriftliche Fassung der Vorträge, die die *Verfasser* in der Sitzung des Arbeitskreises Völkerstrafrecht vom 6. und 7. Mai 2022 in Berlin gehalten haben. Der Vortragsstil wurde beibehalten; hinzugefügt wurden Belege und aktualisierte Informationen.

** Prof. Dr. Volker Nerlich ist Honorarprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin und seit November 2021 Richter an der Rechtsmittelkammer der Cour Pénale Spéciale; zuvor war er am IStGH und an den ECCC tätig. Stefan Waespi war Senior Trial Attorney am Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien, ICTY (Den Haag), und Staatsanwalt des Bundes (Bern); seit Januar 2021 ist er Internationaler Untersuchungsrichter am CPS.

- Die institutionelle Aufstellung mit den Untersuchungs-, Beschwerde-, Straf- und Berufungskammern, der Sonderstaatsanwaltschaft und der Gerichtsadministration ist ebenso zweckmäßig wie die Gebäude und Büros.
- Die hybride Natur des CPS mit einer Mischung von internationalem und nationalem Personal ist nicht nur auf dem Papier ideal. Als kardinal hat sich zudem erwiesen, dass in allen Abteilungen eine Handvoll international rekrutierter, von UNDP bezahlter, exzellenter juristischer und polizeilicher Berater arbeiten, die bisher den Karren gezogen haben.
- Die CPS verfügt über eine eigene polizeiliche Ermittlungsabteilung, die auch unsere Haftbefehle vollzieht, wovon andere Kriegsverbrechertribunale nur träumen können (zu den Herausforderungen, die sich in dieser Hinsicht auch für die CPS stellen, siehe unten).
- Es gibt es ein großes Potential an Beweismitteln, oft exzellent aufbereitet durch UN und NGOs – eine ideale Ausgangslage für unsere Ermittlungen.⁴
- Der CPS wird eine großzügige Finanzierung und Unterstützung durch die nationale und internationale Gemeinschaft zuteil.
- Die CPS steht in Kontakt mit diversen nationalen Strafvollzugsbehörden und insbesondere dem IStGH; namentlich die Zusammenarbeit mit letzterem hat ein enormes Potential, das noch ausgeschöpft werden muss.
- Die CPS genießt eine breite Akzeptanz und den Goodwill der Bevölkerung – im Gegenzug stellt diese aber auch hohe Erwartungen an die CPS!

2. Grundlagen

Seit Jahren schlingert die ZAR durch Krisen, Aufstände und bewaffnete Konflikte, mit desaströsen Folgen für die Zivilbevölkerung.⁵ Als Hauptakteure und Täter gelten Angehörige

¹ Loi Organique N° 15-003 portant creation, organisation et fonctionnement de la Cour Pénale Spéciale en République Centrafricaine v. 3.6.2015, abrufbar unter <https://www.legal-tools.org/doc/fd284b/> (16.12.2022).

² Loi Organique N° 18-010 portant Règlement de Procédure et de Preuve devant la Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine v. 2.7.2018, abrufbar unter <https://www.legal-tools.org/doc/f2t8zd/> (16.12.2022).

³ Règlement intérieur v. 22.10.2018, das v.a. unsere interne Administration des Gerichts regelt.

⁴ Insbesondere der im Mai 2017 publizierte Report of the Mapping Project documenting serious violations of international human rights and international humanitarian law committed within the territory of the Central African Republic between January 2003 and December 2015 der Vereinten Nationen (UN Mapping Report, 2017) bietet eine umfassend dokumentierte Zusammenstellung und Analyse.

⁵ Vgl. beispielsweise den UN Mapping Report (Fn. 4) oder den kürzlich publizierten Bericht der Fédération Internatio-

der sog. Anti-Balaka- und Seleka-Milizen sowie der regulären Armee- und Polizeieinheiten der ZAR. Überdies sind bewaffnete Elemente insbesondere benachbarter Staaten aktiv, dazu solche russischer Herkunft. Hinzu kommen die diversen im Rahmen der MINUSCA eingesetzten UN-Blauhelmkontingente. All diese Akteure unterliegen grundsätzlich der Zuständigkeit der CPS.⁶

Gegründet wurde die CPS durch das bereits erwähnte CPS-Gesetz vom 3. Juni 2015, keinen Monat nachdem das „Bangui Forum zur nationalen Versöhnung“ die Kreation diverser Mechanismen von „transitional justice“ empfohlen hatte.⁷ Operativ ist das Gericht seit dem 18. Oktober 2018, an dem auch das fünfjährige Mandat begonnen hat, das „bei Bedarf“ verlängert werden kann.⁸ Die CPS ist ein nationales Gericht, das nationales Recht anwendet, d.h. konkret die ihr maßgeschneiderte Verfahrensordnung vom 2. Juli 2018⁹ sowie die materiellen Strafnormen des Strafgesetzbuches vom 6. Januar 2010.¹⁰ Darüber hinaus regelt das CPS-Gesetz in den Art. 54–58 explizit den Bereich „Täterschaft und Teilnahme“, namentlich auch mit der Einführung der Vorgesetztenverantwortung ins nationale Recht. Zudem „kann“ sich der CPS – allerdings eigentlich nur unter gewissen Voraussetzungen – auf das sich auf internationalem Niveau etablierte materielle und prozedurale Recht berufen.¹¹

Die hybride Natur der CPS äußert sich neben der zu großen Teilen internationalen Finanzierung und seiner für ein spezialisiertes Kriegsverbrechertribunal klassischen Struktur insbesondere in der sowohl nationalen als auch internationalen Herkunft des Personals, namentlich der Magistratinnen und Magistraten sowie den Beraterinnen und Beratern,¹² die in allen Bereichen des Gerichts „hybrid“ vertreten sind.

3. Aufbau

Die CPS basiert auf dem zentralafrikanischen und damit letztlich auf dem französischen prozeduralen Strafjustizsystem,

nale pour les Droits Humains (FIDH), *Quelle justice en République centrafricaine? Etat et enjeu de la complémentarité entre mécanismes nationaux et internationaux*, Oktober 2022, N° 799f, mit einem konzisen Überblick.

⁶ Art. 4 CPS-Gesetz.

⁷ Vgl. Bericht des VN-Generalsekretärs zur Situation in der Zentralafrikanischen Republik v. 29.7.2015, S/2015/576, Nr. 2 und 51.

⁸ Art. 70 CPS-Gesetz.

⁹ Grundlage auch der Verfahren vor dem CPS bleibt allerdings die normale Prozessordnung in Strafsachen (Code de procédure pénale centrafricaine v. 6.1.2010); vgl. Art. 5 CPS-Gesetz.

¹⁰ Vgl. insbesondere die Art. 152 (Völkermord), Art. 153 (Verbrechen gegen die Menschlichkeit) sowie Art. 154–156 (Kriegsverbrechen).

¹¹ Art. 3 Abs. 4 CPS-Gesetz.

¹² Es handelt sich meist um Rechtsberaterinnen und -berater (Art. 52 der Verfahrensordnung der CPS), die zurzeit aus Burkina Faso, mehrere aus der Demokratischen Republik Kongo und Frankreich sowie aus der Schweiz kommen und von UNDP rekrutiert und bezahlt werden.

auch die Gerichtssprache ist Französisch.¹³ Das Gericht besteht zunächst aus vier Kammern: Es sind dies 1. die Untersuchungskammer (Chambre d’instruction), in der auf drei „cabinets“ aufgeteilt insgesamt sechs Untersuchungsrichterrinnen und -richter arbeiten; 2. die Beschwerdekammer (Chambre d’accusation spéciale), welche die Verfügungen der Untersuchung-Cabinets überprüft; 3. die Strafkammer (Chambre d’assises); sowie 4. die Rechtsmittelkammer (Chambre d’appel). Dazu kommt die siebenköpfige Sonderstaatsanwaltschaft (Parquet Spécial), welche in einer Art Klammerfunktion im Rahmen von Vorermittlungen zunächst die Verfahren anstößt und dann – nach abgeschlossener Ermittlung und Zulassung einer Anklage durch ein Untersuchungs-Cabinet – auch wieder als klassische Anklagevertretung vor Gericht auftritt. Die Gerichtsadministration (Greffes) verfügt über die üblichen Dienste, darunter eine Zeugen- und Opferschutzabteilung und eine kleine Kommunikationseinheit.¹⁴ Dazu gesellt sich die polizeiliche Ermittlungsabteilung (Unité Spéciale de Police Judiciaire, USPJ), die zurzeit 18 Ermittlerinnen und Ermittler umfasst, darunter eine technisch-forensische Einheit. Die Verteidigung ist im „Corps spécial d’avocats“ organisiert.

Die in den vier Kammern, der Sonderstaatsanwaltschaft und der Gerichtskanzlei tätigen insgesamt elf internationalen Magistratinnen und Magistraten¹⁵ kommen zurzeit aus Ägypten, Belgien, Burkina Faso (zwei), der Demokratischen Republik Kongo, Deutschland (zwei), Frankreich, Madagaskar und der Schweiz (zwei) und werden von ihren Entsendeländern auch bezahlt.¹⁶ Das hat zusammen mit der sehr schlanken Struktur zur Folge, dass das Budget der CPS im Vergleich zu anderen hybriden Gerichten sehr klein ist.¹⁷

4. Ermittlungen

Wie erwähnt führt die Sonderstaatsanwaltschaft eine Vorermittlung durch, welche in der Regel nach ca. einem Jahr in eine Überweisungsverfügung (Réquisitoire introductif) mündet, die zusammen mit dem bereits umfangreichen Dossier, das u.a. die Protokolle in der Regel von der USPJ einvernommener Zeuginnen und Zeugen enthält, an die Untersu-

¹³ Sowohl der FIDH-Bericht (Fn. 5), S. 18, 20, als auch *Ainley/Kersten*, *Dakar Guidelines on the Establishment of Hybrid Courts*, 2019, S. 107, enthalten hilfreiche Organigramme.

¹⁴ Vgl. Organigramm der Gerichtsadministration auf S. 20 des FIDH-Berichtes (Fn. 5).

¹⁵ Die zweite internationale Stelle in der Chambre d’accusation spéciale und eine der Magistratspositionen bei der Sonderstaatsanwaltschaft sind derzeit vakant.

¹⁶ Die kompetitive Rekrutierung für diese Positionen wird gemeinsam von der MINUSCA und UNDP durchgeführt. Dieses Finanzierungsmodell hat allerdings zur Folge, dass das Rekrutierungspotential des CPS auf die wenigen Länder beschränkt bleibt, welche zu Sekundierungen von Magistratinnen und Magistraten bereit sind. Die Praxis zeigt, dass diesen Pool kompetenter Kandidatinnen und Kandidaten ganz erheblich einschränkt.

¹⁷ Die Gehälter der insgesamt elf nationalen Magistraten werden vom zentralafrikanischen Staat übernommen.

chungskammer geht.¹⁸ Das damit betraute Cabinet beginnt dann mit seiner Untersuchung, der „Instruktion“, und zwar „à charge et à décharge“. Die reichlich vorhandenen öffentlich zugänglichen Berichte insbesondere von diversen UN-Kommissionen¹⁹ und NGOs²⁰ bilden eine ideale Grundlage. In der Folge ist es allerdings weit schwieriger, die Zusammenarbeit der jeweiligen Institutionen zu gewinnen – aus durchaus nachvollziehbaren Gründen –, um etwa die Kontaktdaten von Zeuginnen und Zeugen zu erhalten. Dies geschieht in der Regel im Rahmen von Rechtshilfeersuchen, neben den Einvernahmen von Opfern und anderen Zeuginnen und Zeugen, unserem wichtigsten Ermittlungsinstrument. Neben internationalen Ersuchen – z.B. auch an einen europäischen Staat, der qua Weltrechtsprinzip ein in der Diaspora lebendes ehemaliges Mitglied der notorischen Präsidentsgarde verhaftet hat – sind die Ersuchen an unsere eigene nationale Ermittlungseinheit USPJ, die ich als sehr kompetent erachte, von großer Bedeutung. Die USPJ, angeleitet von zwei ausgezeichneten „conseillers d’enquête“ aus Burkina Faso und der Demokratischen Republik Kongo, nehmen u.a. forensische Abklärungen am Tatort vor, führen Einvernahmen gerade in Situationen durch, wo wir Magistraten uns aus diversen Gründen nur schwer bewegen können, und vollziehen insbesondere unsere Haftbefehle.

Die hybride Natur des CPS sieht vor, dass mein nationaler Kollege und ich „en collègue“ arbeiten, also jede Ermittlungshandlung gemeinsam durchführen. Ich finde dieses System sehr zweckmäßig, mein Kollege verfügt nicht nur sprachlich und kulturell über den Zugang zu den Opfern, sondern kennt als ehemaliger „Doyen des Magistrats“ in Bangui auch die Winkelzüge des meines Erachtens etwas formalistischen prozeduralen Systems. Ich bringe meine Expertise und Ideen bei den Ermittlungen solcher relativ komplexen Sachverhalte sowie die Kenntnis des materiellen Rechts ein, sodass wir uns ideal ergänzen.

Zurzeit²¹ werden in der Untersuchungskammer insgesamt 14 durch die Sonderstaatsanwaltschaft zugewiesene Ermittlungsdossiers bearbeitet. Dazu kommen allerdings noch knapp 40 direkte Klagen von einer potentiellen „partie civile“,²² davon eine – in meinem Cabinet anhängige – „Sammelklage“ mit allein 519 Opfern von Vergewaltigung, Tötung und Plünderung. Diese individuellen Klagen müssen von den Cabinets genauso behandelt werden, wie die von der Sonderstaatsanwaltschaft vorermittelten und überwiesenen Fälle. Die Untersuchung wird bei Vorliegen ausreichender Beweise mit einer

¹⁸ Bei der Sonderstaatsanwaltschaft gingen seit 2019 237 Klagen von Opfern ein, davon 77 im Jahre 2021 (Stand: Dezember 2021; Quelle: Bulletin d’information de la Cour Pénale Spéciale, Dezember 2021).

¹⁹ Der UN Mapping Report (Fn. 4) ist eine umfassende Sammlung und Analyse von Verletzungen insbesondere des humanitären Völkerrechts in den für den CPS relevanten Jahren 2003–2015.

²⁰ Zum Beispiel die diversen Berichte von Human Rights Watch.

²¹ Stand: 15.10.2022.

²² Art. 74 Verfahrensordnung – eine Art Nebenklage.

Überweisungsverfügung (Ordonnance de renvoi)²³ an die Strafkammer abgeschlossen.

Zurzeit²⁴ befinden sich insgesamt 15 Personen in Untersuchungshaft, die maximal drei Jahre dauern darf und jederzeit gerichtlich überprüft werden kann.²⁵

5. Fälle

Die laufenden Fälle sind dem Untersuchungsgeheimnis unterworfen. Die Verbrechen, die zurzeit in unserem ersten Prozess verhandelt werden, der gerade erst am 19. April 2022 begonnen hat,²⁶ sind allerdings sehr charakteristisch für unsere „crime base“. Im Verfahren gegen drei Angehörige der bewaffneten Miliz „3R“ geht es um ein Massaker an der Zivilbevölkerung in den beiden Dörfern Lemouna und Koundjili im Nordosten des Landes am 21. Mai 2019 mit Dutzenden von Opfern.²⁷ Anklagepunkte sind u.a. Mord, Folter und unmenschliche Behandlung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Dazu kommt die Vorgesetztenverantwortlichkeit des ranghöchsten der Angeklagten für die Vergewaltigung von sechs Frauen durch seine Untergebenen – eine Zurechnung, die für jede Anklage anspruchsvoll ist.²⁸ (In unserem Cabinet hat im Übrigen jedes einzelne unserer Dossiers sexuelle Gewalt als eines der zu untersuchenden Beweisthemen.)

Der erste Prozesstag im Fall Lemouna/Koundjili hat in diesem Zusammenhang ein (kaum bemerktes) Schlaglicht auf die extrem magere Präsenz von Frauen an unserem Gericht geworfen. Unter all den Anwesenden, den Richtern, Verteidigern, Staatsanwälten, Gerichtsschreibern gab es keine einzige Frau!²⁹ Bestimmt keine ideale Umgebung für ein Vergewaltigungsoffer bei ihrer Aussage.³⁰

6. Verteidigung

Dieser erste Prozesstag begann im Übrigen mit einem Paukenschlag, denn sowohl die Vertreter der drei Angeklagten als

²³ Vgl. Art. 104 der Verfahrensordnung der CPS.

²⁴ Stand: 3.11.2022.

²⁵ Art. 98 der Verfahrensordnung der CPS.

²⁶ Das Urteil ist für den 31.10.2022 angekündigt.

²⁷ Pressemitteilung CPS vom 28.2.2022.

²⁸ Mit Ur. v. 31.10.2022 hat die Strafkammer die drei Angeklagten wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verurteilt. Dazu kommt die Verurteilung des Vorgesetzten wegen Vergewaltigung. Vom Anklagepunkt der Folter wurden die drei freigesprochen (siehe Pressemitteilung der CPS v. 31.10.2022; je eine Zusammenfassung des Urteils auf Französisch und Englisch sowie das Urteil selbst sind auf der CPS-Website abrufbar). Die Verteidigung hat Berufung eingelegt.

²⁹ Unter den derzeit sieben internationalen Mitgliedern der vier Kammern sind immerhin drei Frauen. Auch die Stellen als juristische Berater der Kammern und der Sonderstaatsanwaltschaft sind mit einer Ausnahme alle von Frauen besetzt.

³⁰ Alle Vergewaltigungsoffer haben im Rahmen des am 19.4.2022 begonnenen Prozess unter Ausschluss der Öffentlichkeit („huit clos“) ausgesagt (vgl. Art. 154 der Verfahrensordnung der CPS).

auch die Opfervertreter boykottierten den Prozessauftakt, was von den Medien und der diplomatischen Gemeinschaft, mit hin ja die Repräsentanten der Geldgeber, mit Unverständnis aufgenommen wurde. Ich persönlich kann die Anliegen der Verteidiger (im Wesentlichen die Höhe des Honorars, des „barème“) nachvollziehen, fand allerdings den Zeitpunkt mehr als ungünstig. In der Folge konnte man sich auf eine verbesserte Bezahlung der Anwälte einigen. Grundsätzlich finde ich, dass die Anwälte ihre Sache unter schwierigen Umständen gut machen. Fast alle Verteidiger, mit denen ich bislang zu tun hatte – wie auch die Vertreter der Sonderstaatsanwaltschaft –, verfügen meines Erachtens über erstklassige „advocacy skills“, vertreten also im Gerichtssaal rhetorisch äußerst geschickt die Sache ihrer Mandanten – und das ist in der hiesigen Kultur und vor dem heimischen Publikum³¹ die halbe Miete. Meines Erachtens würden die Mitglieder des Verteidigungskorps des CPS allerdings sehr davon profitieren, wenn sie – wie die anderen Organe des CPS – von Rechtsberaterinnen oder -beratern namentlich auch administrativ und im Verfassen von Rechtschriften unterstützt würden. Die Hybridität (Waffengleichheit!) sollte auch für die Verteidigung gelten.

7. Verhältnis zum Internationalen Strafgerichtshof

Bevor Volker Nerlich detaillierter zum IStGH spricht, möchte ich aus der Sicht des Untersuchungsrichters ein paar Worte zum IStGH anfügen. Der IStGH ermittelt schon seit Jahren in der ZAR und wird mit Dutzenden, wenn nicht Hunderten von Zeuginnen und Zeugen gesprochen haben. Ausfluss dieser Aktivität sind neben dem bereits abgeschlossenen Bemba-Komplex die diversen laufenden Verfahren gegen die in Scheveningen einsitzenden Patrice-Edouard Ngaïssona und Alfred Yekatom, Mahamat Saïd Abdel Kani sowie Maxime Mekom. Dazu kommt der kürzlich veröffentlichte Haftbefehl gegen Mahamat Nouradine Adam. Bereits diese wenigen Verfahren, die sowohl Anti-Balaka- als auch Seleka-Exponenten betreffen, decken einen markanten Teil der Geschehnisse in der ZAR ab. All die in diesen Verfahren veröffentlichten Dokumente, namentlich die detaillierten Haftbefehle und Entscheide der Vorverfahrenskammer, sind von größtem Wert für unsere CPS-Ermittlungsverfahren und erlauben uns, gezielte Rechtshilfeersuchen an den IStGH zu stellen. Wir hoffen sehr, dass diese Kooperation nach etwas zähem Beginn Früchte trägt. Denn es hat sich gezeigt, dass der IStGH relevante Informationen für praktisch jeden der von der CPS untersuchten Fälle hat. Ja, teilweise ermitteln oder ermittelten der IStGH und die CPS die gleichen Taten, sprechen mit denselben Zeuginnen und Zeugen, haben sogar Haftbefehle gegen dieselben Personen ausgestellt! Selbstverständlich ist eine solche Konstellation nicht nur ineffizient, sie birgt auch die Gefahr, den Opfern und Zeuginnen und Zeugen zu schaden. Jedenfalls hat die Zusammenarbeit zwischen IStGH und CPS enormes Potential und kann die Arbeit der CPS entscheidend erleichtern. Ich bin mir sicher, dass auch die internationale Gemeinschaft, die ja beide Insti-

tutionen finanziell trägt, eine effiziente Kooperation sehr begrüßen würde.³²

8. Herausforderungen

Zu den bereits erwähnten Herausforderungen kommen weitere: Ein schwerer Schlag für die CPS war, dass einer der prominenten Verdächtigen, ein amtierender Minister und Rebellenführer, am 26. November 2021, eine Woche nach seiner Verhaftung und am Tage der Verhandlung über die Verlängerung seiner Untersuchungshaft, unbehelligt das Gefängnis verlassen konnte. Unter einem Vorwand wurde an diesem Tag Mitarbeitern der CPS und den routinemäßig anwesenden Beobachtern von MINUSCA der Zugang zum Gefängnis verwehrt. Der Minister geht trotz erneuertem Haftbefehl nach wie vor seiner amtlichen Tätigkeit nach und wurde nach dem Vorfall sogar vom – der CPS gegenüber eigentlich positiv eingestellten – Staatspräsidenten mit einem Orden bedacht ...³³

Die Koordination zwischen UNDP, MINUSCA und dem CPS ist stark verbesserungsfähig, namentlich in den Bereichen Rekrutierung und Finanzierung. Zur Illustration nur zwei markante Beispiele: Nach wie vor ist die Stelle des „conseiller juridique“ bzw. der „conseillère juridique“ der Strafkammer, welche gerade in diesen Tagen bei der Redaktion des ersten Urteils natürlich eine Schlüsselrolle spielen müsste,³⁴ sehr bedauerlicherweise nicht besetzt.³⁵ Zweitens wurde von einem Tag auf den anderen der Vertrag des Pressesprechers nicht verlängert, offenbar wegen mangelnder Finanzierung. Wir erwarten, dass der international rekrutierte Stellvertretende Gerichtskanzler, der im September seine Funktion aufgenommen hat,³⁶ die einzelnen Akteure und deren Mittel und Aktivitäten besser koordiniert und die vorhandenen Ressourcen besser einsetzt.

Weiter ist unabdingbar, dass die CPS transparenter werden muss. Mittlerweile sind wir in vollem Schwung und gerade in den einzelnen Kammern ergeht eine Reihe von Verfügungen und anderen Entscheidungen. Wir rechnen damit, dass diese und andere relevante Informationen demnächst auf unserer verbesserten Website zugänglich gemacht werden können. In diesem Zusammenhang ist schließlich zu erwähnen, dass selbst für uns operative Magistraten die internen Entscheidungsmechanismen nicht immer ganz transparent sind. Wir versuchen aber vermehrt, uns über die uns zur Verfügung stehenden Wege bemerkbar zu machen und Einfluss zu

³² Siehe zur Rolle des IStGH, gerade auch im Verhältnis zur CPS, den FIDH-Bericht (Fn. 5).

³³ Die Tatsache, dass in der Folge mit Unterstützung der Behörden weitere Verhaftungen vollzogen werden konnten, bestärkt uns in der Einschätzung, dass dieser sehr bedauerliche Fall die Ausnahme von der Regel ist.

³⁴ Keiner der drei Richter der Strafkammer hat beispielsweise Erfahrung im Humanitären Völkerrecht.

³⁵ Nach wie vor ist auch die dritte Position in der Beschwerdekammer vakant. Das Kollegium wird jeweils durch ein ad hoc-Mitglied komplettiert (vgl. Art. 23 (C) der Verfahrensordnung der CSP).

³⁶ Auch diese Schlüsselposition blieb vier Jahre unbesetzt.

³¹ Die Prozesse der CPS werden live im Radio übertragen.

nehmen, etwa in dem alle drei Monate stattfindenden „conseil des juges“ oder der alljährlichen Plenarversammlung aller Magistraten.

9. Ausblick

Die CPS ist gut aufgestellt und hat grundsätzlich alles, was sie zum Erfolg braucht. Der Beginn des ersten Prozesses war für alle Beteiligten, insbesondere die Opfer, Öffentlichkeit und auch die Geldgeber sehr wichtig. Weitere Verfahren werden folgen. Die kürzliche Rekrutierung des Stellvertretenden Gerichtskanzlers wird unsere Administration auf ein neues Niveau heben und namentlich die für unseren Alltag entscheidende Kooperation zwischen der CPS, UNDP und MINUSCA weiter voranbringen, gerade im Bereich der Rekrutierungen. Dann dürfte auch der Verlängerung unseres Mandats im Oktober 2023 nichts im Wege stehen.

II. Verhältnis der CPS zur ZAR-Wahrheitskommission, zu anderen innerstaatlichen Gerichten und zum IStGH (Volker Nerlich)

Stefan Waespi hat über die Arbeit der CPS berichtet. Ich möchte mich für den zweiten Teil unseres Beitrags auf das Zusammenspiel der CPS mit anderen transitional-justice-Institutionen in der ZAR konzentrieren, namentlich mit der zentralafrikanische Wahrheitskommission, mit anderen zentralafrikanischen Strafgerichten sowie mit dem IStGH. Am Schluss möchte ich dann kurz auf die Frage eingehen, ob die CPS ein Modell für andere Konfliktländer sein könnte.

1. Wahrheitskommission

Die CPS ist nicht die einzige nationale Institution in der ZAR, die mit der Aufarbeitung der Gewalt der vergangenen Jahre und Jahrzehnte beschäftigt ist. Auf dem bereits erwähnten Bangui-Forum von 2015 wurde nämlich beschlossen, neben der CPS auch eine Wahrheitskommission zu gründen. Bis zum Erlass des entsprechenden Gesetzes dauerte es allerdings bis 2020.³⁷ Inzwischen sind die elf Mitglieder der Wahrheitskommission ernannt – alle zentralafrikanischer Nationalität. Es handelt sich also um eine rein nationale und nicht um eine internationalisierte Kommission, wie es beispielsweise die Wahrheitskommission für Sierra Leone war.³⁸ Allerdings erhält auch die zentralafrikanische Wahrheitskommission materielle Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft.

Das Mandat der Wahrheitskommission ist denkbar breit: Sie soll die die ZAR betreffenden „schwerwiegenden nationalen Ereignisse“ („graves événements nationaux“) seit dem 29. März 1959 bis zum 31. Dezember 2019 untersuchen, dabei die Wahrheit feststellen und die Verantwortlichen benennen.³⁹

³⁷ Loi Organique N° 18-009 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité, Justice, Réparation et Réconciliation v. 7.4.2020 (CVJRR-Gesetz), abrufbar unter

<https://www.legal-tools.org/doc/0hpb8k/> (16.12.2022).

³⁸ Vgl. Art. 3 Abs. 1 The Truth and Reconciliation Commission Act, 2000 (Sierra Leone).

³⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 1 CVJRR-Gesetz (Fn. 37).

Für diese Aufgabe hat die Kommission nur vier Jahre Zeit; das Mandat kann nur einmal um zwei Jahre verlängert werden.⁴⁰

Anders als beispielsweise die südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungskommission⁴¹ ist die zentralafrikanische Wahrheitskommission nicht befugt, Straftaten zu amnestieren. Dennoch ist es denkbar, dass es zu Überschneidungen mit der Arbeit der CPS kommen wird. Die zeitliche Zuständigkeit der beiden Institutionen überschneidet sich für den Zeitraum vom 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2019.

Diese parallele Zuständigkeit wirft eine Reihe von Fragen auf. So ist zum Beispiel ungeklärt, ob die CPS Unterlagen von der Wahrheitskommission anfordern kann, die diese im Rahmen ihrer Untersuchungen erlangt hat, oder ob umgekehrt die Wahrheitskommission Unterlagen von der CPS anfordern kann. Ebenfalls ist nicht geregelt, ob – insbesondere selbstbelastende – Aussagen vor der Wahrheitskommission von der CPS gerichtlich verwendet werden dürfen.⁴² Zu klären ist weiterhin, ob die Wahrheitskommission befugt wäre, Fälle, die bereits den Gegenstand von CPS-Verfahren gebildet haben, erneut zu untersuchen – und möglicherweise zu einem anderen Ergebnis zu kommen als die CPS. Weder das CPS-Gesetz noch das CVJRR-Gesetz regeln diese Fragen. Allerdings sieht die Verfahrensordnung der CPS vor, dass der Gerichtshof mit anderen transitional-justice-Mechanismen Protokolle aushandeln kann, welche die Zusammenarbeit regeln.⁴³ Dies ist noch nicht erfolgt, wie überhaupt die Arbeit der Wahrheitskommission noch nicht weit gediehen ist.

2. Verhältnis zu anderen zentralafrikanischen Gerichten

Während das Verhältnis der CPS zur Wahrheitskommission somit noch geregelt werden muss, ist das Verhältnis zu anderen zentralafrikanischen Gerichten klar. Laut CPS-Gesetz hat die CPS Vorrang gegenüber anderen nationalen Gerichten.⁴⁴ Der Sonderankläger kann Fälle, die vor anderen Gerichten anhängig sind, an sich ziehen.⁴⁵ Dabei ist allerdings zu unterstreichen, dass der Sonderankläger dahingehend Ermessen hat. Mit anderen Worten: Nicht alle Völkerrechtsstraftaten werden notwendigerweise vor der CPS verhandelt. Andere Gerichte bleiben zuständig. Bis jetzt kam es zu einigen wenigen Verfahren vor „normalen“ zentralafrikanischen Gerichten wegen solcher Verbrechen.⁴⁶

3. Verhältnis zum IStGH

Schließlich gilt es, das Verhältnis der CPS zum IStGH zu beleuchten. Die ZAR gehörte zu den ersten Ländern, die das Rom-Statut ratifiziert haben. Die Anklagebehörde des IStGH hat – jeweils auf Ersuchen der ZAR – zwei Situationen mit

⁴⁰ Vgl. Art. 4 CVJRR-Gesetz (Fn. 37).

⁴¹ Vgl. Art. 16–22 Promotion of National Unity and Reconciliation Act 34 of 1995 (Südafrika – Südafr.-TRC-Gesetz).

⁴² Für die südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungskommission gab es zu dieser Frage eine ausdrückliche gesetzliche Regelung; vgl. Art. 31 (3) Südafr.-TRC-Gesetz (Fn. 41).

⁴³ Vgl. Art. 15 der Verfahrensordnung der CPS.

⁴⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 3 CPS-Gesetz.

⁴⁵ Vgl. Art. 12 und 13 der Verfahrensordnung der CPS.

⁴⁶ Vgl. S. 12–16 FIDH-Bericht (Fn. 5).

Blick auf die ZAR eröffnet.⁴⁷ Sie betreffen mutmaßliche Völkerrechtsverbrechen in den Jahren 2002/2003 (hierzu hat vor dem IStGH das – letztinstanzlich mit einem Freispruch endende – Verfahren gegen Jean-Pierre Bemba stattgefunden) und Straftaten in den Jahren 2012/2013 und später (Stichwort: Konflikt zwischen Seleka und Anti-Balaka; diesbezüglich gibt es gegenwärtig drei Verfahren vor dem IStGH: gegen Yekatom und Ngaïssona, gegen Saïd und gegen Mokom). Die ZAR ist damit das Land, das bis jetzt die meisten Verfahren vor dem IStGH „produziert“ hat.

Die Zuständigkeit der CPS und die zwei IStGH-Situationen überschneiden sich materiell und temporär fast vollständig.⁴⁸ Es ist das erste Mal, dass es zu einer solchen Überschneidung von Zuständigkeiten zwischen dem IStGH und einem hybriden Gericht kommt. Dies wirft die Frage auf, in welchem Verhältnis die zwei Gerichte stehen.

Das IStGH-Statut stellt den Grundsatz auf, dass nationale Ermittlungen und Verfahren Vorrang vor solchen des IStGH haben, wenn nationale Institutionen und der IStGH denselben Fall untersuchen; nur wenn die nationalen Verfahren nicht genuin sind oder waren, kann der IStGH zugreifen.⁴⁹ Das ist das sog. Komplementaritätsprinzip. Das CPS-Gesetz dreht diese Beziehung zwischen internationaler und innerstaatlicher Gerichtsbarkeit um: Sollte die CPS feststellen, dass ein von ihr behandelter Fall auch vom IStGH untersucht wird, so hat die CPS das Verfahren zugunsten des IStGH einzustellen.⁵⁰ Ermessen besteht in dieser Hinsicht nicht. Um solche Szenarien zu verhindern, fordert die Verfahrensordnung, dass der Sonderankläger der CPS eng mit dem IStGH-Ankläger mit Blick auf die Verfolgungsstrategie kooperiert.⁵¹

Die Rechtsprechung des IStGH erlaubt es Staaten, auf die Ausübung ihrer Zuständigkeit zugunsten des IStGH zu verzichten. In solchen Fällen bleiben die Verfahren zulässig vor dem IStGH. Ein Beispiel dafür ist der Katanga-Fall, der zunächst von kongolesischen Justizbehörden untersucht wurde.⁵² Dennoch ist die ZAR meines Wissens der einzige Staat, der eindeutig und ohne Vorbehalt seine Zuständigkeit für auf seinem Territorium begangene Straftaten aufgegeben hat, wenn der IStGH interveniert.⁵³ Bemerkenswert ist, dass dieser

Verzicht unabhängig von der Frage erfolgt, ob die ZAR zur Durchführung von Verfahren willens und in der Lage wäre – und dies, obwohl es ja gerade ein Ziel der Gründung der CPS war, die Kapazitäten der ZAR bei der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen zu stärken. Diese Regelung des Verhältnisses zwischen CPS und IStGH dürfte mit dem Wortlaut des IStGH-Statuts vereinbar sein. Ob sie allerdings auch dem Geist des Komplementaritätsprinzips entspricht, ist eine andere Frage. Interessant ist insoweit, dass die Anklagebehörde des IStGH am 16. Dezember 2022 mitgeteilt hat, dass sie keine weiteren Ermittlungen bezüglich der ZAR mehr durchführen werde.⁵⁴ Dabei wies sie auch auf die Arbeit und Rolle der CPS in der Bekämpfung der Straflosigkeit hin.⁵⁵ Denn auch wenn sich der IStGH aus der ZAR zurückzieht, bleibt es bei der Zuständigkeit der CPS.

Das CPS-Gesetz enthält auch Vorschriften zur Zusammenarbeit mit dem IStGH. Insbesondere dürfen Informationen mit dem IStGH ausgetauscht werden.⁵⁶ Das IStGH-Statut wiederum sieht im Rahmen der sog. reverse cooperation⁵⁷ Informationsaustausch mit innerstaatlichen Gerichten zum Zwecke der dortigen Strafverfolgung vor. *Stefan Waespi* hat bereits von den diesbezüglichen Möglichkeiten, aber auch Herausforderungen berichtet.

Insgesamt gibt es damit einen robusten rechtlichen Rahmen, der das Verhältnis zwischen CPS und IStGH regelt. Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen internationaler und innerstaatlicher Gerichtsbarkeit ist dabei innovativ, auch wenn sie in einer gewissen Spannung zum Komplementaritätsprinzip steht.

4. Die CPS, ein Modell für hybride Gerichte?

Ist die CPS ein Modell für hybride Gerichte in anderen IStGH-Situationen? Wie von *Stefan Waespi* plastisch geschildert, steht die CPS vor großen Herausforderungen. Es ist nicht ganz ausgemacht, dass es der CPS gelingen wird, alle zu überwinden und tatsächlich effektiv und effizient einen Beitrag zur Bekämpfung der Straflosigkeit in der ZAR zu leisten. Allerdings ist sie damit im Bereich der internationalen und internationalisierten Strafjustiz sicher nicht allein. Letztlich stehen alle internationalen und internationalisierten Strafgerichte immer wieder vor enormen Herausforderungen, die die Erreichung ihrer Ziele gefährden. Unabhängig davon ist das CPS-Modell aber sicherlich wegweisend für das Zusammenspiel von IStGH und innerstaatlichen Gerichten. Denn

den aufgrund anderweitiger Strafverfolgung durch ein internationales Strafgericht nur bei Auslandsstraftaten in Frage kommt; vgl. §§ 153f und 153c StPO.

⁴⁷ Vgl. IStGH, Pressemitteilung v. 22.5.2007, abrufbar unter <https://www.icc-cpi.int/news/prosecutor-opens-investigation-central-african-republic> (16.12.2022); IStGH, Pressemitteilung v. 24.9.2014, abrufbar unter <https://www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-international-criminal-court-fatou-bensouda-opening-second-investigation> (16.12.2022).

⁴⁸ Eine Ausnahme bilden Straftaten, die zwischen dem 1.7.2002 und dem 31.12.2002 begangen wurden. Diese fallen unter die Zuständigkeit des IStGH, aber nicht der CPS.

⁴⁹ Vgl. Art. 17 Abs. 1 IStGH-Statut.

⁵⁰ Vgl. Art. 37 Abs. 1 CPS-Gesetz.

⁵¹ Vgl. Art. 41 der Verfahrensordnung der CPS.

⁵² Vgl. IStGH, Urt. v. 25.9.2009 – ICC-01/04-01/07-1497 (P. v. Germain Katanga), abrufbar unter <https://www.legal-tools.org/doc/ba82b5/> (16.12.2022).

⁵³ Anders ist die Rechtslage z.B. in Deutschland, wo Absehen von Strafverfolgung durch deutsche Strafverfolgungsbehörden

⁵⁴ Vgl. IStGH, Pressemitteilung v. 16.12.2022, abrufbar unter <https://www.icc-cpi.int/news/prosecutor-international-criminal-court-karim-aa-khan-kc-announces-conclusion-investigation-0> (16.12.2022).

⁵⁵ A.a.O. Vgl. auch IStGH, Policy on Situation Completion v. 15.6.2021, Rn. 46: „Other factors may also be relevant, such as: the potential for accountability for the case(s) to be pursued in other jurisdictions or by other mechanisms“.

⁵⁶ Vgl. Art. 37 Abs. 2 CPS-Gesetz.

⁵⁷ Vgl. Art. 93 Abs. 10 IStGH-Statut.

eine Herausforderung, vor der der IStGH mit Blick auf jede von ihm untersuchte Situation steht, ist die sog. impunity gap – die Tatsache, dass vor dem IStGH in der Regel pro Situation nur eine recht geringe Anzahl von Fällen verfolgt wird. Damit bleibt die Masse der Völkerstraftäter regelmäßig von der Strafverfolgung durch den IStGH verschont. Um das Problem zu illustrieren: Die Situation ZAR II – also die Verfahren, die den Konflikt in der ZAR 2012/2013 betreffen – ist gegenwärtig die Situation mit den meisten Gerichtsverfahren vor dem IStGH. Dennoch handelt es sich um weniger als eine Handvoll Fälle. Zum Vergleich: Vor dem Jugoslawien-Strafgerichtshof der Vereinten Nationen wurden 161 Personen angeklagt und vor dem Ruanda-Strafgerichtshof 93.⁵⁸ Es ist unwahrscheinlich, dass der IStGH jemals in der Lage sein wird, eine solch große Anzahl von Fällen pro Situation zu bearbeiten. Das bedeutet im Ergebnis, dass die meisten Fälle insgesamt ungeahndet bleiben, da die normale staatliche Justiz regelmäßig nicht willens oder in der Lage sein wird, diese Taten zu verfolgen – sonst würde der IStGH ja nicht intervenieren.

Hier können hybride, internationalisierte Gerichte wie die CPS eine wichtige ergänzende Rolle spielen. Das IStGH-Statut ist gerade nicht darauf angelegt, dass nur der IStGH Völkerrechtsverbrechen verfolgen soll. Vielmehr soll der Kampf gegen die Straflosigkeit auf möglichst breite Schultern gestellt werden. Ein Gericht wie die CPS kann hier ein wichtiges Element sein – nicht zuletzt auch deshalb, weil es vor Ort tätig und damit näher an der betroffenen Bevölkerung ist, und bestenfalls auch noch einen Beitrag zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit leisten kann. Ich wäre daher nicht überrascht, wenn wir in Zukunft die Entstehung weiterer hybrider Gerichte wie die CPS beobachten würden. Begrüßenswert wäre dies allemal.

⁵⁸ Vgl. <https://www.icty.org/en/cases/key-figures-cases> und <https://unictr.irmct.org/en/tribunal> (16.12.2022).