

In vollem Schwung – Die Cour Pénale Spéciale in der Zentralafrikanischen Republik in ihrem zweiten fünfjährigen Mandat*

Von Lic. iur. HSG **Stefan Waespi**, LL.M. (Chicago), 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 Zentralafrikaner und international rekrutierte Richterinnen und Richter und anderes Personal zusammenarbeiten.

Aufbauend auf der ersten Berichterstattung auf der Berliner Tagung des Arbeitskreises Völkerstrafrecht vom Mai 2022 beschreibt der vorliegende Beitrag, wie die hybride Natur des Gerichtes zum Tragen kommt, insbesondere was die Balance zwischen den nationalen und den internationalen Richterinnen und Richtern betrifft. Die bemerkenswerten Fortschritte, welche namentlich die Straf-, Berufungs- und Ermittlungskammern seit der letzten Berichterstattung erreicht haben, werden dargestellt sowie das mittlerweile ausgezeichnete Verhältnis zum Internationalen Strafgerichtshof beleuchtet, das allerdings mit der kürzlichen Verhaftung eines von beiden Gerichten gesuchten Verdächtigen einen interessanten Konfliktpunkt kennt.

I. Einleitung

Der Beitrag knüpft an einen vom *Verf.* gemeinsam mit *Volker Nerlich*, bis Ende Oktober 2023 Berufungsrichter an der CPS, publizierten Text¹ über Aufbau, Arbeit und Funktionsweise dieses einzigartigen Gerichts. Vielleicht zur Erinnerung nochmals die Grundlagen. Die CPS 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. Die CPS ist ein hybrides, aber letztlich nationales Gericht, das nationales Recht anwendet, d.h. konkret die ihm maßgeschneiderte Verfahrensordnung vom 2. Juli 2018² sowie die materiellen Strafnormen des Strafgesetzbuches vom 6. Januar 2010.³

* Die folgenden Äußerungen spiegeln die persönliche Meinung des *Verf.* wider.

** Der *Verf.* ist Rechtsanwalt (Zürich/New York) sowie ehemaliger Senior Trial Attorney am Kriegsverbrechenstribunal für das ehemalige Jugoslawien, ICTY (Den Haag), und Staatsanwalt des Bundes (Bern). Seit Januar 2021 ist er Internationaler Untersuchungsrichter an der CPS.

¹ *Nerlich/Waespi*, ZfIStw 12/2022, 673.

² Grundlage auch der Verfahren vor dem CPS bleibt allerdings die normale Prozessordnung in Strafsachen („Code de procédure pénale centrafricaine“) vom 6. Januar 2010; vgl. Art. 5 CPS-Gesetz vom 3.6.2015.

³ Vgl. insbesondere die Art. 152 (Völkermord), Art. 153 (Verbrechen gegen die Menschlichkeit) sowie Art. 154–156 (Kriegsverbrechen).

II. Hybride Natur

Die hybride Natur der CPS, die wie erwähnt rein formell ein nationales Gericht bleibt, basiert unter anderem auf der Art und Weise der Finanzierung sowie der Präsenz sowohl nationaler als auch internationaler Funktionsträger, namentlich der Richterinnen und Richter, der Staatsanwälte⁴, sowie der im Kontext der CPS sehr wichtigen Rechtsberaterinnen und Rechtsberater. Die konkrete Ausgestaltung der Hybridität ist für den Erfolg eines hybriden Tribunals entscheidend, aber natürlich sehr vom konkreten Kontext abhängig.⁵ Was den personellen Aspekt der Hybridität betrifft, ist die für die CPS gewählte Konfiguration beispielhaft. Dem zentralafrikanischen Gesetzgeber ist es gelungen, eine austarierte Balance unter diesen Magistratinnen und Magistraten zu finden, welche nicht eindimensional zu Gunsten der nationalen oder internationalen Seite ausfällt. So besteht das Führungsduo aus dem nationalen Präsidenten des Gesamtgerichts, der die CPS in aller Regel gegenüber außen vertritt, und dem international rekrutierten Chef der Sponderstaatsanwaltschaft. Mit letzterem⁶ ist namentlich die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft gewährleistet, für den Erfolg eines Kriegsverbrechertribunals eine unabdingbare Grundvoraussetzung. Sodann werden alle vier – je dreiköpfigen – Kammern⁷ von je einem nationalen Vorsitzenden angeführt. Die Strafkammer mit zwei nationalen Richtern und einem internationalen hat als einzige eine nationale Mehrheit. Da diese Kammer naturgemäß weitaus am meisten in der Öffentlichkeit sichtbar und (bei der Liveübertragung im Radio) hörbar ist, macht die überwiegende nationale Präsenz absolut Sinn. Das gilt natürlich auch in Anbetracht der Tatsache, dass während des Prozesses die meisten Zeugen in der Landessprache Sango sprechen, deren die internationalen Richter nicht mächtig sind. Sowohl die Beschwerde- als auch die Berufungskammer verfügen demgegenüber in ihrer Dreierbesetzung über je zwei internationale Richterinnen bzw. Richter. Diese Konstellation ist entscheidend für die Gewährleistung einer Rechtsprechung, die internationalen Maßstäben gerecht und damit innerhalb ZAR und hoffentlich darüber hinaus zum Vorbild wird. In der Tat hat die erste Sachentscheidung der Berufungskammer im PAOUA-Verfahren international ein gutes Echo erhalten, keine Überraschung bei der ausgewiesenen Qualität dieses Kollegiums.

⁴ Zurzeit nur männliche, und zwar je ein Vertreter aus Ägypten, Burkina Faso und der Demokratischen Republik Kongo und sowie drei aus der Zentralafrikanischen Republik.

⁵ Vgl. etwa den Vortrag von Philipp Ambach auf der Tagung des Arbeitskreises 2024.

⁶ Seit Gründung der CPS ist der kongolesische Magistrat Toussaint Muntazini Chef der Sonderstaatsanwaltschaft.

⁷ Ermittlungskammer, Strafkammer, Beschwerdekammer und Berufungskammer.

III. In vollem Schwung, erste vorzeigbare Erfolge

Die CPS, deren Mandat für weitere fünf Jahre bis 2028 verlängert wurde, ist in vollem Schwung.

Der erste Prozess gegen Issa Salih u.a. (Dossier PAOUA) wurde in der Sache und was die Reparationsansprüche der Opfer betrifft rechtskräftig abgeschlossen. Gerade der Entscheid der Berufungskammer vom 20. Juli 2023 hat die CPS extrem beflügelt. Die Führung von öffentlichen Prozessen ist in der Außenwahrnehmung und nicht zuletzt der internationalen Gemeinschaft gegenüber, die die CPS finanziert, die einzige Währung, die zählt. Der PAOUA-Entscheid hat die CPS aber auch intern weitergebracht, indem er den einzelnen Kammern in wichtigen Bereichen verbindliche Vorgaben macht, sowohl in materiell-rechtlicher Hinsicht aber auch prozedural – wie etwa zur Frage, wie ein Ermittlungsdossier formell aufgebaut sein muss. Der Entscheid ist sehr gut lesbar, klar aufgebaut, fast eine Lektion im angewandten Völkerstrafrecht. Die Hoffnung ist, dass er gerade auch unter den nationalen Kolleginnen und Kollegen, sowohl in der CPS aber auch der gewöhnlichen Justiz, guten Anklang findet. Auch der ebenso wichtige Berufsentscheid vom 23. Oktober 2023 in der Frage der Zivilansprüche hat große Signalwirkung, und wurde bereits auch im Reparationsentscheid vom 28. Februar 2024 des Internationalen Strafgerichtshofes in der Sache Dominic Ongwen zustimmend zitiert (Paragraph 579):

„This is consistent with the approach of the Appeals Chamber of the Special Criminal Court of the Central African Republic, which found that a trial chamber cannot order reparations measures whose implementation are not guaranteed.”

In der Tat ist die Finanzierung der Zivilansprüche bzw. die konkrete Umsetzung der allenfalls angeordneten Maßnahmen auch für die CPS eine große Herausforderung. Und im Einklang mit der Rechtsprechung der CPS sind die Reparationen im Verfahren PAOUA voll finanziert und wurden auch bereits ausbezahlt.

In diesem Zusammenhang soll auch erwähnt werden, dass gerade die Berufungskammer einen wirklich bemerkenswerten Aufwand betreibt, um ihre Entscheide der breiteren Öffentlichkeit und auch international bekannt zu machen. So wurden im PAOUA-Verfahren neben den Medienmitteilungen jeweils eine Zusammenfassung der Entscheide sowohl in der Gerichtssprache Französisch als auch auf Sango sowie Englisch veröffentlicht.⁸

Der zweite Prozess gegen Azor Kalite u.a. (Dossier NDELE I) hat im Dezember 2023 begonnen und ist gut unterwegs.⁹ Der Gerichtssaal ist voll und der Prozess wird live im Radio übertragen. Auch ein nächstes Dossier (Dossier NDELE II) ist bereits der Strafkammer übergeben worden. Sodann wurde Beginn September bekannt, dass auch die umfangreichen Ermittlungen im Verfahren gegen Eugène

Ngaikosset u.a. (Dossier BOSSEMBELE) von den Untersuchungsrichtern abgeschlossen und mit der Überweisungsverfügung an die Strafkammer abgetreten worden sind. Neben den drei in Untersuchungshaft befindlichen Angeklagten betrifft das Dossier BOSSEMBELE namentlich auch den (noch flüchtigen) ehemaligen Staatspräsidenten François Bozize, gegen den ein internationaler Haftbefehl besteht. Da darüber hinaus – gerade auch wieder in den vergangenen Tagen¹⁰ – bis zu diesem Zeitpunkt insgesamt 41 Verdächtige¹¹ verhaftet werden konnten und die Ermittlungen auch in diesen Dossiers gut vorangeschritten sind, werden weitere Prozesse folgen.

Sehr wichtig ist, dass in den vergangenen Monaten mit den Rechtsberaterinnen des Corps der Verteidiger, der Strafkammer und der Staatsanwaltschaft drei wichtige offene Positionen besetzt werden konnten, die lange vakant waren. Zu Beginn Oktober rechnet die CPS zudem mit dem Eintreffen des zweiten internationalen Richters der Beschwerdekammer (Chambre d'accusation spéciale), übrigens eines erfahrenen Staatsanwaltes aus Deutschland, welche damit erstmals komplett ist.¹² Ebenso sind seit neuestem auch internationale Verteidiger in den Dossiers aktiv, womit auch in diesem Schlüsselbereich die die CPS definierende Hybridität hergestellt ist. Schließlich hat sich auch die Zusammenarbeit mit dem IStGH in eine vertrauensvolle und fruchtbare Partnerschaft entwickelt, über die im Folgenden ausführlich berichtet wird.

IV. Verhältnis zum Internationalen Strafgerichtshof

Bereits vor zwei Jahren haben der *Verf.* und Volker Nerlich über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) gesprochen. Diese hat sich nach etwas zähem Beginn in sehr erfreulicher Weise entwickelt. Dazu trägt auch eine im November 2023 abgeschlossene Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen den Institutionen bei. Die (notabene gegenseitigen) Rechtshilfeersuchen zwischen dem Office of the Prosecutor (OTP) des IStGH und namentlich den drei Ermittlungskabinetten der CPS werden nun in aller Regel von der jeweiligen Seite zügig beantwortet. Einzelne Aspekte der umfangreichen Kooperation sind im Jahresbericht 2023 des OTP im Detail aufgelistet und umfassen insbesondere auch die Weitergabe von vertraulichen Zeugenprotokollen.¹³ In diesem Zusammenhang schätzt die CPS es sehr, dass OTP trotz der laufenden Gerichtsverfahren gleichwohl investigative Kapazitäten abstellt, um die Zeugen zum Zwecke der Zustimmung zu kontaktieren. Weiter ist der IStGH im Besitz vieler offizieller Dokumente (zum Beispiel Gesetzessammlungen inklusive Verordnungen und Erlasse des

¹⁰ „Key arrests in Central African Republic“, HRW. 11. September 2024.

¹¹ Stand vom 27. September 2024. Vgl. das ausführliche CPS-Bulletin trimestriel d'information #4 vom 27. September 2024.

¹² Diese Vakanz musste in dieser Kammer über Jahre mit ad hoc-Besetzungen überbrückt werden, was die Verfahrensordnung ausdrücklich vorsieht.

¹³ OTP, Annual Report 2023, S. 76–79.

⁸ Sogar ein Q&A wurde zur Verfügung gestellt.

⁹ Die Presseabteilung publiziert in der Regel eine Tageszusammenfassung.

Verteidigungsministern), welche über die Jahre gesammelt und nach Den Haag gebracht wurden. Dank der Unterstützung des IStGH und maßgeblich von der Europäischen Union finanziert konnte die CPS auch Exhumierungen durchführen. Schließlich stellt der IStGH der CPS auch seine technischen Kapazitäten zur Verfügung, etwa um elektronische Daten in Mobiltelefonen, aber auch Videos zu analysieren. In diesem Zusammenhang organisiert der IStGH im Oktober in Bangui im Bereich Analyse und Aufbereitung von elektronischen Daten, Zeugenschutz und Rechtshilfe ein Training für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der CPS.

Die Zusammenarbeit zwischen IStGH und CPS funktioniert jedenfalls bestens und zum Profit beider Institutionen, der Opfer, und nicht zuletzt auch der internationalen Gemeinschaft, die beide maßgebend finanziert. Diese täglich gelebte Zusammenarbeit bietet ein Beispiel, das auch auf andere IStGH-Situationen außerhalb der Zentralafrikanischen Republik angewendet werden kann, obwohl jede Konstellation natürlich verschieden ist und ihre eigenen Herausforderungen kennt. In einem gewissen Sinne übernimmt die CPS in der Zentralafrikanischen Republik nun die Rolle des IStGH, dies namentlich nach dem am 16. Dezember 2022 vom Prosecutor angekündigten Rückzug des IStGH (bzw. genauer des OTP) aus der ZAR.

In diesem Zusammenhang ist abschließend eine bereits in dem CPS-Bericht vor zwei Jahren angedeutete faszinierende Konstellation zu erwähnen, in welcher derselbe Verdächtige X sowohl von einem Haftbefehl des IStGH als auch der CPS betroffen ist, notabene für dieselbe *crime base*. Auf Betreiben des IStGH-OTP kamen OTP und die zuständigen CPS-Untersuchungsrichter im vergangenen Frühjahr überein, die Anstrengungen zur Verhaftung von X zu intensivieren und künftig vor allem auch zu koordinieren. Die naheliegende Frage, welche der beiden Gerichte X nach dessen Verhaftung den Prozess machen würde, wurde zwar von Seiten der CPS gestellt, aber von OTP ausdrücklich offengelassen – man wolle das Fell des Bären nicht verteilen, bevor er erlegt sei.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die CPS in diesem Verfahren, in welchem die CPS mit Kenntnis des OTP schon seit 2020 ermittelt, bereits vier Verdächtige verhaftet hatte, darunter eine Schlüsselfigur Y, die zusammen mit X am Tatort gesehen worden war. In Gesprächen mit dem OTP wurde seitens der zuständigen CPS-Untersuchungsrichter immer wieder zum Ausdruck gebracht, dass es keinen Sinn ergibt, in exakt derselben Ermittlung zwei getrennte, aber identische Prozesse laufen zu lassen – einen in Den Haag vor dem IStGH und einen in Bangui vor der CPS. Es kann nur ein Entweder-oder geben: Bangui oder Den Haag. Wenn der IStGH X will, dann kann und soll er auch Y und die anderen Beschuldigten mitnehmen.

Die Durchführung des Prozesses in Bangui liegt jedoch auf der Hand. Natürlich ist die CPS in jeder Hinsicht viel näher als der IStGH bei den Opfern, Zeugen, Tätern, ja der Bevölkerung als Ganzes, die ja letztlich im Fokus der Arbeit und damit auch der Outreach-Bemühungen steht. Ohne die internationalen Standards, etwa in Bezug auf Täterrechte, Zeugen- und Opferschutz, zu kompromittieren, ist die CPS zudem viel billiger, effizienter, rascher, und erfüllt in idealer

Weise die Vorgaben des Rom-Statuts in der Frage der Komplementarität, wie sie ja vom IStGH bei jeder Gelegenheit betont werden.¹⁴ Dies wurde auch vom stellvertretenden Chefankläger Mandiaye Niang gerade wieder betont, als er ausgerechnet in Bangui und im CPS-Gerichtssaal die neue OTP-„Policy on Complementarity and Cooperation“ vorstellte.¹⁵ Und selbstverständlich ist die CPS „willing and able“, was nicht nur in der hier zur Debatte stehenden Ermittlung deutlich wird. Dass die Gerichtssäle in Den Haag möglicherweise im nächsten Jahr weniger genutzt werden als bisher, ist nicht das Problem der CPS. Im Gegenteil, man sagte immer anekdotisch, der Erfolg des IStGH zeige sich dann, wenn dessen Gerichtssäle leer seien: Das hieße nämlich, dass die Vertragsstaaten ihre Arbeit gemacht hätten. Für einmal stimmt das, ausgerechnet in der ZAR!

X ist mittlerweile verhaftet worden. Nach anfänglichen Berührungsängsten (vor allem von Seiten der CPS-Ermittler) hat die Zusammenarbeit und insbesondere der Austausch von Informationen zwischen IStGH-OTP bzw. der für den Vollzug von Haftbefehlen zuständigen IStGH-Registry auf der einen und der für CPS-Verhaftungen operativ zuständigen Spezialeinheit (Unité spéciale de police judiciaire [USPJ]) auf der anderen Seite bestens geklappt und erfreulich rasch zum Erfolg geführt. X wurde nach seiner Verhaftung nach Bangui gebracht und von den zuständigen CPS-Untersuchungsrichtern formell „beschuldigt“ und in einem kontradiktorischen Verfahren in Untersuchungshaft genommen. Er wurde zur Sache vernommen und die Konfrontationseinvernahmen zwischen ihm, seinen Mitbeschuldigten und den Tatzeugen haben bereits begonnen.

Nun muss das Fell des Bären noch verteilt werden. Nicht ganz einfach ist dies auch deshalb, weil sowohl auf der Seite des IStGH (wohl Präsidentschaft, Kammern, Registry, OTP) als auch der CPS (Präsidentschaft, Sonderstaatsanwaltschaft und die das aktuelle Verfahren führenden Untersuchungsrichter) mehrere Akteure beteiligt sind. Dazu kommt, wohl als eine Schlüsselfigur, der Justizminister der ZAR. Es gibt allerdings keinen Grund, weshalb die beschriebene, durchaus als Konfrontation zu bezeichnende Konstellation das sehr gute Verhältnis zwischen dem IStGH und der CPS beeinträchtigen müsste.

V. Herausforderungen

Die CPS ist auf gutem Wege. Herausforderungen bleiben jedoch. Das sind – neben der bereits angedeuteten Problematik der Reparationen – wie immer seit Anbeginn die personelle Besetzung von diversen offenen Positionen sowie Finanzierung¹⁶ und kurzfristige Liquidität. In all diesen Bereichen

¹⁴ „The world is witnessing complementarity as envisioned in the Rome Statute being made effective in the Central African Republic.“ Prosecutor Khan on complementarity in the CAR, 16 December 2002 (zitiert aus: OTP, Annual Report 2023, S. 78).

¹⁵ Pressecommuniqué vom 25. April 2024.

¹⁶ Regelmäßig müssen Missionen der USPJ (zwecks Einvernahme von Zeugen oder Verhaftung von Verdächtigen) verschoben oder gar abgesagt werden, da die von UNDP bereit-

ist insbesondere die Unterstützung durch MINUSCA/UNDP noch immer sehr ausbaufähig, um es milde auszudrücken. Vor allem die Rekrutierungen¹⁷ dauern extrem lange, und es ist nicht nur in diesem Zusammenhang sehr bedauerlich und auch sachwidrig und ineffizient, dass der CPS dabei keine maßgebende Rolle zukommt. Eine weitere Baustelle sind die Konditionen im Gefängnis für die Untersuchungshäftlinge. Die größte Herausforderung für die Untersuchungsrichter ist jedoch, dass sie alle in je einem halben Dutzend komplexer Fälle gleichzeitig und mit minimalen Ressourcen ermitteln müssen. Da natürlich eine Reihe von Gerichtsfristen zu beachten ist (z.B. zur Dauer der Untersuchungshaft oder auch der Ermittlung als Ganzes) ist der Ermittlungsalltag ein ständiger Kraftakt, der dennoch außerordentlich viel Befriedigung verschafft.

VI. Ausblick

Die CPS wird die kommenden viereinhalb Jahre bis zum Ende des aktuellen Mandats zu nutzen wissen. In kontinuierlicher Folge werden die Ermittlungsdossiers abgeschlossen und der Strafkammer zur Beurteilung übergeben. Die darauf folgenden Urteile, insbesondere die der exzellent besetzten Berufungskammer, werden zu einer weiteren Festigung der Rechtsprechung der CPS führen. Dies wird eine zusätzliche Stärkung der Glaubwürdigkeit und Legitimität innerhalb und außerhalb der nationalen Justiz zur Folge haben und zudem nicht zuletzt das in die CPS gesetzte Vertrauen der Geldgeberinnen und Geldgeber rechtfertigen.

Dazu gehört aber auch, dass die internationale Gemeinschaft insbesondere ihre finanzielle Unterstützung nicht nur fortsetzt und verstärkt, sondern dies auf eine nachhaltige und berechenbare Weise macht. Ohne dies ist ein Gericht nicht zu führen, schon gar nicht unter den aktuellen, schwierigen Umständen.

gestellte Finanzierung nicht rechtzeitig eintrifft oder gar nicht verfügbar ist.

¹⁷ So war zum Beispiel neben der erwähnten Vakanz in der „Chambre d'accusation spéciale“ die Schlüsselposition der Rechtsberaterin der Sonderstaatsanwaltschaft seit eineinhalb Jahren nicht besetzt. Auch die Stelle des internationalen Chefs der Sicherheit ist seit fast einem Jahr nicht besetzt, ein doch eher außergewöhnlicher Zustand für ein hybrides Kriegsverbrechertribunal in einem nach wie vor von kriegerischen Auseinandersetzungen geprägten Land. Meines Erachtens sollten aber gerade für die Besetzung kurzfristiger Vakanzen routinemäßig die Dienste von in diesem Bereich spezialisierten Institutionen wie Justice Rapid Response in Genf in Anspruch genommen werden.