

August 2021

Länderbericht

Rechtsstaatsprogramm Naher Osten und Nordafrika



Erstarnte Ermittlungen – alles eine Frage der Immunität?

Philipp Bremer

Die gewaltige Explosion des 4. August 2020, das Parlament und der Untersuchungsrichter – und ein Rechtsstaat, der nicht vorankommt

Ein Jahr nach der gewaltigen Explosion im Beiruter Hafen, die über 200 Menschen in den Tod riss und tausende Verletzte, sind noch viele Fragen offen. Vergeblich warten Verletzte, Angehörige der Verstorbenen und die gesamte libanesische Bevölkerung auf Antworten. Eine öffentliche Anklage hat es bis heute nicht gegeben. Die Ermittlungen stecken fest. Eines der größten Hindernisse: die Immunität.

Es ist eines der vielen Beispiele, welches aufzeigt, warum der Libanon, der sich in einer dramatischen Wirtschafts- und Regierungskrise befindet, gelähmt ist.

Ein Jahr nach der Explosion

Vor einem Jahr, am 4. August 2020, erschütterte Beirut eine Explosion gewaltigen Ausmaßes. Es war eine der größten nicht nuklearen Explosionen der modernen Nachkriegsgeschichte. Über 200 Menschen starben, es gab tausende Verletzte, rund 70.000 Menschen verloren ihre Arbeit und rund 300.000 Menschen ihr Zuhause.¹

Im Hafen gelagertes Ammoniumnitrat verursachte die Explosion. Wie Reuters zuletzt berichtete, stellte das für entsprechende Ermittlungen angereiste FBI bereits letzten Herbst fest, dass knapp über 550 Tonnen für die Explosion verantwortlich waren. Das sind nur etwa ein Fünftel der rund 2.754 Tonnen, die außerplanmäßig 2013 auf einem Cargo Schiff im Hafen eintrafen und welche den Hafen nie wieder verließen.² Viele vermuten, dass der Rest des toxischen Salzes gestohlen wurde.³

Doch wie kam es dazu, dass, neben diversen anderen hochgefährlichen toxischen Chemikalien, die im Rahmen der Aufarbeitung gefunden wurden,⁴ bis zu 2.754 Tonnen Ammoniumnitrat – klassischer Weise auch für den Bau von Sprengstoff verwendet – so lange im Beiruter Hafen lagerten, hochexplosiv und ungesichert? Wer ist verantwortlich für die Katastrophe, die noch heute auf den Straßen der Stadt zu sehen, in den Gesichtern der Menschen zu spüren, in den Alltagsgeschichten der Menschen zu hören ist?

Unmittelbar nach der Explosion kündigte die libanesische Regierung eine lückenlose Ermittlung an, gab eine Untersuchungskommission bekannt und teilte mit, man werde die Verantwortlichen in nur vier Tagen finden.⁵ Tatsächlich geschah jedoch lange kaum etwas. Allein die Regierung trat sechs Tage nach der Explosion geschlossen zurück.⁶ Die Katastrophe jährt sich nun und bis heute: keine fortgeschrittenen Ermittlungen, keine Anklage, obwohl sich

der verantwortliche Untersuchungsrichter darum bemüht. Es scheitert vor allem: an der Frage der Immunität.

Ist das Sonderstrafgericht unabhängig?

Der Fall liegt dem sog. Court of Justice vor, ein Sonderstrafgericht, welches besonders gravierende Fälle verhandelt und allein dann verantwortlich ist, wenn es per Beschluss des Ministerrates Fälle übertragen bekommt (Art. 355 der libanesischen Strafprozessordnung⁷). Die einzelnen Richter des Gerichts - fünf an der Zahl - werden, mit Ausnahme des Vorsitzenden, auf Empfehlung des Justizministers und mit Zustimmung des obersten Justizrates, dem sog. Supreme Judicial Council, von der Regierung ernannt (Art. 357 Abs. 1). Einzige Voraussetzung: Es müssen Richter des Kassationsgerichtes sein. Dies ist auch die einzige Voraussetzung für den Untersuchungsrichter, der ebenfalls vom Justizminister, mit Zustimmung des obersten Justizrates, eingesetzt wird (Art. 360 Abs. 2). Was hierbei zu erwähnen ist: acht der zehn Mitglieder des obersten Justizrates werden seitens der Regierung ernannt.⁸

Nebenbei: Derzeit hat der Rat nur vier Mitglieder. Denn im Mai endete von sieben der zehn Richtern die Amtszeit. Zwar waren zu diesem Zeitpunkt die entsprechenden Entscheidungen im konkreten Fall schon getroffen, aber braucht der Rat grundsätzlich ein Quorum von sechs Richtern, um entscheidungsfähig zu sein. Die Politik müsste fünf dieser sieben neu bestimmen, kann sich derzeit jedoch nicht auf die Kandidaten einigen; von den zweien durch die Richterschaft gewählten Mitgliedern, konnte bisher nur einer gewählt werden.⁹

Festzuhalten ist, dass die Unabhängigkeit des Sonderstrafgerichts fraglich ist. Jedenfalls werden die Grundsätze der Gewaltenteilung nicht eingehalten, die Exekutive bestimmt die Mehrheit der relevanten Akteure.

Darüber hinaus unterliegt das Sonderstrafgericht besonderen prozessualen Regeln. Vor allem entscheidet es letztverbindlich (Art. 366 Abs. 2). Es gibt keine nächste Instanz. Es gibt keine Rechtsmittel, was weder den Grundsätzen eines fairen Verfahrens nach internationalen Rechtsgrundlagen, noch der libanesischen Verfassung und der hiesigen ordentlichen Gerichtsbarkeit entspricht. Ansätze dies zu ändern, gibt es bis dato nicht.

Im Februar diesen Jahres musste der ursprünglich eingesetzte Untersuchungsrichter, Richter Fadi Sawan, aus Gründen der Befangenheit zurücktreten.¹⁰ Seitdem führt Richter Tarik Bitar die Ermittlungen, auf Geheiß des (ebenfalls schon einmal wegen Befangenheit ersetzten verantwortlichen) Staatsanwalts Ghassan Khoury, der laut Gesetz die Anklagepunkte feststellt und dem Untersuchungsrichter die Ermittlungsakte übergibt (Art. 361). Der Untersuchungsrichter ist für die Anklageschrift verantwortlich. Ist diese fertiggestellt, enden die Ermittlungen und es beginnen die Verhandlungen vor Gericht (Art. 364 Abs. 1). Die Ermittlungen bleiben bis zur Fertigstellung der Anklageschrift vertraulich (Art. 53).

Angeklagt werden sollen die Beschuldigten für mehrere Verbrechen, darunter auch wegen Terrorismus. Hier droht in Libanon unter Umständen die Todesstrafe (Art. 315 des libanesischen Strafgesetzbuches).

Die Ermittlungsakte führt 37 Beklagte, mehrere davon werden festgehalten. Unter den Beschuldigten (und auf freiem Fuß) sind Hassan Diab, der noch amtierende Premierminister, der sechs Tage nach der Explosion mit der gesamten Regierung zurücktrat, sowie vier weitere ehemalige Minister. Drei der ehemaligen Minister sind Rechtsanwälte, drei sind zudem Abgeordnete des libanesischen Parlaments. Es liegen mehrere Hinweise vor, dass alle fünf vom explosiven Material im Hafen wussten, jedoch nichts zur Sicherung oder Beseitigung unternahmen. Präsident Aoun und Premierminister Diab wurden gar zwei Wochen vor der Explosion ausführlich über die gefährlichen Substanzen und die möglichen Folgen informiert.¹¹

Untersuchungsrichter Bitar möchte alle fünf, Premierminister und (ehemaligen) Minister, anhören.¹² Dies wollte schon sein Vorgänger, Richter Fadi Sawan, dessen Vorhaben bereits im Dezember 2020 öffentlich bekannt wurde.¹³

Doch alle fünf - ob Christ, Sunnit oder Schiit, und egal in welcher Partei - kooperieren nicht. Sie beteuern ihre Unschuld und argumentieren, dass ihre Immunität Befragungen und Ermittlungen gegen ihre Person verbiete.¹⁴ Zwei legten Beschwerde ein und erreichten damit im Februar die Absetzung Sawans wegen Befangenheit; eine der Begründungen: auch seine Wohnung war bei der Explosion beschädigt worden.¹⁵

Die hohen Hürden für die Aufhebung der Immunität

Immunität ist der verfassungsrechtliche garantierte Schutz vor Strafverfolgung. Sie ist auch dem deutschen Recht nicht fremd, Art. 46 Abs. 2 GG regelt die Immunität des deutschen Bundestagsabgeordneten. Ein Vergleich ist aber schwierig, die Praxis ist im Zedernstaat eine andere.

› **Der Präsident:** Die Machtlosigkeit des Untersuchungsrichters

Es liegen Unterlagen vor, die darauf hinweisen, dass auch Präsident Michel Aoun vom Ammoniumnitrat wusste. Die Verfassung verbietet jedoch grundsätzlich die strafrechtliche Verfolgung des Präsidenten (Art. 60 der libanesischen Verfassung). Darunter fällt auch eine Verfolgung durch das Sonderstrafgericht. Er kann nur angehört werden (Art. 85). Die libanesishe Verfassung sieht vor, dass allein eine Zweidrittelmehrheit des Parlaments die Immunität des Präsidenten aufheben und ihn anklagen kann.

Die mögliche Strafverfolgung durch das Parlament ergibt sich aus Art. 80 der Verfassung. Dieser regelt in einem Absatz die Installation des Obersten Rates, dem sog. Supreme Council for Trying Presidents and Ministers, dessen einzige Aufgabe es ist, über Präsidenten und Minister zu urteilen. Er kam jedoch bisher nicht einmal zur Anwendung, da sich das Parlament noch nie dazu entschlossen hat, einen Präsidenten oder Minister anzuklagen.¹⁶

› **Premierminister und Minister:** Die Untätigkeit des Parlaments

Beim Premierminister und anderen Ministern ist es nicht ganz so einfach. Die Verfassung ist diesbezüglich nicht deutlich. Art. 70 der Verfassung, auf den sich der Premierminister und die vier (ehemaligen) Minister stützen, regelt: „Die Abgeordnetenkammer hat das Recht, den Premierminister und die Minister wegen Hochverrats oder wegen Verletzung ihrer Pflichten anzuklagen. Der Beschluss über die Amtsenthebung darf nur mit Zweidrittelmehrheit der gesamten Mitglieder der Kammer gefasst werden.“

Die Betroffenen schließen daraus, dass allein das Parlament das Recht zur Anklage hat – und auch das Parlament die Immunität aufheben muss.

Es finden sich jedoch zwei Entscheidungen des Kassationsgerichts, die zu einem anderen Ergebnis kommen.

Nizar Saghie, Geschäftsführer von LEGAL AGENDA, eine der führenden NGOs des Landes, die sich besonders mit juristischen Thematiken auseinandersetzt, und sich ausführlich mit den rechtlichen Fragen rund um die Explosion beschäftigt, entnimmt den Entscheidungen zwei mögliche Auslegungs- und Erklärungsansätze, die sich auch der Untersuchungsrichter zu eigen machen könnte.¹⁷

Vorbehaltliche Immunität: Solange das Parlament nicht tätig wird

Die erste Möglichkeit: Die Verfassung sehe vor, dass die Judikative das Recht habe, Minister in Bezug auf Amtsverletzungen anzuklagen, solange es das Parlament nicht tut. Dies ergebe sich vor allem aus der ursprünglichen französischen Formulierung des Artikels. Dies kommt auch im Deutschen so zur Geltung kommt: „hat das Recht“, „a le droit“. Im Gegensatz zur anderslautenden eindeutigen Formulierung des Art. 60, der die Anklage und die Immunität des Präsidenten regelt. Nach einer systematischen Auslegung des Wortlauts muss also im Umkehrschluss eine Anklageerhebung gegen Minister möglich sein, solange das Parlament untätig bleibt. Die mögliche Strafverfolgung durch das Parlament ergibt sich, wie bereits erwähnt, aus Art. 80 der Verfassung.¹⁸

Begrenzte Immunität: Als Minister oder Privatperson

Die zweite Möglichkeit: die Verfassung sehe vor, dass zu differenzieren sei – zwischen Verbrechen, die der Minister im Rahmen seiner verfassungsmäßigen ministerialen Tätigkeit begangen, und solchen, die er außerhalb dieser Tätigkeit begangen habe. Fälle von Hochverrat oder einer Verletzung von Amtspflichten im Rahmen der ministerialen Kernaufgaben würden der Verfassungsimmunität nach Art. 70 unterliegen, das alleinige Recht zur Anklage obliege dem Parlament. Begehe der Minister jedoch ein Verbrechen als Privatperson oder nutze er seine Position für persönliche Interessen aus, so falle dies nicht unter die Verfassungsimmunität, die Judikative behalte ihr Recht zur Strafverfolgung. Dies gelte insbesondere in Fällen von rechtswidriger Bereicherung, für sich oder andere, und dann, wenn der Minister rechtswidrig seinen Einfluss geltend gemacht habe.¹⁹

Beide Auslegungen ermöglichen gemeinhin eine Strafverfolgung durch den Untersuchungsrichter.

Trotz dieser Kassationsentscheidungen kam es jedoch erst einmal zur tatsächlichen Verurteilung eines Ministers. Im Übrigen ging auch die Judikative stets davon aus, dass das Recht der Strafverfolgung allein dem Parlament obliege; wurde jedenfalls nicht aktiv. Wird es diesmal anders sein?

Mehrere einflussreiche Rechtsakteure, darunter die Richtervereinigung, haben sich für eine differenzierte Auslegung des Art. 70 ausgesprochen, eine Ermittlung müsse ohne Parlamentsentscheidung zur Immunitätsaufhebung möglich sein.²⁰ Auch der öffentliche Druck nimmt immer mehr zu.

Doch das Parlament rührt sich kaum, Minister und Regierung wiegeln ab, weisen Anhörungsanfragen zurück oder verhindern sie.²¹ Der Premierminister verteidigte sich gleich nach den ersten Meldungen im Dezember damit, dass seine mögliche Anhörung nicht (nur) ein Angriff auf seine Person, sondern ein Angriff auf das Amt und damit auch auf seine Religionsgruppierung darstellen würde.²² Im Libanon sind die einzelnen Ämter an Religionsgruppierungen gebunden. So ist der Premierminister beispielsweise stets Sunnit, der Präsident stets maronitischer Christ, der Parlamentspräsident Schiit. In diesem Fall unterstützten einflussreiche (sunnitische) Akteure den Premierminister. Sie machten aus der Frage der Aufklärung und Verantwortlichkeit der Vorfälle ein Politikum und sahen in der Bedrängung des Premierministers einen Angriff auf die gesamte Bevölkerungsgruppe der Sunniten.

› **Abgeordnete:** Das Parlament muss aktiv werden

Drei der vier (früheren) Minister genießen des Weiteren Immunität als Abgeordnete des libanesischen Parlaments. Hier besteht wenig Auslegungsspielraum. Art. 40 der Verfassung sowie die Parlamentsregeln sehen vor, dass kein Abgeordneter während der Legislaturperiode Strafverfolgungen ausgesetzt sein darf, es sei denn, die Abgeordnetenversammlung stimmt dem zu. Einzige Ausnahme: er wird *in flagranti*, also bei Ausübung der Tat, erwischt. Hier müsste das Parlament die Immunität also aufheben – oder die Anklage erstmal ausgesetzt werden.

› **Rechtsanwälte:** Auch Rechtsanwälte genießen Immunität

Zuletzt genießen auch Rechtsanwälte Immunität im Rahmen ihrer juristischen Tätigkeit; diese kann jedoch von der verantwortlichen Rechtsanwaltskammer aufgehoben werden (Art. 79 Abs. 2 der libanesischen Berufsordnung für Rechtsanwälte).

Nachdem Untersuchungsrichter Bitar Anfang Juli um die Aufhebung gebeten hatte, folgten dem tatsächlich die Kammern in Tripoli und Beirut, die jeweils am 28. Juli bzw. 29. Juli die Immunität der drei (ehemaligen) Minister als Rechtsanwälte aufhoben. Während einer der drei nun tatsächlich angeklagt werden kann, genießen die anderen beiden noch immer Immunität als Abgeordnete.

Weitere Ankündigungen

Kurz vor dem Jahrestag erhitzen sich die Gemüter wieder, die Demonstrationen nehmen zu; schlagartig mehren sich die politischen Stimmen, die besänftigen und sich reinwaschen wollen. Anfang des Monats hatten sich Abgeordnete noch getroffen, um Bitars Forderungen nach möglichen Anhörungen und Aufhebungen der Immunität der Minister zu besprechen. Das Ergebnis: keines, sie ließen verlauten, sie bräuchten mehr Informationen..²³

Saad Al-Hariri, bis vor kurzem noch der designierte Premier und Stimme der stärksten sunnitischen Partei im Land, teilte eine Woche vor dem Jahrestag mit, seine Partei empfehle alle Regelungen auszusetzen, die die Immunität der Beteiligten gewähren würden..²⁴ Dies nachdem mehrere Parteimitglieder von ihm zuvor eine Petition unterschrieben hatten, die nun, ein Jahr später und trotz laufender Ermittlungen des Sonderstrafgerichts, die parallele Einsetzung des Obersten Rates forderte..²⁵ Die Petition scheiterte, einzelne Unterzeichner ruderten, nachdem sie öffentlich bekannt wurde, sofort zurück; Al-Hariri trat vor die Presse.

Auch Nabih Berri, Parlamentspräsident und Schiit, kündigte am 29. Juli an, das Parlament sei bereit, die Immunität aller aufzuheben, um Ermittlungen zu ermöglichen – ohne auf nähere Details einzugehen oder konkrete Schritte mitzuteilen..²⁶

Nicht zuletzt der Präsident ließ am 30. Juli vermelden, er habe dem Staatsanwalt mitgeteilt, keiner stehe über dem Gesetz, egal in welchem Amt; und er sei jederzeit bereit, zur Explosion auszusagen..²⁷

Sind dies alles nur Ablenkungsmanöver und Besänftigungsversuche gegenüber einer verzweifelten Gesellschaft, die sich ein Jahr nach der Explosion, inmitten einer andauernden Wirtschafts- und Regierungskrise, nach einer Richtungsorientierung sehnt, nach Antworten lechzt und fordert, dass die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden?

Es bleibt unwahrscheinlich, dass der 4. August eine Änderung mit sich bringt. Beobachter meinen zu erahnen, was passieren wird: nichts. Denn mögen die regierenden Parteien und Politiker in allen politischen Fragen noch so verbittert streiten, scheitert doch eine Regierungsbildung bereits seit fast einem Jahr; geht es um ihre Immunität und ihren gemeinsamen Machterhalt, so halten sie geschlossen zusammen.

Es ist ein denkbar schlechtes Zeugnis für einen Rechtsstaat, der vielmehr den Politikern als der Bevölkerung zu dienen scheint; und jedenfalls derzeit noch nicht stark genug ist, um sich gegen seine Ausnutzung zu wehren.

- 1 LEGAL AGENDA. [15.06.2021] Abgerufen unter <https://english.legal-agenda.com/joint-letter-to-the-human-rights-council-calling-for-an-international-investigative-mission-into-the-beirut-blast/>;
THE DAILY STAR. [01.08.2021] Abgerufen unter <https://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2021/Aug-01/522256-beirut-port-blast-in-numbers.ashx>
- 2 L'ORIENT LE JOUR. [30.07.2021] Abgerufen unter <https://today.lorientlejour.com/article/1270074/fbi-probe-shows-amount-of-chemicals-in-beirut-blast-was-a-fraction-of-original-shipment.html>
- 3 Ibid.;
- FAZ. [09.02.2021] Abgerufen unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/weitere-zeitbombe-tonnen-an-giftmuell-in-beiruter-hafen-17180063.html>
- 4 FAZ. [09.02.2021] Abgerufen unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/weitere-zeitbombe-tonnen-an-giftmuell-in-beiruter-hafen-17180063.html>
- 5 ORF. [06.08.2020] Abgerufen unter <https://orf.at/stories/3176448/>
- 6 ALJAZEERA. [10.08.2020] Abgerufen unter <https://www.aljazeera.com/news/2020/8/10/lebanon-president-accepts-govt-resignation-after-beirut-blast>
- 7 Alle genannten Art. sind solche der libanesischen Strafprozessordnung, falls nicht anders notiert.
- 8 LEGAL AGENDA. [07.07.2021] Abgerufen unter <https://english.legal-agenda.com/suspending-lebanons-supreme-judicial-council-a-primer/>
- 9 Ibid.
- 10 ALJAZEERA. [18.02.2021] Abgerufen unter <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/18/lebanese-court-removes-lead-beirut-blast-investigator>
- 11 AP. [29.12.2020] Abgerufen unter <https://apnews.com/article/middle-east-beirut-lebanon-explosions-5bcd217639ede5ae0508d92656616cd2>
- 12 NOW. [12.07.2021] Abgerufen unter <https://nowlebanon.com/the-immunity-question/>
L'ORIENT TODAY. [02.07.2021] Abgerufen unter <https://today.lorientlejour.com/article/1267178/port-investigator-tarek-bitar-has-asked-for-permission-to-prosecute-top-officials.html>

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Philipp Bremer
Leiter Rechtsstaatsprogramm Naher Osten und Nordafrika
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

philipp.bremer@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

-
- ¹³ AP. [29.12.2020] Abgerufen unter <https://apnews.com/article/beirut-middle-east-lebanon-0da6748df2b4ae059e30603b9216449d>
- ¹⁴ REUTERS. [29.07.2021] Abgerufen unter <https://www.reuters.com/world/middle-east/probe-into-beirut-blast-stalls-again-leaving-families-fuming-one-year-2021-07-29/>;
THE961. [17.02.2021] Abgerufen unter <https://www.the961.com/fenianos-refusing-to-be-questioned/>
- ¹⁵ ALJAZEERA. [18.02.2021] Abgerufen unter <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/18/lebanese-court-removes-lead-beirut-blast-investigator>
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ LEGAL AGENDA. [18.01.2021] Abgerufen unter <https://english.legal-agenda.com/lebanons-battle-over-ministerial-immunity-is-threatened-by-impunity-politics/>
- ¹⁸ Ibid.
- ¹⁹ Ibid.
- ²⁰ Ibid.
- ²¹ NOW. [12.07.2021] Abgerufen unter <https://nowlebanon.com/the-immunity-question/>
- ²² LEGAL AGENDA. [18.01.2021] Abgerufen unter <https://english.legal-agenda.com/lebanons-battle-over-ministerial-immunity-is-threatened-by-impunity-politics/>;
AP. [29.12.2020] Abgerufen unter <https://apnews.com/article/beirut-middle-east-lebanon-0da6748df2b4ae059e30603b9216449d>
- ²³ REUTERS. [29.07.2021] Abgerufen unter <https://www.reuters.com/world/middle-east/probe-into-beirut-blast-stalls-again-leaving-families-fuming-one-year-2021-07-29/>
- ²⁴ THE DAILY STAR. [27.07.2021] Abgerufen unter <https://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2021/Jul-27/522139-hariri-wants-immunity-lifted-on-all-officials-in-beirut-blast-probe.ashx>
- ²⁵ L'ORIENT TODAY. [19.07.2021] Abgerufen unter <https://today.lorientlejour.com/article/1269007/parliament-tries-final-maneuver-to-bypass-bitar.html>;
THE ARAB WEEKLY. [22.07.2021] Abgerufen unter <https://thearabweekly.com/lebanese-mps-try-circumvent-questioning-port-blast-probe>
- ²⁶ L'ORIENT TODAY. [30.07.2021] Abgerufen unter <https://today.lorientlejour.com/article/1270058/update-1-lebanon-president-ready-to-answer-questions-on-beirut-blast.html>
- ²⁷ PRESIDENCY OF THE REPUBLIC OF LEBANON. [30.07.2021] Abgerufen unter <http://www.presidency.gov.lb/English/News/Pages/Details.aspx?nid=26627>