



June 2006

Volume 18, No. 5(D)

Ausschuss für
Menschenrechte
43. Sitzung am: 24. Okt. 2007
Öffentliche Anhörung

Ausschuss für Menschenrechte
16(17)0074
Aussch.Drucks. 16. Wahlperiode

Das Weltrechtsprinzip in Europa

Beste Vorgehensweise für seine Umsetzung

I. Einführung

Das Konzept des „Weltrechtsprinzips“ wird von manchen gelobt und von anderen angeprangert¹. Diesem Rechtskonzept, das als Prinzip intensiv debattiert wird, wird seit der dramatischen Festnahme des früheren chilenischen Diktators Augusto Pinochet in London (1998) weltweit große Aufmerksamkeit zuteil. Augusto Pinochet wurde der Folter beschuldigt. Der Pinochet-Fall selbst trug sich jedoch völkerrechtlich gesehen in einer Situation zu, die mit der Vergangenheit nicht mehr viel gemein hatte. Während der letzten beiden Jahrzehnte fanden hinsichtlich der Haftungsformen für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen drastische Veränderungen statt, und die internationale Gemeinschaft zeigt ein reges Interesse daran, dass bestimmte internationale Verbrechen strafrechtlich verfolgt werden.²

¹ Siehe beispielsweise Henry Kissinger, „The Pitfalls of Universal Jurisdiction: Risking Judicial Tyranny“, *Foreign Affairs*, Juli/August 2001, und die Antwort von Kenneth Roth, „The Case for Universal Jurisdiction“, *Foreign Affairs*, September/Oktober 2001. Siehe auch George Fletcher, „Against Universal Jurisdiction“, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 1 (2003), S. 580, und Georges Abi-Saab, „The Proper Role of Universal Jurisdiction“, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 1 (2003), S. 596.

² Im Rahmen dieses Berichts wird der Begriff „internationale Verbrechen“ als Sammelbegriff für Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Folter verwendet.

Trotz der Hinrichtung der internationalen Ad-hoc-Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda, des Sondergerichts für Sierra Leone und des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) ist es in vielen Fällen immer noch nicht möglich, Personen, die schwerster internationaler Verbrechen beschuldigt werden, der Justiz zu übergeben. Zu diesen Verbrechen zählen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Folter. Vor internationalen Gerichten und gemischten „internationalisierten“ Tribunalen kann aufgrund beschränkter Ressourcen nur eine relativ geringe Anzahl von Fällen verhandelt werden, und es fallen im Allgemeinen nur Fälle in den Zuständigkeitsbereich dieser Gerichte, die auf einem besummten Territorium oder im Rahmen bestimmter Konflikte begangen wurden. Selbst nach der Einrichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs geht man davon aus, dass weiterhin eine „Grauzone der Straffreiheit vorhanden sein wird, sofern nicht nationale Behörden, die internationale Gemeinschaft und der [IStGH] mit dem Ziel zusammenarbeiten, sämtliche geeignete Mittel zu nutzen, um auch andere Täter vor Gericht zu bringen“.³ Aus diesem Grund erhalten im Kampf gegen die Straffreiheit für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen nationale Gerichte und Tribunale durch die Umsetzung des Weltrechtsprinzips eine wichtige Rolle.

Unter dem Weltrechtsprinzip versteht man, dass ein nationales Gericht für das Verfahren einer Person zuständig ist, die eines schwerwiegenden internationalen Verbrechens wie Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Folter beschuldigt wird. Dies gilt selbst dann, wenn weder der Angeklagte noch das Opfer Staatsangehörige des Landes sind, in dem sich das Gericht befindet („Forumstaat“), und das Verbrechen außerhalb dieses Landes begangen wurde.⁴ Durch ein von einem Staat ratifiziertes internationales Abkommen wird die Umsetzung des Weltrechtsprinzips im Allgemeinen zugelassen und in manchen Fällen sogar zwingend vorgeschrieben. Beispielsweise ist die Umsetzung des Weltrechtsprinzips sowohl gemäß der Anti-Folter-Konvention⁵ als auch den in den Genfer Kon-

³ „Paper on Some Policy Issues before the Office of the Prosecutor“, IStGH, 2003, S. 3, [online] http://www.amicc.org/docs/OcampoPolicyPaper9_03.pdf.

⁴ Luc Reydams, „Universal Jurisdiction: International and Municipal Legal Perspectives“ (Oxford, 2003),

S. 3, Mitsue Inazumi, „Universal Jurisdiction in Modern International Law: Expansion of National Jurisdiction for Prosecuting Serious Crimes under International Law“ (Intersentia, 2005). S. 25-26. Im Rahmen dieses Bereichs wird das Land, in dem ein Verbrechen begangen wurde, als „Territorialstaat“ bezeichnet

⁵ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, G.A. Res. 39/46, [Anhang, 39 UN. GAOR Supp., Nr. 51, S. 197, U.N.-Dok. A/39/51 (1984)], in Kraft getreten am 26. Juni 1987, Artikel 4-5; Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, 75 U.N.T.S. 31, in Kraft getreten am 21. Oktober 1950, Art. 49; Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zu See, 75 U.N.T.S. 85, in Kraft getreten am 21. Oktober 1950, Art. 49; Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen, 75 U.N.T.S. 135, in Kraft getreten am 21. Oktober 1950, Art. 129; Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten, 75 U.N.T.S. 287, in Kraft getreten am 21. Oktober 1950, Art. 146

ventionen enthaltenen Bestimmungen für schwere Verstöße zwingend.

In der Theorie scheinen zahlreiche Länder dieser Welt anzuerkennen, dass sie das Weltrechtsprinzip für internationale Verbrechen wie Folter und Kriegsverbrechen anwenden können und sollten, indem sie Gesetze verabschieden, durch die die Verfolgung solcher Verbrechen zugelassen wird.⁶ Im Allgemeinen dauert es jedoch sehr lange, bis die in Gesetzbüchern stehenden Vereinbarungen auch in die Praxis umgesetzt werden. Auf der anderen Seite geht es in entsprechenden Debatten immer wieder um die Befürchtungen, dass Gesetze, denen das Weltrechtsprinzip zugrunde liegt, zur Politisierung des Konzepts führen könnten. Auch wird die Gefahr angeführt, dass Fälle mit Angehörigen ausländischer Regierungen für das Land, in dem das Gericht ansässig ist, Nachteile haben oder unangenehm sein könnten. Diese Aspekte haben bisher mindestens ein Land, Belgien, dazu bewegt, seine Gesetze auf einschneidende Weise zu überarbeiten.⁷ Mangelnde politische Bereitschaft kann durch die Befürchtung verstärkt werden, dass in Weltrechtsprinzip fallen, in denen es um Verbrechen geht, die im Ausland begangen wurden, und bei denen wahrscheinlich die Angeklagten, Zeugen und Opfer ausländische Staatsbürger sind, viel Geld und andere Ressourcen für Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung aufgewandt werden müssten.

Nachdem man in Belgien 2003 entschied, die auf dem Weltrechtsprinzip basierenden Gesetze in beträchtlichem Maße einzuschränken (teilweise aufgrund der direkten Drohung ausländischer Regierungen, zu denen auch die USA zählte, den Hauptsitz der NATO in ein anderes Land zu verlagern⁸), herrschte weithin der Eindruck vor, dass das Weltrechtsprinzip „stark angeschlagen sei oder vielleicht sogar schon in seinen letzten Atemzügen läge“.⁹ Die Gerüchte über das Ende des Weltrechtsprinzips waren jedoch wohl stark übertrieben. Trotz Rückschlägen wie den Gesetzesreformen in Belgien konnte hinsichtlich der Anzahl der Fällen, die in Westeuropa seit 2000 unter Anwendung von auf dem Weltrechtsprinzip basierenden Gesetzen bisher strafrechtlich verfolgt worden sind, ein stetiger Anstieg verzeichnet werden. Dies beweist, dass einige europäische Staaten zunehmend bereit sind, das Weltrechtsprinzip umzusetzen. Auf der Ebene der Europäischen Union (EU) hat der EU-Rat für Justiz und Inne-

⁶ Siehe Umfrage von Amnesty International zu inländischem Recht, „*Universal Jurisdiction - The Duty of States to Enact and Enforce Legislation*“ (AI-Index: IOR 53/002/2001), September 2001, [online] http://web.amnesty.org/pages/legal_memorandum (abgerufen im Mai 2006).

⁷ Siehe Länderinformationen: Belgien.

⁸ Dieser Bedrohung lag die Tatsache zugrunde, dass der Kommandant des US Central Command sowie amtierende politische Führer aus den USA, aus Großbritannien und Israel Gegenstand von Beschwerden waren, die in Belgien im Rahmen des Weltrechtsprinzips eingereicht wurden. Siehe Luc Reydam, „Belgium Reneges on Universality: The 5 August 2003 Act on Grave Breaches of International Humanitarian Law“, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 1 (2003), S. 679.

⁹ Antonio Cassese, „Is the Bell Tolling for Universality? A Plea for a Sensible Notion of Universal Jurisdiction“, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 1 (2003), S. 589.

res („Rat“) anerkannt, dass die Mitgliedstaaten der EU „regelmäßig mit Personen konfrontiert werden“, die in Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verwickelt waren und die versuchen, in die EU einzureisen und dort ihren Wohnsitz zu begründen. In dieser Entscheidung erklärte der Rat, dass diese Verbrechen „nicht unbestraft bleiben dürfen und dass ihre effektive Verfolgung gewährleistet werden muss, indem auf nationaler Ebene Maßnahmen ergriffen werden und die Qualität der internationalen Zusammenarbeit verbessert wird“. ¹⁰ Im Rahmen einer früheren Ratsentscheidung wurde ein „EU-Netzwerk“ nationaler Kontaktpunkte ins Leben gerufen, mit dem der Informationsaustausch in Bezug auf Ermittlungen in Sachen internationaler Verbrechen verbessert werden soll. ¹¹ Für zusätzliche Dynamik sorgte auch die Ratifizierung des Statuts von Rom durch zahlreiche europäische und außereuropäische Staaten. Es bildet die Grundlage für den Internationalen Strafgerichtshof. Aufgrund des Statuts von Rom müssen die unterzeichnenden Staaten die Bemühungen des Gerichts fortsetzen und ergänzende Leistungen erbringen. Aus der Präambel geht hervor, dass nationale Gerichte die Strafjustiz für diejenigen anwenden sollen, die für internationale Verbrechen verantwortlich sind. ¹²

Die Verfahren für internationale Verbrechen, die im Jahre 2005 erfolgreich vor Gerichten in Spanien, Frankreich, Belgien, Großbritannien und in den Niederlanden verhandelt wurden (weitere Gerichtsverfahren sind für 2006 geplant), zeigen, dass das Weltrechtsprinzip in der Realität bereits zur Praxis wurde und dass diese Praxis zunehmend in die Strafrechts Systeme mancher westeuropäischer Staaten aufgenommen wird. Relativ wenig ist jedoch über die *Umsetzung* des Weltrechtsprinzips in verschiedenen nationalen Rechtssystemen bekannt, und auch wissen wir nur wenig über die Umstände, unter denen solche Fälle ermittelt, strafrechtlich verfolgt und vor Gericht gebracht werden. In diesem Bericht untersucht Human Rights Watch, wie das Weltrechtsprinzip in verschiedenen europäischen Staaten seit 2001 umgesetzt worden ist. ¹³ Die Grundlage dieses Berichts bilden Gespräche mit Staatsanwälten, Ermittlungsrichtern, Beamten von Einwanderungsbehörden, Polizeibediensteten und Anwälten beider Parteien (Anklage und Verteidigung) aus acht verschiedenen Ländern. Dabei wird analysiert, welche Herausforderungen sich tatsächlich stellen, wenn das Weltrechtsprinzip in natio-

¹⁰ Ratsentscheidung 2003/335/JHA vom 8. Mai 2003, Offizielles Journal L 118, 14/052003 P.0012-0014, [online]

<http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/L118/L11820030514en00120014.pdf>, Präambelparagraphen 1, 6.

¹¹ Entscheidung 2002/494/JHA vom 13. Juni 2002, Offizielles Journal L 167, 26/06/2002 P.0001-0002, [online] <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/L167/L16720020626en00010002.pdf> (abgerufen im Januar 2006).

¹² Siehe Präambelparagraph 4, Statut von Rom des IStGH, [online]

http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_120704-EN.pdf (abgerufen im April 2006).

¹³ Die Umsetzung des Weltrechtsprinzips vor 2001 wurde von REDRESS in „*Universal Jurisdiction in Europe*“ behandelt; Juni 1999, [online] <http://www.redress.org/publications/UJEurope.pdf> (aufgerufen im Mai 2006).

nationalen Gerichten angewandt werden soll, und - was noch wichtiger ist - welche innovativen und kreativen Lösungen man in einigen Ländern zum Überwinden vieler dieser Herausforderungen gefunden hat.

Die in diesem Bericht behandelten Erfahrungen lassen darauf schließen, dass es alles andere als einfach ist, das Weltrechtsprinzip auf faire und wirkungsvolle Weise anzuwenden. Im Vergleich zu den meisten normalen Strafverfahren sind diese Fälle komplexer und erfordern mehr Ressourcen. Häufig stellen sich nationalen Gerichten im Rahmen von Fällen, die auf dem Weltrechtsprinzip basieren, auch neue Rechtsfragen. Weiterhin stößt man häufig auf das Problem, dass es für eine strafrechtliche Verfolgung an politischer Bereitschaft mangelt. Diese Aspekte müssen in Erwägung gezogen werden, wenn man für auf dem Weltrechtsprinzip basierende Fälle Erwartungen in Aussicht stellt. Dies gilt besonders dann, wenn es um die Opfer der Verbrechen geht. Im Wesentlichen zeigen die in diesem Bericht untersuchten Erfahrungen bestimmter Länder jedoch, dass das Weltrechtsprinzip auf faire und wirkungsvolle Weise umgesetzt werden kann, wenn die richtige Kombination aus geeigneten Gesetzen, ausreichenden Ressourcen, institutionellem Engagement und politischer Bereitschaft vorherrscht.

Im Rahmen dieses Berichts wurden ausschließlich europäische Erfahrungswerte analysiert. Dies liegt teilweise daran, dass - wie oben erläutert - einige EU-Mitgliedstaaten direkt an der Entwicklung der Umsetzung des Weltrechtsprinzips beteiligt waren. Darüber hinaus hat die EU als Institution diese Entwicklung durch ihre Entscheidungen aktiv gefördert, und sie kann in Zukunft auf die Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs noch entscheidend Einfluss ausüben.¹⁴ Sowohl die einzelnen westeuropäischen Staaten als auch die EU als Ganzes können eine Führungsrolle übernehmen und eignen sich daher hervorragend als Vorbild für den Rest der internationalen Gemeinschaft. Sie können aufzeigen, wie das Weltrechtsprinzip bei der Bekämpfung der Straffreiheit für die schlimmsten internationalen Verbrechen zunehmend als wirkungsvolles, praktisches und realistisches Mittel dienen kann.

¹⁴ Sieben der acht im Rahmen dieses Berichts untersuchten Länder sind EU-Mitgliedstaaten. Beim achten Land handelt es sich um Norwegen, das der EU nicht angehört.

II. Empfehlungen

An den Rat und die Präsidentschaft der EU

- Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in strafrechtlichen Angelegenheiten soll weiter gefördert und das Mandat bereits vorhandener Kooperationsmechanismen wie Europol erweitert werden, damit auch internationale Verbrechen in den Zuständigkeitsbereich dieser Organisation fallen.
- Regelmäßige Treffen des EU-Netzwerks sollen veranstaltet und genügend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, damit es für Vollzugsbeamte als Forum zum Austausch von Informationen und Erfahrungswerten in Bezug auf aktuelle Fälle dienen kann. Auch soll geprüft werden, ob ein Netzwerkkoordinator ernannt werden sollte, der für die strategische Planung und das Organisieren der Netzwerktreffen zuständig ist.
- Die Zusammenarbeit zwischen dem EU-Netzwerk und anderen Institutionen bzw. Gremien der KU (z. B. EG-Delegationen in Drittländern, EU-Polizeimissionen oder Missionen zur Durchsetzung des Rechtsgrundsatzes bzw. zur Friedenskonsolidierung) soll intensiviert werden, um extraterritoriale Ermittlungen für internationale Verbrechen zu erleichtern.

An die EU-Mitgliedstaaten und andere nationale Regierungen

- Maßnahmen gegen internationale Verbrechen auf nationaler Ebene sollen implementiert werden (gemäß internationaler Abkommen, bei denen der jeweilige Staat eine Vertragspartei ist) und für internationale Verbrechen sollen keine einschränkenden Statuten gelten.
- Die Einrichtung von „Spezialeinheiten“ innerhalb der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden soll geprüft werden. Sie sollten über ausreichend Personal und andere Ressourcen verfügen sowie hauptsächlich dafür zuständig sein, in Fällen, die auf dem Weltrechtsprinzip basieren, Ermittlungen anzustellen und die strafrechtliche Verfolgung zu veranlassen.

- Die Zusammenarbeit zwischen Einwanderungsbehörden einerseits sowie Polizei- und Strafverfolgungsbehörden andererseits soll gefördert werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Personen, die verdächtigt werden, internationale Verbrechen begangen zu haben, und einen Antrag auf ein Visum oder auf Flüchtlings Status gestellt haben, an die geeignete Vollzugsbehörde verwiesen werden.
- Kontaktpersonen sollen ernannt werden, die in Einklang mit Artikel 1 der Ratsentscheidung, im Rahmen derer das EU-Netzwerk ins Leben gerufen wurde, für internationale Verbrechen zuständig sind. Die Kontaktpersonen sollen an den Sitzungen des EU-Netzwerks teilnehmen und Informationen sollen zwischen den Institutionen ausgetauscht werden, die an den Ermittlungen und der strafrechtlichen Verfolgung internationaler Verbrechen beteiligt sind.
- Eine Zusammenarbeit mit Interpol ist nötig, um eine Datenbank über in unterschiedlichen Ländern abgeschlossene und derzeit durchgeführte Ermittlungen in Bezug auf internationale Verbrechen zu erstellen.
- Ausländische und inländische Zeugen, die in auf dem Weltrechtsprinzip basierende Fälle verwickelt sind, sollen geschützt werden. Zu diesen Schutzmaßnahmen soll unter anderem die Möglichkeit zählen, stark gefährdete Zeugen umzusiedeln (entweder innerhalb des Landes, dessen Staatsbürgerschaft der jeweilige Zeuge hat, oder in ein anderes Land).
- Immunität soll nicht gewährt werden für Personen, die keine offiziellen Ämter mehr ausüben, für die ihnen dieser Schutz zuteil wurde, oder deren Pflichten nicht mit denen eines Staats- bzw. Regierungsoberhauptes oder Außenministers vergleichbar sind.
- Opfern soll nicht das Recht verwehrt werden, privatrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, wenn dies bereits im nationalen Recht verankert ist. Der Sorge über unangenehme Gerichtsverfahren kann begegnet werden, indem weniger drastische Maßnahmen ergriffen werden (z. B. durch das Stärken der richterlichen Gewalt während des Verfahrens).

- Die Transparenz bei der Entscheidungsfindung im Rahmen von Strafverfahren für internationale Verbrechen soll verbessert werden, indem die anwendbaren Richtlinien sowie die Überprüfungen der Entscheidung von Vorinstanzen veröffentlicht werden.
- Für Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Folter soll keine Amnestie gewährt werden.