

„Der Internationale Strafgerichtshof vor der Überprüfungskonferenz des Römischen Statuts“

Anhörung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

am 5. Mai 2010

Stellungnahme zu dem Fragenkatalog des Ausschusses

Angesichts der großen Anzahl der Fragen und ihrer unterschiedlichen Relevanz für die Themen der Prüfungskonferenz, habe ich nicht zu allen Fragen Stellung bezogen.

Frage 1:

Die Unterscheidung in unmittelbare und mittelbare Gerichtsbarkeit ist nicht eindeutig, da von dem Römischen Statut (RS) selbst nicht gebraucht. Sofern diese Unterscheidung auf die Frage zielt, ob auch Personen strafrechtlich verfolgt werden können, die Angehörige eines Staates sind, der das Römische Statut nicht ratifiziert hat (z.B. USA oder Israel), ist zum einen auf Art. 12 Abs. 2 RS zu verweisen: Ein Staat kann sich ad hoc der Rechtsprechung über ein bestimmtes Verbrechen und einen bestimmten Täter unterwerfen. Zum anderen kann gem. Art. 13 b) RS der UN-Sicherheitsrat mit einer Entscheidung nach Kapitel VII dem Ankläger „eine Situation, in der es den Anschein hat, dass eines oder mehrere dieser Verbrechen begangen wurden“ unterbreiten, auch wenn Täter nicht Angehöriger eines Vertragsstaates ist (konkretes Beispiel: Vorgehen gegen den sudanesischen Staats- und Regierungspräsidenten Omar Hassan Ahmad al-Bashir)

Frage 2:

Die seit langem diskutierte Idee eines Weltgerichtshofes für Menschenrechte schöpft ihre Berechtigung aus dem Wunsch nach einer obersten autoritativen Interpretation der unterschiedlichen Menschenrechtskonzeptionen in den verschiedenen Rechtskulturen. Unter der Ära der UNO haben nicht nur eine Vielzahl von internationalen Verträgen neue Menschenrechtsnormen hervorgebracht, sondern es haben sich auch mehrere Generationen von Menschenrechten herausgebildet und etliche regionale Menschenrechtsgerichtshöfe sind gebildet worden. Für die Universalisierung der Menschenrechtsstandards und ihre allgemeine Akzeptierung wäre ein Weltgerichtshof zweifellos sinnvoll aber derzeit kaum realistisch.

Frage 3:

Die ad-hoc-Tribunale beruhen auf einer politischen Entscheidung des UNO-Sicherheitsrats, der IStGH auf dem Konsens der Vertragsstaaten. Die Basis der Legitimation und Akzeptanz ist deshalb größer. Dennoch hat die Einrichtung der beiden Tribunale („Jugoslawien“ und „Ruanda“) sicherlich den Durchbruch bei den seit Jahrzehnten dauernden Verhandlungen über einen Internationalen Strafgerichtshof erleichtert. Sie hatten die Funktion zweier Versuchsballons, die die Möglichkeit und Tauglichkeit einer internationalen Strafjustiz unter Beweis stellten.

Frage 4:

Universalität hängt nicht allein ab von der Anzahl der Vertragsstaaten oder dem Umfang des Katalogs der Straftaten, sondern auch von dem Kreis der Täter, die unter Anklage gestellt werden können. Dies ist eine politische Frage. Solange Täter bestimmter Staaten (z.B. der USA, GB oder Israel) sicher sein können, für Kriegsverbrechen nicht vor dem IStGH zur Rechenschaft gezogen zu werden, kann man von Universalität nicht sprechen. Sie wäre wünschenswert aber derzeit kaum realistisch.

Frage 5:

Solange sich der IStGH immer noch in der Erprobungs- und Bewährungsphase befindet, sollten keine neuen Tatbestände in das Statut aufgenommen werden.

Frage 6, 7, 8:

Die Definition des Aggressionsverbrechens ist überfällig. Die Beratungen darüber hätten nach dem eigenen Zeitplan der Strafrechtskommission schon 2009 abgeschlossen werden sollen. Der Definitionsentwurf für die Überprüfungskonferenz greift m.E. zu Recht auf die Definition zurück, die 1974 die UN-Generalversammlung mit ihrer Resolution 3314 (XXIX) getroffen hat. Die Einbindung des UN-Sicherheitsrates ist notwendig, sollte allerdings nicht soweit gehen, dass er letztlich die Erhebung der Anklage und das Verfahren vor dem Gericht bestimmt und damit die Unabhängigkeit der Justiz gravierend einschränkt. Macht man die Entscheidung über das Vorliegen eines Aggressionsaktes vom UN-Sicherheitsrat abhängig, werden sich die fünf ständigen Mitglieder und Veto-Mächte nie eines Aggressionsaktes zu verantworten haben. Ich empfehle der Bundesregierung, die Alternative der Definition zu bevorzugen, bei der die Letztentscheidung bei der Anklagebehörde verbleibt, wenn der UNO-Sicherheitsrat nicht eine Entscheidung über die Aggression innerhalb von sechs Monaten nach der Notifikation vorgenommen hat (Artikel 15 bis, Abs. 3, Alternative 2, Entwurf).

Einen eigenen Verbrechenstatbestand der terroristischen Handlung halte ich nicht für empfehlenswert. Zum einen herrscht über den Begriff des Terrors ebenso viel Meinungsverschiedenheit wie lange Zeit über den Begriff der Aggression, ein Tatbestand

wäre also in kurzer Zeit nicht zu definieren. Zum anderen können einzelne Akte des Terrors mit den übrigen Tatbeständen des Internationalen wie auch nationalen Strafrechts erfasst werden (z.B. Kriegsverbrechen, Mord, Totschlag, Körperverletzung etc.).

Einzelne Staaten haben ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats auch unter Berufung auf das Konzept der Responsibility to Protect keine Befugnis, in einem Drittstaat zu intervenieren. Täten sie es dennoch, wären sie auf jeden Fall wegen eines illegalen Aktes der Aggression vor dem IStGH zur Verantwortung zu ziehen – u. zw. zu Recht.

Frage 9,10:

Belgien schlägt vor, bestimmte Verbrechen, die in internationalen Konflikten strafbar sind, auch bei nicht internationalen Konflikten unter Strafe zu stellen (Art. 8 Abs. 2 b XVII – XIX RS). Es handelt sich um die Anwendung von Gift und vergifteten Waffen, erstickende und giftige Gase, Flüssigkeiten oder ähnliche Stoffe sowie sog. Dum-Dum-Geschosse und ähnliche den menschlichen Körper schwer verletzende Munition. Ich halte diese Erweiterung für angebracht. Es gibt keinen Grund, sie in internationalen Konflikten unter Strafe zu stellen, in nicht internationalen Konflikten aber nicht. Unklar bleibt lediglich, warum sich der Vorschlag nicht auf Waffen erstreckt, die generell „geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen, oder die unter Verstoß gegen das internationale Recht des bewaffneten Konfliktes ihrer Natur nach unterschiedslos wirken“ (Art. 8 Abs. 2 b XX RS)

Frage 11:

Artikel 124 ist eine transitorische Vorschrift, die es Staaten erlaubt, ihre Staatsangehörigen noch sieben Jahre nach der Ratifikation vor der Rechtsprechung des IStGH zu schützen. Sein Ziel, zögernden Staaten den Beitritt zum Beitritt zu erleichtern, ist bisher nicht erreicht worden. Lediglich Frankreich und Kolumbien haben von dieser Vorschrift Gebrauch gemacht. 2008 hat Frankreich seine Erklärung zurückgezogen und im November 2009 ist die Frist für Kolumbien abgelaufen. Da Sinn und Zweck der Vorschrift jetzt nicht mehr gegeben sind, sollte sie ersatzlos gestrichen werden.

Frage 12:

Jegliche Veränderung des Tatbestandes des Völkermords würde auf unüberwindbare Schwierigkeiten stoßen und zu keiner Übereinstimmung der Staaten führen. Es ist auch zu bezweifeln, dass ein Wortlaut gefunden werden kann, der die Beweisschwierigkeiten überwindet.

Frage 13:

Nur dort, wo der UN-Sicherheitsrat eine verbindliche Verpflichtung zur Hilfe bei humanitären Katastrophen ausgesprochen hat (im Rahmen von Kapitel VII), wäre ein Straftatbestand der Verweigerung oder Behinderung zu empfehlen.

Frage 14:

Unter Vorsatz versteht Art. 30 RS den direkten Vorsatz, nicht den bedingten Vorsatz, wie er nach der Rechtsprechung des BGH z.B. bei Mord und Totschlag im StGB ausreicht. Der Befehl von Oberst Klein zur Bombardierung der zwei Tanklastzüge am Kundus-Fluss wäre sowohl unter dem Aspekt des bedingten Vorsatzes („billigend in Kauf nehmen“) wie aber auch der Fahrlässigkeit („ungenügende Aufklärung“) strafrechtlich zu prüfen gewesen. Dies kann zwar nach dem deutschen StGB wegen Mord und fahrlässiger Tötung erfolgen, sollte jedoch auch in das RS übernommen werden. Desgleichen wäre eine Gleichsetzung von Unterlassung mit aktivem Tun empfehlenswert, wie es im StGB geschehen ist.

Frage 15:

Nach wie vor ist der Schutz der eigenen Souveränität das größte Problem bei der Durchsetzung des internationalen Strafanspruchs. Solange nur Täter schwacher Staaten und vorwiegend aus der sog. Dritten Welt angeklagt werden, bleibt der Vorwurf der „Siegerjustiz“, wie er schon gegen die Nürnberger Militärtribunale vorgebracht worden ist, auch an den modernen Verfahren haften. Der Strafanspruch des RS wird damit nur zur Hälfte umgesetzt. Die Umsetzung der zweiten Hälfte ist ein politisches und kein juristisches Problem.

Frage 16:

Der in Art. 17 normierte Grundsatz der Komplementarität weist die primäre Zuständigkeit zur Strafverfolgung den einzelnen Staaten zu. Die Zuständigkeit des IStGH greift erst ein, wenn der zuständige Staat „nicht willens oder fähig“ ist, ein völkerrechtliches Verbrechen, auch auf der Basis des Weltrechtsprinzips, zu verfolgen. Die beiden Kriterien bedürfen zweifellos der Konkretisierung. Man kann sie entweder der Entscheidungspraxis des IStGH überlassen oder durch vertragliche Richtlinien der Staaten vornehmen. Letzteres wird höchstwahrscheinlich nicht schneller zum Ziel führen, sodass die Konkretisierung dem Gericht überlassen werden sollte.

Ermittlungen nach dem Weltrechtsprinzip, wie sie einzelnen Staaten auf Grund ihrer Gesetzgebung ermöglichen, schließt die subsidiäre Zuständigkeit des IStGH nach Art. 17 nicht aus.

Frage 17, 19:

Konflikte zwischen Staaten und IStGH entstehen insbesondere in zwei Fällen: 1. Bei der Strafverfolgung von aktiven Regierungsmitgliedern und hochrangigen Repräsentanten eines Staates. 2. Bei dem Versuch alternativer Formen der Straf- und Konfliktregulierung durch Amnestiegesetzgebung, Wahrheitsfindungskommissionen oder Mediation. Die Inkonsequenz, mit der gegenwärtig aktive Staatsrepräsentanten behandelt werden (vgl. Bashir – Bush - Olmert), stellt zweifellos ein schweres Legitimationsproblem für die Internationale Strafgerichtsbarkeit dar.

Die Konkurrenz unterschiedlicher Sühne- und Versöhnungsprozesse im Spannungsfeld von innerstaatlichem Frieden und Gerechtigkeit ist bisher ungelöst. Dies sollte jeweils im konkreten Fall unter Beteiligung der Parteien zu einem Ausgleich zwischen den beiden Prinzipien geführt werden.

Frage 18:

Die Durchbrechung der staatlichen Souveränität durch die internationale Strafgerichtsbarkeit ist nach wie vor das zentrale Problem ihrer Effektivität. Es ist nicht mit juristischen sondern nur mit politischen Mitteln zu lösen. Vollstreckungsakte auf dem Staatsgebiet eines Beschuldigten könnten schwerste Konflikte hervorrufen, wenn sie gegen den Willen der Staatsführung geschehen. (Vgl. Frage 28)

Frage 20:

Eigene Zwangsmittel zur Durchsetzung seiner Maßnahmen sollten dem IStGH nicht gegeben werden. Allenfalls wäre zu überlegen, ob eine Vorschrift wie Art. 94 UNO-Charta, die den Entscheidungen des IGH durch Empfehlungen oder Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats größere Wirksamkeit verleihen soll, auch zur Unterstützung des IStGH erweitert wird.

Frage 21:

Das Statut hat auf jeden Fall Vorrang vor der Resolution, deren Verweigerung zur Kooperation einen klaren Verstoß gegen das RS darstellt. Sanktionsmittel hat der Gerichtshof dagegen nicht. Die Vertragsstaaten könnten das Verhalten allerdings zur Diskussion stellen (Art. 119 II RS) und gegebenenfalls als Völkerrechtsverstoß vor den IGH bringen.

Frage 24:

Die Aufnahme internationaler Organisationen als Vertragspartner des RS wirft ähnliche grundsätzliche Probleme auf wie ihre Aufnahme in das Statut des IGH. Die Frage ist z.B., welche Art von Organisationen privilegiert werden sollen: staatliche, private,

Wirtschaftsunternehmen, nur Organisationen der UNO oder auch der NATO und der EU?
Sollen sie passiv und aktiv legitimiert sein, etc.? Derzeit halte ich die Aufnahme von
Organisationen nicht für angebracht.

Frage 28:

Eine eigene Strafvollstreckungsbehörde würde ähnlichen Schwierigkeiten begegnen, wie die eigenen Truppen der UNO für Zwangsmaßnahmen nach Art. 43 UN-Charta, die es bis heute nicht gibt. Es ist m.E. deshalb besser, trotz aller Schwierigkeiten und Verweigerungen, auf die Amtshilfe der Staaten zu bauen und sie von dem Nutzen der Kooperation zu überzeugen. Eine gewaltsame Verhaftung in einem Drittstaat mit ausländischen Sicherheitskräften führt unweigerlich zu den größten Komplikationen bis hin zu militärischen Konflikten. (Vgl. Frage 18)

Frage 29:

Art. 124 RS hat sich als Anreiz zur Ratifizierung als untauglich erwiesen. Nur Frankreich und Kolumbien haben davon Gebrauch gemacht. Zwangs- und Sanktionsvorschriften gegenüber zögernden Staaten führen ebenfalls nicht zum Ziel und sind höchstwahrscheinlich konterproduktiv. Die Gewinnung weiterer Staaten zu einem kooperativen Verhalten ist ein primär politischer Prozess.

Frage 31:

Wird die Frage um die Namen George W. Bush, Donald Rumsfeld, Dick Cheney, Tony Blair, Ehud Olmert, Ehud Barack und Zippi Livni erweitert, wird die politische Dimension deutlich, die hinter jedem Haftbefehl gegen höchstrangige Staatenvertreter steht.

Frage 32:

Die deutsche Regierung hat bei der Erarbeitung und Kodifizierung des Römischen Statuts wie bei der Einrichtung des IStGH eine bedeutende, nicht zu unterschätzende Rolle gespielt. Sie sollte nun ihre Bemühungen fortsetzen und auf die noch zögernden Staaten (insbes. USA, Russland, China) einwirken, ebenfalls das Statut zu ratifizieren. Sie sollte allerdings auch den Strafanspruch ohne Ansehen von Position und Stellung der Verdächtigen vertreten und unterstützen.

Frage 33, 34:

Beide Frage zielen offensichtlich auf das in Art. 20 RS verankerte Verbot der Doppelbestrafung (ne bis in idem). Dies ist ein alter Grundsatz des europäischen Strafrechts, an dem trotz aller Auslegungsschwierigkeiten (etwa im Rahmen des Art. 20 Abs. 3 RLS) festgehalten werden sollte.

Prof. Dr. Norman Paech

Hamburg, d. 3. Mai 2010