

Stellungnahme
zur Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
zum Thema
„Der Internationale Strafgerichtshof vor der Überprüfungskonferenz des
Römischen Statuts“
am 05. Mai 2010

Vorbemerkung: Die knappe zur Verfügung stehende Zeit lässt eine ins Einzelne gehende Antwort auf die im Fragebogen aufgelisteten ebenso weitreichenden wie detaillierten Fragen nicht zu. Stichworte müssen genügen. Zu einzelnen Fragen kann ich ohne vertieftes, aus Zeitgründen mir nicht mögliches Studium keine Stellung nehmen.

Angesichts der noch relativ geringfügigen Praxis des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) wird man zweifeln können, ob sich bereits ausreichendes Erfahrungsmaterial für eine Überprüfung des Römischen Statuts (RS) angesammelt hat. Allerdings geben Art. 121-123 RS durchaus Anlass zu einigen grundsätzlichen Überlegungen.

Zu Frage 1:

Angehörige eines Staates, der das RS nicht ratifiziert hat, können unter den Voraussetzungen des Art. 12 Abs. 2 RS der Gerichtsbarkeit des IStGH unterfallen. Aus Art. 12 Abs. 2 lit. a RS folgt der wesentliche Grund, der die USA dazu geführt hat, mit zahlreichen Staaten bilaterale Abkommen zu schließen, um diese gegebenenfalls von einer Überstellung von US-Soldaten an den IStGH abzuhalten. Man kann dies durchaus als „mittelbare Gerichtsbarkeit des IStGH“ bezeichnen.

Zu Frage 2:

Die Errichtung eines Welt-Menschenrechtsgerichtshofs ist ein altes, im Übrigen schon von früheren Bundesregierungen immer wieder vorgeschlagenes Projekt, dessen Realisierung aber in absehbarer Zukunft nicht in Aussicht steht. Die Fülle der seit 1945 entstandenen

(vertraglichen) Menschenrechtsnormen, die sehr unterschiedlichen Charakter haben („Menschenrechtsgenerationen“), würde die Einrichtung einer solchen Institution sehr schwierig machen. Es spricht einstweilen mehr dafür, die Verfahren der bestehenden Menschenrechtsinstitutionen auf universeller und regionaler Ebene zu stärken, diese Institutionen auch – natürlich im Rahmen ihrer rechtlichen Grundlagen – zu eigenständiger Verbesserung ihrer Verfahren zu ermutigen.

Zu Frage 3:

Den Sondertribunalen haftet zwangsläufig eine auf Ad-hoc-Entscheidungen eines politischen Gremiums (Sicherheitsrat) beruhende „Willkür“ an, bei der man sich fragen muss, warum solche Gerichte nicht in anderen Fällen ebenfalls etabliert wurden. Meines Erachtens haben diese Sondertribunale eher dazu beigetragen, die auf einer allgemein konsentierten Grundlage (RS) beruhende Gerichtsbarkeit des IStGH zu akzeptieren. Dies zeigt auch das rasche Inkrafttreten des RS.

Zu Frage 4:

Die Universalität der IStGH-Gerichtsbarkeit ist gewiss wünschenswert, aber ich sehe nicht, dass die derzeit noch fernstehenden wichtigen Staaten in absehbarer Zeit dem RS beitreten werden.

Zu Frage 5,6 und 7:

a) Man sollte bezüglich der Ausweitung der Gerichtsbarkeit des IStGH größte Vorsicht walten lassen und jedenfalls den von Art. 5 Abs. 1 RS gezogenen Rahmen („schwerste Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“) nicht verlassen. Die Aufnahme eines eigenen Straftatbestandes betreffend terroristische Akte ist meines Erachtens aus verschiedenen Gründen nicht zu empfehlen. Sinnvoller erscheint mir der allerdings auch nicht unproblematische Versuch einer Subsumtion von Akten des internationalen Terrorismus unter die vorhandenen Bestimmungen (insbesondere Art. 7 RS, aber vgl. auch Art. 22 RS). Zuzugeben ist allerdings, dass die Definition des Tatbestandes des internationalen Terrorismus durchaus Fortschritte gemacht hat.

b) Für eine konsensfähige Definition der Aggression sehe ich derzeit keine Chance. Insofern gibt es zur Frage der Reichweite des militärischen Gewaltverbots zu stark abweichende Ansichten; vor allem die nicht durch Sicherheitsratsresolutionen legitimierten humanitären Aktionen wären gefährdet. Den Vorschlag Liechtensteins sehe ich daher durchaus skeptisch (vgl. ICC-ASP/8/20).

Zu Frage 8:

Ohne Einbeziehung des Sicherheitsrats in die Definition des Aggressionskrieges würde es nicht gehen. Dies ist allerdings zugleich der Grund, weshalb man eine Änderung des gegenwärtigen Zustands (vgl. 5 Abs. 2 RS) jedenfalls derzeit unterlassen sollte. Die Einbeziehung des Sicherheitsrats als eines politischen Gremiums (bei gleichzeitiger Vetomacht der fünf ständigen Mitglieder) wirft einen zutiefst politischen Schatten auf die Gerichtsbarkeit des IStGH, die der Institution als Ganzer nur schaden kann.

Zu Frage 9 und 10:

Offenbar soll nur der erste der drei Vorschläge Belgiens der Überprüfungskonferenz übermittelt werden. Danach sollen die für internationale Konflikte geltenden Straftatbestände (Kriegsverbrechen) des Art. 8 Abs. 2 b Ziff. XVII-XIX RS auch für nicht internationale Konflikte durch Erweiterung des Art. 8 Abs. 2 e anwendbar gemacht werden. Dies ist zu begrüßen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der zuletzt genannten Konflikte sollten zusätzliche Erweiterungen diskutiert werden.

Zu Frage 11:

Art. 124 RS kommt meines Erachtens keine maßgebliche Bedeutung als „goldene Brücke“ zu. Abgesehen davon ist er als eine Art zeitlich befristete Vorbehaltsmöglichkeit systemfremd (vgl. Art. 120 RS).

Zu Frage 13:

Von einer Erweiterung auf den Tatbestand der Verweigerung oder Behinderung von internationaler Hilfe bei humanitären Katastrophen möchte ich abraten, es sei denn es liegt ein bindender Sicherheitsratsbeschluss im Sinne von Art. 39 UN-Charta im Hinblick auf die Notwendigkeit der humanitären Hilfe vor.

Zu Frage 15, 16 und 19:

Für die Staaten ist es aus der Sicht ihrer (ja auch von Art. 2 Nr. 1 UN-Charta bestätigten) Souveränität ohne dies nicht einfach, die auch nur ergänzende Jurisdiktion des IStGH anzuerkennen. Problematisch wird es, wenn eine drohende oder schon bestehende Strafverfolgung politische Versöhnungsprozesse belasten kann. Auf der menschenrechtlichen Ebene zeigt sich das entsprechende Phänomen bei der Frage, inwieweit innerstaatliche Amnestien hingenommen werden können, die Menschenrechtsverletzer straflos stellen, aber möglicherweise politisch notwendig sind, um eine befriedende Lösung zu erreichen.

Möglicherweise sollten dabei auch andere Formen (Wahrheitskommissionen etc.) berücksichtigt werden, um zu entscheiden, ob die IStGH-Gerichtsbarkeit ausgeübt wird. Art. 53 Abs. 2 lit. c rs erfasst diesen Fall wohl kaum. Den „mangelnden Willen“ (Art. 17 RS) allein auf die Strafverfolgung zu beziehen, erscheint mir nicht ganz unproblematisch. Allerdings: Unrecht muss immer als Unrecht benannt und offengelegt werden. Versöhnung kann nur auf dem Boden von Wahrheit entstehen.

Zu Frage 17:

a) Es gibt vor allem drei Bereiche, die streitanfällig sind: Dabei handelt es sich (1) um die Strafgerichtsbarkeit über Staatsangehörige aus Nichtvertragsparteien (§ 12 Abs. 2 RS), (2) um die Auslegung der von den Vertragsparteien zu erfüllenden Kooperationspflichten (vgl. 9 Teil RS, z. B. Beibringung von Beweismaterial und Überstellung von Personen an den Gerichtshof) und (3) um den an Vertragsparteien gerichteten Vorwurf unzureichender Strafverfolgung (Art. 17 RS, auch im Hinblick auf den Grundsatz „ne bis in idem“, Art. 20 RS).

b) Im Bereich des RS ebenso wie generell beim internationalen Menschenrechtsschutz bleibt die internationale Gemeinschaft letztlich auf die Mitwirkung der einzelnen Staaten angewiesen. Es ist weniger sinnvoll, mit dem IStGH eine „Drohkulisse“ aufzubauen als die Vorteile internationaler Strafgerichtsbarkeit immer wieder deutlich zu machen und dafür auch die Zivilgesellschaft zu mobilisieren.

Zu Frage 18:

a) Der Ausschluss der völkerrechtlichen Immunitätsregel (Art. 27 RS) ist im Hinblick auf Überstellungs- und Rechtshilfeersuchen betreffend Drittstaatsangehörige, nicht betreffend eigene Staatsangehörige, eingeschränkt (Art. 98 RS).

b) Soweit es sich um Vertragsparteien handelt, sind diese Staaten verpflichtet, bei Festnahme und Überstellung auch ihrer eigenen Staatsorgane mitzuwirken (Art. 86 ff.; 89 RS). Stehen innerstaatliche Vorschriften entgegen, so handelt es sich um eine im Völkerrecht nicht ungewöhnliche Kollision völkerrechtlicher und innerstaatlicher Normen, die nach allgemeinen Grundsätzen zu behandeln ist (vgl. auch Art. 119 RS).

Zu Frage 19:

Siehe oben zu Fragen 15, 16 und 19.

Zu Frage 20:

Eigene Zwangsmittel sollten den IStGH nicht übertragen werden. Es ist auch nicht vorstellbar, wie dies geschehen könnte. An der sich aus dem Statut ergebenden (also völkerrechtlichen) Verpflichtung, notfalls auch gegen die eigenen Staatsorgane vorzugehen, ändert sich dadurch natürlich nichts.

Zu Frage 21:

Soweit ich sehe, ist die Resolution der AU für ihre Mitgliedstaaten nicht verbindlich. Eine genuine Rechtskollision zu den Verpflichtungen aus dem RS liegt daher nicht vor, so dass sich die Vorrangfrage logisch nicht stellt. Vielmehr handelt es sich um einen („normalen“) Verstoß gegen die aus dem Statut fließende Verpflichtung. Der Fall zeigt freilich, welche erheblichen Widerstände die Strafverfolgung durch den IStGH auslösen kann.

Die Versammlung der Vertragsparteien (Art. 119 Abs. 2 RS) könnte die Problematik aufgreifen und diskutieren, sogar gegebenenfalls eine Vorlage an den internationalen Gerichtshof beschließen, was allerdings wieder die Akzeptierung von dessen Gerichtsbarkeit durch den betroffenen Staat voraussetzt.

Zu Frage 22:

Der Nutzen internationaler Strafgerichtsbarkeit ist auch den noch nicht beigetretenen Staaten immer wieder zu verdeutlichen und dabei die Mithilfe der Zivilgesellschaft zu gewinnen. Die Chancen für eine schnelle Änderung der gegenwärtigen Situation sehe ich allerdings als gering an. Bei den bilateralen Abkommen mit anderen Staaten geht es den USA insbesondere darum, die Überstellung von US-Bürgern an den IStGH zu verhindern (vgl. auch Art. 98 Abs. 2 RS).

Zu Frage 23:

Die Stimmenenthaltung der USA bei der Verabschiedung von S/RES/1593 (2005) kann nicht als stillschweigende Anerkennung des IStGH durch die USA verstanden werden (vgl. auch Ziff. 2 der Resolution). Die USA haben die Resolution lediglich nicht verhindert und damit die Befassung des Gerichtshofs ermöglicht. Im Übrigen würde auch eine (stillschweigende) „Anerkennung“ des IStGH durch die USA diese nicht zur Vertragspartei machen und ihnen keinerlei Verpflichtungen aus dem Statut auferlegen; sie könnten lediglich die Existenz des IStGH als Völkerrechtssubjekt (Art. 4 RS) nicht mehr bestreiten.

Zu Frage 24:

Dies ist eine sehr wichtige Frage. Durch eine insoweit notwendige (vgl. Art. 125 RS) Vertragsänderung ließe sich die Beitrittsmöglichkeit für internationale Organisationen, z. B. die VN oder auch NATO, schaffen. Allerdings unterliegen die beteiligten Soldaten ohne dies der Strafgerichtsbarkeit ihrer Heimatstaaten. Ein vorgelagertes und viel diskutiertes Problem ist, an welchen materiellen Vorschriften (des humanitären Völkerrechts und der allgemeinen Menschenrechte) der VN-Sicherheitsrat bei den von ihm angeordneten oder legitimierten Einsätzen gebunden ist.

Zu Frage 28:

Von der Einrichtung einer eigenen Haftbefehlsvollstreckungsbehörde sollte meines Erachtens abgesehen werden. Entweder sind die Staaten kooperationsbereit oder nicht; im letzteren Fall wäre die internationale Behörde gegenüber der Staatsgewalt in wohl fast jedem Fall machtlos und würde nur die Autorität des IStGH gefährden.

Zu Frage 29:

Vergleiche oben zu Frage 21.

Zu Frage 31:

Es zeigen sich hier die faktischen Grenzen internationaler Strafgerichtsbarkeit. Personen, die im eigenen Land oder in der Region über größere Unterstützung verfügen, sind, solange diese anhält, der Strafverfolgung (weder national noch international) kaum zuführbar. Mugabe etwa gilt in weiten Teilen Afrikas ungeachtet aller seiner Missetaten nach wie vor als Freiheitsheld, der den Kolonialismus überwunden hat. Für viele Staaten Schwarzafrikas stünde ihr Selbstverständnis auf dem Spiel, würden sie diese Ikone einem internationalen Strafprozess aussetzen.

Zu Frage 33 und 34:

Die Geltung des Grundsatzes „ne bis in idem“ im Verhältnis nationaler und internationaler Gerichtsbarkeit (Art. 20 Abs. 2 und 3 RS) entspricht dem Charakter der dem IStGH zuerkannten „ergänzenden“ Strafgerichtsbarkeit (Art. 1 RS). Er sollte unangetastet bleiben. Zutreffend ist, dass sich im Rahmen von Art. 20 Abs. 3 RS erhebliche Auslegungsprobleme und Streitfragen ergeben können, über die letztlich der Gerichtshof zu entscheiden hat (Art. 119 Abs. 1 RS). Dabei ist meines Erachtens durchaus Zurückhaltung angebracht.