

22. Internationaler Strafgerichtshof

von Stefan Herbst

Gründung und Zustimmung

Seit dem 1. Juli 2002 verfügt die Weltgemeinschaft über ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung schwerster Menschenrechtsverletzungen: den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH, englisch: International Criminal Court, ICC) mit Sitz in Den Haag/Niederlande. Er wurde von 120 Staaten auf der Grundlage des Rom-Statuts beschlossen und als unabhängiger, permanenter Strafgerichtshof geschaffen.

Nicht erst vor dem Hintergrund der internationalen Militärgerichtshöfe von Nürnberg 1946 und Tokio nach dem Zweiten Weltkrieg entstand die Idee zur Gründung eines Internationalen Strafgerichtshofes; sie wurde jedoch damals zum ersten Mal ernsthaft in Erwägung gezogen („Versprechen von Nürnberg“). Während des Kalten Krieges wurde die Idee allerdings vorerst fallengelassen. 1994 schließlich entwarf die VN-Völkerrechtskommission ihren ersten Vorschlag für ein Statut eines Internationalen Strafgerichtshofs. Nach langwierigen Verhandlungen beschloss die VN-Generalversammlung im Dezember 1997 per Resolution 52/160 eine Diplomatische Bevollmächtigtenkonferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs, welche im Juli 1998 in Rom tagte. Das Ergebnis war das Statut von Rom; es legte den Grundstein zur Errichtung des IStGH. Zwölf Jahre nach der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs haben zum 15. März 2014 insgesamt 122 der 139 Unterzeichnerstaaten das Römische Statut ratifiziert und somit die Kompetenz des IStGH endgültig anerkannt. Der aktuelle Ratifizierungsstand ist auf der Website des IStGH abrufbar. Unter den Unterzeichnerstaaten befindet sich u.a. auch Russland. Die Vereinigten Staaten, Israel und Sudan haben dem Generalsekretär der Vereinten Nationen erklärt, dass sie nicht länger bestreben, dem IStGH beizutreten.

Trotz dieser überwältigenden und stetig wachsenden Zustimmung durch die Staatengemeinschaft gibt es weiterhin Länder, die die Zuständigkeit des IStGH nicht anerkennen; darunter sind so mächtige Staaten wie die Vereinigten Staaten von Amerika, Russland und China, außerdem Länder wie Indien, Irak, Saudi Arabien, Iran, Israel, Nordkorea, Pakistan, Türkei, Syrien und andere Länder (Stand: März 2014).

Haltung der USA

Die USA opponierten mittels verschiedener Maßnahmen und Gesetze unter der Regierung von George W. Bush direkt gegen den IStGH. Durch den American Service Members Protection Act (ASPA), erlassen durch den Kongress in Washington, wurde den US-

amerikanischen Behörden die Zusammenarbeit mit dem IStGH verboten und wurden dem Präsidenten alle erforderlichen Kompetenzen zugesprochen, um Anklagen gegen US-Bürger zu verhindern. Eine weite Auslegung des ASPA würde dem US-Militär sogar erlauben, seine Angehörigen aus der Haft beim IStGH zu befreien. Darüber hinaus schlossen die USA mit bisher 100 Staaten bilaterale Nichtüberstellungsabkommen von US-Bürgern an den IStGH ab. Staaten, die nicht kooperieren wollten, wurde die Militärhilfe versagt (ausgenommen sind NATO-Staaten und „wichtige Verbündete“). Anderen wurde die Entwicklungshilfe gekürzt oder ausgesetzt. Interne Kritik, u. a. aus dem Verteidigungsministerium, wegen „unerwünschter Nebeneffekte“ haben mehrfach zu einer Änderung der Gesetzgebung geführt, sodass die Sanktionen nicht mehr die Militärhilfe betrafen, sondern stattdessen, wie das so genannte Nethercutt-Amendment, stärker auf Wirtschaftshilfe zielten. Mitte 2009 wurde aber auch das Nethercutt-Amendment vom Kongress nicht mehr verlängert. Auch hat seit dem Jahr 2005 kein zusätzliches Land mehr ein Nichtüberstellungsabkommen mit den USA unterzeichnet.

Die Obama-Regierung nimmt eine pragmatischere, je nach eigener Interessenlage kooperativere Haltung zum IStGH ein. Von 2001 bis 2008 hatten die USA nicht an IStGH-Konferenzen teilgenommen. Mit Amtsantritt der Obama-Regierung im Jahr 2009 haben die USA regelmäßig als Beobachter (mit entsprechenden Reden) an den IStGH-Konferenzen teilgenommen und einzelne Verfahren des IStGH konkret unterstützt.¹ Es ist jedoch weiterhin nicht zu erwarten, dass die USA eine auf prinzipiellen Gründen und Werten beruhende Zustimmung zum IStGH einnehmen und sich der Jurisdiktion des IStGH unterwerfen werden.

Haltung der Russischen Föderation

Die Informationslage bezüglich der Haltung Russlands (der Russischen Föderation) zum ICC ist erheblich dünner.² In einer Stellungnahme während der 17. Versammlung des Weltsicherheitsrates 2012, bei der das Verhältnis zwischen Weltsicherheitsrat und ICC diskutiert wurde, betonte Russland eine grundsätzliche Unterstützung des Anliegens des ICC und seiner Nutzung durch den Weltsicherheitsrat, äußerte aber Bedenken hinsichtlich der Balance zwischen Rechenschaftspflichtigkeit/Gerechtigkeit auf der einen und Frieden auf der anderen Seite: Der ICC könne die Rolle des Weltsicherheitsrates unterminieren. Weitere Bedenken wurden hinsichtlich der neuen ICC-Jurisdiktion zum Angriffskrieg geäußert, zumal im Weltsicherheitsrat keine entsprechende Definition vorliege, sowie zur

¹ Zur Rolle der USA vgl. die umfangreiche Zusammenstellung der US-amerikanischen Koalition von NGOs für den ICC: <http://www.amicc.org/usicc/administration>

² Vgl. Artikel von David Kaye: <http://councilandcourt.org/files/2012/11/Russia-and-ICC.pdf>

Frage der Immunität von Staatsoberhäuptern. Auch Russland unterhält zum ICC ein instrumentelles Verhältnis.

Haltung des Weltsicherheitsrates

Bisher wurden vom Weltsicherheitsrat zwei Fälle von Nicht-Mitgliedsstaaten (Sudan/Darfur in der Resolution 1593 aus dem Jahr 2005 und Libyen mit der einstimmigen Resolution 1970 vom Jahr 2011) an die Jurisdiktion des ICC überwiesen. Dies zeigt, dass der Weltsicherheitsrat in manchen Fällen handlungsfähig ist und den ICC auch positiv nutzt.³ Allerdings hat Russland schon im Jahr 2008 seine Bedenken bezüglich des Haftbefehls gegen den sudanesischen Präsidenten Al-Bashir zum Ausdruck gebracht.⁴ Im Fall Syrien hat Russland jedoch zusammen mit China die verstärkte Nutzung des ICC durch andere Mitglieder des Weltsicherheitsrates (insbesondere Frankreich, Großbritannien und USA) blockiert. Argentinien hat in einem eigenen Votum auf weitere Problemfelder (Ausnahmen der Jurisdiktion sowie Abwälzung finanzieller Lasten weg von der UNO auf die Vertragsparteien des ICC) bei der Ausgestaltung der Resolutionen des Weltsicherheitsrates hingewiesen.⁵ So wird in der von Frankreich und Litauen eingebrachten Syrien-Resolution mit Blick auf Israel aber auch auf andere Länder wie Saudi-Arabien und die Türkei die Jurisdiktion des ICC im Hinblick auf andere am Konflikt und den begangenen Verbrechen möglicherweise beteiligte Länder, die nicht Mitglied des ICC sind, verhindert.

Haltung der Europäischen Union

Am 1. Mai 2006 trat eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem IStGH und der Europäischen Union in Kraft, welche eine Zusammenarbeit in den Bereichen Informationsaustausch, Sicherheit und Zeugenaussagen von EU-Beamten vorsieht.⁶

Haltung der Afrikanischen Union

Alle bisher vor den IStGH verhandelten Fälle sind Fälle aus Afrika. Dies hat dazu geführt, dass die Afrikanische Union dem bis 2011 zuständigen Chefankläger die Anwendung „doppelter Standards“ vorgeworfen hat. Ein bevorstehendes Verfahren des IStGH gegen Kenias Präsidenten Kenyatta wurde am 14.10.2013 von der Afrikanischen Union verurteilt und die Verschiebung des Verfahrens gefordert.⁷ Insgesamt wendet sich die Afrikanische

³ Eine Zusammenstellung der Nutzung des und der Zusammenarbeit mit dem ICC durch den Weltsicherheitsrat findet sich auf der Homepage der Koalition für den ICC: <http://www.iccnw.org/?mod=sc>

⁴ Vgl.: [http://www.iccnw.org/documents/Statement by Russian Federation Eighth Report Prosecutor ICC pursuant to Res1593 %282005%29eng.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Statement%20by%20Russian%20Federation%20Eighth%20Report%20Prosecutor%20ICC%20pursuant%20to%20Res1593%202005%29eng.pdf)

⁵ Vgl.: [http://www.iccnw.org/documents/EOV Argentina Referral of Syria to the ICC Spanish-English- 22May2014.pdf](http://www.iccnw.org/documents/EOV%20Argentina%20Referral%20of%20Syria%20to%20the%20ICC%20Spanish-English-22May2014.pdf)

⁶ Vgl. die 2008 erschienene Publikation „Die Europäische Union und der Internationale Strafgerichtshof“ unter: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC_internet08.pdf (Stand 10.07.2008).

⁷ <http://www.nzz.ch/aktuell/international/auslandnachrichten/polemische-solidaritaet-mit-kenyas-praesident-kenyatta-1.18166897>

Union dagegen, dass die Immunität von Regierungschefs vom IStGH nicht geachtet werde. Die Vorsitzende der AU kündigte einen Vorstoß an, Artikel 27 des römischen Statuts im Sinne des Immunitätsschutzes zu revidieren.

Ausblick und Zusammenfassung

Das neu geschaffene Völkerstrafrecht und die für seine Durchsetzung zuständige Institution des Internationalen Strafgerichtshofs müssen sich trotz der nun schon einige Jahre dauernden ständigen Nutzung und Erprobung weiterhin in der Staatengemeinschaft durchsetzen und behaupten. Besonders problematisch ist nach wie vor das rein instrumentelle Verhältnis verschiedener Staaten zum ICC und zum Völkerstrafrecht. Die Instrumentalisierung des ICC und des Völkerstrafrechts zu eigenen Zwecken und die Anwendung doppelter Standards gefährdet nach wie vor die Legitimität von und die Zustimmung zum ICC. Dies erfordert auf absehbare Zeit eine klare Strategie von NGOs zur Fortentwicklung des ICC und des internationalen Menschenrechtsschutzes. Auch bedarf es der nachhaltigen politischen Unterstützung jener Staaten, die die Schaffung eines internationalen Strafrechts für geboten erachten und auf einem prinzipiellen Völkerrechtsschutz bestehen, der im Zweifelsfall auch zum eigenen Nachteil angewendet würde.

Kompetenzen und Komplementarität

Gemäß dem Römischen Statut, das am Ende eines vierjährigen Verhandlungsprozesses 1998 in Rom beschlossen wurde, fallen zurzeit vier Straftatbestände in den Kompetenzbereich des Internationale Strafgerichtshofs:

- Völkermord;
- Verbrechen gegen die Menschlichkeit;
- Kriegsverbrechen;
- Angriffskrieg (seit 10. Juni 2010) mit bisher (Stand Oktober 2014) nur 18 Ratifikationen. Der Tatbestand Aggression kann ab 2017 erst verfolgt werden, wenn mindestens 30 der Vertragsstaaten den Beschluss ratifizieren. Deutschland hat das Protokoll im Juni 2013 ratifiziert.⁸

Der Straftatbestand des Völkermordes liegt bei Handlungen vor, die darauf abzielen, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise zu zerstören. Hierunter fallen unter anderem Tötungen, Verschleppungen, die physische und psychische Verletzung von Angehörigen einer dieser Gruppen, aber auch die Auferlegung von

⁸ Aktuelle Liste der Ratifizierungen abrufbar unter: <http://crimeofaggression.info/the-role-of-states/status-of-ratification-and-implementation/>

Lebensbedingungen, welche zur Verwirklichung des Tatbestands geeignet sind. Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind definiert als grobe und ausgedehnte oder systematische Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Ermordung oder das Verschwindenlassen von Personen. Kriegsverbrechen umfassen Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Konfliktfall, beispielsweise den Gebrauch biologischer Waffen, Folter und Vergewaltigungen oder die vorsätzliche Bombardierung der Zivilbevölkerung.

Bei der vom 31. Mai bis 11. Juni 2010 tagenden Überprüfungskonferenz in Kampala wurde am 10. Juni eine Einigung über Definition und Gerichtsbarkeit des ICC für den Tatbestand des Angriffskrieges gefunden.⁹ In Artikel 8^{bis} wird Angriffskrieg als Planung, Vorbereitung, Einleitung oder Ausführung einer Angriffshandlung definiert. Darunter fallen beispielsweise auch die Seeblockade, die Entsendung von Söldnern oder die Bombardierung eines anderen Staates. Um einen unter das ICC-Gericht fallenden Angriffskrieg gegenüber einer einfachen Angriffshandlung zu unterscheiden, wurde eine Schwellenklausel eingefügt, dass diese Handlung ihrer Art, Schwere und ihrem Umfang nach eine offenkundige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen darstellen muss. Das Gericht ist zuständig, wenn der Weltsicherheitsrat selbst das Vorliegen eines Angriffskrieges bestätigt, aber auch dann, wenn der Ankläger aus eigener Initiative nach Beauftragung durch die zuständige Kammer des Internationalen Strafgerichtshofs Ermittlungen einleitet. Die Gerichtsbarkeit beschränkt sich auf die Staaten, die diesem Pakt beigetreten sind. Ebenso haben Staaten die Möglichkeit, die Gerichtsbarkeit des IStGH vorher auszuschließen (das sogenannte Opt-Out). Mit der Einführung einer Schwellenklausel ist in diese juristische Definition eine wenig eindeutige Begrifflichkeit eingefügt, die weite Ermessensspielräume und politische Interpretationen ermöglicht – und damit einen Missbrauch dieser Definition.¹⁰ Kritisch zu beurteilen ist auch die vorherige Möglichkeit des „Opt Out“. Da der Tatbestand des Angriffskrieges frühestens in Kraft tritt, wenn mindestens 30 Vertragsstaaten ihn ratifiziert haben und zwei Drittel aller Vertragsstaaten dies ab dem Jahr 2017 bestätigen, ist bei der derzeitigen zurückhaltenden Ratifikation durch die Staaten und den offensichtlich vorhandenen Bedenken nicht von einer baldigen Ausübung der Gerichtsbarkeit des IStGH auszugehen.

Juristisch gesehen ist der Internationale Strafgerichtshof allerdings nur komplementär zuständig. Das heißt, er kann dann angerufen werden bzw. Ermittlungen aufnehmen, wenn ein Land nicht fähig oder bereit ist, die auf seinem Territorium oder durch seine Bürger begangenen Verbrechen strafrechtlich zu verfolgen und der Justiz zuzuführen. Der IStGH

⁹ Vgl. *Denkschrift des Auswärtigen Amtes zu den Änderungen des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs am 10. und 11. Juni in Kampala, Uganda*: http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/651590/publicationFile/182663/IStGH_Denkschrift_Download.pdf

¹⁰ Vgl. *die juristische Würdigung durch Prof. Kai Ambos in: ZIS 2010, S. 649–668, die auf folgender Homepage zu finden ist*: http://www.zis-online.com/dat/artikel/2010_11_501.pdf

wird also nur ausnahmsweise und ergänzend tätig. Grundsätzlich gilt das Prinzip, dass jeder Staat für die Verfolgung derartiger Verbrechen selbst zuständig ist und die entsprechende Gerichtsbarkeit intern schaffen sollte.

Institutionelle Ausstattung und Stand der Fälle

Der IStGH ist ein unabhängiges Organ der Vertragsstaaten und nicht der Vereinten Nationen. Die Vereinten Nationen hatten jedoch dessen Gründung initiiert und stark unterstützt. Ein Vertrag zwischen den Vereinten Nationen und dem IStGH regelt die Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat u.a. das Recht, dem IStGH Fälle für Ermittlungen zuzuweisen. Darüber hinaus kann er in bestimmten Fällen Ermittlungen nach einem Sicherheitsratsbeschluss für die Dauer von einem Jahr aufschieben. Eine Verlängerung um jeweils ein weiteres Jahr ist möglich, bedarf aber eines eigenen Beschlusses. Die Unabhängigkeit des IStGH wird insbesondere durch die relativ starke Stellung des Chefanklägers ermöglicht, dessen Büro ein separates und administrativ unabhängiges Organ des Gerichts darstellt und der aus eigener Kompetenz Ermittlungen einleiten und Anklagen erheben kann. Auf diese Weise besteht auch für Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit, durch die Übermittlung von Informationen an den IStGH schon im Vorfeld der Ermittlungen Einfluss auf die eventuelle Aufnahme von Strafverfolgungen zu nehmen.

Gegenwärtig ermittelt der Internationale Strafgerichtshof in 21 Fällen in acht Situationen.¹¹ Es handelt sich um Verbrechen, die in Uganda, der Demokratischen Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, in Sudan (Darfur), Kenia, Mali, Libyen und der Elfenbeinküste begangen wurden. Uganda, die Demokratische Republik Kongo, die Zentralafrikanische Republik und Mali haben den IStGH selbst angerufen, tätig zu werden, während im Fall von Darfur sowie Libyen der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den IStGH aufgefordert hat, Ermittlungen einzuleiten. Im Fall Kenia (Verbrechen im Zusammenhang mit der Post-Wahl-Gewalt 2007/2008 in Kenia) hatte der erste Chefankläger des IStGH, der Argentinier Luis Moreno Ocampo, zum ersten Mal seine eigene Kompetenz zur Einleitung von Ermittlungen ausgeübt und erreicht, dass das Gericht am 31. März 2010 in einer Mehrheitsentscheidung weiteren Ermittlungen zugestimmt hat. Am 3. Oktober 2011 wurden auch Ermittlungen im Fall Elfenbeinküste von ihm eingeleitet. In einer Reihe weiterer Fälle, darunter Afghanistan, Honduras, Korea, Zentralafrikanische Republik, Palästina, Ukraine und Irak) wird geprüft, ob die Sachlage die Aufnahme von Ermittlungen gemäß dem Römischen Statut zulässt. Für die Länder Kolumbien, Georgien, Guinea und

¹¹ Siehe: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx, Letzter Besuch 9.6.2014

Nigeria wird geprüft, ob entsprechende nationalstaatliche Verfahren vorliegen. Seit dem 15. Juni 2012 ist die vorherige stellvertretende Anklägerin, die gambische Juristin Fatou Bensouda, Chefanklägerin des IStGH. Sie ist für eine 9-jährige Amtszeit von der Staatengemeinschaft gewählt. Ein Großteil der an den internationalen Strafgerichtshof ergangenen Ermittlungsgesuche wurde wegen Nichtzuständigkeit und fehlender Angaben abgewiesen. Dazu hat der Staatsanwalt in den Fällen von Irak und Venezuela eine eigene Erklärung vorgelegt. Am 26. Januar 2009 begann die erste Gerichtskammer die Verhandlungen im Fall „The Prosecutor vs. Thomas Lubanga Dyilo“. Dem Ex-Milizenführer aus der Demokratischen Republik Kongo, Thomas Lubanga, wird vorgeworfen, als Befehlshaber der Miliz (Union of Congolese Patriots, UPC) Kriegsverbrechen begangen zu haben, insbesondere die Anwerbung und den Gebrauch von Kindersoldaten unter 15 Jahren in den Konflikten. 102 Opfer nehmen, vertreten durch ihren Anwalt, an den Verhandlungen teil. Thomas Lubanga Dyilo wurde am 14. März 2012 zu 14 Jahren Haft verurteilt. Das Urteil befindet sich im Berufungsverfahren.

Besonders bedeutsam und wegen seiner politischen Wirkungen umstritten ist der am 4. März 2009 im Fall Darfur erlassene Haftbefehl gegen den Präsidenten des Sudan, Omar Hassan Ahmad Al-Bashir. Ihm werden fünf verschiedene Anklagepunkte wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Mord, Folter, Vergewaltigung, zwangsweise Überführung der Bevölkerung und Ausrottung) sowie zwei Anklagepunkte für Kriegsverbrechen (Angriff auf die Zivilbevölkerung und Plünderung) zur Last gelegt. Verschiedene befreundete Staaten haben Omar Hassan Ahmad Al-Bashir trotz des internationalen Haftbefehls zu Besuchen empfangen. Da sie nicht Mitgliedstaaten des IStGH sind, waren sie nicht dazu verpflichtet, ihn festzunehmen und auszuliefern. Bei umstrittenen Wahlen im April 2010 wurde Omar Hassan Ahmad Al-Bashir erwartungsgemäß als Präsident des Sudan wieder gewählt. Am 12. Juli 2010 wurde ein weiterer Haftbefehl gegen ihn erlassen. Ihm wird zur Last gelegt, am Genozid der ethnischen Gruppen Fur, Masalit und Zaghawa beteiligt zu sein.¹² Trotz dieser Haftbefehle und entsprechender Auslieferungsbegehren hat der Beklagte verschiedene Male den Vertragsstaat Tschad besucht. Am 26. März 2013 gab der IStGH seine Entscheidung bekannt, dass der Vertragsstaat Tschad nicht seinen Verpflichtungen nachkommt und im Fall von Omar Hassan Al-Bashir nicht mit dem IStGH zusammenarbeitet. Gleichzeitig forderte er den Weltsicherheitsrat auf, die ihm angemessen erscheinenden Schritte wegen dieser Vertragsverletzung einzuleiten.¹³

Auch im Fall von Saif al-Islam al-Gaddafi gibt es Auseinandersetzungen zwischen Libyen und dem IStGH. Libyen ist den Auslieferungsbegehren des IStGH bis heute nicht nachgekommen. Amnesty International hat am 21. Mai 2014 Libyen aufgefordert, sofort mit

¹² Vgl. den umfangreichen Verfahrensstand: <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=9502>

¹³ Vgl. Entscheidung des Pre-Trial Chamber II, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1573530.pdf>

dem ICC zusammenzuarbeiten und al Gaddafi auszuliefern. Saif al Gaddafi solle ein faires Verfahren bekommen. Al befürchtet, dass al Gaddafi in Libyen mit der Todesstrafe bestraft werden könnte.¹⁴

Die aktuelle Situation bezüglich der prozessualen Fortschritte in den einzelnen Ländern kann auf der Homepage des IStGH eingesehen werden.¹⁵

Von den Verweisen der Vertragsstaaten abgesehen, sind von Juli 2002 bis Februar 2006 beim Büro des Chefanklägers 1.732 Informationen von Einzelpersonen oder Gruppen aus 103 Ländern eingegangen. Bis 2010 ist der Stand auf 8.461 Eingaben aus mehr als 132 Ländern gestiegen. Hiervon kam ein Großteil aus nur fünf Ländern: den USA, Großbritannien, Russland, Frankreich und Deutschland.

Der Internationale Strafgerichtshof besteht aus 18 Richtern, welche aus unterschiedlichen Staaten Europas, Amerikas, Afrikas und Südostasiens stammen.¹⁶ Bei der ersten Wahl im Februar 2003 wurde ein Drittel der Richter für eine Amtsperiode von drei Jahren gewählt, das zweite Drittel für sechs Jahre und der Rest für neun Jahre. Es kommt somit alle drei Jahre zu Wahlen. Aus der Mitte der Richter wird der Präsident des IStGH gewählt; ebenso werden aus ihr die entsprechenden Kammern gebildet. Im Januar 2006 wurden sechs Richter für die volle Amtszeit von neun Jahren ins Amt gewählt, am 11. März 2009 weitere sechs Richter. Daneben gibt es das Büro des Strafverfolgers sowie eine für die Verwaltung zuständige Registratur. Mit dem niederländischen Staat gibt es ein Abkommen, das zwölf Gefängnisplätze für den IStGH reserviert. Am 11. März 2009 wurde der deutsche Richter Hans-Peter Kaul zum zweiten Vizepräsidenten des Gerichts gewählt. Hans-Peter Kaul hat sich insbesondere für die Gerichtsbarkeit des IStGH für den Tatbestand des Angriffskrieges eingesetzt. Seine zweite, neunjährige Amtszeit läuft im Jahr 2015 aus. Im Mai 2014 wurde Bertram Schmitt von der Bundesregierung für die bei der 13. Versammlung der Vertragsstaaten vom 8.–17. Dezember 2014 vorgesehenen Wahlen der zukünftigen Richter_innen vorgeschlagen.

Die Bedeutung des IStGH für den weltweiten Menschenrechtsschutz

Der IStGH leitet nach Auffassung vieler Experten eine neue Epoche in der Geschichte des Völkerstrafrechts ein. Er ist, wie Kofi Annan anmerkte, ein „Geschenk der Hoffnung für zukünftige Generationen“. Nach Ansicht des deutschen Richters am IStGH, Hans-Peter

¹⁴<http://www.amnesty.org/en/news/libya-must-immediately-surrender-saif-al-gaddafi-international-criminal-court-2014-05-21>

¹⁵http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx

¹⁶ Vgl. die Liste der Richter_innen des IStGH, unter: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/chambers/the%20judges/Pages/judges.aspx (Stand 10.07.2008).

Kaul, verkündet der IStGH die Botschaft: „Achtung Tyrannen, Kriegsherren und Kriegsverbrecher, ihr werdet verfolgt werden“¹⁷. Und dies gilt trotz der eingeschränkten Möglichkeiten: „Der Internationale Strafgerichtshof wird am Anfang ein bescheidenes und kleines Gericht sein, unfähig, alle Kapitalverbrechen zu verhindern oder zu verfolgen, er wird unbequem und teuer sein, geschwächt durch die fehlende Kooperation bestimmter Staaten, vor allem der USA.“ Er wird aber auch „eine Klagemauer für die Opfer und die Unterdrückten“ sein, „ein Dokumentationszentrum für die schwersten Verbrechen, begangen irgendwo auf der Welt.“¹⁸

Jenseits seiner eigenen Arbeit liegt die Bedeutung des IStGH jedoch auch darin, dass die Nationalstaaten ermutigt werden, die eigene Gerichtsbarkeit entsprechend dem Standard des IStGH auszubauen, um eine Verfolgung der entsprechenden Verbrechen zu ermöglichen. Laut Absatz 4 der Präambel des Römischen Statuts ist er in der Absicht beschlossen worden, „dass die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nicht unbestraft bleiben dürfen und dass ihre wirksame Verfolgung durch Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene und durch verstärkte internationale Zusammenarbeit gewährleistet werden muss“¹⁹.

Der IStGH zeichnet sich weiterhin durch eine weitgehende Umsetzung der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2005 verabschiedeten „Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht der Opfer vor groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung“ aus (Resolution 60/147 unter: www.un.org/Depts/german/gv-60/band1/ar60147.pdf). So wird den Opfern in Art. 68 des Statuts von Rom u.a. die Mitwirkung und Vertretung vor dem Gericht garantiert. Sie haben das Recht, am gesamten Prozess aktiv teilzunehmen und Anträge zu formulieren. Dabei können sie sich auch anwaltlich vertreten lassen. In Art. 75 des Statuts von Rom ist das Recht auf Wiedergutmachung verankert. Gemäß Art. 78 hat der IStGH einen Treuhandfonds für Opfer eingerichtet, der hauptsächlich aus freiwilligen Beiträgen und Spenden von Staaten unterhalten wird.

Die Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland trug als Einzelstaat und im Rahmen der Europäischen Union einen bedeutenden Anteil zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs bei. Sie kam damit ihrer ethischen, aus den Nürnberger Prozessen gegen führende Mitglieder

¹⁷ *Süddeutsche Zeitung*, 12. März 2003.

¹⁸ *Die Welt*, 11. März 2003.

¹⁹ Vgl. Art. 4, *Rome Statute of the International Criminal Court*.

der Nationalsozialisten herrührenden Verpflichtung nach. Das Engagement für die Fortentwicklung des Völkerrechts musste in Opposition zu einem der engsten Verbündeten, den USA, durchgesetzt werden und bedeutet auch eine nachhaltige Störung der bisher mit den USA gepflegten „Wertegemeinschaft“. Innerstaatlich wurde der Ratifizierung des Römischen Statuts durch eine Grundgesetzänderung entsprochen, in der insbesondere die Auslieferung von deutschen Staatsbürgern an den IStGH ermöglicht wurde.²⁰ Außerdem hat die seinerzeitige Koalitionsregierung von SPD und Bündnis 90/Grüne ein Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) auf den Weg gebracht, das die Umsetzung der Straftatbestände des IStGH in das deutsche Strafrecht beinhaltet. Das 2002 in Kraft getretene Völkerstrafgesetzbuch²¹ umfasst aber auch neue Tatbestände, die über das Statut von Rom hinausgehen, und ermöglicht den deutschen Gerichten, gemäß dem Vorwort des Bundesjustizministeriums zum Völkerstrafgesetzbuch, Völkerrechtsverbrechen auch dann zu verfolgen, „wenn die Täter weder selbst Deutsche sind, noch die Taten in Deutschland oder an deutschen Strafangehörigen begangen wurden“. Damit wird das Weltrechtsprinzip zum ersten Mal in die deutsche Gerichtsbarkeit eingeführt.

Die Tätigkeit der Generalbundesanwaltschaft

Seit dem Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuches im Jahr 2002 sind eine Reihe von Anzeigen bei der für die Strafverfolgung zuständigen Behörde, der Generalbundesanwaltschaft am Bundesgerichtshof²², eingegangen. Hervorzuheben sind Anzeigen im Jahr 2004 und 2006 wegen Folter und anderer schwerer Kriegsverbrechen in Irak (Abu Ghuraib) und in Guantánamo gegen Mitglieder der US-Regierung, u.a. gegen den damaligen US-Verteidigungsminister Rumsfeld, ranghohe Jurist_innen sowie andere hochrangige Mitglieder des Militärs und des US-amerikanischen Geheimdienstes. Eine weitere Anzeige, 2005, betraf mutmaßliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Usbekistan (insbesondere Folter sowie Massaker). Hier waren der ehemalige Innenminister Usbekistans, Sakir Almatow, und elf weitere leitende Mitglieder des usbekischen Staatssicherheitsapparates betroffen. Diese Anzeigen wurden von einer Reihe von Menschenrechtsorganisationen unterstützt und initiiert, darunter vom Center for Constitutional Rights (CCR, New York), Amnesty International, Human Rights Watch sowie dem erst in Berlin von Menschenrechtsanwälten gegründete European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR).²³ Die umfangreich dokumentierten und auf dem Weltrechtsprinzip aufbauenden Anzeigen hatten Pilotcharakter für die Tätigkeit der Generalbundesanwaltschaft. Doch trotz der umfangreichen Vorermittlungen durch die

²⁰ Änderung Artikel 16 Grundgesetz.

²¹ Siehe unter: www.bundesrecht.juris.de/bundesrecht/vstgb/gesamt.pdf (Stand 10.06.2014).

²² Vgl.: www.generalbundesanwalt.de/de/stellung.php.

²³ Diese Anzeigen sind beim ECCHR umfangreich dokumentiert; vgl. dazu: www.ecchr.de/index.php/home_de.html.

Rechtsanwält_innen und die Menschenrechtsorganisationen sowie einer Reihe von rechtlichen Gutachten hat die Generalbundesanwaltschaft Ermittlungen in diesen Fällen abgelehnt. In der Begründung ihrer Ablehnung hat sich die Generalbundesanwaltschaft neben einer Reihe unterschiedlicher und fragwürdiger Feststellungen, wie z.B. der Behauptung, dass die US-Justiz in den der Generalbundesanwaltschaft vorgelegten Fällen ermittle oder dass Ermittlungen der Generalbundesanwaltschaft wegen unterschiedlichster Schwierigkeiten nicht wirklich zum Erfolg führen könnten, insbesondere auf das vom Gesetzgeber nach § 153f StPO eingerichtete eigene Ermessen, das rechtlich bisher nicht überprüft werden kann, gestützt. Die von den Opfern und Menschenrechtsorganisationen eingelegten Klageerzwingungsverfahren wurden ebenfalls abgelehnt. Auch im Fall des von Oberst Klein am 4. September 2009 in Afghanistan befohlenen Angriffs auf Tanklastwagen mit den Opfern unter der Zivilbevölkerung stellte die Generalbundesanwaltschaft am 16.4.2010 das Verfahren ein. Am 1.7.2013 wurde ein weiteres Verfahren wegen eines Drohnenangriffs in Mir Ali in Pakistan, bei dem der deutsche Staatsbürger Bünyamin E. getötet wurde, eingestellt.²⁴ Eigene, bisher bekannt gewordene Ermittlungen der Generalbundesanwaltschaft nach dem Völkerstrafgesetzbuch betreffen zwei Fälle mit drei Personen, denen Mitwirkung am Völkermord in Ruanda bzw. an Verbrechen in der Demokratischen Republik Kongo zur Last gelegt werden. So wurden am 17. November 2009 in Deutschland der Präsident der ruandischen Rebellenarmee Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR), Ignace Murwanashyaka, sowie sein Stellvertreter, Straton Musoni, festgenommen.²⁵ Die Hauptverhandlung im Strafverfahren begann am 4. Mai 2011 vor dem Stuttgarter Oberlandesgericht und ist bis heute (Stand November 2014) noch nicht abgeschlossen. Das Verfahren stößt auf erhebliche prozessuale Schwierigkeiten und wird deshalb u.a. als „Mammutprozess“ mit ungewissem Ausgang gewertet.²⁶ Am 22. Dezember 2008 wurde der ruandische Staatsangehörige O. R. festgenommen, dem in seiner Funktion als Bürgermeister die Beteiligung an Tötungen und Völkermord in Nyarubuye (Ruanda) zur Last gelegt wird.²⁷ In diesen drei Fällen hielten sich die Täter in Deutschland auf. Am 30.10.2013 berichtet die Süddeutsche Zeitung, dass die Generalbundesanwaltschaft überprüft, ob sie gegen US-Drohnenangriffe, die von Stuttgart bzw. Ramstein aus in Afrika maßgeblich durchgeführt wurden, ein Ermittlungsverfahren einleiten solle.²⁸

²⁴ <http://www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?newsid=482>

²⁵ Vgl.: www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?themenid=11&newsid=347.

²⁶ Vgl.: <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.ruanda-prozess-in-stuttgart-lost-in-translation.e9c055f2-bf86-4cae-b28f-db2ee027e423.html>

²⁷ Vgl.: www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?themenid=10&newsid=325.

²⁸ Vgl.: <http://www.sueddeutsche.de/politik/moeglicher-verstoss-gegen-voelkerrecht-in-deutschland-generalbundesanwalt-prueft-us-drohnenangriffe-1.1807072>

Kritik und Ausblick

Fünf Jahre nach der Verabschiedung des Völkerstrafgesetzbuches fand im Jahr 2007 vor dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages eine öffentliche Anhörung (Auswertung) des VStGB und der bis dahin vorliegenden Tätigkeit der Generalbundesanwaltschaft statt.²⁹ Neben einem Vertreter der Generalbundesanwaltschaft, dem deutschen Richter Kaul am Internationalen Strafgerichtshof, sowie weiteren Völkerstrafrechtsexperten waren u. a. auch Vertreter der klageführenden Menschenrechtsorganisationen als Experten geladen. Es wurde Kritik an mancherlei fragwürdigen Begründungen der Generalbundesanwaltschaft für die Einstellung der Verfahren geübt und insbesondere hervorgehoben, dass der Gesetzgeber eine gerichtliche Überprüfung der Ermessensentscheidung des Generalbundesanwaltes ermöglichen sollte. Dies sei umso wichtiger, da die Generalbundesanwaltschaft von den rechtlichen Weisungen des Justizministeriums abhängig sei und durch eine richterliche Überprüfung dieser Entscheidung der Zweifel an einer durch politische Interessen (der Regierung) beeinflussten Entscheidung der Generalbundesanwaltschaft ausgeräumt werden könne. Insbesondere die Vertreter der Menschenrechtsorganisationen machten deutlich, dass die Umsetzung des Völkerstrafgesetzbuches bisher unzureichend sei. Es kam auch zur Sprache, dass bei der Generalbundesanwaltschaft gerade einmal drei Personen für die Ermittlung von Fällen im Zusammenhang mit dem VStGB zuständig sind. Dies sei eine für die völkerrechtsfreundliche Haltung von Gesetzgeber und Regierung unzureichende Ausstattung, um in diesen komplexen Fällen ermitteln zu können. Fünf Jahre später, im Jahr 2012, war diese Zahl auf neun Personen angestiegen.³⁰

Ein weiterer gewichtiger Kritikpunkt war die bisherige Handhabung von § 153f. StPO durch die Generalbundesanwaltschaft. Dies haben u.a. die beiden Menschenrechtsorganisationen Amnesty International und Human Rights Watch in einem Offenen Brief vom 8. Mai 2006 an die damalige Justizministerin Zypries zum Ausdruck gebracht. Wörtlich schreiben die beiden Menschenrechtsorganisationen, dass die Ablehnung von Ermittlungen im Fall des ehemaligen Innenministers von Usbekistan, Sakir Almatov, den „Ruf Deutschlands als Vorreiter der Entwicklung des Internationalen Strafrechts massiv beschädigt. Die praktische Anwendung des § 153f StPO droht das Gesetz völlig auszuhöhlen“.³¹ Ebenfalls Kritik an der Tätigkeit der Generalbundesanwaltschaft übte der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, Leandro Despouy. In einem Bericht vom 5. April 2007 an die Vereinten Nationen dokumentiert er einen Briefwechsel zwischen ihm und der Bundesregierung Deutschland (A/HRC/4/25/Add1). Er bemängelt,

²⁹ Vgl.: www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2007/voelkerstrafe_kw43/index.html.

³⁰ Vgl.: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/113/1711339.pdf>

³¹ Vgl.: www.ecchr.de/Almatow.html.

dass die Generalbundesanwaltschaft sich offensichtlich bei ihrer Ablehnung von Ermittlungen in den US-Folterfällen von 2004 dem damaligen, hohen Druck der US-Regierung gebeugt habe. Die bisherigen Ermittlungstätigkeiten der Justizbehörden der USA hätten gezeigt, dass diese gerade nicht gegen hohe Regierungsbeamte ermitteln würden. An die Adresse der Generalbundesanwaltschaft gerichtet schreibt der Sonderberichterstatter wörtlich, „that the prosecutor has failed to comply with his obligations of independence, impartiality and objectivity“ (A/HRC/4/25/Add 1, Absatz 155, S. 98). Er bringt seine Hoffnung zum Ausdruck, dass in den 2006 eingereichten erweiterten Anzeigen die Generalbundesanwaltschaft eine Entscheidung „in accordance with applicable international norms and standards“ (Ebd. Absatz 160, S. 100) treffen möge. Dieser Appell verhallte jedoch offensichtlich ungehört. Auch 10 Jahre nach Einführung des Völkerstrafgesetzbuches werden erhebliche praktische und politische Schwierigkeiten gesehen, weshalb die Generalbundesanwaltschaft nur sehr wenige Verfahren wirklich durchgeführt habe.³² Mit Stand vom 3.12.2012 hatte der Generalstaatsanwalt 29 Ermittlungsverfahren mit 56 Beschuldigten und drei Strukturermittlungsverfahren eröffnet.³³ Davon waren 12 Ermittlungsverfahren beendet, wobei es nur in einem einzigen Verfahren (im Fall Ignace Murwanashyaka und Straton Musoni/siehe Abschnitt 5.1.) zu einer Anklage kam.

Mit der Verabschiedung des Völkerstrafgesetzbuches haben Gesetzgeber und Regierung bewusst schwieriges Neuland betreten. Angesichts der bisherigen Tätigkeiten der Generalbundesanwaltschaft als umsetzende Behörde wird deutlich, dass sowohl in der StPO als auch in der Ausstattung der Behörde sowie bei der Interpretation der rechtlichen Verpflichtungen durch die Generalbundesanwaltschaft nachgebessert werden muss. Es ist einerseits verständlich, dass der Generalbundesanwalt wegen der höchst delikaten politischen und rechtlichen Implikationen bei Ermittlungen gegen hohe (nicht nur US-) Regierungsangehörige versucht ist, Ermittlungstätigkeiten angesichts mangelnder Erfahrung, zu geringer Ausstattung, fehlender Unterstützung durch andere Behörden und Politik sowie ungewisser Erfolgsaussichten mit dem Verweis auf das eigene Ermessen erst gar nicht aufzunehmen. Andererseits besteht nach dem Weltrechtsprinzip für jeden Staat die Pflicht, in diesen schwersten Fällen von oft genug auch staatlicher Kriminalität zu ermitteln. Die Glaubwürdigkeit des sich gerade entwickelnden Völkerstrafrechts steht auf dem Spiel, wenn der Eindruck entsteht, dass man auch hier die „kleinen“ und „schwachen“ (Regierungs-)Täter_innen hängt, die Großen aber laufen lässt. Es gilt beharrlich an der Weiterentwicklung und konsequenten Umsetzung des Völkerstrafrechts zu arbeiten. Auch Niederlagen – wie sie die Menschenrechtsorganisationen bei ihren bisher eingereichten

³² Vgl.: http://www.ja-aktuell.de/root/img/pool/verschiedenes/aufsatz_ja_7-2012.pdf

³³ Vgl.: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Drucksache 11/17339: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/113/1711339.pdf>

Anzeigen hinnehmen mussten – können helfen, Bewusstsein über Mängel zu schaffen und Zug um Zug Verbesserungen umzusetzen.

Links

Website des Internationalen Strafgerichtshofes in Den Haag
(www.icc-cpi.int);

Infos des Auswärtigen Amtes zum IStGH
(http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/InternatRecht/IStGH/Hintergrund_node.html);

Text des Römischen Statuts in deutscher Sprache:
<http://www.un.org/depts/german/internatrecht/roemstat1.html>;

Website der Vereinten Nationen zum IStGH
(www.un.org/law/icc/index.html); nur bis 2003 aktualisiert;

Website der Coalition for the International Criminal Court
(www.iccnw.org);

Eine vom Nürnberger Menschenrechtszentrum konzipierte Ausstellung zum IStGH auf 16 Tafeln; dort finden sich auch Hinweise auf die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sowie auf die internationalisierten Ad-hoc-Strafgerichtshöfe in Ost-Timor, im Kosovo, in Sierra Leone, Kambodscha und Bosnien-Herzegowina
(www.menschenrechte.org/lang/de/kategorie/projekte/ausstellungen);

Beiträge der Tagung „60 Jahre nach Nürnberg. Kontext, Fortschritte und Ziele bei der Bekämpfung der Straflosigkeit von Menschenrechtsverbrechen“ von 2006
(www.menschenrechte.org/lang/de/strafgerichtsbarkeit/fachtagung-60-jahre-nach-nurnberg);

Website von Wikipedia zum IStGH
(http://en.wikipedia.org/wiki/International_Criminal_Court);

Website The Hague Justice Portal
(<http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=9502>).