

Documentation

Der Internationale Strafgerichtshof Fünf Jahre nach Rom

Fachtagung

27. - 28. Juni 2003

Rotes Rathaus, Berlin

 Deutsches Institut
für Menschenrechte



DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE
VEREINTEN NATIONEN e.V.

 ai
amnesty international
FÜR DIE MENSCHENRECHTE

Impressum

amnesty international
Postfach 580161
D-10411 Berlin
Tel: +49 (0)30-420248-0
info@amnesty.de
www.amnesty.de
Spendenkonto: 80 90 100
Bank für Sozialwirtschaft (BfS) Köln
BLZ: 370 205 00

Deutsche Gesellschaft für die
Vereinten Nationen e.V.
Zimmerstraße 26/27
D-10969 Berlin
Tel: +49 (0)30 – 259 375 -0
Fax: +49 (0)30 – 259 375-29
info@dgvn.de
www.dgvn.de

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights
Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Tel: +49 (0)30 – 259 359 0
Fax: +49 (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Konzeption und Redaktion:
Gunnar Theissen, Martin Nagler

Mai 2004

ISBN 3-937714-03-0

Tagungsdokumentation

Der Internationale Strafgerichtshof

Fünf Jahre nach Rom

Berlin, 27.-28. Juni 2003

Gunnar Theissen, Martin Nagler (Hg.)



Vorwort

Mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) ist erstmals ein weltweit zuständiges Gericht geschaffen worden, vor dem die Täter und Täterinnen von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Rechenschaft gezogen werden können. Das Gericht in Den Haag ist ein Meilenstein für den internationalen Menschenrechtsschutz: Ein auf Dauer angelegtes internationales Sanktionssystem gegenüber Straftätern von Völkerrechtsverbrechen wurde etabliert. Nach der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1948 lag der Schwerpunkt zunächst auf der Kodifikation international anerkannter Menschenrechtsnormen im Rahmen der Vereinten Nationen. Dann folgte eine Phase, in der diese Abkommen durch zahlreiche Berichts-, Beschwerde- und Überwachungsmechanismen ergänzt wurden. Die Möglichkeiten der Völkergemeinschaft zur rechtsstaatlichen Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen blieben aber begrenzt. Erst die Gräueltaten im ehemaligen Jugoslawien und der Völkermord in Ruanda führten rund 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen zu einer Renaissance des internationalen Strafrechts.

Der Internationale Strafgerichtshof als neues Weltgericht stellt einen entscheidenden Fortschritt bei der Etablierung der internationalen Herrschaft des Rechts dar. Bereits heute wird das Verhalten politischer und militärischer Befehlshaber von der Weltöffentlichkeit am Statut von Rom gemessen.

Neben der Etablierung des Gerichtshofs bildet das Statut von Rom auch die Grundlage für ein dezentrales System der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen. Der Internationale Strafgerichtshof soll nämlich nur dann in Aktion treten, wenn eine Untersuchung oder Bestrafung von Völkerrechtsverbrechen durch die nationale Justiz nicht erfolgt. Damit wird unterstrichen, dass es Aufgabe der Nationalstaaten ist, Völkerrechtsverbrechen in eigener Verantwortung zu verfolgen.

Mit dem Völkerstrafgesetzbuch, das am 1. Juli 2002 in Kraft trat, wurde das deutsche Strafrecht dem neuen internationalen Niveau angepasst. Damit wurde die deutsche Justiz in die Lage versetzt, schwere systematische Menschenrechtsverletzungen nach dem Weltrechtsprinzip unabhängig vom Tatort oder von der Staatsangehörigkeit der Tatverdächtigen zu verfolgen.

Die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union gehören zu den entschiedenen Befürwortern des Internationalen Strafgerichtshofes. Deutschland hat in der Vergangenheit einen erheblichen Beitrag dazu geleistet, einen unparteiischen und effektiven Internationalen Strafgerichtshof einzurichten. Der Erfolg des Internationalen Strafgerichtshofes wird auch in Zukunft maßgeblich von der politischen und finanziellen Unterstützung durch die Bundesrepublik abhängen.

Die in dieser Konferenzdokumentation enthaltenen Vorträge ermöglichen ein fundierten Einblick in die aktuellen Entwicklungen zum IStGH. Sie heben auch die wichtige Rolle hervor, die der deutschen Justiz bei der Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen zukommt.

Allen Referent/innen und Moderator/innen der Fachtagung sei an dieser Stelle sehr herzlich gedankt. Unser Dank gilt auch der Sektionskoordinationsgruppe gegen Straflosigkeit von amnesty international, die an der Vorbereitung dieser Fachtagung maßgeblich mitgewirkt hat.

Mai 2004

Frauke Seidensticker
Stellv. Direktorin, DIMR

Dr. Beate Wagner
Generalsekretärin, DGVN

Barbara Lochbihler
Generalsekretärin, ai



Inhalt

Vorwort.....	5	<i>Serge Brammertz</i> Die Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen in Belgien.....	50
<i>Gunnar Theissen / Martin Nagler</i> Einführung.....	9	<i>Claudia Ilgner</i> Besonderheiten und Problemstellungen bei Strafver- folgungsmaßnahmen und kriminalpolizeilichen Ermitt- lungen wegen Völkermordes, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.....	53
Eröffnungsvortrag		<i>Konstantin Thun</i> Zur Strafverfolgung von argentinischen und chilenischen Menschenrechtsverletzungen in Deutschland.....	57
<i>Brigitte Zypries</i> Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen: Eine Herausforderung für die deutsche Justiz.....	11	Herausforderungen für die Menschenrechtsarbeit	
Bestandsaufnahme: Wo steht die Internationale Strafgerichtsbarkeit heute?		<i>Barbara Lochbihler</i> Was können Menschenrechtsorganisationen künftig zur Unterstützung der internationalen Strafgerichts- barkeit leisten?.....	61
<i>Klaus U. Rackwitz</i> Vom Vertrag zur Realität: Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag.....	18	<i>Gabriela Mischkowski</i> Erfolge und Herausforderungen aus Perspektive von Frauenrechtsorganisationen.....	64
<i>Nils Geißler</i> Die Entwicklungen seit der Konferenz von Rom aus der Perspektive der Nichtregierungsorganisationen.....	27	<i>Wendy Lobwein</i> The Work of the Victims and Witness Section of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia.....	67
Die Integrität des Römischen Statuts wahren		Politikempfehlungen	
<i>Andreas Zimmermann</i> Der Internationale Strafgerichtshof und die Vereinigten Staaten.....	32	<i>Gunnar Theissen</i> Ansatzpunkte für eine aktive Menschenrechtspolitik zum internationalen Strafrecht.....	71
<i>Irune Aguirrezabal Quijera</i> The Integrity of the Rome Statute: Political Aspects from an European and American Perspective.....	38	Autorinnen und Autoren.....	78
Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen durch nationale Justizbehörden		Weblinks und Adressen.....	81
<i>Florian Jeßberger</i> Das Völkerstrafgesetzbuch: Herausforderung und Verpflichtung für die deutsche Justiz.....	46		



Einführung

Gunnar Theissen / Martin Nagler

Diese Broschüre versammelt die Beiträge der Fachtagung zum Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Berlin vom 27.-28. Juni 2003. In Ergänzung zu den hier dokumentierten Beiträgen sollte erwähnt werden, dass der IStGH in der Zwischenzeit seinen ersten „Fall“ bekommen hat: Uganda bat den Strafgerichtshof in Den Haag, die Verbrechen der Rebellenbewegung *Lord's Resistance Army* (LRA) zu untersuchen. Der seit Jahren schwelende Konflikt zwischen der ugandischen Regierung und der LRA ist von zahlreichen Menschenrechtsverletzungen überschattet. Dem IStGH liegen unter anderem Berichte über Massenerschießungen, Folter, Verstümmelung und Zwangsrekrutierung von Kindersoldaten vor. Der Chefankläger des IStGH, Ocampo, bestätigte Ende Januar 2004, dass der Gerichtshof ein Ermittlungsverfahren zu Uganda vorbereitet. Zuvor hatte der IStGH bereits verlauten lassen, zur Situation in der Region Ituri in der Demokratischen Republik Kongo seien Vorermittlungen über Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen eingeleitet worden.

In ihrem Eröffnungsvortrag würdigt die Bundesministerin der Justiz, *Brigitte Zypries*, den IStGH als einen wichtigen Schritt zur Ausweitung der „Herrschaft des Rechts“. Deutschland werde seine Verpflichtungen aus dem Römischen Statut wortgetreu erfüllen, ein Abschluss von bilateralen Abkommen mit anderen Staaten, die eine Überstellung von bestimmten Staatsbürgern an den IStGH verhindere, sei nicht geplant. Die Bundesministerin hebt auch die wichtige Rolle hervor, die das neue deutsche Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) zur Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen leisten kann. *Zypries* vertritt die Position, dass das im VStGB verankerte Weltrechtsprinzip durch Vorschriften in der Strafprozessordnung handhabbar gemacht worden sei, die eine Konzentration auf jene Fälle erlaubten, bei denen die deutsche Justiz einen wirklichen Beitrag zur Strafverfolgung leisten könne.

Klaus U. Rackwitz, IStGH-Mitarbeiter der ersten Stunde, geht in seinem Beitrag auf den bisher geleisteten

Aufbau des Gerichtshofes in Den Haag ein. *Rackwitz* widmet sich anschließend zentralen Rechtsfragen, deren Interpretation für die praktische Arbeit der Anklagebehörde eine große Relevanz haben wird. *Nils Geißler*, Sprecher der Sektionskoordinationsgruppe gegen Straflosigkeit von amnesty international, hebt in seinem Beitrag hervor, dass es den Nichtregierungsorganisationen gelungen ist, bei den Verhandlungen in Rom wichtige Regelungen in dem Statut durchzusetzen, darunter die unabhängige Stellung des Anklägers, eine stärkere Berücksichtigung von Menschenrechtsverletzungen an Kindern und Frauen in den Straftatbeständen sowie die Einrichtung eines Fonds zur Entschädigung der Opfer. Als zukünftige Herausforderungen für die Arbeit von Menschenrechtsorganisationen benennt *Geißler* die Erhöhung der Anzahl der Ratifikationen des Römischen Statuts, die Verhinderung einer weiteren Aushöhlung des Statuts durch bilaterale Abkommen oder Resolutionen des VN-Sicherheitsrates, die Umsetzung der Straftatbestände in nationale Rechtsordnungen sowie die konsequente Anwendung des VStGB in Deutschland.

Die Beiträge von *Andreas Zimmermann* und *Irene Aguirrezabal Quijera* setzen sich mit den US-amerikanischen Vorbehalten gegenüber dem Römischen Statut auseinander. *Zimmermann*, Professor für Internationales Recht an der Universität Kiel, bedauert die US-amerikanische Ablehnung des IStGH. Er vertritt die Auffassung, dass die rechtlichen und politischen Vorbehalte gegenüber dem IStGH, die von der amerikanischen Regierung vorgebracht werden, überwiegend unbegründet seien. Bei der Frage der Zulässigkeit von bilateralen Abkommen sei zu differenzieren, ob ein solches Abkommen von einem Vertragsstaat des Römischen Statuts abgeschlossen werde oder von einem Nichtvertragsstaat. *Zimmermann* kommt zu dem Schluss, dass der VN-Sicherheitsrat seine Kompetenzen überschritten habe, indem er durch die Sicherheitsratsresolutionen 1422 und 1487 bestimmte Angehörige von VN-Friedensmissionen grundsätzlich von einer Strafverfolgung durch den IStGH ausgenommen

habe. *Aguirrezabal Quijera*, Leiterin des Europabüros der *Coalition for the International Criminal Court*, betont in ihrem Beitrag, dass die Unterstützung des IStGH durch die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union – trotz verstärkter Differenzen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten in Folge der Entwicklung der transatlantischen Beziehungen – ein seltenes Beispiel für eine erfolgreiche gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sei. Allerdings habe die Europäische Union versäumt, geschlossen die Sicherheitsratsresolution 1422 abzulehnen.

Florian Jeßberger, *Serge Brammertz*, *Claudia Ilgner* und *Konstantin Thun* widmen sich der dezentralen Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen durch nationale Justizorgane. *Jeßberger* betont, dass der IStGH nur ein Reservegericht sei, das in Aktion trete, wenn nationale Justizwesen bei der Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen versagen. Drittstaaten, die weder als Tatortstaat noch als Täterstaat in das kriminelle Geschehen verstrickt seien, käme deshalb bei der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen eine zentrale Rolle zu. Das Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) habe das Netz, das sich um Diktatoren und Menschenrechtsverbrecher zieht, engmaschiger gemacht. Nun bleibe es Aufgabe der deutschen Strafjustiz, die Bestimmungen des Völkerstrafgesetzbuches mit Leben zu erfüllen. *Serge Brammertz*, ehemaliger Generalstaatsanwalt Belgiens, mittlerweile stellvertretender Ankläger beim IStGH, berichtet über die Bemühungen der belgischen Justiz, in Ruanda verübte Völkermordverbrechen zu verfolgen. Die sehr weitgehende Umsetzung des Weltrechtsprinzips in Belgien sei allerdings in Folge der politischen Komplikationen, die Anklagen gegen Ariel Sharon, General Franks und andere politische Führungspersonlichkeiten hervorgerufen hätten, durch die belgische Regierung wieder revidiert worden. *Claudia Ilgner* berichtet über die Bemühungen des Bundeskriminalamtes zur Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. *Ilgner* zeigt dabei auch die Herausforderungen auf, die sich bei der Vernehmung von Zeugen zu Völkerrechtsverbrechen stellen. *Konstantin Thun* beleuchtet in seinem Beitrag die Bemühungen der Koalition gegen Straflosigkeit, in Deutschland Strafverfahren gegen Mitglieder der argentinischen Militärjunta einzuleiten. *Thun* erinnert daran, dass deutsche Strafverfolgungsbehörden bereits

vor dem Inkrafttreten des VStGB nach § 7 StGB verpflichtet sind, zu im Ausland verübten Menschenrechtsverletzungen an deutschen Staatsbürgern zu ermitteln.

Barbara Lochbihler geht auf die zukünftigen Herausforderungen ein, die mit dem IStGH für die Menschenrechtsarbeit von amnesty international (ai) verbunden sind. ai werde weiterhin juristische und politische Empfehlungen zum IStGH abgeben und die Arbeit des Gerichtshofes genau beobachten. Man nehme das Zusammenarbeitsangebot des Chefanklägers des IStGH gerne auf und werde nun Material über systematische Menschenrechtsverletzungen für den IStGH zusammenstellen. *Gabriela Mischkowski* berichtet in ihrem Beitrag über die erfolgreichen Bemühungen von Frauenrechtsorganisationen, sexualisierte Gewaltverbrechen auf die Agenda des Jugoslawientribunals zu setzen und diese Verbrechen in den Straftatbeständen des Römischen Statutes zu verankern. Ohne das Engagement von Frauengruppen würden heute dem IStGH sicherlich nicht sieben Richterinnen angehören. Gerade die Leugnung und Tabuisierung sexualisierter Kriegesgewalt mache es häufig besonders schwer, diese Verbrechen strafrechtlich zu verfolgen. *Wendy Lobwein* stellt in ihrem Beitrag die Arbeit der Opfer- und Zeugenschutzabteilung des Jugoslawientribunals vor. Das Jugoslawientribunal habe als Internationale Organisation nach seiner Gründung kein eigenes Netzwerk aus sozialen, medizinischen oder psychologischen Einrichtungen vorgefunden, man habe sich daher mit Hilfe von Nichtregierungsorganisationen ein solches Netzwerk erst aufbauen müssen. Ein zentrales Problem für das psychische Wohlbefinden der Opfer sei zum Beispiel, wenn sie von dem Tribunal aus verfahrenstechnischen Gründen doch nicht vernommen würden.

Die Dokumentation wird durch ein Plädoyer für eine aktive deutsche Menschenrechtspolitik zum internationalen Strafrecht ergänzt. Der Beitrag von *Gunnar Theissen* identifiziert fünf Handlungsfelder zur Stärkung der internationalen Strafgerichtsbarkeit, für die jeweils konkrete Politikempfehlungen abgegeben werden. Internetverweise und eine Zusammenstellung von Organisationen, die sich in Deutschland gegen die Straflosigkeit von schweren Menschenrechtsverletzungen engagieren, laden zum weiteren Studium, ehrenamtlichen oder beruflichen Engagement ein.

Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen: Eine Herausforderung für die deutsche Justiz

Brigitte Zyprios, Bundesministerin der Justiz



Sehr geehrte Frau Seidensticker,
sehr geehrte Frau Lochbihler,
sehr geehrte Frau Dr. Wagner,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

tagtäglich werden zahlreiche Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit an vielen Plätzen der Erde begangen. Auch „fünf Jahre nach Rom“ erinnern sie uns daran, dass trotz des Erfolgs, den die Verabschiedung des Römischen Statuts darstellte, bis heute kein Anlass besteht, die Hände in den Schoß zu legen. Diese Fachtagung trägt dazu bei, dies wieder ins Blickfeld des öffentlichen Interesses zu rücken. Ich möchte dem Deutschen Institut für Menschenrechte, amnesty international und der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen daher vielmals dafür danken, dass Sie den 5. Jahrestag der Verabschiedung des Römischen Statuts zum Anlass genommen haben, den Internationalen Strafgerichtshof zum Thema einer Fachtagung zu machen. Ich fühle mich sehr geehrt, den Eröffnungsvortrag zur Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen und ihrer Bedeutung für die bundesdeutsche Justiz zu halten.

I.

Die Wahrung des Friedens und der Schutz der Menschenrechte sind die zwei wichtigsten Eckpfeiler der Charta der Vereinten Nationen. Die Charta – und damit auch der Menschenrechtsschutz – haben universelle Geltung. Völkerrechtsverbrechen müssen geächtet werden, wo auch immer sie geschehen. Die Stärke des Rechts ist über das Recht des Stärkeren zu stellen. Um den universalen Geltungsanspruch der Menschenrechte tatsächlich durchzusetzen und die schwersten Verbrechen gegen die Menschenrechte zu verhüten und zu bekämpfen, brauchen wir eine wirksame Strafverfolgung. Der Internationale Strafgerichtshof, der durch das Römische Statut von 1998 errichtet wurde, nimmt diesen Auftrag, der von grundlegender Bedeutung ist, wahr.

Das Römische Statut war ein Meilenstein auf dem Weg zur Aussöhnung und Frieden. Es verkörperte den schon damals unter immerhin 120 Staaten bestehenden Konsens, erstmals eine ständige unabhängige internationale Strafgerichtsbarkeit zu etablieren. Erstmals haben die Staaten freiwillig durch einen völkerrechtlichen Vertrag dem Internationalen Strafgerichtshof die ständige Verfolgung der schwersten Straftaten gegen das Völkerrecht übertragen. Der Gerichtshof ist also nicht lediglich, wie die Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, durch den Sicherheitsrat für ein bestimmtes historisches Ereignis eingerichtet worden. Er ist auf Dauer eingesetzt und zur Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen berufen, wenn der vorrangig zuständige Nationalstaat nicht willens oder in der Lage ist, selbst zu ermitteln oder zu urteilen. Das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs stellt klar, dass die internationale Gemeinschaft als Ganzes eine Verantwortung für die Verfolgung dieser schwersten Verbrechen trägt. Dabei bedeutet es in der Entwicklung des Völkerrechts einen

ganz wichtigen Fortschritt, dass nun auch für Verbrechen gegen die Menschlichkeit die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit des einzelnen Täters begründet ist. Zu Recht hat Kofi Annan die Entscheidung für den IStGH als „a giant step forward in the march towards universal human rights and the rule of law“ bezeichnet.

Zur Zeit haben 90 Staaten das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifiziert. Das ist fast die Hälfte der 191 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen.

Deutschland hat die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs von Anfang an mit großem Einsatz unterstützt. Es beteiligt sich finanziell und personell in erheblichem Maße am Aufbau des Gerichtshofs und leistet den größten Haushaltsbeitrag. Die Richterinnen und Richter sind bereits gewählt, der Chefankläger wurde vor kurzem vereidigt. Sie wissen, es handelt sich um den einstimmig gewählten Argentinier Luis Moreno Ocampo, der große Erfahrung in Prozessen gegen argentinische Militärs erworben hat. Aus meiner Sicht ein erfreuliches Beispiel, wie die internationale Staatengemeinschaft sich Erfahrungen aus einzelnen Staaten nutzbar macht.

Der Internationale Strafgerichtshof stellt einen wichtigen Schritt zur Ausweitung der "Herrschaft des Rechts" dar. Er ist die bisher wirksamste Einrichtung zur Vermeidung selektiver Strafverfolgung nach politischen Gesichtspunkten, weil das Römische Statut die Entscheidung über die Einleitung der Ermittlungen einer unabhängigen, neutralen Instanz, dem Ankläger, überträgt, der sein Handeln nur gegenüber den Richtern des IStGH zu verantworten hat.

Die volle Arbeitsfähigkeit des Gerichtshofs wird für das Jahr 2004 erwartet. Die Wirkungen, die er im Bereich der internationalen Strafverfolgung entfalten wird, werden erheblich sein. Potenzielle Täter können immer weniger damit rechnen, auf Dauer strafrechtlich unbehelligt zu bleiben. Die Arbeit des IStGH wird zudem auf die nationalen Rechtssysteme und die Rechtsüberzeugung ausstrahlen und die Kraft des Völkerstrafrechts auch auf diese Weise fördern.

Die Bundesrepublik Deutschland wird sich auch weiterhin für das Vertragswerk des Römischen Statuts einsetzen. Ich bin mir sicher, dass sich langfristig in allen Staaten die Erkenntnis durchsetzen wird, dass der Internationale Strafgerichtshof nicht ihre Souveränität beeinträchtigt, sondern dazu dient, das Zusammenleben der Menschen innerhalb der Staaten und zwischen den Staaten friedlicher und sicherer zu machen. Ich finde es wichtig zu betonen: Die Legitimität internationaler Strafverfolgung ist gerade nicht auf einzelne

historische Situationen beschränkt, sondern sie ist universal. Und universal muss auch die Verbreitung des Römischen Statuts werden.

Davon sind wir allerdings noch ein ganzes Stück entfernt, auch wenn 90 Ratifikationen schon beachtlich sind. Wir werden mit Nachdruck auch weiterhin darauf hinweisen, wie nützlich und wichtig der Beitritt zum Römischen Statut ist. So gilt es, z.B. auch in Asien Staaten zu ermutigen, sich der Gemeinschaft derer anzuschließen, die die Herrschaft des Rechts über das Recht des Herrschenden stellen. Hier haben wir eine Vielzahl positiver Signale aus Japan, aber auch aus China erhalten. Zu Russland sind die Kontakte ebenfalls eng. Dass Staaten wie die USA und Israel nicht Vertragspartei sind, ist nicht nur aus meiner Sicht bedauerlich. Ich bin aber optimistisch, dass auch in den USA die Skepsis gegenüber dem Gerichtshof nachlassen wird, wenn dieser erst einmal arbeitet und konkrete Ergebnisse vorweisen kann.

Ich bin der Auffassung, dass sich auch die Gefahren des internationalen Terrorismus, die sich am 11. September 2001 in so erschreckender Weise gezeigt haben, nur mit Hilfe stabiler und anerkannter internationaler Rechtsinstrumente besser bekämpfen lassen.

Deutschland wird seine Verpflichtungen zur Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof gemäß dem Römischen Statut wortgetreu erfüllen. Grundpfeiler sind hierfür, neben dem Römischen Statut, der Gemeinsame Standpunkt der Europäischen Union vom 16. Juni 2003 und die Ratschlussfolgerungen vom 30. September 2002. Deutschland beabsichtigt dagegen nicht, bilaterale Abkommen zu schließen, die die Überstellung bestimmter Staatsbürger an den Internationalen Strafgerichtshof verhindern sollen.

II.

Es genügt nicht, sich auf einen internationalen Vertragstext zu einigen; man muss ihn auch mit Leben füllen. Gerade auf dem Gebiet des Völkerrechts muss dafür gesorgt werden, dass die Regeln, die sich die Staatengemeinschaft gegeben hat, auch umgesetzt werden. Deutschland hat daher nicht nur die Errichtung des IStGH von Anfang an mit großem Einsatz unterstützt. Es hat auch innerstaatlich durch die Einführung des Völkerstrafgesetzbuchs die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass schwerste Menschenrechtsverbrechen unabhängig von ihrem Tatort in Deutschland strafrechtlich angemessen verfolgt werden können.

Das Völkerstrafgesetzbuch ist Bestandteil einer rechtsgeschichtlichen Entwicklung, die als „Ausdehnung der Herrschaft des Rechts auf die Kriminalität der Mächti-

gen" bezeichnet werden kann. Wichtige Stationen auf diesem Weg waren speziell für Deutschland die Verfolgung von NS-Tätern durch die Alliierten mit den Nürnberger Prozessen und Strafverfahren in beiden Teilen Deutschlands gegen diese Täter, aber auch die strafrechtliche Ahndung des SED-Unrechts. Bei allen Einschränkungen, die man im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der NS-Verbrechen und des SED-Unrechts sehen muss, können wir inzwischen auf positive Erfahrungen damit verweisen, dass man der „Kriminalität der Mächtigen" nicht mehr mit einer „Kultur der Straflosigkeit" begegnet. Wir fühlen die Verpflichtung aus unserer Geschichte, in der wir insbesondere durch die Verbrechen des Nationalsozialismus erlebt haben, in welchem unvorstellbarem Ausmaß ein Unrechtsregime die Menschenrechte missachtete, wenn die Verantwortlichen keine Strafe zu fürchten brauchen. Auch die bitteren Erfahrungen mit dem vielfältigen durch DDR-Behörden und -Gerichte verübten Unrecht haben die Absicht verstärkt, der Kriminalität aus einem Machtapparat heraus mit einer angemessenen strafrechtlichen Antwort zu begegnen.

Wichtige Ziele sind für uns die Sühne schwerster Menschenrechtsverletzungen, ein abschreckendes Signal an potenzielle Täter und die Vermeidung der Straflosigkeit. Der Kampf gegen *Impunity* ist inzwischen zu einem Wappenspruch wichtiger nichtstaatlicher Organisationen geworden. Wir schulden ihnen Dank für ihren Einsatz, ohne den wir nicht so weit gekommen wären, wie wir es heute sind. Daneben geht es aber auch um Prävention. Deutschland und die Europäische Union werden im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Einhaltung der Menschenrechte eintreten und ihrer Verletzung entgegenwirken.

Und schließlich geht es auch darum, den Opfern ein Gesicht zu geben. In einer Zeitungsmeldung darüber, dass irgendwo irgendjemand Opfer eines Kriegsverbrechens geworden ist, verschwindet die menschliche Tragödie, die sich da ereignet hat, oft fast vollständig. In einem Gerichtsverfahren hat das Opfer nicht nur einen Namen, sondern es kann auch sicher sein, dass seine Sicht der Dinge, seine Schmerzen und sein Leid zum Bestandteil dessen wird, was die Völkerrechtsgemeinschaft ächtet und strafrechtlich verfolgt.

Ein spezifisches Problem der praktischen Strafverfolgung haben wir in Deutschland bereits bei der Ahndung der Taten, die im Rahmen von Unrechtsregimes in Deutschland begangen wurden, kennen gelernt: Das Strafrecht ist unserem Verständnis nach auf die Feststellung und angemessene Behandlung individueller Verantwortlichkeit angelegt. Das wird manchmal als Nachteil empfunden und bei der Zuordnung von Verantwortlichkeit innerhalb staatlicher Machtapparate hat es in der Vergangenheit

hat es in der Vergangenheit gelegentlich Schwierigkeiten gegeben, die auch zukünftig bei der Feststellung von Verantwortlichkeit innerhalb militärischer Befehlshierarchien auftreten werden. Dennoch sehe ich in dieser Ausrichtung des Strafrechts auf individuelle Verantwortlichkeit einen nicht zu unterschätzenden Vorteil: Selbst in den rigidesten militärischen Hierarchien gibt es individuelle Handlungsspielräume; das wissen wir, weil es sie sogar in den brutalsten staatlichen Machtapparaten gegeben hat. Das Strafrecht kann aufzeigen, worin diese Handlungsspielräume bestehen und wie die Mechanismen wirken, die aus manchen Menschen Täter machen, während es anderen gelingt, selbst unter diesen Umständen Menschlichkeit zu bewahren.

III.

Welchen Beitrag kann nun die bundesdeutsche Justiz zur Aufklärung und Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen leisten, was regelt überhaupt im Einzelnen das Völkerstrafgesetzbuch, das am 30. Juni 2002 in Kraft getreten ist und das nach wie vor international als vorbildlich gilt?

Wie das Römische Statut bezieht sich das Völkerstrafgesetzbuch auf die drei Arten der schwersten Völkerrechtsverbrechen: Auf Völkermord, auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen werden und auf Kriegsverbrechen im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt. Nicht berücksichtigt ist ein Tatbestand der „Aggression", auf deren Definition sich die Staatengemeinschaft bisher nicht einigen konnte. Insoweit verbleibt es bei der Strafbarkeit nach den Vorschriften des Strafgesetzbuchs zum Angriffskrieg.

Getreu dem Zweck, das materielle deutsche Strafrecht an das Römische Statut sowie an weiteres allgemein anerkanntes Völkerrecht anzupassen und eine innerstaatliche Strafverfolgung zu erleichtern, enthält es im besonderen Teil einen umfangreichen Katalog von rund 70 Untertatbeständen. Wir haben durch die lückenlose Übertragung der Strafvorschriften des Römischen Statuts in ein eigenes Strafgesetz gleichzeitig sichergestellt, dass die deutsche Justiz – jedenfalls vom materiellen Strafrecht her – stets in der Lage ist, Völkerrechtsverbrechen selbst zu verfolgen. Dies trägt dem Komplementaritätsgrundsatz des Statuts Rechnung und entlastet die beschränkten Ressourcen des Internationalen Strafgerichtshofs, der sicher überfordert wäre, wenn alle Einzelstaaten ihm die Aufgabe der Bekämpfung und Ahndung dieser schwersten Straftaten gegen das Völkerrecht allein überließen.

Das Völkerstrafgesetzbuch beschränkt sich aber nicht auf die bloße Anpassung an das Römische Statut. Vielmehr hat es, soweit es im gesicherten Völkergewohnheitsrecht hierfür eine Grundlage gab, die Strafbarkeit teilweise über das Statut hinaus erstreckt. So sind anders als im Statut z.B. die Verwendung von B- und C-Waffen und Angriffe mit unverhältnismäßigen zivilen Schäden nicht nur im Krieg zwischen Staaten, sondern auch im Bürgerkrieg strafbar. Außerdem sind z.B. Gewebe- und Organentnahmen in aller Regel als Kriegsverbrechen zu bestrafen. Das Völkerstrafgesetzbuch kann daher zu Recht für sich in Anspruch nehmen, auf dem modernsten Stand der Entwicklung des humanitären Völkerrechts und des Völkerstrafrechts zu sein.

Von herausragender Bedeutung für die Frage, welchen Beitrag die bundesdeutsche Justiz bei der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen leisten kann, ist § 1 des Gesetzes, der die Entscheidung für das sogenannte Weltrechtsprinzip enthält. Es bedeutet, dass das Völkerstrafgesetzbuch die deutsche Gerichtsbarkeit bewusst entgegen der bisherigen restriktiven Auffassung des Bundesgerichtshofs über den Völkermord hinaus auf alle Verbrechen nach dem Völkerstrafgesetzbuch ausgedehnt hat. Und zwar auch dann, wenn die Täter weder selbst Deutsche sind noch die Taten in Deutschland oder an deutschen Staatsangehörigen begangen haben oder diese einen sonstigen Inlandsbezug aufweisen. Dadurch wissen potenzielle Täter, von woher auch immer, dass die Bundesrepublik Deutschland für sie kein Rückzugsort wäre, sondern dass ihnen hier eine konsequente Strafverfolgung drohen würde.

Aus dem Weltrechtsprinzip darf aber nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, Deutschland wolle nun gewissermaßen als „Weltpolizist“ die Verfolgung sämtlicher Völkerstraftaten, die irgendwo begangen worden sind, übernehmen. Dazu wird auch die deutsche Justiz nicht in der Lage sein.

Wir halten das Weltrechtsprinzip für einen ganz wichtigen Baustein unseres Kampfes gegen die im Statut aufgeführten Verbrechen. Um eine Konzentration auf solche Fälle zu ermöglichen, in denen Deutschland wirklich einen Beitrag zur Strafverfolgung leisten kann, muss man es auch handhabbar machen.

Das geht nur, wenn in bestimmten Fallkonstellationen von einer Strafverfolgung in Deutschland auch abgesehen werden kann, wie § 153f der Strafprozessordnung das vorsieht. Fälle ohne Inlandsbezug, bei denen eigene Ermittlungen zwar grundsätzlich möglich erscheinen, aber letztlich keinen nennenswerten Aufklärungserfolg erwarten lassen, müssen auf diese Weise nicht in Deutschland verfolgt werden. Auch eine be-

reits bestehende Strafverfolgung durch einen internationalen Gerichtshof oder einen anderen Staat, insbesondere den Tatortstaat oder den Herkunftsstaat von Täter oder Opfer, stellt einen wichtigen Gesichtspunkt für den Verzicht auf ein Ermittlungsverfahren in Deutschland dar. Dies berücksichtigt § 153 f StPO ausdrücklich.

Für Fälle mit Inlandsbezug ist dagegen nach § 153f StPO eine prinzipielle Verfolgungspflicht vorgesehen, schon um die Straflosigkeit von Völkerstraftaten zu verhindern. Dabei gilt es bereits als ausreichender Inlandsbezug, wenn bei der Auslandstat eines ausländischen Beschuldigten sein Aufenthalt im Inland zu erwarten ist.

IV.

Die praktischen Erfahrungen mit dem Völkerstrafgesetzbuch sind naturgemäß ein Jahr nach seinem Inkrafttreten noch gering – trotzdem möchte ich Ihnen gern kurz darüber berichten. Für die Verfolgung von Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch ist der Generalbundesanwalt zuständig, der aus seinen Ermittlungen im Bereich des internationalen Terrorismus, des Landesverrats und des Völkermords über die notwendige Erfahrung mit solch schwierigen und umfangreichen Verfahren verfügt.

Beim Generalbundesanwalt sind bisher 20 Strafanzeigen wegen angeblicher Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch erstattet worden, von denen aber bisher keine zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens geführt hat.

Denn vielfach betrafen die Strafanzeigen Taten, die vor dem Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuches begangen wurden, so dass eine Verfolgung bereits wegen des natürlich auch hier zu beachtenden Rückwirkungsverbots im Strafrecht nicht möglich war. Weiter gelten auch im Bereich des Völkerstrafgesetzbuches die allgemeinen Regeln über die Immunität. Letztere spielen vor allem bei Regierungsmitgliedern eine Rolle. Im letzten Jahr hat der Internationale Gerichtshof ausdrücklich entschieden, dass die völkerrechtlichen Immunitätsregeln zwar nicht gegenüber dem IStGH gelten, aber von der Justiz eines Einzelstaates beachtet werden müssen. Und in den verbleibenden Fällen hat der Generalbundesanwalt, soweit es nicht bereits offensichtlich an der Tatbestandsmäßigkeit des angezeigten Verhaltens fehlte, aus den bereits oben dargelegten Gründen nach § 153f der Strafprozessordnung von der Strafverfolgung abgesehen.

Gelegentlich wird der Vorwurf erhoben, wegen dieser beschriebenen Möglichkeiten sei das Völkerstrafgesetzbuch nur symbolisches Strafrecht und habe prak-

tisch keine Relevanz. Diese Auffassung halte ich für verfehlt. Es ergibt sich zwar aus unserer geschichtlichen Situation ein besonderer Ansporn, der Straflosigkeit von Völkerrechtsverbrechen entgegen zu treten. Deutschland stünde es aber nicht gut zu Gesicht, gerade in Fällen ohne jeglichen Inlandsbezug durch die Einleitung von Ermittlungsverfahren vorzupreschen, wenn diese keine ernsthafte Förderung der Strafverfolgung erwarten lassen. Praktische Bedeutung erhält das Völkerstrafgesetzbuch vornehmlich in den Fällen, in denen die Strafverfolgung mit Erfolgsaussicht selbst durchgeführt wird oder wo zumindest ein effektiver Beitrag zur Strafverfolgung geleistet werden kann. Zu unterschätzen ist auch nicht die bereits genannte präventive Wirkung allein durch die Schaffung des Völkerstrafgesetzbuches und die grundsätzlich in Deutschland drohende Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen. Dies belegen auch an uns gerichtete Anfragen aus Staaten, in denen es um die Menschenrechte nicht zum Besten steht. Sie haben gezeigt, wie sehr das Völkerstrafgesetzbuch, kaum dass es in Kraft getreten war, in anderen Ländern wahrgenommen wurde und wird. Das Bewusstsein, dass Deutschland als Schlupfloch für Täter von Völkerstraftaten ausscheidet, hat sich offenbar schon entwickelt.

V.

Unabhängig von einer deutschen Strafverfolgung nach dem Völkerstrafgesetzbuch zeigen gerade die Erfahrungen bei der Verfolgung der Völkerrechtsverbrechen, die seit Beginn der 90er Jahre im Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens begangen wurden, wie wichtig auch die strafrechtliche Zusammenarbeit der Staaten untereinander ist. Das Bedürfnis nach einer engeren Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft bei der Verfolgung schwerster Straftaten wird in Zeiten offener Grenzen und zunehmender Freizügigkeit immer dringlicher. Es bereitet Straftätern kaum noch Schwierigkeiten, unerkannt zu reisen und grenzüberschreitend zu operieren. Die nationalen Grenzen haben ihre Schutzfunktion überwiegend verloren. Demgegenüber bauen die klassischen Instrumentarien der strafrechtlichen Zusammenarbeit, beispielsweise die Übereinkommen des Europarates zur Auslieferung von Straftätern und zur Rechtshilfe, auf den nationalstaatlichen Konzepten des 19. Jahrhunderts auf.

Ein gutes Beispiel hierfür ist das Prinzip der Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger, das in vielen Staaten Kontinentaleuropas anerkannt und überwiegend im Verfassungsrecht verankert ist. Es beruht auf dem Gedanken, dass es mit der Souveränität eines Staates unvereinbar sein soll, einen eigenen Staatsangehörigen einer fremden Macht auszuliefern und dass umfassende Gerechtigkeit nur durch den eigenen Staat

gewährleistet werden kann. Ich denke, dass dieser Gedanke im Verhältnis zwischen demokratischen Rechtsstaaten, die völkerrechtlich wie innerstaatlich an die Menschenrechte gebunden sind, nicht mehr zu überzeugen vermag. Dies gilt insbesondere unter den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Sie wissen möglicherweise, dass Deutschland mit der Änderung von Art. 16 Absatz 2 Grundgesetz bereits im Jahre 2000 die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zur Auslieferung deutscher Staatsangehöriger an einen Internationalen Gerichtshof oder einen Mitgliedstaat der Europäischen Union geschaffen hat. Im Juni 2001 haben sich die EU-Staaten auf den Europäischen Haftbefehl geeinigt, der zukünftig alle Mitgliedstaaten verpflichten wird, eigene Staatsangehörige zum Zwecke der Strafverfolgung an einen anderen Mitgliedstaat auszuliefern. Ich meine, dass uns hiermit ein ganz entscheidender Schritt zur Verbesserung der strafrechtlichen Zusammenarbeit gelungen ist. Die Bundesregierung beabsichtigt bei der Umsetzung des Europäischen Haftbefehls, diesen auch auf sogenannte „Altfälle“ anzuwenden, also auf solche Taten, die vor der Einigung auf den Europäischen Haftbefehl im Juni 2001 begangen wurden. Das ist sachgerecht und im Übrigen auch kein Fall des Rückwirkungsverbots, denn die Tat selbst steht und stand ja hier wie dort unter Strafdrohung. Die Regelung dient auch der materiellen Gerechtigkeit, denn dem Gericht des Tatortstaates werden die Beweismittel am ehesten zugänglich sein.

Lassen Sie mich dies an einem Beispiel verdeutlichen: Es ist Ihnen sicherlich bekannt, dass in einer Reihe von EU-Staaten immer noch Ermittlungen gegen deutsche Staatsangehörige wegen nationalsozialistischer Verbrechen geführt werden. Derartige Anfragen aus dem Ausland führen in der Regel auch in Deutschland zu der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens – was ganz konkret bedeutet, dass wir Zeugen aus dem Ausland anhören müssen. Und hier stehen wir immer wieder vor dem Problem, dass die Zeugen, die über die Ereignisse von vor mehr als 50 Jahren Angaben machen können, in der Regel sehr betagt sind und es vielen aufgrund ihrer Biographie und Erlebnisse nur unter schweren Belastungen möglich ist, nach Deutschland zu reisen und hier vor einem deutschen Gericht eine Aussage zu machen.

Insoweit wird es zukünftig grundsätzlich möglich sein, den Beschuldigten an den Tatortstaat auszuliefern und dort die Hauptverhandlung durchzuführen.

Flankiert wird dies durch weitere Verbesserungen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit, die in den vergangenen Jahren insbesondere mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht werden konnten. So sehen beispielsweise das Rechtshilfeübereinkom-

men vom 29. Mai 2000 zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und das inhaltlich weitgehend identische Zusatzprotokoll des Europarates aus dem Jahre 2001 eine ganze Reihe moderner Ermittlungsmethoden vor, die die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden zukünftig erleichtern werden. Bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit denke ich da beispielsweise an die grenzüberschreitende Videovernehmung. Im Zusammenhang mit den Geschehnissen im ehemaligen Jugoslawien sind uns wohl allen noch die Bilder schwerst traumatisierter Zeuginnen und Zeugen in Erinnerung, die Opfer von Vergewaltigungen und anderer Verbrechen wurden. Im Interesse einer möglichst schonenden Vernehmung solcher schutzbedürftiger Personen kann zukünftig auf die grenzüberschreitende audiovisuelle Vernehmung zurückgegriffen werden.

Auch im Verhältnis zu den USA wird sich die Zusammenarbeit durch das erst vorgestern, am 25. Juni 2003, unterzeichnete Rechtshilfeabkommen zwischen den USA und den Mitgliedstaaten der EU in absehbarer Zukunft verbessern, z.B. durch die Möglichkeit von Videovernehmungen von Zeugen und Sachverständigen. Und das am gleichen Tag unterzeichnete Auslieferungsabkommen zwischen den USA und den EU-Mitgliedstaaten lässt die Verpflichtungen gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof explizit unberührt. Es bleibt mithin auch künftig möglich, dass ein Mitgliedstaat der EU einen Verfolgten trotz Vorliegens eines Auslieferungersuchens der USA an den Internationalen Strafgerichtshof überstellt.

VI.

Die Geschehnisse im ehemaligen Jugoslawien und der derzeit laufende Strafprozess gegen den ehemaligen jugoslawischen Präsidenten Slobodan Milosevic verdeutlichen, dass nicht nur die Zusammenarbeit zwischen Staaten, sondern auch die Zusammenarbeit von Staaten mit Internationalen Gerichtshöfen, und zwar nicht nur mit dem Internationalen Gerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, sondern insbesondere auch mit dem Internationalen Strafgerichtshof einen wichtigen Teilaspekt der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen darstellt.

Für die Erfüllung seiner Aufgaben ist der Gerichtshof auf eine besonders enge Zusammenarbeit mit den Staaten angewiesen. Die Regelungen des Römischen Statuts legen den Vertragsparteien zahlreiche Pflichten auf, die teilweise deutlich von dem bisher im Rechtshilfeverkehr in strafrechtlichen Angelegenheiten zwischen Staaten Praktizierten abweichen. Deshalb ergab sich für die innerstaatliche Rechtslage ein Anpassungsbedarf. Um die für die Zusammenarbeit mit

dem IStGH erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen, hat der Bundestag am 21. Juni 2002 das Gesetz zur Ausführung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes verabschiedet.

Der Anpassungsbedarf bezog sich in erster Linie auf den Bereich der strafrechtlichen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und dem Gerichtshof in allen Formen. Dazu zählen die Überstellung oder Durchbeförderung von Personen, die Vollstreckung von Entscheidungen des Gerichtshofes, die Leistung sonstiger Rechtshilfe sowie die Duldung von Verfahrenshandlungen auf deutschem Territorium. Das deutsche Recht musste in diesen Bereichen in einer Weise ergänzt und geändert werden, die es mit diesen Regelungen in Einklang bringt.

Bei der Umsetzung der Pflichten des Statuts haben wir darauf geachtet, dass der Internationale Gerichtshof so effizient wie möglich arbeiten kann. Daher wurden so weit wie möglich alle im zwischenstaatlichen Rechtshilfeverkehr möglichen Formen der Zusammenarbeit auch dem Gerichtshof eingeräumt.

Den in der Praxis bewährten Regelungen des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen wurde weitgehend gefolgt.

Von praktischen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Gerichtshof kann ich Ihnen allerdings noch nicht berichten, da noch keine Fälle mit Bezug zu Deutschland existieren. Aufgrund der überaus positiven Erfahrungen im Bereich der Zusammenarbeit im Bereich der Rechtshilfe mit dem Internationalen Gerichtshof für das ehemalige Jugoslawien bin ich aber sicher, dass auch die Zusammenarbeit mit dem IStGH positiv verlaufen wird.

Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Gerichtshof für das ehemalige Jugoslawien verläuft nämlich aus deutscher Sicht praktisch reibungslos. Deutschland hat auch mittlerweile in zwei Fällen die Vollstreckung von durch den Gerichtshof verhängten langjährigen Freiheitsstrafen übernommen und leistet damit einen wertvollen Beitrag zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof.

VII.

Nach diesem Ausflug in die verschiedenen Aspekte der Zusammenarbeit möchte ich noch einmal zur Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen nach dem Völkerstrafgesetzbuch zurückkehren. Es fragt sich, welche Konsequenzen sich daraus für die Betätigungsfelder der auch hier heute vertretenen Nichtregierungsorganisationen ergeben. Wichtig wäre aus meiner Sicht, dass sich der Blick nicht ausschließlich auf die neue

Anzeigemöglichkeit von Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch fokussiert. Es kann Fälle geben, in denen eine Strafanzeige in Deutschland praktisch keine Erfolgsaussicht bietet und im Zweifel nur politisches Porzellan zerschlägt. Nehmen wir beispielsweise ein Land, das das Statut bisher ablehnt und bei dem zudem keinerlei Aussicht besteht, dass ein etwaiges Auslieferungsbegehren Deutschlands von Erfolg gekrönt wäre. Wenn es sich bei dem betroffenen Land um einen Rechtsstaat handelt, halte ich es für wesentlich aussichtsreicher, den Kontakt zu dortigen Organisationen zu suchen und dafür zu sorgen, dass es zu einer Prüfung und ggf. Verfolgung von Völkerstraftaten durch ein Gericht dieses Staates selbst kommt. Hier wird man im Einzelfall sorgfältig abwägen müssen, welche Vorgehensweise am meisten Erfolg verspricht.

Lassen Sie mich nun zum Schluss kommen. Kofi Annan hat mit Blick auf die internationalen Strafgerichtshöfe gesagt: "Es gibt keine Aussöhnung ohne Frieden, keinen Frieden ohne Recht und kein Recht ohne Respekt für die Menschenrechte und den Rechtsstaat." Ich denke, wir sind mit dem Statut von Rom und unserem Völkerstrafgesetzbuch auf einem guten Weg zu dieser von Kofi Annan beschriebenen Aussöhnung. Wir werden auf diesem Weg weiter vorangehen und gemeinsam mit den Nichtregierungsorganisationen an der Verwirklichung der Stärke des Rechts und damit auch am weltweiten Frieden arbeiten. Ich freue mich, dass wir heute sowohl „5 Jahre Rom“ als auch „1 Jahr Völkerstrafgesetzbuch“ feiern können und wünsche Ihnen auf der Tagung noch viele Erkenntnisse und der Veranstaltung einen erfolgreichen Verlauf.

Vom Vertrag zur Realität: Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag

Klaus U. Rackwitz, Internationaler Strafgerichtshof, Den Haag



Mein Vortrag soll einen kleinen Einblick darüber geben, was sich seit dem 1. Juli 2002 in Den Haag getan hat und wo wir heute stehen. Vor allem, wo die Anklagebehörde steht, die – sofern eine Situation unser Handeln erfordert – der erste Teil des Gerichts sein wird, der tätig werden wird. Außerdem möchte ich noch einige rechtlichen und praktischen Probleme aufzeigen, die unsere Arbeit beeinflussen werden.

Die ersten Schritte

Es ging relativ überraschend los. Weder das Gastgeberland, die holländische Regierung, noch die Vereinten Nationen als Geburtshelfer des Gerichtshofs hatten mit einer so zügigen Ratifizierung und Inkrafttreten des Römischen Statuts im Jahre 2002 gerechnet. Man war vom Jahr 2004 oder 2005 ausgegangen – nun ging alles erheblich schneller. Das Erste was getan werden musste, war ein „Vorauskommando“ nach Den Haag zu entsenden, um das Terrain zu sondieren. Am 01. Juli 2002 haben in Den Haag ganze zwei Mitarbeiter die Arbeit aufgenommen. Bald wurde ein „Advance Team“

gebildet, das aus zehn bis elf Personen bestand. Diese Personen waren jeweils für ein bestimmtes Spezialgebiet tätig. Dem Team gehörten unter anderem ein Pressesprecher, ein IT-Experte, ein Finanz- und Beschaffungsexperte, ein Experte für Ausstattungs-, Raumplanungs- und Baufragen und ein Sicherheitsberater an. Ich selbst habe mich in den letzten Jahren mit Justizverwaltungsabläufen, mit Organisationsfragen und vor allem auch mit dem Design von justizfachlichen EDV-Anwendungen beschäftigt und bin Anfang September 2002 das erste Mal in Den Haag gewesen, um mich dort einzuarbeiten.

Das Gebäude des Gerichts

Das Advance-Team hat in Den Haag ein sehr imposantes, leider aber auch sehr unpraktisches Gebäude vorgefunden: das ehemalige Vorstandsgebäude der holländischen Telefongesellschaft KPN. Das Gebäude ist natürlich für vieles geeignet, nur nicht unbedingt ideal für ein Gericht. Und so begannen und beginnen die ganz praktischen Schwierigkeiten beispielsweise damit, dass man ein Gericht ins Leben gerufen hat, das für weltweite Strafgerichtsbarkeit sorgen soll, aber keinen Verhandlungssaal besitzt. Das bedeutet, wenn wir sehr schnell zu einem Fall kommen würden, müssten wir wahrscheinlich unsere Cafeteria benutzen oder das holländische Gastgeberland bitten, uns einen Verhandlungssaal zur Verfügung zu stellen. Das zeigt eigentlich sehr schön die ganzen praktischen Schwierigkeiten, die entstehen, wenn man von 0 auf 100 ein internationales Gericht aufbauen soll. Mittlerweile ist das Gebäude so hergerichtet, dass wir arbeiten können. Auch die Planungen für die Verhandlungssäle sind abgeschlossen.

Der Aufbau des Gerichtshofes

Das eben beschriebene *Advance Team* bestand zunächst aus 11 Mitarbeitern, zum 01. Januar 2003 waren es 26 Mitarbeiter. Zum 16. Juni 2003 zählten wir 90 Mitarbeiter (inklusive 14 Praktikanten), wobei

Richter und alle anderen gewählten Repräsentanten nicht mitgezählt sind. Wir möchten gerne bis zum Ende des Jahres auf 200 Mitarbeiter kommen. Falls uns das gelingen sollte, würden wir ein Stadium erreichen, das es uns ermöglichen würde, tatsächlich erste Ermittlungs- und Verfahrenshandlungen vorzunehmen.

Im folgenden eine kleine Chronologie der bisherigen Aufbauhandlungen: Am 03. September 2002 wurde der erste Haushalt des IStGH verabschiedet, am 01. Dezember 2002 konnte das eben erwähnte Advance Team seine Arbeiten abschließen. Am 11. März 2003 fand die Vereidigung der Richter des Internationalen Strafgerichtshofes statt und am 16. Juni 2003 die des ersten Chefanklägers, des Argentiniers Luis Moreno-Ocampo. Am 24. Juni 2003 schließlich wurde der *Registrar* des Gerichts gewählt – ein Amt, das es in der deutschen Gerichtsbarkeit nicht gibt. Man könnte es etwa mit einer Art verfahrensleitenden Beamten übersetzen. *Registrar* ist Bruno Catala – ein Kollege aus Frankreich, der sich jahrelang mit internationalem Strafrecht befasst hat. Als letztes war er tätig als stellv. Registrar im Jugoslawientribunal, ebenfalls in Den Haag. Nur für die erste mündliche Verhandlung kann ich kein Datum nennen, denn keiner weiß, wann die erste mündliche Verhandlung stattfinden wird.

Die IT-Infrastruktur am IStGH

Schauen wir uns die organisatorischen Dinge ein bisschen im Detail an, denn bei der Einrichtung eines weltweit zuständigen Gerichts wird gerade der große organisatorische Aufwand oft unterschätzt, ein Beispiel ist die IT-Infrastruktur des Gerichts.

Bei einem Gericht wie dem Internationalen Strafgerichtshof ist nicht einfach nur ein kleines Netzwerk und ein paar Computer nötig, sondern eine ganz erhebliche Technik. Wir haben in dem Gebäude der Telefon- und Kommunikationsgesellschaft eine Verkabelung gefunden die jeder Beschreibung spottet – also haben wir die ersten drei Monate damit verbracht, teilweise selbst Kabel durch die Kabelschächte zu ziehen und ganz praktisch versucht, eine Infrastruktur aufzubauen. Daraus ist inzwischen ein modernes Netzwerk geworden und umfangreiche Datenbanken werden aufgebaut.

Was wir erreichen müssen, ist die Fähigkeit, notfalls auch von anderen Standorten als von Den Haag mit einer zentralen Datenbank zu kommunizieren. Das ganze muss unter erheblichen Sicherheitsanforderungen erfolgen und auch unter widrigen Umständen funktionieren. Ein solcher Aufbau nimmt daher einfach sehr viel mehr Zeit in Anspruch als die Einrichtung einer normalen UNO-Behörde. Diesen Punkt haben die

Vereinten Nationen und auch viele andere, die dem Gericht sehr wohlgesonnen sind und mit Rat und Tat zur Seite stehen, deutlich unterschätzt. Da wir aber keine weitere UNO-Verwaltungsbehörde ins Leben rufen, sondern versuchen, ein Strafgericht einzurichten ist die Infrastruktur teilweise völlig anders. Das hat den großen Nachteil, dass wir so gut wie kaum Experten aus bestehenden UNO-Einrichtungen abziehen können, weil sie dort nicht vorhanden sind. Und natürlich können wir auch nicht das Jugoslawien- oder das Ruandatribunal leer saugen. Das heißt, große Personalverschiebungen – etwa eine zeitweilige Assistenz von 80 oder 100 Mitarbeitern aus dem ICTY bei Aufbau des Internationalen Strafgerichts sind nicht möglich. Ergo: vieles muss aus der eigenen Kraft geleistet werden beziehungsweise mit Hilfe nationaler Einrichtungen, die vergleichbare Aufgaben haben.

Im Zentrum unserer Infrastruktur steht ein gewaltiges Archiv- und Dokumentenmanagement; anders als die beiden ad hoc-Tribunale wird dieses Gericht eine Wissensdatenbank aufbauen müssen. Es ist eine permanente Einrichtung und die Informationen, die beispielsweise schon heute gesammelt werden, müssen auch in 10-15 Jahren noch verfügbar sein und möglichst nicht in irgendwelchen Archivordnern, sondern verknüpft mit anderen Materialien. Also der Aufbau eines Dokumentenarchivs, einer Wissensdatenbank steht eindeutig im Vordergrund – eigentlich eine ganz unjuristische Aufgabe. Dementsprechend sind in diesem Projekt auch weniger Juristen und mehr Techniker und Ingenieure beschäftigt.

Wir haben auch im Bereich der Gebäudeinfrastruktur einiges leisten müssen. Das beginnt mit den Sicherheitseinrichtungen des Gerichtshofes – etwa einer Vorfürhzelle. Wenn uns jetzt jemand überstellt würde, wo sollten wir ihn hintun? Es ist kein Gefängnis in Den Haag vorhanden, das ausschließlich für die internationalen Straftribunale zuständig ist, also musste mit dem holländischen Gastgeberland ein Mietvertrag über einen Zellenblock im städtischen Gefängnis abgeschlossen werden. Diese Aufbauarbeit war im wesentlichen in den Monaten Januar und Februar 2003 abgeschlossen.

Obwohl wir heute noch nicht alles machen können, ist mittlerweile die Arbeitsfähigkeit des Gerichts gegeben. Noch nicht abgeschlossen ist, wie bereits erwähnt, die Einrichtung eines Verhandlungssaales und der Aufbau einer sicheren und weltweit verfügbaren Kommunikationsinfrastruktur. Wir planen, wenn wir irgendwo vor Ort tätig sein müssen, so genannte *Field Offices* einzurichten, für die selbstverständlich zu jeder Zeit eine sichere und ungestörte Kommunikation mit der Zentrale gewährleistet sein muss.

Auslösemechanismen für Ermittlungen

Womit beginnen die Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof? Es gibt gemäß Art. 13 insgesamt drei Auslösemechanismen für Ermittlungen. Das sind erstens einmal Situationen – das Statut spricht von „Situationen“, nicht von spezifischen Fällen –, die von einem Vertragsstaat unterbreitet werden (Art. 13 a, 14) und zum zweiten Situationen, die durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unterbreitet werden (Art. 13 b). Die Vorlage einer Situation durch den Sicherheitsrat würde mich besonders freuen, denn sie würde in jedem Fall eine Beteiligung der Amerikaner und anderer ständiger Mitglieder des Weltsicherheitsrates erfordern, die noch nicht Vertragsstaat sind. Eine solche Resolution müsste wenigstens die Stimmenenthaltung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erfordern und keine aktive Gegenstimme. Bisher zeichnet sich allerdings noch keine Situation ab, die der Sicherheitsrat der VN unterbreiten würde.

Article 15 (1) – (2)

The Prosecutor may initiate investigations *proprio motu* on the basis of information on crimes within the jurisdiction of the Court.

The Prosecutor shall analyse the seriousness of the information received. For this purpose, he or she may seek additional information from States, organs of the United Nations, intergovernmental or nongovernmental organizations, or other reliable sources that he or she deems appropriate, and may receive written or oral testimony at the seat of the Court.

Und deswegen ist es am Wahrscheinlichsten, dass Ermittlungen aufgenommen werden, die der Ankläger aus eigenem Antrieb vornimmt – *proprio motu*, wie es in Art. 15 Abs. 1 des Statutes heißt. Bereits heute erhalten wir zahlreiche Zuschriften von Privatpersonen aber auch von Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsgesellschaften, die den Ankläger zur Einleitung von Ermittlungen auffordern. Ein erheblicher Teil dieser Eingaben bezieht sich auf Sachverhalte für die wir keine Zuständigkeit besitzen. Es wird in vielen Fällen auf Sachverhalte rekurriert, die sich vor dem 1. Juli 2002 ereignet haben – also eindeutig nicht unter das Römische Statut fallen. Auch wird oft auf Sachverhalte verwiesen, die mit internationalem Strafrecht nichts zu tun haben. Sehr viele, bedauerlicherweise auch sehr viele Deutsche, glauben der Internationale Strafgerichtshof sei eine Art von „Super-Bundesgerichtshof“, wo man Verurteilungen von nationalen Strafgerichten nach Ausschöpfung des einheimischen Rechtswegs nochmals überprüfen lassen könnte. Dem ist leider nicht so. Das bindet einen er-

heblichen Teil unserer Arbeitskraft und wird auch in den nächsten Monaten einen erheblichen Teil unserer Aufklärungs- und Informationsarbeit binden. Und sofern Sie meinungsmachend oder multiplikatorisch tätig sind, mein herzlicher Appell an Sie: unterstützen Sie uns und verbreiten den Hinweis, dass dieses Gericht nicht dazu da ist, Verurteilungen wegen Steuerstraftaten aus internationaler Sicht neu aufzurollen. Nein, dieses Gericht ist für die Aburteilung der schwersten Verbrechen, die die Menschheit kennt, gedacht und darauf sollten sich die an uns gerichteten Schriftsätze oder Eingaben beschränken. Wohltuende Ausnahme von den eben erwähnten Zuschriften sind die Menschenrechtsorganisationen, vor allem die, die weltweit organisiert sind. Von dort erreichen uns bereits heute durchaus gehaltvolle Materialien und wichtige Informationen. Dieser Dialog ist für uns ganz besonders wichtig und den wollen wir auch fortsetzen.

Werfen wir einmal einen Blick auf den Art. 15 des Statuts. Der Chefankläger sitzt nicht mit einem Fernglas im 12. Stock seines Gebäudes und schaut von dort, wo er Sachverhalte findet. Natürlich sind wir auf Informationen angewiesen. Derartige Informationen können uns Staaten aber auch NGOs und internationale Einrichtungen zur Verfügung stellen. Natürlich können es auch private Informationen und Zeugenaussagen sein, sofern wir dieses Material am Sitz des Gerichts in Den Haag erhalten. Die Anklagebehörde ist bereits heute mit ihrer personellen und sachlichen Ausstattung in der Lage, derartige Zuschriften zu bewältigen. Wir haben ein Prozessregister und können auch größere Mengen von Dokumenten verwalten, wir haben Personal, das in der Lage ist das Material auszuwerten, und können dann auch sehr schnell reagieren. Insofern sind wir durchaus schon in einer Situation, die man als arbeitsfähig bezeichnen kann. Wir wollen weiteres Fachpersonal hinzugewinnen, wir möchten vor allen Dingen auch Nicht-Juristen hinzugewinnen, beispielsweise Soziologen, Demographen, Kulturhistoriker oder Menschen, die sich den Ursachen und der Entstehung von ethnischen Konflikten auskennen.

Article 15 (3)

If the Prosecutor concludes that there is a reasonable basis to proceed with an investigation, he or she shall submit to the Pre-Trial Chamber a request for authorization of an investigation, together with any supporting material collected. Victims may make representations to the Pre-Trial Chamber, in accordance with the Rules of Procedure and Evidence.

Im Art. 15 (3) steht etwas, was viele zur Kritik veranlasst hat. Meines Erachtens ist diese Kritik unberechtigt, denn das Römische Statut ist ein völkerrechtlicher Vertrag und in dem findet man das, was Sie auch in vielen anderen Rechtsvorschriften finden, Sie finden Kompromisse, und einen davon sehen Sie hier. Die spannende Frage ist, wann der Ermittler, wenn er das ihm zugetragene Material ausgewertet hat, einen Schritt weitergehen darf und ein förmliches Ermittlungsverfahren aufgenommen werden kann. Im Statut steht, dass es eine hinreichende Grundlage zur Verfahrenseinleitung (*reasonable basis to proceed*) geben muss, bevor ein Ermittlungsverfahren aufgenommen werden kann. Was ist „eine hinreichende Grundlage“? Das ist einer der Punkte, wo man sagen könnte, das Statut sei zu ungenau. Solche unbestimmten Rechtsbegriffe zu füllen, wird ein interessanter Prozess werden. Der Gerichtshof wird dies klären müssen, wobei uns die Wissenschaft dabei helfen kann. Mir persönlich sind heute acht bis neun Dissertationen allein aus dem deutschsprachigen Raum bekannt, die sich um solche Auslegungsfragen des Römischen Statuts drängen. Alle Wissenschaftler seien daher ermuntert, auf diesem Feld tätig zu werden.

Die Anklagebehörde wird im Prinzip eine Art Meinungssammlung machen, um derartige unbestimmte Rechtsbegriffe auszufüllen. So hat es unmittelbar nach der Vereidigung des Chefanklägers eine Anhörung mit Vertretern aus vielen verschiedenen Ländern gegeben: Mit Juristen, Universitätsangehörigen, Staatsanwälten aus nationalen Rechtssystemen und NGOs. Der ganze Prozess war öffentlich und ich ermuntere Sie diesem Prozess zu folgen. Alle Protokolle und schriftlichen Beiträge, die uns erreicht haben sind im Internet verfügbar. Wir wollen diesen Prozess fortsetzen und weitere öffentliche Anhörungen durchführen. Wir glauben, dass dies die einzige Chance für uns ist, zeitnah zu soliden und tragfähigen Auslegungshilfen für das Römische Statut zu kommen. Einem weiteren, ebenfalls auslegungsbedürftigen Aspekt wollen wir uns ein bisschen näher zuwenden, nämlich dem Subsidiaritätsprinzip.

Das Subsidiaritätsprinzip (Complementary Principle)

Der Internationale Strafgerichtshof ist kein Gericht, das in der ersten Reihe steht. Es ist kein Gericht in erster Instanz, sondern der letzte Anker. Der Gerichtshof schreitet erst dann ein, wenn alle anderen Mittel versagt haben. Nach Art. 17 des Römischen Statuts wird das Gericht nur dann tätig, wenn nationale Justizsysteme unwillig oder unfähig sind, selbst eine Strafverfolgung durchzuführen. Schon wieder ein unbestimmter Rechtsbegriff: was ist unwillig, was ist unfähig? Hierfür eine Auslegung zu finden wird in den

kommenden Monaten eine Hauptaufgabe der Anklagebehörde sein. Wir benötigen hierzu keine herrschende Meinung, wie das deutsche Juristen gerne hätten, wohl aber eine fundierte Meinung.

Article 17 (1)

Having regard to paragraph 10 of the Preamble and article 1, the Court shall determine that a case is inadmissible where:

- (a) The case is being investigated or prosecuted by a State which has jurisdiction over it, unless the State is unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution;
- (b) The case has been investigated by a State which has jurisdiction over it and the State has decided not to prosecute the person concerned, unless the decision resulted from the unwillingness or inability of the State genuinely to prosecute;
- (c) The person concerned has already been tried for conduct which is the subject of the complaint, and a trial by the Court is not permitted under article 20, paragraph 3;
- (d) The case is not of sufficient gravity to justify further action by the Court.

Article 17 (2)

In order to determine unwillingness in a particular case, the Court shall consider, having regard to the principles of due process recognized by international law, whether one or more of the following exist, as applicable:

- (a) The proceedings were or are being undertaken or the national decision was made for the purpose of shielding the person concerned from criminal responsibility for crimes within the jurisdiction of the Court referred to in article 5;
- (b) There has been an unjustified delay in the proceedings which in the circumstances is inconsistent with an intent to bring the person concerned to justice;
- (c) The proceedings were not or are not being conducted independently or impartially, and they were or are being conducted in a manner which, in the circumstances, is inconsistent with an intent to bring the person concerned to justice.

Article 17 (3)

In order to determine inability in a particular case, the Court shall consider whether, due to a total or substantial collapse or unavailability of its national judicial system, the State is unable to obtain the accused or the necessary evidence and testimony or otherwise unable to carry out its proceedings.

In der nächsten Vorschrift, im Art. 17 (2) sind auch wieder unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, beispielsweise könnte das Gericht tätig werden, wenn es in einem nationalen Strafverfahren ungerechtfertigte Verzögerungen gibt. Das kann durchaus zu Problemen führen: So weisen manche Beobachter darauf hin, dass beispielsweise auch in Deutschland die Verfahrensdau-

er manchmal viel zu lange ist. Art. 17 (3) beschreibt detaillierter, was unter einer Unfähigkeit nationaler Justizorgane zur Strafverfolgung zu verstehen ist. Doch auch hier wird der Gerichtshof entscheiden müssen, wann zum Beispiel ein substantieller Zusammenbruch des Justizwesens vorliegt.

Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 17 bietet eine Fülle von Diskussionen und es zeichnet sich bereits jetzt nach dem ersten internationalen Meinungs austausch ab, dass diese Diskussion noch lange nicht zuende ist. Das Römische Statut hat eindeutig Raum für Auslegungen und Rechtsfortbildung gelassen, sei es auf dem akademischen Wege oder später durch die Richterschaft.

Stärkung nationaler Strafverfolgungskapazitäten

Was tun wir, um dieses Problem in Griff zu kriegen? Das Wichtigste war die Einrichtung der *External Relations and Complementarity Unit*, einer Stabsstelle, die mit hochkarätigen Diplomaten und Mitgliedern aus der *PrepCom*, der internationalen Vorbereitungs kommission zum Römischen Statut, besetzt ist und unmittelbar beim Chefankläger angesiedelt ist. Diese Einheit beschäftigt sich ausschließlich mit der Frage, wie wir es mit den Beziehungen des Internationalen Strafgerichtshofes nach außen halten. In anderen Worten: Wie sorgen wir dafür, dass dieses Prinzip der Subsidiarität nicht nur eine leere Worthülle bleibt sondern tatsächlich mit Leben gefüllt wird?

Das bedeutet vor allem, dass wir Hilfestellung für möglichst viele Staaten geben wollen. Weniger für die führenden Industrienationen aber beispielsweise für Staaten aus dem osteuropäischen, afrikanischen oder südamerikanischen Raum, die sich schwer damit tun, die zahlreichen Vorschriften des Römischen Statuts in nationales Recht umzusetzen. Während in Deutschland dieser Prozess mit dem Völkerstrafgesetzbuch bereits weitgehend abgeschlossen ist, haben andere Staaten zum Teil erhebliche Probleme. So gibt es häufig verfassungsrechtliche, politische oder kulturelle Probleme, die einer Umsetzung des Römischen Statuts im Wege stehen. Auf diesem Feld substantiell weiterzukommen wird ein Arbeitsschwerpunkt der ersten Jahre des Internationalen Strafgerichtshofes sein.

Wir wollen dem Aufbau von tragfähigen und handlungsfähigen Rechtssystemen auf der nationalen Ebene genauso viel Bedeutung schenken, wie dem Gerichtshof selbst. Deswegen möchte die Anklagebehörde Strukturen unterstützen, die es erlauben, das Subsidiaritätsprinzip weitgehend durchzuhalten. Das bedeutet, dass wir intensive Kontakte zu den Mitgliedsstaaten halten. Mitarbeiter des Gerichtshofes sprechen weltweit auf Veranstaltungen, geben Hilfestellungen und ermuntern, einen Diskussionsprozess über die Straftatbestände in Gang zu bringen. Wir versuchen dabei,

auch unterschiedliche Standpunkte zum Subsidiaritätsprinzip aus den beiden großen Strafrechtssystemen der Welt, dem *common law* und dem *civil law*, mit einzubeziehen.

Praktische Herausforderungen

Allerdings wird es nicht reichen, dass der Internationale Strafgerichtshof nationale Strafverfolgungsbemühungen unterstützt. Die Geschichte lehrt uns, dass es immer Situationen geben wird, welche die Durchführung von Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof erfordern. Auch dies setzt eine gute Vorbereitung voraus.

Als Beispiel soll hier die "Abteilung für Informationen und Beweismittel", die „Information and Evidence Section“ dienen. Informationsmanagement ist eines der großen Herausforderungen aller internationalen Gerichte. Das Jugoslawientribunal, das sich im Sinne des Römischen Statuts nur mit einer einzigen, wenn auch sehr großen Krisensituation auseinandersetzen hat, hat heute rund 6 Mio. Dokumente im Bestand. Diese liegen in allen möglichen Sprachen – albanisch, serbokroatisch, bosnisch – und ganz unterschiedlichen Qualitäten vor. Es handelt sich um mitgeschnittene Telefongespräche, mitgeschnittene Funkgespräche, Geheimdienstmaterial, handschriftliche Aufzeichnungen, Zeitungsnotizen usw. Eines der tragenden Beweisstücke im Srebrenica-Verfahren gegen den Armeegeneral Kristic war ein von Untergrundkämpfern aufgenommenes Funkgespräch, in dem er mündlich bestätigt, dass es in der Tat eine Anordnung gab, die männliche Bevölkerung zusammenzutreiben und von der weiblichen zu trennen. Solche Materialien können prozessentscheidend sein. All das muss so verwahrt werden, dass es bei Bedarf schnell aufgefunden werden kann, damit die Ermittler damit arbeiten können. Außerdem muss es in einer Form archiviert werden, dass die Verteidigung der Anklagebehörde nicht entgegenhalten kann, dass die Dokumente gefälscht sind. Das heißt, es gibt ganz erhebliche Anforderungen an den Bereich der Materialasservierung, der Aufbewahrung Beweisstücken für die Ermittler. Dabei fallen zum Teil ganz unjuristische Tätigkeiten für Techniker, Ingenieure, Computerwissenschaftler, Sprachwissenschaftler und Bibliothekare an. Es findet daher zur Zeit ein intensiver Erfahrungsaustausch mit nationalen Strafverfolgungsbehörden und anderen Einrichtungen über die Frage statt, wie man am Besten die Wissenskonservierung organisiert. All diese Fragen werden in Expertenrunden besprochen und binden zur Zeit noch einen erheblichen Teil der Arbeitszeit.

Zu erwartende Probleme

Wir werden Informationen in wenig geläufigen Sprachen erhalten, mit sehr unterschiedlichen Medien (Dateien, Texte, Video- und Audioaufzeichnungen, Bilder etc.) umgehen müssen und enorme Informationsmengen bei großer räumlicher Entfernung zum Tatort, engen Zeitvorgaben und starkem öffentlichen Interesse bewältigen müssen. Wir müssen Raum schaffen, um dieses Material sicher verwahren zu können, es muss jedes eingehende Stück Papier, jedes Foto, jede Videoaufzeichnung, jedes mitgeschnittene Telefongespräch letztlich verfügbar gemacht werden. Das heißt, es muss registriert werden, es muss klassifiziert werden, sein Inhalt muss erfasst werden. Und das ist natürlich gerade bei fremdsprachigen Dokumenten nicht ganz einfach. Wir müssen Kapazitäten schaffen, um dieses Material bei Bedarf sehr schnell übersetzen zu können, denn potentiell Beweismaterial soll nicht jahrelang herumliegen, bevor es in Augenschein genommen werden kann. Wir möchten auch nicht Zustände erreichen, dass wir ein und dasselbe Dokument 18 mal übersetzen. Auch so etwas hat es schon Mal bei einem der gegenwärtigen arbeitenden internationalen Tribunale gegeben, einfach aufgrund mangelnder interner Organisation. Nur durch eine gute Vorbereitung von Ermittlungsarbeiten wird der Internationale Strafgerichtshof effektiv arbeiten können.

Notwendig ist beispielsweise auch die Analyse der Beziehungen von Tatverdächtigen zu anderen Personen. Bei Völkerrechtsverbrechen handelte es sich dabei sehr häufig um äußerst komplexe Beziehungen, die über die klassischen Täterbeziehungen in nationalen Strafrechtsprozessen hinausgehen. Das Milosevic-Verfahren veranschaulicht diese Problematik sehr gut. Das Jugoslawientribunal steht vor der Herausforderung nachzuweisen, wie zum Beispiel der Fluss von Informationen zwischen Herrn Milosevic und dem eben erwähnten Armeegeneral Kistic genau ausgesehen hat. So etwas herauszuarbeiten ist letztlich die Kernarbeit der Anklagebehörde. Wir wissen aus der Geschichte – nicht nur der internationalen Tribunale, auch aus der eigenen deutschen Geschichte – wie ungeheuer schwierig es sein kann, Regierungskriminalität nachzuweisen. Diese Probleme werden wir wieder bekommen und darauf müssen wir uns vorbereiten. Dazu braucht es nicht nur Fachleute, es braucht auch geeignete Software und eine entsprechende Ausbildung der Mitarbeiter des Gerichtshofes, sowie den ständigen Erfahrungsaustausch mit denjenigen, die ähnliche Probleme bereits einmal bearbeitet haben.

Für derartige Tätigkeiten bringen zum Teil Staatsanwälte die größten Erfahrungen mit, da sie es gewohnt sind, mit Tausenden von Belegen umzugehen, und oft vor der Herausforderung stehen, verschachtelte Firmensysteme aufzudröseln.

Das Mandat der Anklagebehörde

Die Anklagebehörde ist eine selbständige Einrichtung des Gerichts. Diese Tatsache hat viele Diskussionen ausgelöst. Eines der Hauptargumente der Gegner des Internationalen Strafgerichtshofs ist die Behauptung, dass der Chefankläger keiner ausreichenden Kontrolle unterliegt.

Article 42 (1)

The Office of the Prosecutor shall act independently as a separate organ of the Court. It shall be responsible for receiving referrals and any substantiated information on crimes within the jurisdiction of the Court, for examining them and for conducting investigations and prosecutions before the Court. A member of the Office shall not seek or act on instructions from any external source.

Article 42 (2)

The Office shall be headed by the Prosecutor. The Prosecutor shall have full authority over the management and administration of the Office, including the staff, facilities and other resources thereof. The Prosecutor shall be assisted by one or more Deputy Prosecutors, who shall be entitled to carry out any of the acts required of the Prosecutor under this Statute. The Prosecutor and the Deputy Prosecutors shall be of different nationalities. They shall serve on a full-time

Art. 42 sieht eine unabhängige Anklagebehörde mit einem Chefankläger vor, der in allen Belangen unabhängig ist. Der Chefankläger kann also theoretisch sein eigenes Personal einstellen und auch seine eigene Verwaltung selbst organisieren. Wir haben uns bemüht, die Unabhängigkeit des Chefanklägers zu würdigen ohne eine Verdopplung administrativer Strukturen vorzunehmen. Es gibt also nicht zwei Personalabteilungen, zwei Haushaltsabteilungen, oder zwei EDV-Abteilungen, alle administrativen Einrichtungen, die das Gericht benötigt, existieren nur einmal. Für uns ist die Unabhängigkeit eine Frage der materiellen Unabhängigkeit, die Unabhängigkeit der Entscheidung anzuklagen oder nicht anzuklagen. Es hat, das ist kein Geheimnis, zu Beginn des Jugoslawien-Tribunals ganz erheblichen Einfluss der Richterschaft auf die Anklagebehörde gegeben, weil die Richter, kurz und schlicht gesagt, Fälle wollten. An dieser Schwelle ist die Unabhängigkeit des Anklägers unersetzlich: Er alleine muss nach sorgfältiger Prüfung entscheiden, ob, wann und wen er anklagt.

Ermessensspielraum des Anklägers: Macht ohne Kontrolle?

Schauen wir uns mal den Ermessensspielraum des Anklägers ein wenig an – ist der wirklich so groß, wie manchmal behauptet? Ist der Chefankläger tatsächlich jemand, der keinerlei Kontrollen unterliegt? Meiner Meinung nach, nein. Der Art. 53 sagt ganz eindeutig: wenn der Chefankläger einen Sachverhalt vorläufig untersucht hat, muss er zunächst entscheiden, ob umfangreichere Ermittlungen vor Ort aufgenommen werden sollen. Dazu bedarf es nicht nur ausreichende Anhaltspunkte für einen Tatverdacht, sondern der Chefankläger muss auch überprüfen, ob der Internationale Strafgerichtshof unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips überhaupt zuständig ist.

Wenn der Chefankläger durch den Sicherheitsrat oder durch einen Vertragsstaat zur Untersuchung einer Situation beauftragt wurde, erfolgt kein Vorverfahren, es geht sofort in die normale Untersuchung. Wenn der Ankläger aber aus eigenem Antrieb tätig wird, dann muss er die Vorverfahrenskammer, die *pre-trial chamber* anrufen, bevor er eine reguläre, volle Untersuchung einleiten kann.

Die Anklagebehörde kann sich auch dazu entschließen, kein umfassendes Ermittlungsverfahren aufzunehmen, weil dies nicht im Interesse der Gerechtigkeit wäre (Art. 53(1)c). Es handelt sich um ein Opportunitätsprinzip in Reinkultur, das für ein Gericht dieses Aufgabenzuschnittes wahrscheinlich auch erforderlich ist. Das Römische Statut sieht aber auch hier eine Kontrollinstanz für den Fall vor, dass die Ermittlungen unter Berufung auf diese Rechtsvorschrift vom Chefankläger eingestellt werden sollen. Eine solche Einstellung muss der Chefankläger gegenüber der Vorverfahrenskammer begründen. Diese Kammer kann eine solche Entscheidung rückgängig machen. Außerdem kann der Weltsicherheitsrat und jeder Vertragsstaat die Vorverfahrenskammer anrufen, um die Entscheidung des Chefanklägers über die Aufnahme von Ermittlungen zu überprüfen, sofern die Situation dem Gericht vom Sicherheitsrat oder dem betreffenden Staat vorgelegt wurde.

Auch der Chefankläger kann nach Art 53 (4) seine Ermittlungen jederzeit wieder aufnehmen, sofern ihm neue Beweise oder Informationen vorliegen. Die Gefahr eines Strafklageverbrauchs durch ein abgeschlossenes Ermittlungsverfahren oder eine nicht erhobene

Article 53 (1)

The Prosecutor shall, having evaluated the information made available to him or her, initiate an investigation unless he or she determines that there is no reasonable basis to proceed under this Statute. In deciding whether to initiate an investigation, the Prosecutor shall consider whether:

- (a) The information available to the Prosecutor provides a reasonable basis to believe that a crime within the jurisdiction of the Court has been or is being committed; *[and]*
- (b) The case is or would be admissible under article 17; and
- (c) Taking into account the gravity of the crime and the interests of victims, there are nonetheless substantial reasons to believe that an investigation would not serve the interests of justice.

If the Prosecutor determines that there is no reasonable basis to proceed and his or her determination is based solely on subparagraph (c) above, he or she shall inform the Pre-Trial Chamber.

Article 53 (2)

If, upon investigation, the Prosecutor concludes that there is not a sufficient basis for a prosecution because:

- (a) There is not a sufficient legal or factual basis to seek a warrant or summons under article 58; *[or]*
- (b) The case is inadmissible under article 17; or
- (c) A prosecution is not in the interests of justice, taking into account all the circumstances, including the gravity of the crime, the interests of victims and the age or infirmity of the alleged perpetrator, and his or her role in the alleged crime; the Prosecutor shall inform the Pre-Trial Chamber and the State making a referral under article 14 or the Security Council in a case under article 13, paragraph (b), of his or her conclusion and the reasons for the conclusion.

Article 53 (3)

(a) At the request of the State making a referral under article 14 or the Security Council under article 13, paragraph (b), the Pre-Trial Chamber may review a decision of the Prosecutor under paragraph 1 or 2 not to proceed and may request the Prosecutor to reconsider that decision.

(b) In addition, the Pre-Trial Chamber may, on its own initiative, review a decision of the Prosecutor not to proceed if it is based solely on paragraph 1 (c) or 2 (c). In such a case, the decision of the Prosecutor shall be effective only if confirmed by the Pre-Trial Chamber.

Article 53 (4)

The Prosecutor may, at any time, reconsider a decision whether to initiate an investigation or prosecution based on new facts or information.

Anklage gibt es also nicht. Neue Fakten oder auch bessere Einsicht können zu einem späteren Zeitpunkt noch dazu führen, dass ein eingestelltes Verfahren wiederaufgenommen wird und zu einer regulären Anklage führt.

Ermittlungen der Anklagebehörde

Die Durchführung von Ermittlungen selber ist aus meiner Sicht das unsicherste Standbein des IStGH. An dieser Stelle hat man meiner Ansicht nach das Römische Statut bewusst oder unbewusst nicht bis zu Ende gedacht. Die Durchführung von Ermittlungen vor Ort erfordert zunächst einmal das Einverständnis und die Kooperation des Vertragsstaates, in dem die Situation stattgefunden hat. Es gelten zunächst die üblichen Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen. Die Anklagebehörde wird nicht selbst tätig, sondern sie richtet wie jeder andere nationale Staatsanwalt ein Rechtshilfeersuchen an den betroffenen Staat. Das kann dieser bearbeiten, in der Praxis ist aber durchaus zu befürchten, dass ein Staat diesem Ersuchen nicht nachkommt. Erst wenn sich herausstellt, dass ein Staat nicht in der Lage ist, ein solches Rechtshilfeersuchen zu bearbeiten, kann die Vorverfahrenskammer den Ankläger ermächtigen, auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates Ermittlungshandlungen auf dessen Staatsgebiet durchzuführen (vgl. Art. 57 (3) d).

Article 57 (3)

In addition to its other functions under this Statute, the Pre-Trial Chamber may:

(d) Authorize the Prosecutor to take specific investigative steps within the territory of a State Party without having secured the cooperation of that State under Part 9 if, whenever possible having regard to the views of the State concerned, the Pre-Trial Chamber has determined in that case that the State is clearly unable to execute a request for cooperation due to the unavailability of any authority or any component of its judicial system competent to execute the request for cooperation under Part 9.

Aber wie soll das gehen? Der IStGH verfügt nicht über eigene Polizisten oder UN-Friedenstruppen. Wer schützt die Ermittler? Wer sorgt dafür, dass die Ermittlungsergebnisse, die Zeugenaussagen, die beschlagnahmten Beweismittel und vor allen Dingen die Ermittler selbst heil und wohlbehalten Den Haag wieder erreichen? Es zeigt sich eindeutig, dass das Prinzip der Subsidiarität auch in der praktischen Ausführung der Arbeiten seinen Niederschlag gefunden hat. Es waren nicht die Amerikaner, das muss man ganz klar sagen, die während der Verhandlungen zum Römischen Sta-

tut an dieser Stelle gemauert haben. Es waren große europäische Staaten, die sich nur schwer vorstellen konnten, dass Ermittler von anderen Gerichten ohne Zustimmung der nationalen Regierung auf dem Territorium ihres Landes operieren. Zwar erwarten wir zur Zeit in Frankreich, Belgien, Deutschland oder England keine Verbrechen, wie sie das Römische Statut beschreibt. Aber es könnte durchaus sein, dass Spuren in entwickelte Länder zu Personen führen, die an Völkerrechtsverbrechen beteiligt sind oder mittelbar an ihnen profitieren.

Dankenswerterweise gibt es im Art. 87 (6) eine Klausel, nach der sich der Strafgerichtshof der Hilfe und der Zusammenarbeit Internationaler Organisationen bedienen kann. Das sind z.B. auch Verteidigungsbündnisse, UN-Friedenstruppen oder UN-Missionen, wie wir sie jetzt gerade im Kongo sehen. Aber das geht nur dann, wenn eine solche Zusammenarbeit nicht gegen das Statut verstößt und diese Zusammenarbeit auch Teil des Mandats der entsprechenden Organisation oder UN-Truppe ist.

Über diese Problematik wird meines Erachtens heute zu wenig nachgedacht. Ich bin mir ziemlich sicher, dass bei der Errichtung des Rahmenvertragswerkes zur multinationalen Eingreiftruppe für den Kongo die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof nicht ins Mandat aufgenommen wird. Damit ist es erschwert, mit einer solchen multinationalen Friedenstruppe ein Zusammenarbeitsabkommen nach Art. 87 zu schließen. Auf diesem Gebiet kann also noch erhebliches geleistet werden.

Wir wollen vor allem die Diskussionen mit Regierungsvertretern anlässlich der Umsetzung des römischen Statuts in nationales Recht dazu nutzen, den Strafgerichtshof zu stärken. Aber auch Sie, als Vertreter der Zivilgesellschaft können an diesem Punkt das Gericht unterstützen. Bringen Sie dieses Thema auf die Tagesordnung und fragen Sie bei Diskussionen ihre Gesprächspartner, wie der physische Schutz der Ermittler des Internationalen Strafgerichtshofes gesichert werden soll. Eines möchten wir jedenfalls nicht. Wir möchten keine eigenen bewaffneten Sicherheitskräfte rekrutieren. Das kann nicht Aufgabe des Internationalen Strafgerichtshofes sein.

Article 87 (6)

The Court may ask any intergovernmental organization to provide information or documents. The Court may also ask for other forms of cooperation and assistance which may be agreed upon with such an organization and which are in accordance with its competence or mandate.

Struktur der Anklagebehörde

Zum Schluss noch ein kleiner Ausblick auf die Struktur der Anklagebehörde. Statt die Strukturen der ad hoc Tribunale für Ruanda und Jugoslawien mit einer starken Trennung von Ermittlungsabteilung (*investigation division*) und einer Anklageabteilung (*prosecution division*) aufrechtzuerhalten, soll es auf der operativen Ebene Teams geben, die vermischt sind. Zu diesen Teams werden alle Sektionen Mitarbeiter beisteuern. Die Ermittlungen werden einen projektorientierten Ansatz haben, d.h. es gibt auch letztlich keine Dauerstellungen, niemand, der einmal Teamchef war, kann sich darauf verlassen, dadurch in der Hierarchie der UN-Bürokratie eine entsprechende Besoldungsstufe zu erreichen. Nein, wir möchten gerne einen ergebnisorientierten praktischen Ansatz verfolgen. Ob uns das gelingen wird, werden die ersten Ergebnisse zeigen. Die Reaktion auf dieses Modell mit flacheren Hierarchien ist bisher außerordentlich positiv.

Geschätztes Wachstum der Anklagebehörde

Der Personalbestand war im ersten Jahr auf 51 Mitarbeiter beschränkt. Das ist relativ wenig. Wir möchten im nächsten Jahr (2004) gerne auf ungefähr 130 Mitarbeiter kommen und hätten damit auch eine solide

Basis, um beispielsweise für den Fall einer Untersuchung vor Ort auch weiteres ad hoc Personal aus nationalen Strafverfolgungsbehörden oder anderen internationalen Einrichtungen zu integrieren. Um das erste Verfahren zu einer Situation voll aufnehmen zu können, rechnen wir mit einer Personalbedarf von ungefähr 400 Mitarbeitern. Ermittlungsverfahren zu drei unterschiedlichen Situationen bedeuten dann aber nicht, dass wir dazu 1200 Mitarbeiter benötigen. Wir gehen davon aus, dass ein Mitarbeiterstamm von 600-700 Personen insgesamt ausreichend ist. Zum Vergleich: Das Jugoslawientribunal hat gegenwärtig eine Stärke von ungefähr 450 regulären Mitarbeitern, weitere 400 Mitarbeiter sind mit Kurzzeitverträgen beschäftigt.

Meine Damen und Herren, hiermit möchte ich meinen Überblick über den Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofes in Den Haag beenden. Ich freue mich auf die Diskussion und hoffe dass Sie uns gewogen bleiben. Schauen Sie bitte regelmäßig auf unsere Website (www.icc-icp.int). Sie können dort auch Informationen abrufen, wenn Sie sich für eine Tätigkeit beim Gerichtshof interessieren. Die Website enthält außerdem viele weitere Informationen zum Internationalen Strafgerichtshof und informiert Sie auch über den Stand unserer Aufbauarbeiten.

Die Entwicklungen seit der Konferenz von Rom aus der Perspektive der Nichtregierungsorganisationen

Dr. Nils Geißler, amnesty international



I. Einleitung

Noch Anfang der 90er Jahre betrachteten selbst viele Insider der Menschenrechtsszene den Bereich des so genannten *standard setting*, also der Normsetzung zum Schutz der Menschenrechte, für weitgehend abgeschlossen. Man begnügte sich mit zahllosen klassischen Völkerrechtsverträgen. Zur konkreten Durchsetzung hoffte man notgedrungen auf schwerfällige und langwierige Beschwerdeverfahren oder die UN-Menschenrechtskommission. Und noch auf der Weltmenschenrechtskonferenz 1993 forderte man recht bescheiden die Berufung eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte. Doch das Ende des Kalten Krieges und die bis dahin kümmerliche Rolle der UNO auf dem Balkan ließen offenbar Raum für schärfere Instrumente. Instrumente, die sich nicht mehr in erster Linie am Staat als abstraktem Gebilde orientierten, sondern solche, die den Schutzmantel staatlicher Souveränität ein Stück weit durchschnitten. Es geht hier natürlich um die Schaffung des ad hoc Tribunals für das ehemalige Jugoslawien. An seiner Entstehung hatten die NGOs damals keinen großen Anteil. Doch die NGOs erkannten diese neue Chance für mehr Gerechtigkeit

sehr schnell. Und spätestens seit Beginn der Vorbereitung der Konferenz von Rom setzte ein sehr intensives und weltweites Engagement menschenrechtlicher NGOs ein.

II. Menschenrechtliche Bilanz der NGOs

Eine Art menschenrechtliche Bilanz zum Einsatz der NGOs gegen Straflosigkeit und für den ICC fällt insgesamt gesehen noch positiv aus. Anhand einiger Beispiele soll erläutert werden, zu welchen Erfolgen die NGOs vor allem seit Rom beigetragen haben und wo sie bislang machtlos blieben.

Erfolge gibt es auf zwei Gebieten: Zum einen im Statut von Rom und den seit 1999 ausgehandelten Dokumenten. Zum anderen – und dies ist vielleicht noch bedeutender – bei der Verankerung des Themas der Bekämpfung der Straflosigkeit in der Weltöffentlichkeit. Beispiele der Erfolge finden sich im Statut von Rom und in den während der Folgekonferenzen ausgehandelten Dokumenten und Strukturen. Es sind – in aller Kürze – die starke Rolle des unabhängigen Anklägers; die besondere Berücksichtigung von Menschenrechtsverletzungen an Kindern und Frauen, die sich nicht nur im Statut selbst, sondern auch an einer überproportional hohen Anzahl an Frauen unter den Richtern festmachen lässt; die relativ starke Rolle der Opfer im Verfahren sowie ein bei internationalen Gerichten in dieser Form bislang nicht gekanntes Entschädigungsrecht.

In der Gesamtschau kann man sagen, dass der ICC und die ihn tragenden Rechtsinstrumente und Strukturen ohne massive Einflussnahme der NGOs schwächer ausgestaltet wären. Hierzu haben die zahlreichen Aktionen und Kampagnen einer weltweit vernetzten Zivilgesellschaft wesentlich beigetragen. CICC, die Coalition for an International Criminal Court, mit weit über 1000 Mitgliedsorganisationen und vielen hundert Einzelmitgliedern ist wohl eine der schlagkräftigsten nichtstaatlichen Bewegungen der Gegenwart. Mit ausführlichen Dokumenten, der kontinuierlichen Teil-

nahme an allen entscheidenden Konferenzen, intensiver Lobbyarbeit in den Hauptstädten, Medienarbeit, weltweiten Internet- und klassischen Briefaktionen und vielem mehr wurde konkreter Einfluss auf menschenrechtspolitische Entscheidungen genommen.

Es ist klar, dass diese Erfolge und Fortschritte nicht ohne die zahlreichen gerichtshoffreundlichen Staaten zu erreichen gewesen wären. Es gab hier ein konstruktives Wechselspiel, das zu einer Stärkung des ICCs und auch zu einer neuen Form der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft geführt hat.

Der zweite große Erfolg ist die Verankerung des Themas in der allgemeinen Öffentlichkeit, das *agenda setting* durch die NGOs. Ich bin überzeugt, dass heute, anders als noch vor - sagen wir - 15 Jahren ein anderes internationales Klima herrscht. Ein Klima, in dem Völkermord, weit verbreitete Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder massenhafte schwere Kriegsverbrechen seitens der Weltöffentlichkeit und weiten Teilen der Staatenwelt nicht mehr ohne weiteres hingenommen werden.

Und so erleben wir seit einigen Jahren eine beachtliche Erfolgsgeschichte beim Schutz der Menschenrechte. Die berühmtesten Beispiele seit 1998 sind wohl die Verfahren gegen Pinochet, gegen Milosevic, gegen Hissene Habré aus dem Tschad. Zu nennen sind auch die zahlreichen Ermittlungen und Prozesse gegen Angehörige der argentinischen Militärjunta, die ja auch in Deutschland laufen. Bei allen Verfahren spielten und spielen engagierte Einzelpersonen oder nicht-staatliche Organisationen eine bedeutende Rolle. Sie erstatteten Anzeigen, stellten Beweismaterial zur Verfügung, vermittelten Kontakte oder erzeugten den oftmals notwendigen öffentlichen Druck.

Seit 1999 entstanden zudem mehrere so genannte internationalisierte Gerichte, wenn man an die Gerichte im Kosovo, in Ost-Timor oder in Sierra-Leone und schon bald in Kambodscha denkt. Auch bei der Entwicklung jener Gerichte haben NGOs durch Anregungen und Kritik mitgewirkt. Und trotz aller notwendigen Kritik im Detail sind sie als Symbole des neuen Denkens und Handelns der Staatengemeinschaft richtungsweisend.

Der stärkste Ausdruck dieses neuen Klimas ist fraglos der Internationale Strafgerichtshof. Die Tatsache, dass es den ICC trotz des aktiven Widerstandes eines einzelnen Staates in der bestehenden Form gibt, zählt zu den bewegendsten und verheißungsvollsten Entwicklungen seit der Gründung der UNO. An dieser Entwicklung hatte die Zivilgesellschaft einen maßgeblichen Anteil und sie schreibt ihm sich wohl zu Recht auf die Fahne.

Dennoch: Zu Selbstbeweihräucherung besteht kein Anlass. Ich will mich ganz bewusst vor einer Überhöhung dieser und anderer Erfolge hüten. Dafür gibt es zwei gewichtige Gründe, die auf der negativen Seite stehen:

Erstens ist die Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen nach wie vor weit verbreitet. Der jüngste Jahresbericht von amnesty international belegt sehr drastisch, dass die Täter von Folterungen, Vergewaltigungen und schweren Kriegsverbrechen in vielen Ländern der Welt mit Straffreiheit rechnen können. Als besonders gravierende Beispiele aus fast allen Kontinenten seien die Elfenbeinküste, die Demokratische Republik Kongo, Kolumbien, Russland, Indonesien, Afghanistan, der Irak oder Liberia genannt.

Die Erfolgsgeschichte bliebe letztlich ein Muster ohne Wert, wenn sie sich nicht verstetigte. Das oben beschriebene Klima der schwindenden Toleranz der Straflosigkeit für schwere Menschenrechtsverletzungen müsste sich sozusagen zum Dauerhoch entwickeln und hierzu bedarf es noch vieler Anstrengungen.

Der zweite wesentliche Grund für eine skeptische Haltung ist folgender: Es ist noch nicht gelungen, die Gegner des ICCs von dessen Notwendigkeit zu überzeugen. Dies gilt für mächtige Staaten wie China, Russland oder Indien. Aber auch für viele weitere Staaten, in denen Bürgerkriege toben oder die eine sehr problematische bis verheerende Menschenrechtssituation aufweisen. Genannt seien als Beispiele, die das Statut von Rom nicht einmal gezeichnet haben, der Sudan, Weißrussland, Nepal oder Guatemala.

Der bekannteste und zugleich mächtigste Gegner des ICC sind die USA. Vor allem die oppositionelle Haltung der USA kann für ICC nachhaltigen Schaden bedeuten. Da wir uns morgen noch intensiver mit einzelnen Formen und Methoden des amerikanischen Widerstandes gegen den ICC befassen werden, will ich mich hierzu nicht allzu ausführlich äußern. Lassen Sie mich nur drei Bemerkungen machen:

Zunächst einmal muss man festhalten, dass der Internationale Strafgerichtshof aus Sicht der NGOs, im Unterschied etwa zum Klimaschutz, selbstverständlich auch ohne die USA funktionieren kann. Als Modell eines neuen internationalen Ansatzes zur Stärkung der Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen ist der ICC ja geradezu zum Erfolg verdammt. Die widerspenstige Haltung der USA wird jedoch voraussichtlich nicht ganz ohne Folgen für dessen Effektivität sein. Dies könnte vor allem dann gelten, wenn Staaten ins Visier geraten, zu denen die USA besonders enge und vertraute Beziehungen pflegen. Aber auch dann, wenn es um Staaten geht, in denen US-Amerikaner stationiert sind oder mit denen bilaterale

Abkommen zur Behinderung des ICC abgeschlossen wurden. Dann nämlich dürfte sich der politische Druck auf das Gericht und jene Staaten, die mit ihm aktiv kooperieren, deutlich erhöhen. Ob dies Ankläger und Richter kalt lässt werden wir sehen und kritisch begleiten.

Ein zweiter Punkt: Auch für den Bereich des internationalen Strafrechts muss man die Sonderrolle der USA anerkennen. Als einzig verbliebene Supermacht verfügen sie auch jenseits der Kriegsführung als vermeintliche Methode der Verbrechensbekämpfung über enorme Möglichkeiten, um zur Aufklärung von Verbrechen und der Ergreifung von Tätern beizutragen. Zu nennen sind Optionen des politischen und wirtschaftlichen Drucks oder geheimdienstliche und sonstige technische Handlungsmöglichkeiten bis hin zu robusten Polizeieinsätzen zur Verhaftung mutmaßlicher Täter. Es steht daher außer Frage, dass die internationale Strafverfolgung schwerer Menschenrechtsverletzungen mit Unterstützung der USA effektiver wäre. Die NGOs sind daher auch weiterhin an einer Einbindung der USA in ein System kollektiver Gerechtigkeit interessiert.

Auch ein dritter Punkt sei angemerkt, da in der öffentlichen Diskussion gerade während des jüngsten Golfkrieges zum Teil ein anderer Eindruck entstand: Der ICC wird sich nicht in erster Linie mit dem Einsatz amerikanischer Soldaten in geostrategisch wichtigen Regionen der Welt befassen. Wer dies annimmt oder auch nur den Anschein erweckt, verkennt das System und die Funktionsweise, sozusagen die eigentliche *raison d'être* des ICC.

Die Bilanz aus Sicht der NGOs seit Rom ist also durchaus gemischt. Stellt man die Rolle der NGOs in einen allgemeineren Kontext, so kommt man schnell zu dem Wechselspiel ihrer Macht und Ohnmacht. Auf der einen Seite wird ihnen in Analysen und Studien nicht ganz zu Unrecht viel Einfluss beigemessen. So stark ist die Rolle der NGOs offenbar, dass sich jene, die sich um die Macht des Staates sorgen, mit vermeintlichen oder tatsächlichen Legitimations- und Demokratiedefiziten der NGOs selbst beschäftigen. Dabei steht doch außer Frage, dass sich die konkrete Gestaltungsmacht des Staates nach wie vor sehr deutlich von der *soft power* der NGOs unterscheidet. Sie geht weit über jene hinaus. Als jüngstes Beispiel sei die Verabschiedung der Resolution 1487 am 12. Juni 2003 durch den UN-Sicherheitsrat genannt. Hier blieb ein noch so engagierter Einsatz der NGOs praktisch ohne Erfolg.

III. Die Herausforderungen seit Rom

Die Entwicklungen seit Rom und die vor uns liegenden Herausforderungen sind im Prinzip ein zusammenhängender Komplex. Denn jeder der folgenden sechs Punk-

te steht seit Rom auf der Agenda und wird uns auch in den kommenden Jahren weiter beschäftigen.

1. In der Zeit nach Rom galt es zunächst, die Anzahl der Ratifikationen so schnell wie möglich in die Höhe zu treiben, um das Inkrafttreten des Statuts zu ermöglichen. Dies gelang am Anfang sehr schleppend. So hatten bis Ende 1999, also eineinhalb Jahre nach Rom, erst 6 Staaten das Statut von Rom ratifiziert, darunter so namhafte Staaten wie San Marino, Fidji oder Trinidad und Tobago. In den Folgejahren wuchs die Zahl der Ratifikationen aber mit immer größerer Geschwindigkeit. Schneller sogar, als dies manche NGOs für möglich gehalten haben. Als sich Anfang 2002 die entscheidende sechzigste Ratifikation andeutete, konnte es einigen gar nicht schnell genug gehen. Sage und schreibe 11 Staaten galten auf Einladung Kofi Annans am 11. April formal als 60ster Staat. Inzwischen sind es immerhin 90 Staaten und weitere knapp 50 haben sich durch ihre Zeichnung politisch gebunden. CICC, amnesty international u.a. haben sich seit 1998 mit mehreren Ratifikationskampagnen aktiv für eine möglichst breite, weltweite Basis stark gemacht. Der Hauptgrund liegt bekanntlich in der leider nur eingeschränkten täter- und tatortbezogenen Zuständigkeit des ICC. Die aktuellen, durchaus ambitionierten Ziele von ai lauten: 125 Staaten, oder besser: Ratifikationen, zum 31. März 2005 und 145 zum 31. März 2006. Um dies zu erreichen stellt sich die große Aufgabe, bestehende Skepsis und nach Möglichkeit auch Widerstände abzubauen. Länder, die sich aktiv mit dem ICC und der Ratifikation des Römischen Statuts auseinandersetzen und denen eine wichtige geostrategische Leitfunktion zukommen könnte, sind zum Beispiel Ägypten, die Türkei, Mexiko oder Japan. Wenn es gelingt, diese und andere vergleichbare Staaten zur Ratifikation zu bewegen, wäre viel gewonnen. Auch hier sind der Gestaltungskraft der NGOs Grenzen gesetzt. Viel hängt auch hier von der Unterstützung durch gerichtshoffreundliche Staaten in den jeweiligen bilateralen Beziehungen ab.

Die abwehrende Haltung der USA verdient in vielerlei Hinsicht besonderer Aufmerksamkeit, quasi einer Sonderbehandlung. Und auch solch eine Sonderbehandlung wird sich aber voraussichtlich nur mittel- bis langfristig und auch nicht zwingend nach einem Regierungswechsel auswirken. Entscheidend ist jedoch nach Einschätzung vieler Beobachter ein Wandel des inneramerikanischen Meinungsbildes. Und dieser Wandel mag an der Ostküste und in Kalifornien leichter zu erreichen sein, als in Wisconsin oder Arkansas. Eine Schlüsselrolle kommt aufgrund der großen Empfindlichkeit gegenüber außeramerikanischer Kritik den amerikanischen NGOs zu. Zu nennen ist hier z.B. die American Bar Association, also eine Art amerikanische Rechtsanwaltskammer, die sich seit Jahren engagiert

für einen starken ICC einsetzt. Es bedarf aber weiterer Verbündeter und CICC und andere lassen hier nichts unversucht, die amerikanische Lobby in Bewegung für den ICC zu setzen.

2. Wichtig ist es dabei auch, dies ist mein zweiter Punkt, die so genannten gerichtshoffreundlichen Staaten ungeachtet der massiven Kritik der USA bei der Stange zu halten. Wie schwierig dies ist, ließ sich jüngst am Beispiel der Verhandlungen und der Abstimmung zur Verlängerung der Sicherheitsratsresolution 1422 (jetzt 1487) beobachten. Eine Art Mitgliedsausweis im Club der gerichtshoffreundlichen Staaten gibt es nicht und selbst bei einigen aktuellen und zukünftigen EU-Staaten sind aller entgegengesetzten Rhetorik zum Trotz häufig große Fragezeichen angebracht. Zu dieser Rhetorik möchte ich bewusst auch die wohl zum *acquis communautaire* der EU zählenden Gemeinsamen Standpunkte aus den Jahren 2001 und 2002 zählen. Gegen beide für die Politik der Mitgliedstaaten verbindlichen Standpunkte – der von Juni 2001 wurde letzte Woche durch eine neue Version ersetzt – wurde aus meiner Sicht bei verschiedenen Gelegenheiten verstoßen. So ist es zum Beispiel sehr erstaunlich, wie Staaten wie Großbritannien oder Spanien im Sicherheitsrat ohne weiteres für die Resolution 1487 stimmen konnten, ohne dafür öffentliche Kritik aus dem Kreise der EU-Mitgliedstaaten zu ernten. Wie ernst es die Mitgliedstaaten mit der Unterstützung des ICC meinen, werden wir auch in den kommenden Monaten sehr genau beobachten müssen.

3. Über die schlichte Beobachtung hinaus geht die Rolle der NGOs beim nächsten und sehr bedeutenden Punkt – es geht um die Ausfüllung des Komplementaritätsprinzips mit Leben. Es wird auch nach realistischer Einschätzung der NGOs nicht darum gehen, vor dem ICC alle seit Juli 2002 begangenen Gräueltaten zu ahnden. Mittel- und langfristig entscheidend wird vielmehr die Rolle der Einzelstaaten sein. Dem ICC selbst wird es vorbehalten bleiben, sich mit wenigen, besonders herausragenden und symbolbeladenen Fällen zu befassen. Insofern kommt ihm eine Vorbildrolle zu. Ansonsten soll sich seine Wirkung in der Breite, also auf der nationalstaatlichen Ebene, entfalten.

Ziel ist die Schaffung starker Strafrechtssysteme in allen Ländern der Welt um ein *impunity gap*, wie amnesty es nennt, zu vermeiden. Denn es macht wenig Sinn, dass ein Staat mit großer Geste dem Statut von Rom beitrifft, hinterher aber schon normativ nicht in der Lage ist, im eigenen Land begangene Taten abzuurteilen. Bislang haben erst ein Dutzend Staaten eine Form der Implementierungsgesetzgebung erlassen. Keine gilt aus Sicht von amnesty international als ideal. Inhalt einer akzeptablen Gesetzgebung der Vertragsstaaten wären im Wesentlichen drei Dinge: Ers-

tens müssen die sog. Kernverbrechen umfassend pönalisiert werden. Zweitens muss die Verpflichtung sowie die konkrete Art und Weise der Zusammenarbeit mit dem ICC festgeschrieben werden. Und drittens muss die Beteiligung und Entschädigung der Opfer umfassend geregelt werden.

Insbesondere für die gerichtshoffreundlichen Staaten folgt daraus eine Aufgabe für die Entwicklungszusammenarbeit – ein Aspekt übrigens, der im neuen Gemeinsamen Standpunkt der EU vom 16. Juni 2003 klar zum Ausdruck kommt. NGOs müssen die Gesetzgebung zur Implementierung des Statuts von Rom und der ergänzenden Dokumente also zunächst einfordern und die Gesetzesvorhaben sodann kritisch mit Kommentaren und Anregungen begleiten. Das eingängige und wie ich finde treffende Schlagwort der NGOs für die nächsten Schritte lautet dann auch: „Globalizing Justice!“

4. Dies gilt übrigens auch in Deutschland, der nächsten Herausforderung, der ich mich zuwenden möchte. Bekanntlich hat die Bundesrepublik im letzten Jahr ein Völkerstrafgesetzbuch erlassen, das am 30. Juni 2002 in Kraft trat. Ungeachtet von Kritikpunkten am Gesetz und der strafprozessualen Flankierung, muss es jetzt vor allem darum gehen, die bestehenden Möglichkeiten auszuschöpfen. Ich möchte der morgigen Diskussion auch hier nicht vorgreifen. Aber es ist in diesem Zusammenhang schon erstaunlich wenn Generalbundesanwalt Nethmann eine aktive Teilnahme seiner Behörde an dieser Tagung mit dem Hinweis darauf ablehnt, dass es im Jahr eins des Gesetzes keine berichtenswerte Erfahrung zur Anwendung des neuen Gesetzes gäbe. Programmatische Äußerungen eines Vertreters der Behörde müssten sich auf persönliche Auffassungen oder Absichtserklärungen beschränken und dies sei bei der Schwierigkeit der Materie nicht förderlich, hieß es. Ich fand diese Begründung der Absage schon erstaunlich, denn sie zeigt, welche geringe Rolle das Gesetz im Alltag der deutschen Justiz offenbar spielt und vielleicht auch bewusst spielen soll. Das Gesetz läuft aus meiner Sicht Gefahr, eine Wüste toter Buchstaben zu werden, mit denen sich vielleicht international punkten lässt, praktisch aber sehr wenig geschieht.

Ich gehe auch davon aus, dass der Druck der USA auf Belgien mit Blick auf die gar nicht allzu verschiedene dortige Regelung auch in Deutschland nicht ohne Wirkung bleibt. In Belgien wird seit kurzem die Beschränkung des Gesetzes auf belgische Staatsangehörige vorgeschlagen. Dies entspräche natürlich der faktischen Abschaffung des Gesetzes. Spätestens bei der Einleitung erster Prozesse in Deutschland dürfte auch die innerdeutsche Kritik anheben. Dabei war meines Erachtens schon bei der Erarbeitung des neuen Gesetzes klar, dass nur eine enge Vernetzung und

Abstimmung zumindest mit den europäischen Partnern notwendig ist. So lastet zurzeit der gesamte politische Druck, der letztlich dem Ziel der Schwächung des internationalen Rechtsschutzes gilt, allein auf Belgien.

Interessant ist auch ein weiterer Aspekt zur Lage in Deutschland. In einem Zeitungsinterview führte Frau Zypries kürzlich aus, dass es im allgemeinen Strafprozess in erster Linie um den Strafanspruch des Staates gegenüber dem Täter gehe. Um Opferentschädigung gehe es nicht. Auch mit Blick auf solche Aussagen, die einem sehr traditionellen Verständnis des Strafrechts entspringen, stelle ich mir die Frage, wie ernst es Regierung und die bundesdeutsche Justiz mit der Umsetzung der Vorgaben aus Rom im eigenen Land meinen.

5. Dies führt zu einem weiteren, meinem vorletzten Punkt: Gerade die Rolle des Opfers steht auch im Statut von Rom und den ergänzenden Instrumenten bislang nur auf dem Papier. Immerhin gewährt das Statut von Rom den Opfern eine neuartige und bei internationalen Gerichten in dieser Form nicht gekannte Rolle. So wird es Wiedergutmachungs- und Entschädigungsleistungen zugunsten der Opfer geben. Die Einzelheiten sind noch ungeklärt. Denkbar sind verschiedene Formen der Wiedergutmachung, die sich auch an den jeweiligen gesellschaftlichen Umständen orientieren sollten. Zur näheren und effektiven Ausgestaltung sind aber vor allem auch finanzielle Mittel erforderlich. Im Victims' Trust Fund sind diese jedoch noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Eine bisher noch nicht ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit bestünde darin, Gelder und Guthaben mutmaßlicher Täter einzufrieren. Dies könnte gleichzeitig oder im unmittelbaren Anschluss an die Ausstellung eines Haftbefehls geschehen. Eine Art Pilotprojekt läuft beim Sierra Leone-Tribunal, das die Schweiz um die Einfrierung der Guthaben von Charles Taylor und seinen Komplizen gebeten hat. Die Schweiz folgte dem Rechtshilfeersuchen in dieser Woche und fror immerhin 1,5 Milliarden Euro ein!

Besonders wichtig wird die Frage der Finanzierung des Trust Funds sowie des Gerichts insgesamt, wenn in Zeiten allgemein knapper Kassen in einigen Jahren einer gewisse staatliche *donor fatigue* entsteht. Schließlich sind die Zahlungen im Wesentlichen freiwillig und können daher schnell Streichungen zum Opfer fallen. Ohne ausreichende finanzielle Mittel wird der ICC seine Arbeit in Den Haag und auch in den Ziel- und Ermittlungsländern nicht sinnvoll ausüben können. Hinzu kommt die Gefahr, dass bei Opfern und Hinterbliebenen eine gewisse Enttäuschung mit Blick auf das Gericht entsteht.

6. Ein letzter Aspekt: In Bezug auf den ICC selbst haben die NGOs in Zukunft eine quasi doppelköpfige Rolle auszufüllen: Sie müssen einerseits Kritik an der

Arbeit des Gerichts leisten, sollte es zu politischen Rücksichtnahmen oder Verstößen gegen fair trial-Grundsätze kommen. Andererseits müssen sie Unterstützung für das noch labile Gericht einfordern oder selbst leisten.

Zu einer gewissen Gefahr für die Glaubwürdigkeit der NGOs könnte es dann kommen, wenn sie sich für einen Gerichtshof einsetzen, der bereits bestimmte Fehlentwicklungen aufweist. Anders herum könnten sich Staatenvertreter und Mitarbeiter des ICC über Kritik der NGOs an der Einrichtung erheben, die ja doch eigentlich gewollt gewesen sei. Beides sollte aber meines Erachtens nicht zu wesentlichen Problemen führen und schon jetzt erscheint die Zusammenarbeit sehr gut. Ein sehr aktuelles Beispiel ist der Workshop mit dem neuen Chefankläger Ocampo Anfang letzter Woche in Den Haag. Hier kamen schon am Tag nach seiner Vereidigung viele Vertreter der Nichtregierungsorganisationen zu Wort und konnten ihre Anregungen und Bedenken mit Blick auf die Anklagestrategie des Gerichts vorstellen. Es ging zum Beispiel um Formen der Zusammenarbeit mit dem Gericht, um die Rolle der Opfer oder die Verpflichtung aller Staaten zur Verfolgung schwerer Straftaten. Betont wurde vor allem auch die Bedeutung der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Konsultation zwischen dem Gericht und der Zivilgesellschaft. Ocampo schien hier sehr offen.

Ein Beispiel der zukünftigen Kooperation könnte die Aufstellungen eines weltweiten Anti-Impunity-Indexes sein. Die Idee wurde auf dem Workshop letzte Woche von ai ins Spiel gebracht. In einem solchen neuen Index könnten alle positiven wie negativen Schritte der Staaten bei der Bekämpfung der Straflosigkeit aufgelistet und bewertet werden. Also bspw. die Ratifikation und Implementierung des Statuts von Rom, die Eröffnung und Beendigung von Verfahren über internationale Verbrechen, die Gewähr von Entschädigungszahlungen, Amnestien oder Begnadigungen usw. Es bleibt zu hoffen, dass die Bundesrepublik auf diesem mit einiger Sicherheit kommenden Anti-Impunity-Index einen führenden Platz einnimmt.

Auch, um dies zu erreichen, darf ich an Sie alle appellieren amnesty international und andere NGOs beim Einsatz gegen Straflosigkeit aktiv zu unterstützen!

Der Internationale Strafgerichtshof und die Vereinigten Staaten

Prof. Dr. Andreas Zimmermann, Universität Kiel



Ich möchte Ihnen kurz darstellen, welche rechtlichen oder rechtspolitischen Einwände die Vereinigten Staaten von Amerika gegen das Römische Statut vorbringen und inwieweit diese völkerrechtlich begründet sind. Im Folgenden werde ich dann – dies bildet den Schwerpunkt meines Vortrages – auf die verschiedenen Maßnahmen eingehen, welche die USA „gegen“ das Statut unternommen haben.

Zunächst einige allgemeine Vorbemerkungen: der Fokus dieses Vormittags wird im Wesentlichen auf der Politik der Vereinigten Staaten von Amerika liegen. Doch haben nicht nur die USA Vorbehalte gegen den Internationalen Strafgerichtshof. Oft sind gerade die Staaten, auf deren Staatsgebiet Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen werden, nicht bereit, das Statut zu ratifizieren. Denken Sie etwa an die Russische Föderation und den Konflikt in Tschetschenien, an Indien, Pakistan, oder arabische Staaten. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten sind dies die eigentlich problematischen Staaten, welche die Aufmerksamkeit des Internationalen Strafgerichts-

hofes erfordern könnten. Diese Länder können sich nun aber in der Tat hinter der Weltmacht USA verstecken, die leider alles oder zumindest vieles tut, um das Statut in seiner Wirksamkeit zu beeinträchtigen.

Die US-amerikanische Politik gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof ist vor allem rechtspolitisch problematisch. Warum? Weil sie die Integrität des Römischen Statuts und die Gleichheit der Staaten vor dem Recht in Frage stellt und vor allem – und das halte ich nach wie vor für den wesentlichen Punkt – weil damit die politische und rechtliche Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes durch die Vereinigten Staaten wegfällt. Dadurch ist auch die Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes durch den VN-Sicherheitsrat gefährdet, in dem die Vereinigten Staaten als ständiges Mitglied vertreten sind. Wenn Sie sich an den Druck erinnern, den die USA auf die Bundesrepublik Jugoslawien oder auf Kroatien ausgeübt haben, um diese zu einer Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) zu zwingen, so muss man feststellen, dass das Jugoslawientribunal ohne die politische Unterstützung aus den Vereinigten Staaten heute nicht das wäre, was es ist. Diese politische Unterstützung fehlt nun bislang im Fall des IStGH.

Im Vergleich dazu ist die Gefahr, dass amerikanische Truppen oder Staatsangehörige Kriegsverbrechen, Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begehen, aus meiner Sicht praktisch nicht vorhanden oder nur sehr gering. Es geht also nicht so sehr darum, dass amerikanische Staatsangehörige einer Strafbarkeit entfliehen könnten, sondern darum, dass sich die Amerikaner meilenweit vom Statut entfernt haben. Und schließlich: die Politik der Amerikaner ist vor allem allgemein völkerrechtlich problematisch, weil es ein Beleg für eine sehr bedrohliche Entwicklung ist, nämlich dass es einer Weltmacht gelingt, ihre einseitigen Interessen gegenüber den koordinierten Interessen der organisierten Staatengemeinschaft durchzusetzen.

I. Die Vorbehalte der USA gegen den IStGH

Welche rechtlichen und rechtspolitischen Bedenken haben die Vereinigten Staaten? Die US-amerikanische Regierung lehnt das Römische Statut zunächst deshalb ab, weil sie in diesem völkerrechtlichen Vertrag einen Vertrag zu Lasten Dritter sehen. Nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen dürfen Staaten keinen Vertrag zu Lasten Dritter schließen. Nach Art. 12 des Römischen Statut ist der Internationale Gerichtshof sowohl zuständig für Straftaten, die auf dem Gebiet einer Vertragspartei begangen wurden, als auch für solche durch Staatsangehörige einer Vertragspartei. Also würden in einem hypothetischen Fall auch Staatsangehörige der Vereinigten Staaten der Jurisdiktion des Gerichts unterliegen, wenn sie auf dem Territorium einer Vertragspartei Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begehen, obwohl die USA das Statut nicht ratifiziert haben. Die Regierung der Vereinigten Staaten argumentiert, dies sei ein unzulässiger Vertrag zu Lasten Dritter. Im Ergebnis sind jedoch diese Einwände sachlich nicht gerechtfertigt. Zum einen ergeben sich für einen Staat, der nicht Vertragspartei des Statuts ist, aus dem Statut keinerlei rechtliche Verpflichtungen, es handelt sich lediglich um eine besondere Form koordinierter territorialer Jurisdiktion. Die Mitgliedsstaaten des Statuts sind nur übereingekommen, ihre territoriale Gerichtsbarkeit unter bestimmten Voraussetzungen an den Internationalen Strafgerichtshof abzutreten. Zudem ist die Schwelle für das Tätigwerden des Gerichtshofes relativ hoch, da der Gerichtshof nach Art. 8 des Statuts nur dann zuständig ist, wenn Kriegsverbrechen in größerem Umfang begangen werden. Außerdem tritt der Internationale Strafgerichtshof nach Art. 17 des Statuts nur dann in Aktion, wenn die nationale Justiz nicht willens oder nicht in der Lage ist, ihre Gerichtsbarkeit auszuüben.

Der nächste kritische Punkt aus der Sicht der USA ist die selbständige Verfahrenseinleitung durch den Ankläger. In den Verhandlungen zum Statut konnte in Form eines Kompromisses erreicht werden, dass der Ankläger selbständig ein Verfahren einleiten kann, ohne dass eine Staatenklage oder die Überweisung einer Situation durch den Sicherheitsrat vorliegen muss. Die Vereinigten Staaten sehen hier die Gefahr, dass der Ankläger keiner ausreichenden politischen Kontrolle unterliegen könnte. Um den amerikanischen Interessen insoweit entgegen zu kommen, war jedoch während des Verhandlungsprozesses eine Kontrolle des Anklägers durch eine Vorermittlungskammer des Gerichtshofes einbezogen worden.

Die USA haben auch rechtliche Bedenken dagegen, dass in das Statut das Verbrechen der Aggression

aufgenommen wurde. Dies sollte eigentlich kein Problem sein. Denn in Art. 5 (2) des Statuts wurde ausdrücklich festgelegt, dass der Gerichtshof auf absehbare Zeit nicht in der Lage ist, seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen des Angriffskriegs auszuüben. Der Internationale Strafgerichtshof wird erst dann seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression ausüben können, wenn man sich über eine Definition dieses Straftatbestandes einigen kann. Außerdem muss jeder einzelne Mitgliedsstaat nach Art. 121 (5) des Statuts einer solchen Ausweitung der Gerichtsbarkeit auf sein Staatsgebiet oder seine Staatsangehörigen zugestimmt haben.

Das nächste rechtspolitische Problem hat immerhin einen stichhaltigen Kern. Wir wissen, dass es nach Art. 124 möglich ist, dass sich Vertragsstaaten für einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren nach Inkrafttreten des Statuts der Jurisdiktion des Strafgerichtshofes entziehen können. Diese Möglichkeiten haben aber nur Vertragsparteien, was aus Sicht der USA als Nicht-Vertragspartei nicht einsichtig ist. Aber auch hier muss man sagen, das ist eine allgemeine Folge des im Statut vorgesehenen Systems der Ausübung territorialer Jurisdiktion und der Einräumung bestimmter vertraglicher Rechte eben nur für Vertragsparteien.

Der letzte Punkt ist die angeblich nicht ausreichende Bestimmtheit der Straftatbestände. Hier muss man sagen, was den Jugoslawen Recht ist, muss den Amerikanern billig sein. Unverständlich ist die Kritik Washingtons an der Unbestimmtheit der Tatbestände vor dem Hintergrund, dass das Statut hauptsächlich Tatbestände aus dem allgemeinen humanitären Völkerrecht übernommen hat. Darüber hinaus ist den USA entgegenzuhalten, dass die Errichtung der beiden ad hoc Strafgerichte durch den Sicherheitsrat mit Zustimmung und auf Initiative der USA erfolgte. Nun sind aber die Straftatbestände der ad hoc Tribunale mit denen des IStGH größtenteils identisch. Es ist daher unter den gegebenen Umständen nicht zu erklären, weshalb die Bestimmungen etwa des Statuts des für Straftäter aus dem ehemaligen Jugoslawien zuständigen Strafgerichtshofes hinreichend bestimmt sein sollen, während umgekehrt die Parallelbestimmungen im Statut des IStGH rechtsstaatlich bedenklich sein sollen. Zudem haben letztere durch die Verbrechenselemente, die nach Art. 9 des Statuts aufgestellt worden sind, weiter an Kontur gewonnen. Im Übrigen hatten die USA bei den Verhandlungen im technischen Detail, etwa bei den Kriegsverbrechen, zwar einzelne Probleme, doch äußerten sie keine grundsätzlichen Bedenken bezüglich der Bestimmtheit der Straftatbestände.

II. Rechtspolitische Maßnahmen gegen den IStGH

Damit möchte ich zu der Frage kommen, welche Schritte die USA unternommen haben, um die effektive Ausübung von Jurisdiktion durch den Gerichtshof zu beschränken.

Hier müssen im Wesentlichen vier Maßnahmen unterschieden werden. Die erste war die Rücknahme der Unterschrift unter das Statut, die zweite der sogenannte „American Servicemembers' Protection Act“ (ASPA), die dritte der Abschluss bilateraler Abkommen und die vierte die auf Druck der USA zustande gekommene Sicherheitsratsresolution 1422 bzw. jetzt Resolution 1487.

Rücknahme der Unterschrift

Zur Rücknahme der Unterschrift: Die Clinton Administration hatte an ihrem letzten Amtstag noch das Römische Statut unterzeichnet. Auch die Clinton-Administration hatte wesentliche Bedenken gegen das Statut. Der amerikanische Widerstand gegen den Internationalen Strafgerichtshof geht also nicht nur auf neue Bedenken von George W. Bush zurück. Clinton unterschrieb hauptsächlich deshalb, um bei den Sitzungen der Vorbereitungscommission zum Internationalen Strafgerichtshof im Spiel zu bleiben und das Verfahren weiterhin beeinflussen zu können. Die Unterschrift ist am 4. Mai 2002 von der neuen amerikanischen Administration wirksam zurückgenommen worden. Es ist das gute Recht eines jeden Staates, der einen Vertrag unterschrieben hat, zu jedem Zeitpunkt zu erklären, dass er sich nunmehr nicht mehr an seine Unterschrift gebunden fühlt. Das ist völkerrechtlich völlig unproblematisch. Das bedeutet, dass ab diesem Zeitpunkt die USA nicht mehr gehindert waren, alles zu unternehmen, um Ziel und Zweck des Vertrages zu unterminieren.

American Servicemembers Protection Act

Der nächste Schritt war der American Servicemembers Protection Act (ASPA). Es handelt sich hierbei um ein nationales, US-amerikanisches Gesetz, welches am 2. August 2002 vom Präsidenten ausgefertigt wurde. Gegenstand des ASPA ist die gesetzliche Verpflichtung der US-Regierung, jedwede Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof zu unterlassen. Daneben wird sämtlichen US-Behörden die Zusammenarbeit mit dem IStGH untersagt. In der Sache sieht das Gesetz verschiedene Maßnahmen vor, um US-Bürger weitestgehend der Jurisdiktion des IStGH zu entziehen. So enthält der ASPA etwa eine Bestimmung, nach der sich die USA an internationalen, vom Sicherheitsrat beschlossenen Militäreinsätzen nur beteiligen dürfen,

wenn US-amerikanische Soldaten von der Jurisdiktion des Gerichtshofs ausgenommen werden. Außerdem wird die Administration verpflichtet, an diejenigen Staaten keine Militärhilfe mehr zu leisten, die Mitglied des Statuts sind, es sei denn, diese Staaten verpflichten sich ihrerseits in bilateralen Abkommen mit den USA, keine US-amerikanischen Staatsangehörigen an den Strafgerichtshof zu überstellen. Ausgenommen von dieser Bestimmung sind nur enge Verbündete der USA. Allerdings hat der US-Präsident die Möglichkeit, sich mit Hilfe eines *waivers* von dieser Verpflichtung zu entbinden. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang der Präsident ab 1. Juli 2003 von dieser Möglichkeit im Hinblick auf diejenigen Staaten Gebrauch machen wird, die bis zu diesem Zeitpunkt noch kein Freistellungsabkommen nach Art. 98 des Statuts mit den USA abgeschlossen haben werden. Schließlich ist in diesem Gesetz noch eine Klausel enthalten, die den US-Präsident ermächtigt, gegebenenfalls auch militärisch zu intervenieren, um US-Staatsbürger zu befreien, die in einem Verfahren vor dem Gerichtshof angeklagt sind oder diesem überstellt werden sollen. Manche nennen dieses Gesetz deswegen auch „Hague Invasion Act“.

Bilaterale Abkommen

Ziel der amerikanischen Politik ist es, mit möglichst allen Mitgliedsstaaten des IStGH bilaterale Abkommen abzuschließen, die nach amerikanischer Auffassung durch den Art. 98 des Statuts rechtlich zulässig sind. Derzeit (Juni 2003) haben die USA nach meinem Kenntnisstand mit 37 Staaten solche Abkommen unterzeichnet. Mir ist nicht ganz klar, wie viele dieser bilateralen Abkommen bereits in Kraft getreten sind. Die Zahl dürfte deutlich geringer sein, da in vielen Staaten derartige Abkommen der innerstaatlichen Zustimmung des jeweiligen nationalen Parlaments unterliegen. Jedoch ist davon auszugehen, dass in näherer Zukunft zahlreiche bilaterale Abkommen in Kraft treten werden. In den bilateralen Abkommen verpflichten sich die Vertragsparteien wechselseitig, Staatsangehörige der jeweils anderen Partei nicht an den Strafgerichtshof zu überstellen. Zugleich wird in der Präambel dieser Abkommen deutlich gemacht, dass die jeweiligen Vertragsparteien über ihre Staatsbürger jeweils ihre nationale Jurisdiktion ausüben werden, sofern dies angemessen erscheint. Diese Verbrechen würden also lediglich verfolgt werden, wenn man es für angebracht hält; es handelt sich also um eine relativ weiche Formel.

Es stellt sich die Frage, ob solche Abkommen mit dem Statut vereinbar sind. Hier sind mehrere Konstellationen zu unterscheiden. Erstens, aus der Sicht der USA sind sie natürlich völkerrechtlich völlig zulässig. Die

USA sind nicht Vertragspartei des Statuts, sie können daher tun und lassen, was sie wollen. Zweitens, sie können natürlich solche Abkommen mit anderen Staaten schließen, die ebenfalls keine Vertragspartei des Statuts sind. Ein bilaterales Abkommen zwischen den beiden Nichtvertragsstaaten USA und Indien, mit dem Ziel, Überstellungen von Tatverdächtigen an den Internationalen Strafgerichtshof zu verhindern, ist völkerrechtlich völlig unproblematisch, da beide Staaten sich nicht verpflichtet haben, mit dem Gerichtshof zu kooperieren.

Sehr viel schwieriger ist die Frage, ob auch Staaten, die das Statut *unterschrieben*, aber noch nicht ratifiziert haben, solche Abkommen schließen dürfen. Zwar ist ein Staat, der das Statut unterschrieben, aber noch nicht ratifiziert hat, nicht verpflichtet, in vollem Umfang das Statut einzuhalten. Er ist aber verpflichtet, nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen nichts zu tun, was Ziel und Zweck (*object and purpose*) des Vertrages diametral entgegenlaufen würde. Daher kann man durchaus vertreten, dass ein solcher Signatarstaat möglicherweise bereits gegen Ziel und Zweck des Vertrages verstößt, wenn er sich völlig von seiner Kooperationspflicht mit dem IStGH freistellt. Zumindest verstoßen aber diejenigen Staaten, die bereits ratifiziert haben, gegen das Statut, wenn sie bilaterale Abkommen unterschreiben, deren Ziel es ist, eine Überstellung von bestimmten Staatsbürgern an den Gerichtshof zu verhindern.

Ich möchte noch etwas genauer auf Art. 98 des Statuts eingehen. Da es zu jedem größeren Kapitel des Römischen Statuts eigene Arbeitsgruppen gab, wurde Art. 98 von anderen Personen in Rom verhandelt als dessen Art. 27. Leider hat die Abstimmung unter diesen Arbeitsgruppen nicht immer funktioniert. Art. 27 besagt nämlich als Grundsatz: es gibt keine Immunität. Man kann vom Gerichtshof bestraft werden, unabhängig von der Tatsache, ob man Staatspräsident ist oder ein anderes öffentliches Amt bekleidet. Dieser Grundsatz kam bereits im Statut von Nürnberg zum Ausdruck. Andererseits ist erkannt worden, dass man natürlich nicht verpflichtet sein kann, etwa in eine fremde Botschaft einzudringen. Nehmen Sie an, Herr Pinochet hätte Verbrechen begangen, die der Jurisdiktion des Gerichtes unterliegen und Herr Pinochet befände sich in der chilenischen Botschaft in London. Dann kann natürlich nicht vom Vereinigten Königreich verlangt werden, dass sie in die chilenische Botschaft mit Polizei oder Militär eindringen und Herrn Pinochet festnehmen. Damit würden sie gegen ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen verstoßen. Art. 98 erfasst dieses Problem des Konflikts zwischen Verpflichtungen, die sich aus dem Statut und aus anderen völkerrechtlichen Abkommen der Vertragsstaaten ergeben. In Art.

98 heißt es deshalb: der Gerichtshof darf von keiner Vertragspartei verlangen, etwas zu tun, wodurch dieser Staat dann gezwungen wäre, gegen anderweitige völkerrechtliche Verpflichtungen zu verstoßen. Gedacht wurde hier vor allem an bereits abgeschlossene Stationierungsabkommen, wie das Nato-Truppenstatut. Das Nato-Truppenstatut regelt die Frage, wer die Strafgerichtsbarkeit über britische, französische oder Truppen anderer NATO-Staaten auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ausübt. Dort ist geregelt, dass in gewissen Fällen der Entsendestaat den Vorrang hat, in anderen Fällen der Territorialstaat seine Gerichtsbarkeit ausübt. Man hat hier die Möglichkeit von Konflikten gesehen. Vielleicht ist in konkreten Fällen die Bundesrepublik Deutschland etwa nach dem Nato-Truppenstatut nicht ermächtigt, britische Soldaten festzunehmen. Und deswegen sollte der Gerichtshof auch nicht von Deutschland verlangen, dies zu tun. Dies ist Sinn und Zweck von Art. 98 (2). Die Vereinigten Staaten versuchen nun, Art. 98 (2) zu instrumentalisieren, indem sie sagen, sie könnten auch noch nach Abschluss des Romstatuts mit Vertragsparteien solche Abkommen abschließen, die nachträglich ein Überstellungsverbot an den Internationalen Strafgerichtshof aussprechen. Dies verstößt aber meiner Ansicht nach gegen Sinn und Zweck des Vertrages. Die Vertragsparteien des Römischen Statuts können sich nicht selbst ihrer Verpflichtung zur Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof freizeichnen, indem sie mit einem Drittstaat ein Abkommen abschließen, welches die Überstellung von Tatverdächtigen an den IStGH verhindern soll.

Man muss aber auch sehen, dass auch einige Mitgliedstaaten des Römischen Statuts nicht ganz frei von Schuld sind. Als Beispiel lässt sich das Military-technical Agreement aufführen, das zwischen der Regierung von Afghanistan und jenen Staaten geschlossen worden ist, die im Rahmen von ISAF an der friedenserhaltenden Mission in Afghanistan teilnehmen. Das Abkommen regelt Rechtsstellung von Mitgliedern der internationalen Schutztruppe ISAF und wurde im wesentlichen zwischen der britischen Regierung und der afghanischen Regierung ausgehandelt. In dem Abkommen verpflichtet sich die afghanische Regierung, in keinem Fall Angehörige von ISAF einem internationalen Gericht zu überstellen. Auch das ist ein Verstoß gegen das Statut, da sich das Vereinigte Königreich und die anderen an ISAF beteiligten Staaten damit von ihrer Kooperationspflicht gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof freizeichnen. Von den beteiligten Staaten wurde dies als ein technischer Fehler dargestellt, aber ich halte die Briten für zu gute Juristen, als dass sie nicht gewusst hätten, was sie da getan haben.

UN-Sicherheitsratsresolution 1422 und 1487

Mein letzter Punkt betrifft die Resolutionen 1422 und 1487, mit denen der Sicherheitsrat entsprechend Kapitel VII der Charta der VN alle Personen, die auf der Grundlage eines UN-Mandats an Friedensmissionen oder anderen militärischen Aktionen teilnehmen, von der Jurisdiktion des Internationalen Gerichtshofs freistellt. Zunächst etwas zum Hintergrund: Als das Römische Statut verhandelt wurde, gab es einen Entwurf der Völkerrechtskommission der VN. Dieser hatte vorgesehen, dass immer bereits dann, wenn der Sicherheitsrat sich mit einer bestimmten Frage beschäftigt, der Gerichtshof nicht tätig werden sollte. Eine solche Regelung haben die allermeisten Staaten abgelehnt, da sie der Auffassung waren, dies sei ein zu weit gehender Ausschluss der Jurisdiktion des Gerichtshofs. Stattdessen hat man einen Kompromiss gefunden, der in Art. 16 des Status zum Ausdruck kommt. Art. 16 besagt, dass der Sicherheitsrat auf der Grundlage seiner Zwangsbefugnisse für einen Zeitraum von 12 Monaten ein Ermittlungs- oder Strafverfahren vor dem IstGH stoppen kann, wenn er dies aus übergeordneten Gründen zur Bewahrung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit für notwendig hält. In 16 heißt es weiter, dass der Sicherheitsrat diesen Beschluss verlängern kann. Während der Verhandlungen in Rom gab es mehrere Versuche, eine weitergehende Bestimmung zu verankern. So hatte etwa Frankreich folgenden Vorschlag gemacht: „Persons who have carried out acts ordered by the Security Council or in accordance with a mandate issued by it shall not be criminally responsible before the court“. Das heißt, Frankreich wollte eine generelle Freistellung aller Personen, die im Rahmen eines Sicherheitsratsmandats handeln. Damit konnte Frankreich sich nicht durchsetzen, aber es zeigt, dass es keineswegs nur die Amerikaner waren, die den Mitgliedern internationaler Friedensmissionen Immunität gewähren wollten.

Als das Statut kurz vor dem Inkrafttreten stand, drängten die Amerikaner darauf, durch eine Sicherheitsratsresolution Mitglieder von Friedensmissionen von einer Strafverfolgung durch den IstGH freizustellen. Der erste Versuch wurde bei der Verlängerung der friedenserhaltenden Mission in Osttimor unternommen. Die Amerikaner wollen das Mandat nur unter der Bedingung verlängern, dass die dort agierenden Friedenstruppen von der Gerichtsbarkeit des IstGH freigestellt werden. Allerdings befanden sich nur ungefähr zehn Amerikaner in Osttimor, so dass es hinreichenden Widerstand der anderen Mitglieder des Sicherheitsrats gab. Daraufhin wurde das Mandat für Osttimor in Resolution 1410 (2002) ohne Immunitätsregelungen verlängert. Die Folge war, dass die zehn amerikanischen Angehörigen von UNMISSET abgezogen wurden.

Als aber die Verlängerung des SFOR/IFOR Mandats in Bosnien-Herzegowina anstand, drohten die Amerikaner an, sie würden jede Verlängerung des Mandats mit einem Veto belegen, wenn nicht alle Angehörigen der dort agierenden Truppen von der Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs freigestellt werden. Nach weiteren Verhandlungen kam es schließlich zu Resolution 1422, die ihrerseits – jedenfalls ein Stück weit – einen Kompromiss darstellt. Denn die Amerikaner hatten ursprünglich darauf gedrängt, eine Freistellung auf unbegrenzte Zeit zu erreichen. Darauf haben sich die anderen Staaten, insbesondere Frankreich nicht eingelassen und eine Begrenzung der Freistellung für ein Jahr durchgesetzt. Das Ergebnis war sodann Resolution 1422, die besagt, dass alle Personen, die auf der Grundlage eines Mandats der VN handeln und die nicht einer Vertragspartei des Status angehören, für einen Zeitraum von einem Jahr von der Jurisdiktion des Gerichtshofs freigestellt werden. Zugleich werden alle Staaten der VN aufgefordert, sich nicht entgegen dieser Resolution zu verhalten und der Gerichtshof „angewiesen“, sich ebenfalls daran zu orientieren. Außerdem drückt der Sicherheitsrat in 1422 seinen Willen aus, diese Resolution gegebenenfalls nach einem Jahr zu verlängern.

Die Frage ist, ob Resolution 1422 wirksam ist. Dazu muss man sich das System von Kapitel VII der VN Charta nochmals vor Augen führen. Der Sicherheitsrat ist das Hauptorgan der VN zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit. Bei einer Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit kann er alle Zwangsmaßnahmen treffen, die er für erforderlich hält, um den Weltfrieden wiederherzustellen und kann dazu Beschlüsse treffen, die alle Mitglieder der VN rechtlich binden. In der Praxis stellt der Sicherheitsrat in solchen Situationen in der Regel zunächst formal fest, dass eine Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit vorliegt. Dies setzt Art. 39 der Charta implizit auch voraus. In Resolution 1422 hat der Sicherheitsrat dies nicht getan, er hat dies aber auch in früheren Resolutionen nicht getan, etwa in Resolution 1160, die den Kosovo betraf. Man könnte argumentieren, dass der Sicherheitsrat implizit eine Bedrohung des Weltfriedens festgestellt hat, da er auf Kapitel VII Bezug nimmt. Allerdings muss eine Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit objektiv gegeben sein, damit der Sicherheitsrat von seinen Zwangsbefugnissen Gebrauch machen kann. Der Sicherheitsrat führt dazu in Resolution 1422 aus: „It is in the interest of international peace and security to facilitate member states' ability to contribute to operations established or authorized by the United Nations Security Council.“ Also liegt folgende Überlegung zugrunde: Wenn diese Truppen nicht von

der Jurisdiktion freigestellt werden, dann sind weniger Staaten bereit, Blauhelmtruppen zu stellen. Wenn weniger Staaten bereit sind, Blauhelmtruppen zu stellen, dann vergrößert sich die Gefahr bei einer Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit. Deshalb müssen wir die Truppen von der Jurisdiktion des Gerichtshofs freistellen. Das ist die Logik des Sicherheitsrates, die sich allerdings nicht mit der VN Charta deckt, da nach meinem Verständnis die Befugnisse des Sicherheitsrats nach Kapitel VII eine konkrete und aktuelle Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit voraussetzen. Eine hypothetische Bedrohung, wie sie in Resolution 1422 implizit angenommen wird, ist meiner Meinung nach nicht ausreichend. Zudem muss man sich noch einmal die Situationen vor Augen halten, welche den Anstoß zur Gründung des Jugoslawien- und Ruandatribunals gaben. In beiden Fällen hat der Sicherheitsrat ein Internationales Straftribunal gegründet, um einer Bedrohung des Weltfriedens entgegen zu treten. Die internationale Strafgerichtsbarkeit ist also ein Mittel zur *Bekämpfung* der Bedrohung des Weltfriedens und nicht umgekehrt. Zudem fällt auch auf, dass in 1422 nur eine Freistellung von der Jurisdiktion des ICC erfolgt. Das heißt, amerikanische Truppen in Bosnien sind zwar von der Jurisdiktion des ICC freigestellt, unterliegen aber nach wie vor in vollem Umfang der Jurisdiktion des ICTY. Ich komme daher zu dem Schluss, dass der Sicherheitsrat bei der Verabschiedung von Resolution 1422 nicht im Rahmen seiner Kompetenzen nach Kapitel VII gehandelt hat.

Außerdem sind alle Vertragsparteien des Römischen Statuts, die zugleich Mitglied des Sicherheitsrats sind, ihrerseits verpflichtet, keinem Verstoß gegen das Statut Vorschub zu leisten. Nach meinem Verständnis sind die Vertragsparteien des Statuts verpflichtet, sich im Sicherheitsrat gegen eine solche Resolution zu äußern und entsprechend zu stimmen. Die Resolution 1422 ist

im Juni 2002 einstimmig angenommen worden, darunter auch von Staaten, die zugleich Vertragspartei des Statuts sind und die die Annahme hätten verhindern können, wie die beiden Vetomächte Großbritannien und Frankreich. Die Resolution war auf ein Jahr angelegt, wäre im Juni 2003 ausgelaufen und ist nunmehr durch Resolution 1487 für ein weiteres Jahr verlängert worden – mit drei Enthaltungen: Frankreich, Deutschland und Syrien. Ein erster, wenn auch nicht sehr gezielter Schritt hin zu einer Ablehnung. Problematisch ist allerdings, dass sich eine gewisse Staatenpraxis andeutet, jedes Jahr Mitglieder von Friedensmissionen aus Nichtvertragsstaaten von der Gerichtsbarkeit des IStGH für 12 Monate freizustellen. Der kritische Punkt steht im kommenden Jahr bevor, sollte der Sicherheitsrat erneut die Resolution 1422 verlängern.

Zum Weiterlesen:

Zimmermann, Andreas / Scheel, Holger: Zwischen Konfrontation und Kooperation: Die Vereinigten Staaten und der Internationale Strafgerichtshof, in: *Vereinigte Nationen*, 50 (2002), Heft 4, S. 137-144.

Zimmermann, Andreas "Acting under Chapter VII (...)" – Resolution 1422 and possible limits of the powers of the Security Council", in: J. A. Frowein *et al.* (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden/Negotiating for Peace – Liber Amicorum Tono Eitel*, 2003, S. 253 ff.

The Integrity of the Rome Statute: Political Aspects from an European and American Perspective¹

Irune Aguirrezabal Quijera², European Coordinator of the Coalition for an ICC



Organisers of the Conference invited the NGO Coalition for the International Criminal Court to speak at their Conference in Berlin on the 27-28 June "5 Years of the Rome Statute". I was honoured to participate in the conference and want to express my gratitude to the three organisers for giving me the opportunity to address this respectful audience in this occasion. On behalf of William Pace, the convenor of the Coalition, I would like to apologise since latest commitments made it impossible for him to participate.

I. Introduction

The Organisers of the conference asked me to present the role that NGOs have been playing as they were confronted with the challenge of defending the integrity of the Rome Statute, and to explain how we view the attitudes of the United States of America and the European Union towards the ICC.

Since the creation of the Coalition in 1995 all efforts were geared to the support of the ICC and to favour and protect the ability of the ICC to get started as effectively and independently as possible. It should be highlighted that the NGO Coalition and its secretariat have not and will not be an anti USA organisation. Indeed, many CICC members are American organisations. That is the case of the Lawyers Committee for Human Rights or Human Rights Watch, or of the AMICC, the broad USA based coalition for the ICC. Moreover, it just happens that the convenor of the worldwide Coalition, William Pace, is also American. The NGOs campaign is not an anti USA one. The NGO Coalition is determined to protect the integrity of the Rome Statute. USA efforts to undermine the treaty and the effectiveness of the ICC are the target of our campaign, (and our work is damage control oriented, to protect the treaty), not the USA as such.

The last seven years that the Coalition has spent in this historic campaign have shown us extraordinary changes in the world attitude towards international justice. Coordinating actions to defend the integrity of the Rome Statute has become a critical part of its duties. Regional Coordinators in Africa, Asia, Europe and Latin America were established to carry out much of the work in close cooperation and coordination with the headquarters in New York.

The first decentralised office was set up in Europe, Brussels in mid 1999. The duties of the office were to strengthen the EU support to the ICC, (acting as a focal point of information, generating support within EU institutions, the Council of Europe and the OSCE), and to monitor and foster the ratification and implementation process in Europe at large through the building network of NGOs and legal experts.

¹ This article was written on 30 June 2003 and updated for its publication on 30 July, therefore only includes developments until that date.

² The opinions expressed in this article are personal, and shall not compromise the NGO Coalition or its members.

As of today, 37 European states have ratified, all EU member states and associated states, except Czech Republic and Turkey as well as other western countries. Only a handful of them have fully implemented the Rome Statute. Meanwhile, the new independent states are seriously under-represented in the Court, starting by the Russian Federation, none of the new republics has ratified.

In my view, without the firm and pro-active commitment and support of the EU and its Member States we would probably not be here today, with *'a Court that now has an address, a leadership and core personnel'* (as Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini –Jordan–, President of the Assembly of States Parties, said during the open discussion on res. 1422 at the Security Council, 12 June 2003).

It might be argued that without the strong ideological opposition of the USA against the ICC, the EU might have been less pro-active. That discussion goes beyond my intention in this brief article and might be a case for study by revisionists of the history of the ICC. The truth is that the principles and values represented by the Rome Statute and the establishment of the ICC, *'the rule of law, respect for human rights, the preservation of peace and the strengthening of international security are of fundamental importance to, and a priority for, the Union'* (Council Common Position on the ICC, 13 June 2003). As a consequence, their actions towards the establishment of the ICC were critical to the entry into force of the Statute and to the setting up of the advance team with the first officials preparing for the new institution. Whereas some difficulties and inconsistencies have appeared in the implementation of the Common Position, (provoked by the tensions in the trans-Atlantic relations as the Bush Administration became more aggressive against the ICC), the EU support in defending the integrity of the Rome Statute remains, in my view, a rare case of success of the Common Foreign Security Policy, CFSP until this date. Much needs to be done, of course, and as the deadline of 1 of July expires, the EU might need to have the guts to go beyond demarches and offer the political support and increased financial assistance to countries affected by the US policy.

Members of this Coalition are convinced that, in addition to being a strong instrument for strengthening justice systems and democracy, the ICC represents a profoundly ethical response to the horrendous crimes suffered by millions of victims throughout history. We are still hopeful that one day a new US administration will move towards a constructive approach and re-engage in the process and eventually, that a new Administration will lead the USA to join the Court. Meanwhile, our focus is to get the ICC started and to

do so in the most effective possible way. We will prove US citizens that the USA has nothing to fear from. We will make this Court work.

II. Attitudes of the United States of America and the European Union towards the ICC.

In Rome, 120 nations voted in favour of the Rome Statute. Only 7 countries opposed. A couple of years later, 139 nations had signed the treaty. As of today 90 states have ratified the treaty that entered into force on the 1 of July 2002.

During the Clinton Administration, the US policy was one of constructive engagement in the negotiations. One of the largest delegations in Rome, the US delegation was able to follow each one of the working groups and make recommendations all along the treaty. Led by Ambassador for war crimes, David Scheffer, the US delegation was composed of a diversity of experts, from various departments, and, interestingly, not always sharing the same opinions even over fundamental issues.

The final treaty, so called Rome Statute, was a package or compromise between, a. the most progressive positions defending a Court with universal jurisdiction, an independent prosecutor and independence from the Security Council, and b. the conservative positions aiming at a Court with no automatic jurisdiction, accumulative consent requirements, and under the strict control of the Security Council. The final treaty is a compromise, certainly a treaty that had already accommodated many of the most restricted delegations demands, indeed those of the USA.

While some NGOs and some States showed at first a certain disappointment by that 'compromise' providing for a Court with limited competences based only on territorial or national jurisdiction and allowing the Security Council to suspend an investigation, yet, positions have changed. NGOs worldwide are fully committed to make this court an effective tool against impunity, an institution of last resort based on the complementarity principle. Meanwhile, the United States voted against its adoption and since its arrival at the White House, the Bush administration is embarked in an active campaign to undermine the ICC on the sole argument that they need to protect their sovereignty. The Council Common Position was first adopted by the European Union in June 2001, providing Member States a useful set of tools to raise the values enshrined in the Statute and to make the Court universal. Defending the integrity of the Rome Statute became a must as the USA commenced its active campaign against a treaty, supported by the immense majority of the international community and certainly by European states.

III. United States

What seems extraordinary is that the United States, a country whose foundations are based on the core principles giving rise to democracy and justice, are now actively struggling against the ICC, an institution that lies precisely on the very same principles.

As it was mentioned before, the Clinton administration was, although still an opponent to the treaty, yet constructively engaged in the negotiations, thus, it was only when the Bush administration arrived at the White House that the links with the ICC community were broken. Indeed, what we witness today is an aggressive, disrespectful and unfair campaign oriented to undermine the powers and effectiveness of the International Criminal Court. But the origins of the disagreement lay in Ambassador Scheffer's intervention on the 17 of July 1998, following the final vote of the treaty (at the request of the USA ambassador). In his statement, US ambassador declared *'this treaty in breach of the Vienna Convention because a US citizen could find him/herself before the Court regardless of the US ratification'*¹. Still under the Clinton administration, efforts were geared to amend the treaty through the Rules of Procedure and Evidence and the ICC Agreement with the United Nations. At that time NGOs and Like Minded states already worked together to protect the integrity of the treaty. One must, therefore, acknowledge that ever since the adoption of the treaty, US efforts have been focused to grant US citizens immunity from the jurisdiction of the ICC. Notwithstanding, it must be noted that President Clinton deposited his signature to the Rome Statute on the 31 December 2000, at the end of the deadline for signature and at the very end of his own mandate. It is also fair to say that former Ambassador Scheffer has honoured with his presence both ceremonies of inauguration of, first, the eighteen judges, and second, the first Prosecutor, Mr. Ocampo. I believe, he was the only US former representative in those two meaningful celebrations. His participation in those events as well as his commitment to clarifying through various recent articles the intentions of the USA delegation, when negotiating Art. 98 and Art. 16, will be useful in the future to revert the active resistance to the ICC within the United States.

In order to understand the US opposition, it is highly recommended to read a speech by John Bolton, Under Secretary for arms control and international security. In his speech at the 20th anniversary of the Federalist

Society on the 14 November of 2002, he lays down all the Bush Administration arguments for opposing this court. All of those could be summarised in a basic one: the need to protect the US sovereignty and the US independence, *'the sovereignty of the most powerful ever nation'*. Yet, the campaign goes beyond that purpose. The campaign sets the USA above international law.

In fact, the US campaign is confrontational, provocative, unfair with the victims and very wrong. History will tell the US that this was a fatal error. The perception by the victims, by the world community that the US, the unique super power, refuses to be under the rule of law, and yet, imposes its own order to other states and citizens, is a big mistake. The US intention to create a two-tier justice system, one for the rest of the world and one for Americans, is just unacceptable. The US cannot be above the law. In a recent article in the Foreign Affairs May/June 2003, Michael J. Glennon explains that James Madison was confronted with the same dilemma when drafting the Constitution. *'The question was why the powerful should obey the law. Madison answer was that the incentive lies in an assessment of future circumstances, in the unnerving possibility that the strong may one day become weak and then need the protection of the law... Hegemony thus sits in tension with the principle of equality.'*

The Rome Statute appears as a tool of last resort to put an end to impunity for the worst atrocities committed against humankind. It is based on the principle of equality under the law. The Rome Statute contains enough checks and balances to prevent politicized charges against US officials or military. The statute lies in the principle of complementarity and, as such, no one foresees a single US citizen being tried by the ICC, so as long as the US judicial system is ready to undertake its duty to investigate or prosecute such crimes. While Bolton declares that the Court and the Prosecutor are accountable to no one, the truth is that in order to proceed with an investigation, the Prosecutor needs to get approval from the Pre-Trial chamber (composed of three judges). Art. 53 and the following provide enough checks on prosecutorial discretion to ensure that no prosecutor may forgo politically motivated or unwarranted investigations. Besides, the Assembly of States Parties may remove the Prosecutor. Finally, the Statute reflects a compromise between, on the one hand, requiring the ICC to obtain Security Council permission to proceed and, on the other, precluding the Security Council from any interference with the Court. According to Art. 16, the Security Council can suspend an investigation or prosecution for a renewable 12 month period by adopting a positive Resolution under Chapter VII of the UN Charter.

¹ The same argument was reiterated by US Ambassador, Cunningham, during his intervention at the Security Council debate on Res. 1422 on the 12 June of 2003.

Over the years, USA allies, in particular the European Union, have continuously appealed to the US administration to remain engaged in the process and to give the Court a chance of credibility. The arrival of the Bush administration led by the US right wing ideological faction has worsened the situation to the extreme of fundamentalism. One hundred states are said to be the target of a bilateral impunity agreement. In a way, it seems more an obsession than a policy. What seems disgraceful is the amount of financial resources that the Administration has put into this policy of exempting its citizens from a potential investigation or prosecution by the ICC. When one thinks of how many positive things could be done, it feels, to say the least, very frustrating. On the other hand, too many resources, time and brains of those supporting the ICC have been 'deployed' to prevent US efforts: undermine the ICC. Luckily, a combination of those with multiple positive efforts has made it possible for the ICC to be now a reality, only 5 years after the adoption of this revolutionary treaty.

Probably, it was the unexpected rapid progress in the numbers of ratifying states, reaching the critical number of sixty by the 11 of April 2002, which launched the Bush Administration 'war on the ICC'. From the 6 of May 2002, the United States embarked on a worldwide anti-ICC campaign, exercising tremendous political pressure over European states, leading to great tensions in the transatlantic relations.

Starting on that date, the USA anti ICC campaign has consisted on the following:

a. "Revoking" the USA signature, 6 May.

In a note addressed to the UN Secretary General, John Bolton declared that the USA had no intention to ratify the Statute and that it had no obligations arising from the signature stamped by President Clinton. Unfortunately, a similar declaration was followed by Israel.

b. Legislation opposing the ICC: the American Servicemember's Protection Act, or ASPA was signed on the 2 of August 2002.

Adopted in the context of the budget legislation, in response to the September 11 attacks, it represents a doctrine of the Bush administration. This piece of legislation is being used to threaten states worldwide. Amongst its provisions, it: 1. Prohibits US cooperation with the Court, 2. Prevents the transfer of documents to the ICC, 3. Restricts US participation in peacekeeping operations, 4. Authorises the president to use all means to free American citizens detained by the ICC

(giving rise to its nickname 'The Hague invasion act'), and 5. Every country that belongs to the ICC and does not conclude a bilateral impunity agreement with the US will lose its military assistance on the 1 of July 2003, unless the President specifically waives the requirements or the country is a NATO member or non-NATO ally (Egypt, Jordan, Israel, Australia, Argentina, New Zealand, The Republic of Korea, and Japan) and Taiwan. The President can also use its powers to waive this prohibition of military assistance if the country is important to the national interest of the US. It is in the context of this legislation that most of the damage is done. It remains to be seen, though, if the threats and pressures over so many poor countries will be implemented or if the President will use those waivers.

c. Security Council resolution 1422.

Adopted by unanimity by the Security Council on the 12 of July 2002 *'it seeks to give perpetual impunity from investigation and prosecution by the recently established International Criminal Court to nationals of states that have not ratified the Rome Statute, accused of genocide, crimes against humanity and war crimes when these persons were involved in operations established or authorised by the United nations'* (Amnesty International May 2003 'The Security Council must refuse to renew unlawful res. 1422'). Its adoption in 2002 followed a previous vetoed resolution for the renewal of UN Mission in Bosnia and Herzegovina, UNMIBH mandate and the threat to use its veto powers to stop all other UN peacekeeping operations. In its report in 2003, for the first time ever, Amnesty International declared a Security Council Resolution as unlawful.

In 2003, the Coalition has led an intensive campaign to prevent it from being automatically renewed and, thus, becoming an amendment to the treaty. Indeed, the stakes were very high: the Security Council acted beyond its powers, beyond Chapter VII of the UN Charter; Art. 16 was meant to be used on a case by case basis not to make a general exception; the Resolution aims at exempting an entire class of individuals from the jurisdiction of the ICC violating Art. 27 which expressly prohibits making distinctions on the basis of official capacity; it violates the principle of complementarity; and it constitutes a threat to the necessary constructive relationship between the ICC and the Security Council. A roll over would have been devastating.

As a result of that campaign, a public debate was held prior to the vote. Around twenty states representing seventy countries, members and non-members of the

Security Council (among which the Greece Presidency on behalf of the 15 +), intervened supporting the ICC and opposing the automatic renewal of resolution 1422. More importantly, UN Secretary General also expressed his opposition to the resolution stating that *'the resolution was unnecessary and that the article was not intended to cover such a sweeping request'*. Indeed, it might be interesting to recall that amongst the 36.987 personnel in UN peacekeeping operations today, working in vital missions for the stability of the Middle East, East Timor, Bosnia, etc, half of the personnel are nationals of a State Party to the ICC. Only 558, so to say, 1,5% are US citizens.

The vote concluded with 12 votes in favour and three abstentions: Syria, Germany and France, a permanent member. These abstentions are of high political significance and the US should bear them in mind next year if it then intends to renew now res. 1487.

d. Bilateral agreements

As explained before, the bilateral agreements are a central part of the American Servicemember's Protection Act. The US proposed agreements seek to prohibit the surrender of US citizens to the ICC without any obligation to ensure the perpetrator of such crimes will be subject to an investigation or prosecution. Purportedly based on Art. 98.2 of the Rome Statute, in fact, it goes far beyond the letter and spirit of that article: *'it was meant to govern conflicts of obligations with regard to the cooperation regime of the Statute, indeed, where foreign forces are present with the consent of the receiving state SOFAs usually regulate their status, the most famous example being NATO SOFAs. They do not contain immunities in the strict sense, but establish a concurrent jurisdiction, which gives the sending state or the receiving state a primary right to exercise its jurisdiction over certain crimes'* (FIDH December 2002, ICC: No to American exceptionalism).

Indeed, those agreements defeat the purpose of ICC, precluding the Court from exercising the complementarity principle, since Art 98.2 was never meant to grant impunity. The class of individuals to which the proposed agreement applies is too wide, while Art. 98 explicitly limits the scope of agreements to personnel 'sent' by a government, whereas the proposed text also includes persons present in the territory of a State Party for other purposes.

At the time of reviewing this conference (end of July 2003), there are already around 50 agreements signed. The Coalition has not been able to track how many of those have been ratified, we believe not more than

five. Most of the states that concluded an agreement have done so under strong pressure. In some occasions it is almost embarrassing to witness the kind of threats that the most powerful state can exercise on poor countries. Bulgaria was told by US Ambassador James Pardew that it would lose 20 million \$ in military aid if it did not agree to sign an agreement by the 1 of July. US Ambassador in Croatia even published a public (!) letter in the Zagreb press a few weeks ago warning that Croatia would lose 19 million \$ of military aid if it did not sign an agreement. Similar threats have been exercised over accession states such as Poland, Slovenia, Latvia, Estonia, Slovakia. But pressures are not limited to NATO accession states, African, Latin American, Caribbean, Asian, Central Asian republics, all have been the target of this sticky octopus-campaign.

Despite this intense pressure, several states have resisted signing a BIA, and on July 1, the Bush administration announced its intention to impose its threat to cut off military aid to 35 States Parties, including Brazil, Bulgaria, Central African Republic, Colombia, Croatia, Estonia, Fiji, Peru, Slovenia, South Africa, Tanzania, Trinidad and Tobago, among others. Programs affected included foreign military financing or international military education and training. On the same day, President Bush issued a White House memorandum in which 22 states were granted waivers from ASPA for different periods of time, in order to allow countries that have signed BIAs to ratify the agreements in Parliament. A number of states received a four-month waiver (as they reportedly signed a BIA before May 1), and several states that signed an agreement after May 1 have received a six-month waiver. A select number of states received a waiver for an indefinite period of time.

The truth is that the Bush administration campaign against the ICC is an ideological war not only against this international institution, but it is an ideological war against every multilateral effort, treaty or institution. The USA extreme right wing, led for years by Jesse Helms, simply does not believe in any multilateral negotiation, and their rejection to Kyoto, the land mines treaty, arms control, etc, are just but a few examples. Interestingly, in a letter addressed on the 26 of March 1998 to then Secretary of State, Madeleine Albright, Jesse Helms expressed his dismay by news regarding a possible new flexibility of the US in its negotiating position on the ICC, declaring that he was *'unalterably opposed to the creation of a permanent U.N. criminal court because any permanent judiciary within the U.N. system would be totally inappropriate in as much as the creation of a standing army, or the power to collect taxes, it would grant the U.N. a princi-*

pal trapping of sovereignty. The U.N. is not now – nor will it ever be so long as I have breath in me – a sovereign entity’. These words speak for themselves.

It is not a surprise that Europe has responded to this aggressive campaign. The grounds for disagreement lay in the core values of the post WWII European conceptions, precisely based on multilateral negotiations and the rejection of hegemonic ambitions of individual states.

IV. European Union

The active US campaign to undermine this Court has produced tensions in the trans-Atlantic relations. Relations amongst EU member states have suffered subsequently. Notwithstanding, the EU has finally set the red lines, in particular, on the question of requests for surrender of persons to the ICC. With the exception of res. 1422, the Union has remained together. Yet, it is true that criticisms as to the slow speed of their joined actions and demarches have been voiced by numerous NGOs and third states, including accession states, which hoped to receive further and stronger support from the only entity to counter weight the US.

It is critical to understand, that the European Union's support and commitment to the ICC has been fundamental to the process of universal acceptance and to the current status in the establishment of the ICC. 14/15 EU Member States belonged to the so-called Liked Minded Group. All except France, that forced negotiations for the inclusion of Art. 124 in the final package. All of them were amongst the first sixty to ratify the Rome Statute. I would even go to say that the EU active support of and involvement in the establishment of the ICC is, together with the fight against death penalty, a landmark in the history and process of their Common and Foreign Security Policy. The adoption in June 2001, renewed in June 2002 and now in June 2003, of the Council Common Position on the ICC and the May 2002 Action Plan incorporating concrete practical measures to implement that Position, have been crucial for the positive developments towards the prompt entry into force of the Rome Statute. Bilateral and multilateral demarches have been extremely fruitful in raising awareness and bringing other states to the ICC, making it an every day more universal institution.

Moreover, the mere acknowledgment by third states of the importance that the EU attached to the Court, together with the open US opposition, have probably contributed to making the ICC a worldwide front page news and facilitated the NGOs work in raising awareness.

The support of the European Commission but also from member states has been crucial to the NGOs that have campaigned over the past seven years for the establishment of the ICC. The Commission declared the fight against impunity and the establishment of the ICC a priority of its European Initiative on democracy and Human Rights. This support has been fundamental to the rapid developments on the ICC.

Regarding resolution 1422, the EU has failed to respond with a united voice. It did so in a shameful unanimous vote last year, prior to the US launch of a multi-pronged campaign. The US usually refers to that resolution as a compromise and as a consequence of a supposed ‘gentlemen's agreement’ that EU leaders have denied. During the 2003 renewal of the res. 1422, Germany and France abstained, while Spain, the United Kingdom and the associated state Bulgaria voted in favour. The Greek Presidency intervened declaring the res. unnecessary and opposing an automatic renewal as undermining the letter and spirit of the Statute. The Greek statement could certainly have been stronger, but the statements made by Spain, a perfectly avoidable one, and the United Kingdom, the state that had proposed the resolution in 2002, showed the obvious.

Right after the adoption of the res. 1422 in 2002, the EU learnt that the US had concluded its first agreement with Romania, a candidate associated state. The European Commission reaction was strongly heard. The fifteen battled the most difficult internal negotiations on the matter, putting the Common Position at risk. Finally on the 30 of September 2002 the General Affairs Council adopted its Conclusions and Guiding Principles annexed thereto. Those guiding principles set benchmarks on the bilateral agreements. Although criticised by some as ambiguous, they have been effective, in as much as there is no news of a single bilateral agreement accepted by the USA in conformity with those principles. The US would simply not be satisfied with those. The success story was that the Union remained together. Breaking the Common Position would have been devastating.

On a more critical line, one can regret that only very recently Member States have understood the urgency of undertaking a pro-active approach. A new Common Position finally includes language that will lead to a more articulated EU action, if accompanied by political will and the necessary means to allow coordinated efforts. Art. 5 of the Common Position reads as follows: *‘The Union and its member states shall follow closely developments concerning effective cooperation with the Court in accordance with the Rome Statute. In this context, they shall continue, as appropriate, to*

draw the attention of third states to the Council conclusions of 30 September 2002 and to the guiding principles annexed thereto, with regard to proposals for agreements or arrangements concerning conditions for the surrender of persons to the Court'.

Yet, further actions shall depend on the political will of member states, as the US continues to make of their disagreement on the ICC another huge trans-Atlantic gap. The US reaction to the EU 'sovereign' decision to conclude this new common position was an outrageous demarche to the fifteen, so outrageous and unreal that it must have been too difficult to counter-argue.

Meanwhile, other reactions in Europe have been voiced. The President of the European Parliament, Pat Cox, has recently made, firstly, an appeal for res.1422 not to be renewed, and, secondly, he made public his letter to the President of FYROM requesting him not to conclude a bilateral agreement. Pat Cox went only last week on a mission to the US and speaking to various authorities expressed his support to the ICC, promoted the Rome Statute and expressed his hope for the US to adhere. The European Parliament has adopted several resolutions supporting the ICC and strongly appealing to defend the integrity of the Rome Statute, opposing bilateral agreements and calling for the Security Council to act within its competences.

The Council of Europe has been involved for the last four years in supporting the efforts towards the effective implementation of the Rome Statute by its member states. The Parliamentary Assembly adopted a new resolution on the ICC only last week, condemning the US pressure on a number of its member states to conclude bilateral agreements. In my view, the President of the Assembly, Peter Schieder, one of the public European figures to have best and more directly articulated a strong message to the USA. He did so in an article published on 30 May 2003 in the European Voice 'Time for all countries to be equal before international law'. *'These days, US diplomats in the Balkans are busy putting pressure on. In the mornings, they visit the foreign ministries of their respective host countries and threaten sanctions if some of their nationals are not sent to The Hague. In the afternoon, they return and make similar threats to make sure no US nationals will ever share their fate. I wonder if they have the decency to blush'* he says. But he also appeals directly to the EU *'the EU must spell out, immediately, clearly and publicly, what its position is on the bilateral agreements. It has not yet done so, at least not in a way, which could be of any help to the countries concerned. It must also offer political and increased eco-*

nomie assistance to countries targeted by the American coercive diplomacy'.

Much remains to be done by the EU. The Common Position offers room for optimism, but it needs to be given resources in order to be articulated in a coordinated manner.

The EU and the Council of Europe are critical regional organisations, not only for its member states but also for third countries. Their goal is the fight against impunity, not to oppose the USA. Therefore, no compromise can be found in the principles laying out the basis for the ICC. Moreover, the current Bush administration will never find concessions enough to satisfy its 'concerns'.

The question remains as to what can other states respond to the USA when threaten to sign a bilateral agreement? First, they should make use of the EU guiding principles. Second, analyse the legal consequences and utilise all the legal arguments to delay the signature. Third, request the use of a presidential waiver.

As for the USA, the Bush administration might find itself between a rock and a hard place. Either, the US acts in consistence with the pressures and threats and cuts military aid to more states not having concluded a bilateral agreement, which might be counter productive for its vital security interests, or it will grant presidential waivers across the board, thus, losing face big time. The EU should have the guts to support targeted countries. Condemning the US diplomatic tactics is a must.

V. Conclusion

The best response to US-expressed concerns is a well functioning Court, an effective, fair and independent ICC. The rapid entry into force and establishment of the ICC was made possible thanks to the synergy that was created before, during and after Rome between different actors. As a Court of last resort to deter these crimes and to contribute to the end of impunity, it cannot be left alone now. This institution cannot work effectively isolated from the rest. On the contrary, a much more coordinated effort is required now if supporters of the ICC want this institution to be successful. Governments, the EU, International Organisations, Academia and NGOs from every region of the world shall continue to work together to have legislation in place, undertaking effective and firm actions to defend the integrity and universality of the treaty and carrying out supportive measures to create the foundations of the Court.

On behalf of the Coalition, I would like to express our gratitude to the tree organisers and in particular to Amnesty International. Without the excellent constructive contributions of this international human rights organisation, we would probably not be here today. My special thanks to the German section for their good work.

I would like to conclude with a last word on Germany's longstanding commitment on the ICC with a proactive leadership role in the Like Minded group of states.

I would like to thank ambassador Hans Peter Kaul, now elected judge at the ICC, and Minister Joschka Fischer, for their personal commitment to this cause.

Das Völkerstrafgesetzbuch: Herausforderung und Verpflichtung für die deutsche Justiz

Dr. Florian Jeßberger, Humboldt Universität zu Berlin



Die Internationalisierung des deutschen Rechts ist in vollem Gange. Auch das Strafrecht, das sich gewöhnlich als hartnäckig resistent gegen Einflüsse von außen erweist, ist inzwischen in den Sog dieser Entwicklung geraten. Gegenstand meines Beitrages ist ein wichtiges Ergebnis der Internationalisierung des deutschen Strafrechts: das Völkerstrafgesetzbuch (VStGB), mit dem die deutsche Strafjustiz über eines der weltweit schlagkräftigsten Instrumente im „Kampf gegen die Straflosigkeit“ von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verfügt.

An den Beginn meiner Ausführungen möchte ich zwei Thesen stellen, die meines Erachtens für die Bewertung und Einordnung des Völkerstrafgesetzbuches von zentraler Bedeutung sind. Inhalt und Ausgestaltung des Völkerstrafgesetzbuchs vermag ich – im zweiten Teil meines Beitrages – angesichts der Kürze der mir zur Verfügung stehenden Zeit nur zu skizzieren. Der Schwerpunkt meiner sich anschließenden Überlegungen wird auf dem sog. Weltrechtsprinzip liegen, das nach § 1 VStGB nunmehr für alle Völkerrechtsverbrechen gilt.

I. Die (Haupt-) Rolle sog. Drittstaaten bei der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen

Meine erste These betrifft die Rolle staatlicher Strafjustiz bei der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen. Sie lautet: Auch die neue Architektur der Weltstrafrechtspflege mit dem (ständigen) Internationalen Strafgerichtshof an der Spitze weist den Staaten die Hauptrolle im Kampf gegen die Straflosigkeit schwerster Menschenrechtsverletzungen zu; in der Praxis werden es vor allem sog. Drittstaaten sein, die diese Rolle ausfüllen, also solche Staaten, die weder als Tatortstaat noch als Täterstaat in das kriminelle Geschehen verstrickt sind. Der Hintergrund ist der folgende: Zwar ist mit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes ein wichtiger Schritt im Kampf gegen die Straflosigkeit gelungen. In der Euphorie der Erfüllung dieses jahrhundertealten Menschheitstraums wird indes leicht übersehen, dass der Haager Gerichtshof nur als Reservegericht konzipiert ist, das erst dann tätig wird, wenn die betroffenen Staaten selbst weder fähig noch in der Lage sind, die auf ihrem Staatsgebiet oder durch ihre Staatsangehörigen begangenen Völkerrechtsverbrechen zu ahnden. Da Völkerrechtsverbrechen typischerweise „staatsverstärkt“, also unter Beteiligung oder jedenfalls mit Billigung des Tatortstaates, begangen werden, tragen die sog. Drittstaaten eine besondere Verantwortung für das Funktionieren dieser arbeitsteilig organisierten Weltstrafrechtspflege.

II. Deutschland und das Völkerstrafrecht – ein Rückblick

Die zweite Überlegung, die ich meinen Ausführungen zum Völkerstrafgesetzbuch voranstellen will, betrifft das Verhältnis zwischen Deutschland und dem Völkerstrafrecht. Hier gilt es zunächst festzustellen: Ohne uns Deutsche gäbe es ein Völkerstrafrecht, wie es heute vorliegt, nicht. Freilich: Verantwortlich für seine Begründung waren nicht deutsche Rechtsge-

lehrte, deutsche Richter oder der deutsche Gesetzgeber. Das Völkerstrafrecht ist vielmehr die normative Reaktion auf die in deutschem Namen begangenen Jahrhundertverbrechen der beiden Weltkriege und vor allem den Terror der Nazis. Diese haben der Welt das dringende Bedürfnis universell verbindliche Regeln strafrechtlicher Verantwortlichkeit zu formulieren und durchzusetzen, in dramatischer Weise vor Augen geführt.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Haltung (West-) Deutschlands zum Völkerstrafrecht bis in die jüngste Vergangenheit von Skepsis und Ablehnung gekennzeichnet war. Wie Sie wissen, verbindet sich auch mit der Praxis der Verfolgung der Nazi-Verbrechen im Nachkriegsdeutschland kein Ruhmesblatt bundesdeutscher Justizgeschichte. Ein fundamentaler Wandel zeichnet sich hier erst seit Anfang der 1990er Jahre ab. Heute sind Gesetzgebungspraxis und Justizpraxis von einer ausgesprochenen „Völkerstrafrechtsfreundlichkeit“ geprägt. Hingewiesen sei hier nur auf die zahlreichen Verfahren vor deutschen Strafgerichten im Zusammenhang mit den Völkerrechtsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien und die Rolle der deutschen Diplomatie bei den Verhandlungen zum Römischen Statut. Ein Höhepunkt dieser in Gang befindlichen Entwicklung bildet das Völkerstrafgesetzbuch, über das ich Sie im Folgenden ein wenig näher informieren will.

III. Das Völkerstrafgesetzbuch

Das Völkerstrafgesetzbuch ist am 30. Juni 2002, einen Tag vor dem Römischen Statut, in Kraft getreten. Aus zwei Gründen ist bereits die Entstehungsgeschichte des Gesetzes bemerkenswert: Zum einen erfuhr das Regierungsvorhaben von Anfang an in der deutschen Politik und Öffentlichkeit eine breite Unterstützung. Die Beschlussfassung im Bundestag erfolgte einstimmig; *amnesty international* hat sich ebenso zustimmend geäußert wie der deutsche Anwaltverein und die Richtervereinigungen. Zum anderen war die damalige Justizministerin Herta Däubler-Gmelin so weise, aufgrund des juristisch außerordentlich komplizierten Terrains eine Arbeitsgruppe einzurichten, der neben Vertreterinnen und Vertretern der Fachministerien auch mit der Materie vertraute Wissenschaftler angehörten. Nach knapp zwei Jahren präsentierte diese Arbeitsgruppe einen Entwurf, der mit wenigen Änderungen als Gesetzentwurf übernommen wurde.

IV. Worum geht es im Völkerstrafgesetzbuch?

Das Gesetz passt das deutsche materielle Strafrecht an die Regelungen des Römischen Statuts an und

schafft damit die Voraussetzungen ihrer Verfolgung durch die deutsche Strafjustiz. Die Anpassung erfolgt vor allem durch die Schaffung neuer Strafbestimmungen für Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegs- und Bürgerkriegsverbrechen sowie durch die Überführung des Völkermordtatbestandes aus dem Strafgesetzbuch. Damit trägt das neue Gesetz dem Umstand Rechnung, dass die Völkerrechtsverbrechen als Resultat der geschilderten Ablehnungshaltung gegen das Völkerstrafrecht im bis dahin geltenden Recht nur unzureichend erfasst waren. Die große Herausforderung bestand darin, die mitunter kruden, im Wege des diplomatischen Kompromisses entstandenen Tatbestandsformulierungen des Römischen Statuts an die recht strikten Vorgaben des Grundgesetzes und der deutschen Strafrechtsdogmatik anzupassen. Dabei war in vielerlei Hinsicht Pionierarbeit zu leisten. Nennen möchte ich nur die im Gesetz vorgesehenen Strafraumen und die weitgehend erfolgte Assimilierung der Strafbarkeitszonen von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht in internationalen und in nicht-internationalen Konflikten.

Auf die Tatbestände selbst möchte ich an dieser Stelle nicht eingehen, sondern mich unmittelbar einem zentralen Aspekt widmen, von dem ich denke, dass es gerade für die praktische Anwendung des Gesetzes von herausragender Bedeutung sein wird: den weltweiten Geltungsbereich der Strafbestimmungen.

V. Insbesondere: das Weltrechtsprinzip, § 1 VStGB

Nach § 1 VStGB unterliegen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen dem Weltrechtsprinzip. Das heißt, die Strafbarkeit nach deutschem Recht erstreckt sich auf alle genannten Verbrechen unabhängig davon, wo, von wem und gegen wen sie begangen werden. Erfasst sind auch Auslandstaten zwischen ausländischen Staatsangehörigen. Das Völkerstrafgesetzbuch schafft damit die normativen Voraussetzungen zur Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen durch Deutschland als sog. Drittstaat, also auch dann, wenn es an einer Verbindung der konkreten Tat zu Deutschland fehlt.

Völkerstrafgesetzbuch (VStGB)

§1 Anwendungsbereich. Dieses Gesetz gilt für alle in ihm bezeichneten Straftaten gegen das Völkerrecht, für die in ihm bezeichneten Verbrechen auch dann, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zum Inland aufweist.

Mit dieser Bestimmung bricht das Völkerstrafgesetzbuch ganz bewusst mit einer Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, der in solchen Fällen stets einen „zusätzlichen legitimierenden Anknüpfungspunkt“ als Voraussetzung der Geltung des deutschen Strafrechts verlangt hat. Die Schwere der Verbrechen selbst bildet aber – so die hinter § 1 VStGB stehende Ratio – einen völkerrechtlich hinreichenden und kriminalpolitisch tragfähigen Anknüpfungspunkt: Völkerrechtsverbrechen richten sich gegen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und damit gegen die Völkergemeinschaft insgesamt.

VI. Von der universellen Strafbefugnis zur universellen Verfolgungspflicht

Wirklich Zähne erhält die in § 1 VStGB verfügte Geltung des Weltrechtsprinzips aber durch eine mit dem Völkerstrafgesetzbuch in Kraft getretene Begleitregelung in der Strafprozessordnung. Danach bestehen Verfolgungs-, Anklage- und Bestrafungspflichten der deutschen Polizei- und Justizbehörden grundsätzlich auch dann, wenn ein Völkerrechtsverbrechen im Ausland begangen worden ist. Dies ist für das deutsche Strafrecht neu – und, soweit erkennbar, weltweit einzigartig. Regelungstechnisch erfolgt dies durch die Einfügung eines Satzes 2 in § 153c Abs. 1 StPO, wonach das (allgemein bei Auslandstaten geltende) Opportunitätsprinzip bei den Verbrechen nach dem Völkerstrafgesetzbuch keine Anwendung findet.

Dass eine solch weitreichende Strafgewalt nicht nur mit Blick auf die Kapazitäten der staatlichen Strafjustiz fragwürdig ist, sondern auch zu heiklen außenpolitischen Spannungen führen kann, zeigt nicht erst ein Blick auf die jüngsten Diskussionen um die in Belgien gegen US-Außenminister Powell und den amerikanischen Oberbefehlshaber im Irak-Krieg Tommy Franks geführten (aber inzwischen eingestellten) Strafverfahren. Ein ebenfalls neu in die Strafprozessordnung eingefügter § 153f trägt diesen Bedenken Rechnung. Danach besteht die *Pflicht* zur Strafverfolgung nur, wenn sich im konkreten Fall ein Bezug zum Inland feststellen lässt. Der wichtigste Fall ist der, in dem der Tatverdächtige sich in Deutschland aufhält oder Anhaltspunkte dafür bestehen, dass er nach Deutschland zu reisen beabsichtigt. Fehlt es an einem solchen Inlandsbezug, steht die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens im pflichtgemäßen *Ermessen* der Justizbehörden, konkret des Generalbundesanwalts. Einstellungsmöglichkeiten ergeben sich neben dem genannten Fall, in dem der Tatverdächtige sich nicht im Inland aufhält, auch, wenn vorrangige Gerichtsbarkeiten im Spiel sind, also beispielsweise wenn der Staat, in dem die

Verbrechen begangen worden sind, bereits ein Strafverfahren durchführt.

Strafprozessordnung (StPO)

§ 153f [Absehen von Strafverfolgung nach dem Völkerstrafgesetzbuch]

(1) Die Staatsanwaltschaft kann von der Verfolgung einer Tat, die nach den §§ 6 bis 14 des Völkerstrafgesetzbuches strafbar ist, in den Fällen des § 153c Abs. 1 Nr. 1 und 2 absehen [*gemeint sind im Ausland oder auf ausländischen Schiffen oder Luftfahrzeugen verübte Straftaten*], wenn sich der Beschuldigte nicht im Inland aufhält und ein solcher Aufenthalt auch nicht zu erwarten ist. Ist in den Fällen des § 153c Abs. 1 Nr. 1 der Beschuldigte Deutscher, so gilt dies jedoch nur dann, wenn die Tat vor einem internationalen Gerichtshof oder durch einen Staat, auf dessen Gebiet die Tat begangen oder dessen Angehöriger durch die Tat verletzt wurde, verfolgt wird.

(2) Die Staatsanwaltschaft kann insbesondere von der Verfolgung einer Tat, die nach den §§ 6 bis 14 des Völkerstrafgesetzbuches strafbar ist, in den Fällen des § 153c Abs. 1 Nr. 1 und 2 absehen, wenn

1. kein Tatverdacht gegen einen Deutschen besteht,
2. die Tat nicht gegen einen Deutschen begangen wurde,
3. kein Tatverdächtiger sich im Inland aufhält und ein solcher Aufenthalt auch nicht zu erwarten ist und
4. die Tat vor einem internationalen Gerichtshof oder durch einen Staat, auf dessen Gebiet die Tat begangen wurde, dessen Angehöriger der Tat verdächtig ist oder dessen Angehöriger durch die Tat verletzt wurde, verfolgt wird. [...]

(3) Ist in den Fällen des Absatzes 1 oder 2 die öffentliche Klage bereits erhoben, so kann die Staatsanwaltschaft die Klage in jeder Lage des Verfahrens zurücknehmen und das Verfahren einstellen.

VII. Fazit

Die Botschaft, die das Völkerstrafgesetzbuch dokumentiert, lautet: Deutschland nimmt die Pflichten ernst, die sich im Zusammenhang mit der sich verdichtenden Architektur einer Weltstrafrechtspflege ergeben. Keine Frage: Das Gesetz ist ein wichtiger deutscher Beitrag zur Konsolidierung und Durchsetzung des Völkerstrafrechts. Zugleich bekräftigt das Völkerstrafgesetzbuch die gewandelte und heute unterstützende Haltung Deutschlands zum Völkerstrafrecht: Die „Völkerstrafrechtsfreundlichkeit“ wird im geltenden Recht erkennbar. Auch die deutsche Rechtsordnung, so scheint es, hat das Erbe von Nürnberg angenommen.

Mit dem Völkerstrafgesetzbuch wird der deutschen Strafjustiz ein scharfes Schwert in die Hand gegeben. Ob sie es zu führen vermag, ist heute die eigentliche Gretchenfrage. Die Erfahrungen im ersten Jahr, nachdem das Gesetz mit viel Vorschusslorbeeren in Kraft getreten ist, sind ernüchternd. Von den rund 200 Strafanzeigen, die beim Generalbundesanwalt eingegangen sind, hat keine einzige zur Eröffnung eines förmlichen Ermittlungsverfahrens geführt. Dies mag man aus Sicht des „Kampfes gegen die Straflosigkeit“ bedauern, rechtlich zu beanstanden ist diese Praxis nicht: Soweit sich die Anzeigen gegen amtierende Staatsoberhäupter oder Regierungschefs richteten, etwa im Zusammenhang mit dem Irakkrieg oder dem Nahostkonflikt, bildete deren völkerrechtliche Immunität ein unüberwindliches Verfahrenshindernis. Soweit Gegenstand der Anzeigen Straftaten waren, die vor Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuches begangen worden sind, hinderte das strafrechtliche Rückwirkungsverbot eine Anwendung des Völkerstrafgesetzbuchs. Und schließlich wird man davon ausgehen können, dass es in einigen Fällen an einem Inlandsbezug gefehlt hat, mit der Folge, dass nach § 153f StPO von der Durchführung eines Strafverfahrens abgesehen werden konnte.

Als Strafrechtler hat man angesichts der bis heute fehlenden Praxisrelevanz des Völkerstrafgesetzbuchs ein flaes Gefühl. Symbolisches Strafrecht ist nicht gerade das Premiumprodukt aus der Werkstatt des Strafgesetzgebers. Vielleicht ist es aber noch zu früh, um sich ein abschließendes Urteil zu bilden. Aus Sicht des Menschenrechtsschutzes könnte ein Zwischenfazit immerhin lauten: Gut, dass es das Völkerstrafgesetzbuch gibt. Das Netz, das sich um Diktatoren und Menschenrechtsverbrecher zieht, ist engmaschiger geworden. Aber noch nicht gut genug. Angesichts täglicher Schreckensmeldungen über massenhafte Begehung von Völkerrechtsverbrechen in vielen Teilen der Welt bleibt es eine Aufgabe der deutschen Strafjustiz, die Bestimmungen des Völkerstrafgesetzbuches (mit der gebotenen Umsicht) mit Leben zu erfüllen.

Zum Weiterlesen:

Gerhard Werle / Florian Jeßberger: Das Völkerstrafgesetzbuch, in: Juristenzeitung (JZ), 57 Jg., 2002, Nr. 15/16, S.725-734.

Die Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen in Belgien

Prof. Dr. Serge Brammertz, Procureur Fédéral, Brüssel – derzeit Stellv. Chefankläger des IStGH



Zuerst möchte ich mich für die Einladung bedanken und die Organisatoren zu dieser erfolgreichen Tagung beglückwünschen. Zu dem Zeitpunkt, als ich eingeladen wurde, hatte Belgien gerade ein neues Gesetz zur Bestrafung von schweren Verletzungen des internationalen humanitären Rechts verabschiedet.¹ Das Gesetz wurde am 23. April 2003, am letzten Sitzungstag des belgischen Parlaments, vom Parlament verabschiedet. Eigentlich wollte ich Ihnen heute dieses Gesetz vorstellen.

Aber wie Sie wahrscheinlich wissen, hat sich die Sachlage erneut verändert. Meine Regierung hat ein neues Gesetz in Aussicht gestellt, dessen Inhalt noch nicht bekannt ist und das ich somit auch nicht näher erläutern kann.² Ich denke aber, dass es trotzdem für

¹ Loi modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la repression des violations graves du droit international humanitaire et l'article 144ter du code judiciaire, in: *Moniteur Belge*, 173 Jg., Ed. 2 vom 7. Mai 2003 (abrufbar unter: www.moniteur.be).

² Anmerkung der Herausgeber: Das Gesetz wurde am 1. August 2003 vom belgischen Parlament verabschiedet. Siehe Kasten am Ende dieses Beitrages.

Sie interessant sein kann, wenn ich kurz den Werdegang unserer Gesetzgebung erläutere und einige Worte zu den gegenwärtig laufenden Verfahren in Belgien sage.

Der Grundstein für eine Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen wurde im Jahr 1993 gelegt, nachdem Kriegsverbrechen als Straftatbestände ins belgische Strafrecht aufgenommen wurden. 1999 erfolgte dann mit einem zweiten Gesetz eine Ausdehnung auf Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Beide Gesetze wurden einstimmig im belgischen Parlament durch alle vertretenen Parteien angenommen. Die ersten Strafverfahren, die auf Grundlage dieser Gesetzgebung durchgeführt wurden, betrafen den Völkermord in Ruanda. Von den acht bisher eröffneten Verfahren konnte bereits ein Verfahren mit einem Urteil abgeschlossen werden – „le quatre de Boutaré“, die „Vier von Boutaré, wie wir das Verfahren in Belgien nennen. Es handelt sich dabei um einen Universitätsprofessor, zwei Ordensschwestern und eine Privatperson, die wegen Völkermordes angeklagt und verurteilt wurden. Erst letzte Woche wurde ein Ermittlungsverfahren abgeschlossen, das sich gegen Unternehmer aus Ruanda richtet. Gegenwärtig befinden sich bereits zwei Tatverdächtige in belgischer Untersuchungshaft. Wir gehen davon aus, dass im Frühjahr 2004 hierzu ein Strafverfahren vor einem Geschworenengericht eröffnet wird.

Wie Ihnen bekannt ist, hat es bei diesen Verfahren keine größeren Probleme gegeben. Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen ad-hoc-Tribunal zu Ruanda war immer sehr konstruktiv. Wir konnten uns problemlos darüber verständigen, wer welche Verfahren übernimmt. Auch im Rahmen der Rechtshilfe hat alles sehr gut funktioniert.

Im Boutaré-Prozess wurden über 150 Zeugen und Experten geladen, die auch zum historischen Kontext

der Verbrechen aussagen konnten. Der Prozess hat somit nicht nur zur Aufklärung der eigentlichen Straftaten beigetragen, sondern auch den politischen Hintergrund der Verbrechen in Ruanda erhellt.

Das Gesetz von 1999, welches das Weltrechtsprinzip im belgischen Strafrecht verankerte, war sehr weitgehend. Das Gesetz hat in Belgien in der Wissenschaft überwiegend positive Reaktionen hervorgerufen. Es handelte sich dabei um eine Verankerung des Weltrechtsprinzips im weitesten Sinne, das heißt die belgischen Justizbehörden waren unabhängig vom Tatort, der Nationalität der Täter oder Opfer oder des Aufenthaltsortes der Beschuldigten zuständig. Das Gesetz kannte auch keine Immunitätsbestimmungen. Hinzu kam die spezifisch belgische Gegebenheit, dass die Opfer direkt zu einem Ermittlungsrichter gehen und die Eröffnung eines Verfahrens erzwingen konnten.

Was in den Ruanda-Verfahren allgemein begrüßt wurde und sich auch noch als unproblematisch erwies, als ein Haftbefehl gegen Pinochet ausgegeben wurde, fing an Schwierigkeiten zu bereiten, als ein Haftbefehl gegen den kongolesischen Außenminister erteilt wurde. Sie kennen die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes (IGH) in Den Haag, dass der belgische Haftbefehl nicht rechtsgültig war.³

Außenpolitische Schwierigkeiten entstanden in größerem Umfang, als Anzeigen gegen Mitglieder der israelischen Regierung eingereicht wurden. Das Verfahren gegen Scharon ist bekannt – hier hat der belgische Kassationshof entschieden, dass die Anzeige bzw. das Verfahren gegen Scharon unzulässig war. Unser Kassationshof hat festgestellt, dass Staatsoberhäupter Immunität genießen, und dass selbst im Rahmen der belgischen Völkerstrafgesetzgebung ein amtierender Staatsoberhaupt nicht verfolgt werden kann.

Kurz vor dem zweiten Irak-Krieg wurden Anzeigen gegen amerikanische Regierungsmitglieder erstattet. Sie können sich sicher vorstellen, dass mit Anzeigen gegen George Bush Sr., Richard Cheney, und General Schwarzkopf die außenpolitische Situation sehr komplex und schwierig wurde. Dies hat dazu geführt, dass sehr schnell eine Gesetzesänderung initiiert und in kürzester Zeit vom Parlament gebilligt wurde. Zuerst wurde die Möglichkeit für Opfer abgeschafft, direkt zu einem Ermittlungsrichter zu gehen. Anzeigen müssen nun über die Föderalstaatsanwaltschaft

laufen. Meine Behörde ist dann verpflichtet, einen Ermittlungsrichter zu benennen, wenn ein belgischer Bezug zu dem Verbrechen besteht, d.h. wenn entweder Opfer oder Täter belgische Staatsbürger sind oder sich das Opfer seit mehr als drei Jahren in Belgien aufhält. Außerdem wurde die Möglichkeit geschaffen, ein Verfahren einzustellen, wenn es offensichtlich unbegründet ist. Die Regierung kann nunmehr auch ein Verfahren an sich ziehen und dieses einem Internationalen Strafgerichtshof, dem Tatortstaat oder dem Herkunftsland des Täters übergeben, sofern es sich um ein demokratisches Land mit einem unabhängigen Justizsystem handelt.

Als nach dem Golfkrieg eine Anzeige gegen General Franks erstattet wurde, wurde dieses Verfahren unmittelbar an die amerikanischen Behörden übergeben. Die Kläger haben daraufhin eine Beschwerde beim Staatsrat eingereicht, dem obersten Verwaltungsgericht Belgiens, da sie der Meinung sind, dass die direkte Intervention der Exekutive in ein Strafverfahren gegen das Gebot der Gewaltenteilung verstößt. Bisher sind jedoch alle neuen Anzeigen gegen amerikanische Entscheidungsträger von der Regierung sofort an die amerikanischen Behörden übermittelt worden.

Aus Sicht der belgischen Regierung wird unser Völkerstrafrecht nach wie vor zu häufig für politisch motivierte Klagen missbraucht. Aus diesem Grund ist die Entscheidung getroffen worden, das Gesetz erneut zu ändern. Es ist nicht meine Aufgabe, zu derartigen politischen Fragen Stellung zu beziehen. Als Generalstaatsanwalt muss ich die justizielle Seite der Sache betrachten und mich auf das Ausführen der bestehenden Gesetze beschränken. Sie werden von mir daher keine Kritik oder Kommentierung der Politik meiner Regierung hören.

Abschließend möchte ich aber dennoch betonen, dass es sehr bedauerlich ist, wie die öffentliche Diskussion in Belgien verlaufen ist. Die eigentlichen Straftaten und das Schicksal der Opfer treten in den Hintergrund. Die Debatte dreht sich stattdessen um das Weltrechtsprinzip, einem zu schützenden, aber sehr abstrakten Prinzip, das der Bürger nur schwer verstehen kann. Entsprechend populistisch sind die Argumente – wir haben genug Straftaten bei uns, es gibt wichtigere Verfahren. Zum anderen werden die außen- und innenpolitischen Belange Belgiens betont. Vertreter der Wirtschaft weisen ebenfalls auf die negativen Konsequenzen für Belgien hin. Das Weltrechtsprinzip ist daher für ein kleines Land wie Belgien nur sehr schwer zu verteidigen. Das ist sehr bedauerlich.

³ Democratic Republic of Congo v. Belgium, Case Concerning the arrest warrant of 11 April 2000, Urteil des Internationalen Gerichtshofes vom 14. Februar 2002 (abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org>).

Hinweis der Herausgeber

Das belgische Strafgesetzbuch und Strafprozessrecht wurde im August 2003 vom belgischen Parlament geändert.¹ Durch die Neuregelungen wurden die Möglichkeiten eingeschränkt, Völkerrechtsverbrechen nach dem Universalitätsprinzip vor belgischen Strafgerichten zu verfolgen.

Seitdem können Tatverdächtige nur noch dann in Belgien wegen Völkerrechtsverbrechen verfolgt werden, wenn

- der Tatverdächtige die belgische Staatsbürgerschaft besitzt oder seinen Hauptwohnsitz in Belgien hat;
- das Opfer die belgische Staatsbürgerschaft besitzt oder hat zum Zeitpunkt der Tat mindestens für die Dauer von drei Jahren in Belgien gelebt hat;
- Belgien durch internationales Recht verpflichtet ist, seine Gerichtsbarkeit auszuüben.

Die neue Rechtslage schränkt auch die Möglichkeiten der Opfer ein, direkt bei einem Ermittlungsrichter Klage einzureichen. Sofern das Opfer keine belgische Staatsbürgerschaft besitzt oder seinen Hauptwohnsitz nicht in Belgien hat, kann der Generalstaatsanwalt entscheiden, ob ein Verfahren eröffnet wird oder nicht.

Besonderheiten und Problemstellungen bei Strafverfolgungsmaßnahmen und kriminalpolizeilichen Ermittlungen wegen Völkermordes, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen

Claudia Ilgner, Bundeskriminalamt



I. Zuständigkeiten / Rechtsgrundlagen

Die zentrale staatsanwaltschaftliche Strafverfolgungszuständigkeit für Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) liegt gemäß § 142a i. V. m. § 120 Abs. 1 Nr. 8 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) beim Generalbundesanwalt (GBA). Mit der Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Durchführung der Ermittlungen) beauftragt der Generalbundesanwalt fast ausschließlich das Bundeskriminalamt (BKA) gem. § 4 Abs. 2 Nr. 3 Gesetz über das Bundeskriminalamt (BKAG). Die Ermittlungsverfahren werden in der Abteilung Polizeilicher Staatsschutz des Bundeskriminalamtes mit Sitz in Meckenheim geführt.

II. Historie

Sehr zeitnah im Nachgang zu den kriegesischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien fand eine erste Kontaktaufnahme zwischen Vertretern des Generalbundesanwaltes und dem Bundeskriminalamt statt. Bereits Mitte 1993 wurden die ersten Ermittlungsverfahren wegen Verdachts des Völkermordes gemäß § 220 a Strafgesetzbuch (StGB) durch den

Generalbundesanwalt eingeleitet und das Bundeskriminalamt mit der Durchführung der Ermittlungen beauftragt.

Man rechnete mit dem Einsetzen eines Flüchtlingsstromes in die Bundesrepublik aufgrund der geografischen Nähe zum Kriegsgebiet und damit möglicherweise auch mit dem Zustrom nicht nur von Opfern, sondern auch Straftätern in die Bundesrepublik.

III. Statistik

In der Zeit von 1993 bis heute wurden beim Bundeskriminalamt insgesamt 133 Ermittlungsverfahren wegen Verdachts des Völkermordes oder Verdachts der Beihilfe zum Völkermord geführt.

Der quantitative Schwerpunkt der Ermittlungsverfahren lag in der Mitte der 90er Jahre.

Bis auf sehr wenige Fälle, die von einer Polizei eines Bundeslandes bearbeitet wurden, wurde das Bundeskriminalamt durch den Generalbundesanwalt mit der Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung beauftragt.

Im Jahre 1999 wurden die Ermittlungen anlässlich des 1999 stattgefundenen Krieges in der vormals autonomen jugoslawischen Provinz Kosovo um den Komplex „Kriegsverbrechen der Serben im Kosovo“ erweitert. Ca. 90% der Ermittlungsverfahren wegen Völkermordes beziehen sich auf Straftaten, die sich während des Krieges auf dem Territorium Bosniens ereignet haben bzw. ereignet haben sollen. Eine Beauftragung zur Durchführung eines Ermittlungsverfahrens nach dem Völkerstrafgesetzbuch liegt aktuell nicht vor.

IV. Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen (ZBKV)

Im Einklang mit dem erklärten Willen der Bundesregierung, aktiv an der internationalen Bekämpfung von Verbrechen gegen das Humanitäre Völkerrecht zu partizipieren, wurde beim Bundeskriminalamt die Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen (ZBKV) eingerichtet.

Wesentliche Überlegung hierzu war die Bündelung der speziell erforderlichen kriminalpolizeilichen Fachkompetenz und Zuständigkeit einer zentralen Stelle und gleichzeitig die Einrichtung von zuständigen Ansprechpartnern in den Polizeien der Bundesländer. Entsprechend wurden bei den Landeskriminalämtern und der Grenzschutzdirektion konkrete Ansprechpartner geschaffen, die ihrerseits das Fachwissen konzentrieren.

Der Begriff „Kriegsverbrechen“ ist nicht deckungsgleich mit dem juristischen Begriff, sondern umfasst hier im weiten Sinne die Gesamtheit der Verbrechen gegen das Humanitäre Völkerrecht und auch die Tatbestände des Völkerstrafgesetzbuches.

Die ZBKV hat folgende Aufgaben:

- **Grundsatzarbeit und Informationsbeschaffung**

Die Informationsbeschaffung bei staatlichen und nichtstaatlichen Stellen im In- und Ausland sowie die Informationsverarbeitung ist Grundlage der Aufgabenerfüllung der ZBKV.

Wesentlich ist hier u.a. auch die Zusammenarbeit und der ständige Informationsaustausch mit den sogenannten „War Crimes Units“ – den polizeilichen Spezialdienststellen im Ausland, dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) und den ad-hoc-Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda. Hervorzuheben ist auch die Kooperation mit dem Büro des offiziellen Vertreters der Republik Bosnien-Herzegowina bei dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien.

- **Operative / strategische Auswertung.**

Die Informationen über Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht werden im Regelfall einer operativen/strategischen Auswertung auf strafrechtliche Relevanz gesichtet, zusammengeführt und nach Bewertung dem Generalbundesanwalt zur rechtlichen Würdigung beziehungsweise Einleitung von Ermittlungsverfahren vorgelegt.

- **Bearbeitung von Ermittlungsverfahren**

Hier möchte ich besonders die Zusammenarbeit mit ausländischen Polizeidienststellen im Rahmen der Durchführung von Rechtshilfeersuchen hervorheben. Dies betrifft meist solche Länder, in denen bosnische Kriegsflüchtlinge Zuflucht gesucht haben (z.B. Dänemark, Finnland, Norwegen, Österreich, Schweden, die Schweiz aber auch die USA und Kanada).

- **Nationalsozialistische Gewaltverbrechen (NSG)**

Dieser Bereich wird im Bundeskriminalamt seit vielen Jahren bearbeitet und organisatorisch nun der ZBKV zugewiesen.

V. Besondere Schwierigkeiten bei der kriminalpolizeilichen Bearbeitung von Ermittlungsverfahren

Die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren wegen Völkermordes oder Beihilfe zum Völkermord unterscheidet sich wesentlich von der Bearbeitung anderer kriminalpolizeilicher Phänomene.

Herkömmliche kriminalistische Mittel und Methoden helfen nur bedingt, die zugrundeliegenden Sachverhalte zu bearbeiten und die Straftaten aufzuklären. So sind deutschen Ermittlern – anders als den Ermittlern des IStGHJ – die Tatorte, Tatmittel und manchmal sogar die Opfer nicht zugänglich. Vor-Ort-Ermittlungen können erst nach längerer Zeit und unter erheblichen logistischen und rechtlichen Schwierigkeiten durchgeführt werden. So muss in Ermangelung von Sachbeweisen fast ausschließlich auf Zeugenbeweise zurückgegriffen werden.

Die häufigsten Schwierigkeiten sind hierbei die

- **Identifizierung und Lokalisierung von Tatzeugen**

Sowohl in der Bundesrepublik als auch in anderen Ländern, die Flüchtlinge aus den Krisen- bzw. Kriegsregionen aufgenommen haben – und da zwischenzeitlich die Mehrzahl der ca. 350.000 bosnischen Flüchtlinge von Deutschland in ihre Heimat zurückgekehrt ist, auch in Bosnien-Herzegowina – müssen Zeugen ermittelt werden.

Hierzu ist die o.a. enge nationale und internationale Kooperation von Behörden und nichtstaatlichen Stellen erforderlich. Nach der Feststellung der Zeugen bzw. ihres Aufenthaltsortes müssen die meisten Zeugen noch von der Notwendigkeit ihrer Reise

in die Bundesrepublik überzeugt werden. Hier stellt sich das Problem der

- **zurückhaltenden Aussagebereitschaft**

Es müssen Ängste über mögliche Repressalien im Vorfeld abgebaut werden. Die Kooperationsbereitschaft der bosnischen Behörden hat hierzu wesentlich positiv beigetragen.

Eine zeugenschaftliche Vernehmung im Heimatland wurde in den meisten Fällen aus kriminaltaktischen Gründen für weniger opportun gehalten.

Da die Zeugen selbst oder Angehörige von Zeugen meist Opfer schwerster Straftaten geworden sind, ist eines der Hauptprobleme bei der Durchführung von Ermittlungsverfahren die

- **Traumatisierung der Zeugen**

Diese Traumatisierung infolge von schwersten Misshandlungen führt sehr häufig zu einer Beeinträchtigung des Erinnerungsvermögens der Zeugen.

Hier erlebt der vernehmende Kriminalbeamte die gesamte Bandbreite – von äußerst präziser Erinnerung („wie eingebrannt“) über eine Vermischung von Sachverhalten und Personen bis hin zu einem absoluten Verdrängungsmechanismus oder einem offensichtlich gelöschten Erinnerungsvermögen. Insbesondere die Vermischung eigener Wahrnehmung mit Sachverhalten vom Hören-Sagen stellt eines der größten Probleme im Rahmen der Wahrheitsermittlung dar.

Für den vernehmenden Kriminalbeamten ist es sehr schwierig, „Zusammengereimtes“ von der eigenen Wahrnehmung des Zeugen, der ja aufgrund eigener Überzeugung sehr glaubhaft auftritt, zu trennen.

Zusätzlich erschwert häufig der Aufbau eines Feindbildes aufgrund eigener Misshandlungen oder Misshandlungen von Familienangehörigen, Nachbarn oder Freunden die Vernehmung, durch ein sehr

- **emotionsbehaftetes Aussageverhalten.**

Nicht unterschätzen darf man die Gefahr, dass durch die zeugenschaftliche Vernehmung bereits eingesetzte psychische Heilungsprozesse und mögliche Verdrängungsprozesse durch die erneute Konfrontation mit den schrecklichen Erlebnissen der Vergangenheit unterbrochen werden können. So können sich bereits während der Vernehmung sehr

starke psychische und physische Reaktionen – von Weinkrämpfen bis hin zu Ohnmachtsanfällen zeigen.

Von den vernehmenden Kriminalbeamten wird ein hohes Maß an psychischer Stabilität abverlangt. Die Aussageinhalte und Reaktionen der Zeugen – Schilderungen brutalster Misshandlungen und der bestialischen Art, Menschen zu töten, gehen auch an berufserfahrenen Kriminalbeamten nicht spurlos vorüber.

Abgesehen von der „persönlichen Seite“ der zeugenschaftlichen Vernehmung besteht auch ein – stärker als in anderen Kriminalitätsphänomenen –

- **quantitatives Moment der Zeugenaussagen**

Um in den Ermittlungsverfahren, trotz des Fehlens von Sachbeweisen, zu einer objektiven und präzisen Wahrheitsermittlung zu kommen, ist in den meisten Fällen eine Vielzahl von Zeugenvernehmungen erforderlich. Es muss aus vielen Einzelinformationen ein Gesamtbild entstehen; durch weitere Zeugenaussagen sollen z. B. Aussagen zu Tätern/Mittätern/Personen- – oder, Ort- und Ablaufbeschreibungen auf ihre Schlüssigkeit überprüft werden.

In den Ermittlungsverfahren der letzten 10 Jahre wurden so ca. 4500 Zeugen vernommen.

- **Nachweis des subjektiven Tatbestandes**

Die Einordnung einer Straftat als Völkermord setzt voraus, dass der einzelne Beschuldigte bei der Begehung eines der objektiven Tatbestandsmerkmale des Völkermordes, z. B. Tötung oder schwere Körperverletzung – mit Wissen und Wollen als Täter oder Gehilfe eines staatlich gelenkten oder geduldeten Völkermordgeschehens gehandelt hat.

Diesen Nachweis des subjektiven Tatbestandes allein aufgrund von Zeugenvernehmungen zu führen, gestaltet sich sehr schwierig.

In der Zusammenfassung ersehen Sie, welche besonderen praktischen Probleme – von der Glaubwürdigkeit bis hin zur Nachweisbarkeit der Zeugenaussagen – bei der Bearbeitung von Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Völkermordes oder der Beihilfe zum Völkermord bestehen.

Die Komplexität, die der Strafverfolgung von Kriegsverbrechen im weiteren Sinne innewohnt, die langwierige, oft sehr schwierige Erlangung von In-

formationen und die geschilderte Zeugenproblematik zeigt auf, dass sich dieses Kriminalitätsfeld sehr wesentlich von anderen unterscheidet.

In einer Reihe von Fällen führen die beschriebenen Schwierigkeiten zu einer Einstellung der Ermittlungsverfahren, d.h. aufgrund der „dürftigen“ Beweislage kommt es nicht zur Anklage. Im Ergebnis gab es so viel Arbeit für die Kriminalisten und ein unter Umständen unbefriedigendes Ergebnis.

Nichts desto trotz arbeiten die Kriminalisten weiter engagiert an der Aufklärung von Kriegsverbrechen. Insbesondere die Einrichtung der ZBKV zeigt, dass das Engagement nicht nachlässt, sondern die Wichtigkeit der Bearbeitung von Kriegsverbrechen im Gegenteil weiterhin zunimmt.

Zur Strafverfolgung von argentinischen und chilenischen Menschenrechtsverletzungen in Deutschland

Dr. Konstantin Thun, Freiburg



I.

Eine wirksame Strafverfolgung von Menschenrechtsverbrechen im Ausland verlangt zuallererst die konsequente Strafverfolgung im eigenen Land. Amnesty international hat in den vergangenen Jahren mehrfach kritisiert, dass in der Bundesrepublik Deutschland nicht ausreichend gegen Polizisten vorgegangen wurde, die beschuldigt waren, Ausländer misshandelt zu haben.

Die Bundesrepublik kann nur glaubwürdig andere Staaten zur Durchführung von Strafverfahren zu schweren Menschenrechtsverletzungen in ihrem Land anhalten oder sich für eine sorgfältige Umsetzung des Römischen Statuts in anderen nationalen Rechtsordnungen einsetzen, wenn sie mit gutem Beispiel voran geht.

Dabei ist die deutsche Justiz nicht nur aufgefordert, Menschenrechtsverletzungen, die in Deutschland verübt worden sind, konsequent strafrechtlich zu verfolgen. Sie ist auch verpflichtet, Menschenrechtsverletzungen, die im Ausland von oder an deutschen Staatsbürgern verübt worden sind, auf Grundlage des § 7

Strafgesetzbuches zu ahnden. Diese Verpflichtung besteht übrigens bereits seit langem, also auch für Straftaten, die vor dem 1. Juli 2002 verübt wurden.

Die Bundesrepublik Deutschland ist auch aufgerufen, sämtliche internationale Menschenrechtsverträge ohne aushöhlende Vorbehalte zu ratifizieren.

Nur unter diesen Voraussetzungen ist eine internationale Strafverfolgung glaubwürdig und effizient.

Besonders schwere Menschenrechtsverletzungen, die nach dem 1. Juli 2002 begangen worden sind, können als Völkerrechtsverbrechen auf Grundlage des neuen Völkerstrafgesetzbuches (VStGB) verfolgt werden. Das besondere an diesen Völkerrechtsverbrechen ist, dass sie nach dem Weltrechtsprinzip unabhängig vom Tatort oder der Staatsangehörigkeit des Täters oder des Opfers vor deutschen Gerichten angeklagt werden können.

II.

Die bisherigen Erfahrungen der Strafverfolgung von schweren Menschenrechtsverbrechen, beispielsweise im ehemaligen Jugoslawien, in Argentinien und in Chile nach den Bestimmungen des Strafgesetzbuches, vor Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzes können für die zukünftige innerstaatliche Strafverfolgung von schweren Menschenrechtsverbrechen nutzbar gemacht werden.

Bezüglich der Menschenrechtsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien ist es zu national und international beachteten Verurteilungen in mehreren Fällen gekommen.

Nachdem gegen den früheren chilenischen Präsidenten General Pinochet drei Strafanzeigen gestellt worden waren, beauftragte der Bundesgerichtshof (BGH) die Staatsanwaltschaft Düsseldorf mit den Ermittlungen. Die Staatsanwaltschaft Düsseldorf hat nach umfang-

reichen richterlichen Zeugenvernehmungen nach mehr als zwei Jahren ein Rechtsübernahmeersuchen an Chile gerichtet, mit dessen Bearbeitung der Richter Guzman vom Obersten Gerichtshof in Chile beauftragt wurde. Vor allem wohl wegen des schlechten Gesundheitszustandes von Pinochet ist in Chile eine Entscheidung noch nicht gefallen. So sehr es zu begrüßen ist, dass die deutschen Strafverfolgungsbehörden sich darum bemühen, die bisherige Straflosigkeit im Land der Tat zu beenden, so wenig verständlich sind die selbst in diesem Verfahren den Erfolg des Verfahrens hindernden politischen Rücksichtnahmen. Es ist nicht verständlich, weshalb die Staatsanwaltschaft Düsseldorf nach Abschluss ihrer umfangreichen und gründlichen Ermittlungen nicht vor Einreichung des Rechtsübernahmeersuchens an Chile den Erlass eines Haftbefehls gegen Pinochet beantragt hat. Die bundesdeutschen Ermittlungsbehörden hätten den chilenischen Strafverfolgungsbehörden auf diese Weise ein deutliches Zwischenergebnis ihrer Ermittlungen zugeleitet und dem Ziel der Strafverfolgung erheblichen Nachdruck verliehen.

Die Staatsanwaltschaft in Nürnberg ist vom BGH mit den Ermittlungsverfahren gegen die argentinischen Militärs beauftragt worden, da zu den Verschwundenen und später Ermordeten aus der Zeit der Militärdiktatur zwischen 1976 und 1983 etwa einhundert deutsche und deutschstämmige Personen zählen.

Damals existierte noch nicht das Völkerstrafgesetzbuch (VStGB). Doch hätten schon zur Zeit der Militärdiktatur deutsche Strafverfolgungsbehörden nach dem bestehenden Recht, auf Grundlage des § 7 des Strafgesetzbuches, wegen Folter, Entführung oder Ermordung von deutschen Staatsbürgern im Ausland ermitteln können. Es dauerte jedoch 25 Jahre, bis auf Druck von Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsorganisationen Ermittlungsverfahren in Deutschland aufgenommen wurden. Das Beispiel unterstreicht, welche Bedeutung nichtstaatlichen Organisationen im Bereich der Strafverfolgung von schweren Menschenrechtsverletzungen und Völkerrechtsverbrechen zukommt. Sie verfügen häufig über bessere und direktere Kontakte zu den Opfern und Angehörigen von Menschenrechtsverletzungen und ihren Anwälten und können somit die deutsche Justiz dabei unterstützen, ihrem Auftrag bei der Bekämpfung der Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen gerecht zu werden.

Seit Einreichung der ersten Strafanzeigen durch die „Koalition gegen Straflosigkeit“, einem Bündnis von nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen und kirchlichen Gruppen, im Jahr 1998 sind inzwischen 31 Ermittlungsverfahren eingeleitet. In drei Fällen ist es zum Erlass von Haftbefehlen und, wegen der Beschul-

digung des Mordes zum Nachteil der Elisabeth Käsemann gegen hohe argentinische Generäle, zu einer internationalen Fahndungsausschreibung gekommen. Nach Verweigerung der Auslieferung von General Mason hat die deutsche Botschaft in Argentinien Klage auf Auslieferung erhoben, über welche das Gericht noch nicht entschieden hat. Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass auch auf diese Weise ein wesentlicher Teil der Überprüfung der Straflosigkeit in den Staat der Taten zurückgeführt worden ist.

Es kann schon heute eindeutig gesagt werden, dass die eingeleiteten Ermittlungsverfahren gegen chilenische und argentinische Militärs zu wichtigen Auswirkungen in Chile und in Argentinien selbst geführt haben. Noch vor wenigen Jahren hätte kaum jemand gedacht, dass es in Chile tatsächlich noch zu einer Anklage gegen den zuvor unantastbaren Diktator Pinochet und zur Strafverurteilung von hunderten hoher Militärs kommen würde. In Argentinien wurden trotz der Straflosigkeitsgesetze neue Strafverfahren, beispielsweise wegen des Verschwindenlassens von Kindern eingeleitet. Der frühere Präsident Videla befindet sich aufgrund dessen in Untersuchungshaft. In richtungsweisenden Gerichtsentscheidungen ist die Verfassungsmäßigkeit der Straflosigkeitsgesetze deutlich in Frage gestellt worden. Ohne die Einleitung von Strafverfahren in Europa wären diese wichtigen Erfolge gegen die Straflosigkeit sicherlich nicht erzielt worden.

In dieser Woche hat Mexiko in einer historischen Entscheidung beschlossen, den dort verhafteten argentinischen Offizier Cavallo an die Strafjustiz in Spanien auszuliefern. Seine Überstellung auch an das Landgericht Nürnberg ist jetzt möglich, nachdem er auch der Folterung einer Deutschen beschuldigt wird.

Die Folterer sind nicht mehr sicher in der Welt.

III.

Das im Statut von Rom festgelegte Prinzip der Komplementarität sieht vor, dass die Strafverfolgung nach dem Völkerstrafrecht vorrangig in dem Staat der Tat oder des Täters erfolgen soll, danach in einem Drittstaat und nur zuletzt vor dem Internationalen Strafgerichtshof. Angesichts zahlreicher weltweit begangener Straftaten nach dem Völkerstrafrecht ist es einsichtig, dass der Internationale Strafgerichtshof schon aus Kapazitätsgründen nur bei sonst anhaltender Straflosigkeit tätig werden kann. Die Entscheidung einer Strafverfolgung durch einen Drittstaat sollte daran orientiert werden, zu welchem Drittstaat so genannte Anknüpfungspunkte bestehen und wie intensiv eine Strafverfolgung dort Rückwirkungen auf den Staat der Tat oder des Täters hat. Klärungsbedürftig ist noch, in

welchen Fällen einer Strafverfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof der Vorzug gegenüber einer Strafverfolgung durch einen dritten Staat einzuräumen ist.

Es kann jedoch festgehalten werden, dass mit Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofes die Verfolgung von Straftaten nach dem Völkerstrafrecht bei uns in der Bundesrepublik Deutschland nicht abnehmen, sondern deutlich zunehmen wird.

Dabei ist nochmals zu unterscheiden zwischen der Strafverfolgung nach dem Völkerstrafgesetzbuch, die der Generalbundesanwaltschaft und den Oberlandesgerichten zugewiesen ist, und der Strafverfolgung nach dem weiterhin bestehenden § 7 Strafgesetzbuch, der u. a. die Strafverfolgung von Auslandsstraftaten ermöglicht, in denen Täter oder Opfer Deutsche sind.

In beiden Fällen ist nach § 13a StPO ein Antrag an den Bundesgerichtshof zur Bestimmung eines örtlich zuständigen Gerichtes zu richten. Soweit die Strafverfolgung nicht dem Generalbundesanwalt zugewiesen ist, wird mit der Bestimmung des zuständigen Gerichtes durch den BGH auch gleichzeitig die diesem Gericht zugeordnete Staatsanwaltschaft mit der Durchführung des Ermittlungsverfahrens beauftragt.

IV.

Den nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen kommt sowohl im Hinblick auf die Einreichung von Strafanzeigen als auch bei der Unterstützung der Behörden bei den Ermittlungsverfahren eine besondere Rolle zu. Da in Fällen, in denen Menschenrechte durch Staaten verletzt werden, eine konsequente Ahndung allein durch staatliche Stellen (noch) nicht erreicht ist, sind die nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen im nationalen und internationalen Bereich für einen wirksamen Schutz der Menschenrechte nicht hinweg zu denken. Dieses hat sich in den letzten 50 Jahren sowohl bei der Erarbeitung und Normierung von Menschenrechtsverträgen wie auch bei der Aufarbeitung konkreter Menschenrechtsverletzungen immer wieder erwiesen.

Die durch das Völkerstrafrecht eröffnete breite und systematische Verfolgung von schweren Menschenrechtsverbrechen stellt daher sowohl für die Behörden als auch für die nichtstaatlichen Organisationen eine große Herausforderung bezüglich des Einübens neuer Formen der Zusammenarbeit dar. Die offene Zusammenarbeit des Chefanklägers des IStGH, Luis Moreno-Ocampo, mit international tätigen Menschenrechtsorganisationen könnte auch für die Bundesrepublik ein Vorbild sein.

Dabei sollen und müssen die unterschiedlichen Prägnungen nicht verloren gehen:

Beispielsweise arbeiten die Strafverfolgungsbehörden oft nicht öffentlich, während nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen oftmals gerade erst durch öffentliches Tätigwerden Einfluss gewinnen. Während die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet sind, sämtliche rechtlichen Voraussetzungen auf das genaueste zu beachten und insbesondere auch die Rechte der Beschuldigten zu garantieren, sind die nichtstaatlichen Organisationen insoweit freier. Die nichtstaatlichen Organisationen bleiben auch aufgerufen, die Behörden zu kontrollieren und gegebenenfalls auch zu kritisieren, wenn der Eindruck besteht, es fehle an der nötigen Intensität der Ermittlungen.

Entscheidend ist, dass die Strafverfolgungsbehörden und die Menschenrechtsorganisationen dasselbe Ziel haben: Die wirksame Strafverfolgung von schweren Menschenrechtsverbrechen. Wenn diese identische Zielsetzung immer wieder deutlich gemacht wird, werden sowohl die Behörden als auch die nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen den beschriebenen neuen Herausforderungen sicherlich gerecht werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, sind zunächst vor allem Gespräche erforderlich, durch die gegenseitiges Vertrauen geschaffen wird.

Es sollte sodann so bald wie möglich, beispielsweise im Rahmen der Justizministerkonferenz, eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden, die unter Teilnahme von Vertretern nichtstaatlicher Menschenrechtsorganisationen und Völkerstrafrechtswissenschaftlern die folgenden Aufgaben bearbeiten könnte:

- Erfahrungen aus den früheren Strafverfahren nach schweren Menschenrechtsverletzungen (beispielsweise Jugoslawien, Argentinien, Chile);
- Bestandsaufnahme bisheriger Erfahrungen mit dem Völkerstrafgesetzbuch;
- Erfahrungen der Strafverfolgung von schweren Menschenrechtsverbrechen in Nachbarstaaten (Belgien, Spanien etc);
- Erarbeitung von Kriterien für die Ermessensausübung bei der Berücksichtigung von außenpolitischen Interessen und Bestimmung des Stellenwertes von Strafverfolgung nach schweren Menschenrechtsverletzungen;

- Ausbildung von Ermittlungsbeamten, Richtern, Staats- und Rechtsanwälten im Bereich des internationalen Strafrechts, dem Völkerstrafgesetzbuch und dem Strafprozessrecht bei Internationalen Strafgerichtshöfen.
- Möglichkeiten der Unterstützung der Ermittlungstätigkeiten durch Polizei, Bundeskriminalamt, Auswärtiges Amt, Bundesverteidigungsministerium, Botschafter, supranationale Organisationen und nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen; Benachrichtigungspflicht der Botschaften an den Generalbundesanwalt nach Kenntnis von möglichen Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch oder den Vorschriften der §§ 5 bis 7 Strafgesetzbuch;
- Erarbeitung von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der innerstaatlichen Strafverfolgung von Auslandstaaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch und den Bestimmungen der §§ 5 bis 7 Strafgesetzbuch.

Was können Menschenrechtsorganisationen künftig zur Unterstützung der internationalen Strafgerichtsbarkeit leisten?

Barbara Lochbihler, amnesty international



Auf fast jedem Plenum dieser Tagung haben wir bereits Vorschläge und Beispiele gehört, wie NGOs ihre Lobbyarbeit fortsetzen sollen, um den ICC weiter zu stärken und die Angriffe gegen die Integrität des Statuts von Rom abzuwehren, wie NGOs künftig konkret mit dem ICC zusammenarbeiten könnten, und dass Allianzen geschlossen werden müssen, etwa mit der Zivilgesellschaft, in Staaten mit einer ablehnenden oder zweifelhaften Haltung gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof. Wenn ich diese Fragen für die zukünftige Arbeit von amnesty international noch einmal aufgreife, ist dies vor allem als Ergänzung zu dem bereits Diskutierten zu verstehen. Es gibt sehr unterschiedliche nichtstaatliche Organisationen und dementsprechend ist auch die Vorgehensweise und Strategie der verschiedenen Organisationen unterschiedlich.

Die Erwartungen an den ICC sind vielerorts enorm hoch. Mit realistischem Blick auf die begrenzten Kapazitäten und die Zuständigkeit nur für die schwersten Menschenrechtsverletzungen kann und wird sich die Vorgehensweise von NGOs jedoch nicht völlig verändern. Auch amnesty international wird jetzt, ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Statuts, nicht grundsätz-

lich anders agieren. Es wird vielleicht eine Verschiebung der Ressourcen geben, so dass wir dem ICC intensiver zuarbeiten können. Wir haben bisher durch unsere Fachleute im Internationalen Sekretariat in London Berichte geschrieben, Fakten zusammengetragen und juristische und politische Empfehlungen zu einzelnen Bereichen des ICC erarbeitet. All das werden wir auch zukünftig tun. Unsere Expertise werden wir weiterhin den verschiedenen Gremien zur Verfügung stellen. Zusätzlich könnte ich mir vorstellen, dass es, sobald der ICC einige Zeit gearbeitet hat, eine ständige Präsenz von amnesty international in Den Haag geben wird, evtl. zusammen mit der holländischen Sektion. Ähnlich haben wir, um die Arbeit der UN zu begleiten, ein Büro in Genf und New York. Sicher werden wir das Angebot des Chefanklägers, den Kontakt zu suchen und sich regelmäßig mit NGOs auszutauschen, gerne annehmen und dafür zur Verfügung stehen. Wir werden intensiv daran arbeiten, Material für den Chefankläger zusammenzutragen, was zweifellos sehr umfangreich sein wird. Dabei kann amnesty mit anderen NGOs, mit Opferverbänden oder auch mit einzelnen Hinterbliebenen selbst zusammenarbeiten und Schwerpunkte zu einzelnen Ländern oder Konflikten setzen.

Zugleich werden wir die Arbeit aller Institutionen und Regierungen kritisch begleiten, d. h. wir werden die Arbeit des ICC beobachten und, wenn notwendig, kritisieren. Im Hinblick auf die Regierungen wird die „universal ratification campaign“ von amnesty international einen Schwerpunkt für die nähere Zukunft bilden. Wir werden versuchen, von unseren jeweiligen Sektionen aus intensiv auf Regierungen einzuwirken, damit diese dem Statut von Rom beitreten. In den Staaten, die bereits ratifiziert haben, werden wir die jeweiligen Regierungen auffordern, ihrerseits auf ihre Kollegen in anderen Ländern einzuwirken, um die Anzahl der Vertragsparteien des Statuts zu erhöhen.

Für die deutsche Sektion von amnesty bleibt es nach wie vor wichtig, dass wir die derzeitige Position der Bundesregierung zum ICC unterstützen, aber auch wachsam sind, falls die Position einmal weniger dezi- diert vertreten werden sollte. Beispielsweise haben wir die zögerliche Haltung der Bundesregierung kritisiert, als es um die Verlängerung der Sicherheitsratsresoluti- on 1422 ging, die ja bei dieser Tagung schon mehrfach Erwähnung fand. Hier müssen wir in den kommenden Jahren noch verstärkt darum kämpfen, dass die Ver- längerung der Resolution nicht zur Regel wird. Dabei werden wir neben der deutschen auch die französische Regierung mit ihrem Vetorecht besonders im Auge behalten müssen. Außerdem werden wir natürlich auch sonst in den weiteren eineinhalb Jahren die deut- sche Politik im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kritisch begleiten.

Für die weitere Arbeit von amnesty in Deutschland habe ich bei dieser Tagung gelernt, dass wir vor allem auch mit der Generalstaatsanwaltschaft ins Gespräch kommen und zusammenarbeiten müssen und nicht ausschließlich mit den verschiedenen Ministerien. Ebenso werden wir die Entwicklung bezüglich der Handhabung des Völkerstrafgesetzbuches dahingehend verfolgen, ob es weiterhin de facto nicht zur Anwen- dung kommt. Hier werden wir ggf. konstruktive Vor- schläge unterbreiten, wie es an Bedeutung gewinnen und der Vorbildwirkung für andere Staaten gerecht werden kann.

Es ist uns wiederholt die Frage gestellt worden, ob wir zukünftig mehr zu den Tätern von Menschenrechtsver-letzungen arbeiten und weniger auf die Opfer einge- hen werden. Dem ist nicht so, wir wollen die Täter zur Verantwortung ziehen und dies hat weitreichende Auswirkungen für die Opfer und deren Angehörige. Insofern ist der Kampf gegen die Straflosigkeit - d. h. das Versagen, die für Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen vor Gericht zu bringen und zu be- strafen - seit langem ein wichtiges Element der Arbeit zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen. Dem Kampf gegen Straflosigkeit liegen drei wichtige Menschenrechtsprinzipien zugrunde: Das der Fairness, das der Rechenschaftspflicht und das des Gerechtig- keitsgebots. ai wendet sich gegen jede Maßnahme, die die Täter aus ihrer Verantwortung entlässt, ohne dass zuvor die Wahrheit über das Geschehene aufgedeckt worden ist. Wird dies unterlassen, setzt sich das be- gangene Unrecht immer weiter fort. Für die Opfer bedeutet das einen erneuten Angriff auf ihre Würde und ihre Menschlichkeit. Dass die Straflosigkeit weit- hin verbreitet ist, liegt in der Regel am fehlenden politischen Willen der jeweiligen Regierungen. Unab- hängig von den Ursachen von Straflosigkeit sind die Auswirkungen immer die gleichen: Den Opfern wird Gerechtigkeit verwehrt, den Tätern die Botschaft ver-

mittelt, sich nicht vor Verhaftung und Bestrafung fürchten zu müssen und deshalb weiter gegen Men- schenrechte verstoßen zu dürfen. Straflosigkeit nährt den Kreislauf von Gewalt und leistet so weiteren Über- griffen Vorschub. Umso wichtiger ist die Aufgabe des ICC, diesen Kreislauf durchbrechen zu helfen. Zukünf- tig ist somit auch denkbar, dass ai bestimmte mut- maßliche Täter öffentlich benennt, wenn dies dem Ziel dient, die Straflosigkeit schwerer Menschenrechtsver-letzungen zu vermeiden.

Wir werden aber genauso betonen müssen, dass ein Täter, so schlimm das von ihm begangene Verbrechen auch sein mag, nicht seine Menschenwürde verliert. Wir haben uns deshalb auch dafür eingesetzt, dass es selbst für die schlimmsten Menschenrechtsverletzun- gen keine Todesstrafe geben darf. Das ist im Statut des ICC so verankert worden. Zudem muss ein fairer Pro- zess gewährleistet sein. Nach dem 11. September 2001 beobachten wir, dass zunehmend die Anerkennung dafür nachlässt, dass selbst ein „Terrorist“ auch ein Mensch ist, der bestimmte Rechte nicht verlieren kann.

Ein sehr wichtiger Aspekt der Arbeit von amnesty international wird es schließlich sein, der insbesondere von den USA aktiv geführten Kampagne gegen den Strafgerichtshof entgegen zu treten. Nach dem 11. September 2001 bestand zunächst Hoffnung, die USA würde begreifen, dass der Internationale Strafgerichts- hof auch bei der Bekämpfung des „Terrorismus“ eine Rolle spielen kann. Das Statut des ICC hat zwar keine Definition für ein völkerrechtliches Verbrechen des "Terrorismus", aber Morde, die mit einem systemati- schen Angriff auf die Zivilbevölkerung in Zusammen- hang stehen, gelten als Verbrechen gegen die Mensch- lichkeit und können als solche seit dem 1. Juli 2002 auch vor dem Strafgerichtshof geahndet werden. Un- sere Hoffnung wurde leider nicht erfüllt.

Ganz wesentlich wird es deshalb sein, vor allem in den USA die Zivilgesellschaft besser zu informieren und einen hohen Grad der Zustimmung in der Bevölkerung zu erreichen. Eine Aufgabe, die besonders auf die Sek- tion von amnesty international in den USA zukommen wird. Es ist entscheidend, Bündnisse und Netzwerke mit Partnern wie Kirchen und Bürgerrechtsgruppen zu schaffen, wie wir das bereits jetzt bei der Arbeit zur Abschaffung der Todesstrafe tun. Diese Bündnisarbeit ist eher langfristig angelegt, aber von entscheidender Bedeutung, denn ein Meinungswandel kann in den USA letztendlich nur von innen heraus erreicht wer- den.

In Bezug auf die von den USA forcierten bilateralen Abkommen zur Nichtauslieferung von US-Bürgern an den ICC zeigt die Tatsache, dass bisher 45 solcher Abkommen abgeschlossen, aber nur vier davon bislang auch durch die jeweiligen nationalen Parlamente rati-

fiziert worden sind, wie wichtig es ist, die Lobbyarbeit bei den jeweiligen Parteien und Abgeordneten noch zu verstärken – um zu informieren, aber auch um Widerstand zu erzeugen. Das werden wir vor allem mit Bezug auf die Gemeinsamen Standpunkte der EU tun und dazu eng mit unserem EU-Büro in Brüssel zusammenarbeiten. Ein Beispiel für einen Erfolg im Zusammenhang mit den bilateralen Abkommen ist unter anderem Slowenien. Hier ist von der US-Administration massiver Druck ausgeübt worden, verbunden mit der Drohung, bei Nichtunterzeichnung eines bilateralen Abkommens die Militär- und Wirtschaftshilfe zu reduzieren. Hier ist es uns mit der kleinen amnesty-Gruppe in Slowenien und mit Verweisen auf die Richtlinien der EU gelungen, dass die slowenische Regierung sich dem verweigerte und das Abkommen nicht unterzeichnete, weil es den EU Prinzipien widerspricht. Allerdings bleibt auch innerhalb der EU viel zu tun, denn trotz der Gemeinsamen Standpunkte ist die Haltung der EU Staaten keineswegs so einheitlich und so konsequent, wie das wünschenswert wäre. So ist auch innerhalb der EU weiterhin Lobbyarbeit nötig, um eine „gemeinsame“ pro-ICC-Position aufrecht zu erhalten und wenn möglich noch zu stärken.

Erfolge und Herausforderungen aus Perspektive von Frauenrechtsorganisationen

Gabriela Mischkowski, medica mondiale e.V.



Als Organisation, die vor 10 Jahren in Bosnien-Herzegowina damit begann, Projekte zur Unterstützung von traumatisierten Frauen in Kriegs- und Krisengebieten aufzubauen, hat medica sich von Anfang an für die strafrechtliche Verfolgung geschlechtsspezifischer Verbrechen, speziell sexualisierter Gewaltverbrechen eingesetzt und mit dem ICTY kooperiert. Wir haben dabei sowohl gute als auch schlechte Erfahrungen gemacht. Vor allem mussten wir uns – juristische Laiinnen, die wir waren –, in die Logik der Rechtsprechung einarbeiten, um potentielle Zeuginnen angemessen beraten zu können und um gegebenenfalls juristische Verfahrensweisen, die retraumatisierend wirkten oder anderweitig negative Auswirkungen auf die Zeuginnen hatten, beeinflussen zu können. Trotz unserer begrenzten Ressourcen hielten wir es deshalb auch für notwendig, unsere Erfahrungen in das Unternehmen Internationaler Strafgerichtshof einzubringen, und zwar im Rahmen des Women's Caucus for Gender Justice, auf den ich später noch genauer eingehen werde.

Es wurde gestern erwähnt, es habe bei der Errichtung der beiden ad-hoc-Tribunale kein dem bei der Errichtung des ICC vergleichbares Engagement seitens der Menschenrechtsorganisationen wie überhaupt der

NGOs gegeben. Das ist sicher richtig, wenn man den in der Tat machtvollen Zusammenschluss von NGOs unter dem Dach der Koalition für einen Internationalen Strafgerichtshof als Maßstab nimmt.

Allerdings ist es auch nicht ganz richtig. Auch Anfang der 90er Jahre gab es Versuche, bereits im Entstehungsprozess auf die ad-hoc-Tribunale Einfluss zu nehmen. Als das große Ausmaß sexualisierter Gewalt im Krieg im ehemaligen Jugoslawien bekannt wurde, haben weltweit zahlreiche Frauenorganisationen ziemlich lautstark und vehement die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshof gefordert und die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verbrechen durch ihre strafrechtliche Verfolgung. Es gab mehrere Treffen zwischen der Kommission zur Einrichtung des Jugoslawien-Tribunals und Frauengruppen, die bosnische Flüchtlingsfrauen in Deutschland, Österreich und der Schweiz betreuten, um z.B. Strategien zur Erfassung sexueller Gewaltverbrechen zu besprechen. Es gab zahlreiche Interventionen, z.B. hinsichtlich des Verfahrensrechts im Kontext sexualisierter Gewaltverbrechen. Es gab in den ersten Jahren mehrere Interventionen in Form von *amicus curiae* Briefen seitens Frauenorganisationen und feministischer Juristinnen. Einerseits hatte die Empörung über die offensichtlich organisierte Ausübung sexualisierter Gewalt vor allem gegen muslimische Frauen die Gründung des ICTY zumindest beschleunigt, andererseits aber drohten genau diese Verbrechen in der Praxis erneut in Vergessenheit zu geraten. Dies zeigt z.B. die Tatsache, dass die ersten Anklageschriften des ICTY, trotz vorhandener Beweise, keine sexuellen Straftaten enthielten.

Als die Verhandlungen in Rom begannen, war die Situation nicht nur im Hinblick auf die Präsenz von Menschenrechtsorganisationen und NGOs im Allgemeinen, auch im Hinblick auf die Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt, anders. Die Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 hatte dieses Thema ebenso auf die Tagesordnung gesetzt wie die 4. Weltfrauen-

konferenz in Beijing 1995. Die Kategorie Geschlecht hatte Eingang in das System der Vereinten Nationen gefunden und auch die großen Menschenrechtsorganisationen wie amnesty und Human Rights Watch waren auf dem Auge geschlechtsspezifischer Menschenrechtsverletzungen nicht länger blind.

Die veränderte Einstellung lässt sich auch in den materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Bestimmungen des ICC ablesen. Während bei den ad-hoc-Tribunalen lediglich Vergewaltigung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit explizit als Straftatbestand aufgelistet ist, finden wir nun einen differenzierteren straftatbestandlichen Katalog geschlechtsspezifischer Verbrechen: Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Zwangsprostitution, Zwangssterilisation, erzwungene Schwangerschaft und andere sexuelle Gewalttaten vergleichbarer Schwere fallen explizit als Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit unter die Gerichtsbarkeit des ICC. Der Antidiskriminierungsartikel (Art. 21), der festschreibt, dass die Anwendung und Auslegung des Rechts mit den international anerkannten Menschenrechten übereinstimmen muss, und dass es keinerlei Diskriminierung aufgrund von Rasse, Alter, Hautfarbe, Sprache, Religion usw. geben darf, listet auch explizit Geschlecht auf. In zahlreichen Artikeln und Regeln der Prozess- und Beweisordnung wird immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen, „gender crimes“ und sexualisierte Gewalt besonders zu berücksichtigen, z. B. im Zusammenhang von Fortbildungen des ICC Personals oder als Qualifikationskriterium bei der Einstellung von Personal.

Allerdings, und das muss hier ausdrücklich betont werden, all dies geschah trotz veränderter Wahrnehmung geschlechtsspezifischer Kriegsverbrechen nicht automatisch. Ohne den Women's Caucus for Gender Justice wären wir vermutlich heute noch auf dem Stand der ad-hoc-Tribunale. Der Women's Caucus ist ein Zusammenschluss von Frauenaktivistinnen und feministischen Juristinnen von allen Kontinenten, der als solcher Teil der NGO-Koalition ist. Die Frauen hatten es sich zur Aufgabe gemacht, den gesamten Prozess der Schaffung des ICC unter geschlechtsspezifischer Perspektive kritisch zu begleiten und zu beeinflussen. Anfangs fühlten sich die Frauen wohl eher als Exotinnen, die mal wieder den Ernst der Lage nicht begriffen hatten und vermeintliche Sonderforderungen stellten. Das änderte sich jedoch bald dank der Hartnäckigkeit und exquisiten juristischen Kompetenz der Frauen. Später waren es die Delegierten, die den Women's Caucus in vielen Fragen konsultierten.

Grundsätzlich gab es viele offene Türen und guten Willen auf Seiten der meisten Regierungsdelegationen. Allerdings gab es eine Minderheit von Staaten, die sich

vehement gegen jegliche geschlechtsspezifische Perspektive und klare strafrechtliche Anerkennung von gender crimes wendeten. Mit zu den heißesten Auseinandersetzungen gehörte die Hinzufügung von Geschlecht in der Antidiskriminierungsbestimmung im Statut, die Definition geschlechtsspezifischer Tatbestände als Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie prozessrechtliche Fragen im Kontext sexualisierter Gewalt. Ohne die Präsenz des Women's Caucus, der immer wieder neue Formulierungsvorschläge unterbreitete, wäre der allgemein gute Wille der meisten Regierungsdelegation vermutlich rasch vom Winde verweht gewesen. Leider kam es dennoch zu einigen faulen Kompromissen.

Auch die Tatsache, dass es nunmehr sieben Richterinnen gibt – ein absolutes Novum in der Welt multilateraler Rechtsinstitutionen – wäre ohne das Engagement des Women's Caucus und dem Netz von Frauengruppen in zahlreichen Ländern nicht zustande gekommen. Vor allem nationale Frauengruppen trugen dazu bei, dass die Nominierungsprozesse in einzelnen Ländern transparenter wurden und kompetente qualifizierte Juristinnen nicht einfach übergangen wurden. Aber auch hier mussten Women's Caucus und NGO-Koalition zunächst Überzeugungsarbeit leisten, damit ein Wahlmodus akzeptiert wurde, der Geschlecht und Weltregionen nach einem bestimmten Schlüssel bei der Stimmabgabe berücksichtigte.

Warum betone ich das hier alles? Ist es notwendig, dass Frauenorganisationen sich nach wie vor gesondert im Kontext des ICC, seiner Implementierung im nationalen Recht oder generell im Hinblick auf internationales Strafrecht engagieren? Die Antwort ist ein klares Ja.

Zum einen kann allein der symbolische Charakter des ICC und der internationale Standard, den er im Hinblick auf die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verbrechen setzt, Frauen in Ländern mit einer eklatant frauendiskriminierenden Rechtssprechung ermutigen, insbesondere wenn es sich um Vertragsstaaten handelt. Zum anderen wird es, und davon bin ich überzeugt, ohne Frauenlobby beim ICC wieder Rückschritte geben, denn Papier ist ja bekanntlich geduldig. Insofern ist es eine Katastrophe, dass ausgerechnet jetzt, wo zahlreiche Weichen für die praktische Arbeit des Gerichtshofs gestellt werden (Fortbildungscurricula, Ausarbeitung Code of Conduct, personelle Besetzung, Budget, Opfer- und Zeugnenschutz etc.), die weitere Arbeit des Women's Caucus, jetzt Women's Initiative for Gender Justice, mangels finanzieller Unterstützung gefährdet ist.

Auf der Zugfahrt nach Berlin habe ich verschiedene Berichte über das aktuelle Ausmaß und die Perfidität sexualisierter Gewalt in der Demokratischen Republik

Kongo gelesen. Wieder hat es mir die Sprache verschlagen, um so mehr, als Betreuerinnen vor Ort erklären, dass ein Sprechen über diese spezifische Gewalt für Frauen aufgrund von Tabuisierungen und Stigmatisierungen so gut wie unmöglich ist. Sollte es, wie man allgemein munkelt, hier zur Anklageerhebung vor dem ICC kommen, darf nicht auch noch die Justiz den Mantel des Schweigens über diese massenhaften Verbrechen ausbreiten.

Gestern und heute haben wir uns immer wieder gegenseitig ermahnt, auf den Boden der Tatsachen zu bleiben und die Möglichkeiten und Grenzen des ICC zu sehen. Aber gerade, wenn wir von seinem potentiellen indirekten Einfluss sprechen, von der Symbolkraft, dann liegt im Bereich sexualisierter Kriegsgewalt eine besondere Aufgabe. Sie war und ist kriegsimmanent, ihre zerstörerische Wirkung hat auf unterschiedliche Weise eine strategische Dimension, die oft schon vor dem Ausbruch von Gewalttätigkeiten einsetzt, nämlich dann, wenn sie kriegspropagandistisch instrumentalisiert wird. Sie ist aber auch gerade aufgrund ihrer jahrhundertealten Akzeptanz, Leugnung und aktueller Tabuisierung besonders schwer strafrechtlich zu verfolgen. Deshalb bedarf es hier bewusster und besonderer Anstrengungen, angefangen von den Ermittlungsverfahren bis hin zu den ZeuglInnenschutzmaßnahmen.

Und genau hier sehe ich eine hoffentlich gemeinsame Aufgabe von Frauenorganisationen vor Ort, feministischen Juristinnen, Menschenrechtsorganisationen, anderen NGOs und des Internationalen Strafgerichtshofs.

The work of the Victims and Witness Section of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia

Wendy Lobwein, Head of the Support Unit of the Victims and Witness Section, ICTY



Before joining the Victims and Witness Section (VWS) at the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) in November of 1995 I worked for an Australian rehabilitation centre for traumatized victims of torture. For the victims in the rehabilitation centre there was no possibility of legal redress since the institutions responsible for their ill-treatment were still in power. This lack of legal redress led me to the question whether – at least – the act of testifying could begin to restore trust and strength, to provide healing and validation in the person who has testified.

Judging from my own experience at the VWS the act of testifying can, indeed, be very powerful in that regard, with some presuppositions.

The basis or mandate for the VWS and its Support Unit is contained in Rule 34 of the Rules of Procedure and Evidence of the ICTY. According to Rule 34, the main tasks for the VWS are to protect witnesses, to recommend protection measures and to offer counselling and support. The latter two shall be provided for by the Support Unit of the VWS. The idea behind the

formation of a support unit was that witnesses suffering from a high level of traumatization needed to be taken care of and supported by specialists who approach these individuals with the appropriate sensitivity.

In the early stages of the VWS's work it consisted of four members, one support officer, one protection officer, a chief and a secretary.

However, it soon became obvious that the overwhelming amount of work the support unit and the VWS in general faced called for expansion. Today the VWS includes three units (operations, protection and support) as well as the Chief of VWS and a Legal Officer.

(1) the Operations Unit handles all logistic issues such as bringing the witnesses in and out of The Hague, making flight as well as hotel arrangements, and also taking care of witness payments.

(2) the Protection Unit is in charge of all security and witness safety issues.

(3) the Support Unit "*...shall provide counselling and support...*" (Rule 34 Section A (ii), ICTY Rules of Procedure and Evidence).

It has been a great challenge for us in working in the Support Unit and the VWS in general to interpret what "*counselling and support*" could, or should, mean in the setting of an International Criminal Proceeding. The main problem the VWS was and is confronted with is that the ICTY as an international institution lacks any network of support services as it is found in domestic criminal proceedings. As examples for State provided support services you'll find, among others, medical treatment, Social Security services like invalid pensions, State housing support, specialised services

like Rape Crisis Centres and psychological and psychiatric treatment as well as compensation and restitution payments and networks which provide information and guidance regarding the court system for victims, witnesses and even the accused and their families.

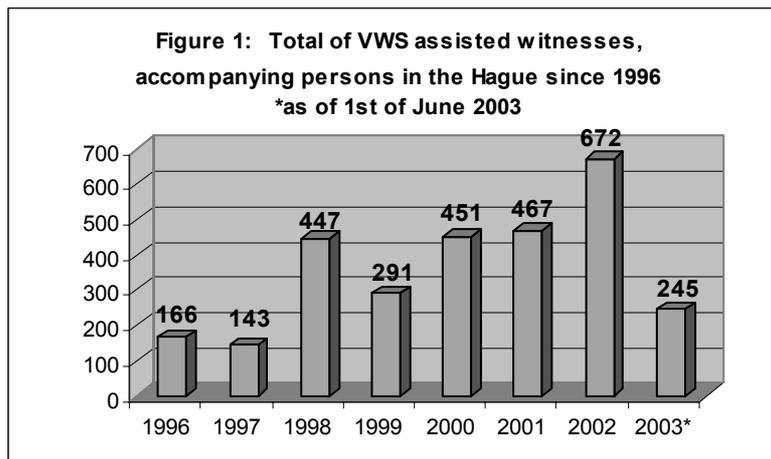
When it was established the goal of the VWS was to duplicate these domestic services in as many ways as possible. Some elements that could not be duplicated had to be negotiated and some still need to be advocated (an area where support by NGOs can be crucial). The VWS and the Support Unit in particular also had to decide which services could not be provided.

One of the challenges the Support Unit is facing is to develop adaptable services in order to provide support both to victim witnesses and to witnesses for the Defence who in some cases are themselves indicted for war crimes. As a neutral institution the Support Unit is responsible for the psychological, emotional and physical well being of all witnesses testifying before

preparation and follow-up is expensive and very time-consuming it had to be reserved for the most vulnerable and traumatised victims until a field office in Sarajevo was established through donations a little over a year ago.

(2) Supportive services that are offered to all witnesses, including 24-hour support services from the Witness Assistant Program. Some of these services like the provision of basic information seem simple and self-explanatory, but are essential for the well being of victims or witnesses who, for instance, have suffered severe ill-treatment themselves or have lost family members to brutal acts of violence.

(3) Professional advice for as well as consultation and collaboration with the other two units of the VWS to ensure that the services by these two units are sensitive to the needs of vulnerable and traumatised victims and witnesses. Advice, consultation and collaboration are also offered to the Tribunal.



The following statistics give an overview of who the people testifying are, where they come from, by whom they have been called (All statistics as of 1st of June 2003).

Since 1995 the VWS has assisted more than 2.800 witnesses and accompanying persons in the Hague. Since 1996 the number of persons assisted increased significantly. In year 2002 we provided services to 672 persons (Figure 1).

the court whether called upon by the Prosecution, the Defence, or the Judges themselves. The mission statement of the Support Unit holds that victims and witnesses should suffer no additional harm or traumatization as a result of the very fact that they testify before the Tribunal. The experience of testifying shall ideally be one that is strengthening and healing for victims and witnesses.

In the following, let me elaborate on the Support Unit's three main approaches of work:

(1) Professional individual counselling services to victims and witnesses while in The Hague by two Support Officers whose priority is to assist the most vulnerable victims. The two officers also serve these witnesses prior to their arrival in The Hague and after their return to their country of residence. Since this service of

Most witnesses assisted by the VWS were male (81 percent), only 19 percent were female. The lesser number of female witnesses can inter alia be attributed to the fact that women are witnesses predominantly in cases involving rape and sexual assault and often are too scared to stand up as a witness before a court.

Furthermore, most witnesses were testifying for the prosecution (60 percent), while 38 percent were witnesses of the defence. About 2 percent of all witnesses were called by the chambers.

About 75 percent of all witnesses who testified before the ICTY were residing in the Bosnia & Herzegovina, Serbia, Montenegro or Croatia. One can imagine the logistical effort that has to be made to ensure that witnesses are brought from various local communities to The Hague at the right time. For safety reasons efforts have often to be made that the purpose of their

travel remains unknown to their neighbours. Furthermore many witnesses are living in exile, in Germany, in Netherlands, but also as far as in the United States.

Breakdown of witnesses by country of residence	
Bosnia Et Herzegovina	60 %
Serbia Et Montenegro	10 %
Croatia	5 %
Germany	5 %
Netherlands	4 %
USA	4 %
United Kingdom	3 %
Other Countries	9 %

The most important factor when bringing a witness to The Hague from a country like Germany is to retain precise information about the legal status of the witness, as she or he often is seeking political asylum in the respective country, and to make sure that acting as a witness does not cause any kind of legal disadvantage for the witness.

As far as the age distribution of the witnesses is concerned, only six percent of all witnesses are under the age of 30. Nearly two out of three witnesses are between 41 and 60 years of age (see Figure 2). Regarding the age of witnesses one of the main issues with witnesses aged 50 or older is to provide medical assistance.

In terms of protection measures at the ICTY 61% of witnesses are testifying in full view of the court, in their own name, with full public disclosure. About 29 percent of all witnesses testify under pseudonyms or with computer-assisted facial or voice distortion. Nine percent of all victims have testified in closed session. This means that only the court and the accused can see the witness. We have also introduced the possibility of witnesses testifying in a remote witness room linked by video to the court. About 1 percent of all witnesses have so far given their statements by video.

There is also quite a high number of witnesses who do not take a stand after getting psychologically, emotionally and physically prepared to do so, yet all but two witnesses since I have joined the VWS have gone on to testify when they made

it to the waiting room for witnesses.

In many cases witnesses are prevented from testifying due to court matters. Those who are not able to appear before the Tribunal frequently experience some kind of emotional letdown not having completed the task that brought them to The Hague. This is where the role of the Support Unit becomes very important.

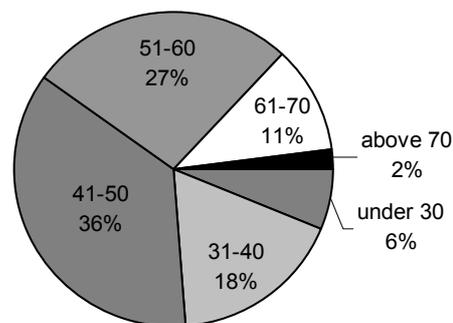
The support unit of the VWS provides various services and programs. Our activities include:

- Information brochures and videos for victims and witnesses
- Escorted travel for vulnerable witnesses, including female staff
- Twenty-four hour witness assistant support services
- Provision of travel and medical insurances
- Psychiatric and psychological support
- Provision of comfortable and secure accommodation and meals
- A daily witness allowance and
- Compensation for lost wages
- Child care and support for dependent persons

Regarding the fifth point on the list I'd like to point out that professional psychiatric or psychological help is rarely needed since the majority of witnesses are very focused in terms of what they want to accomplish.

Essential to the process of testifying and very much

Figure 2: Breakdown of witnesses by age groups Jan 1998 - June 2003



needed, however, is the presence and support of a Support Officer prior, during and after testimony.

Prior to testimony the witness often faces unpredictable waiting time in an enclosed environment which can cause a strong feeling of anxiety and physical and emotional distress. In that scenario the support officer is called upon to ease the tension and make the witness feel as comfortable as possible.

During testimony, i.e. during the recess periods, the support officer has to make sure the witness re-enters the courtroom after having seen the accused or having been exposed to cross examination. Often the recess period is a time of intense emotion, many witnesses going through feelings of fury or grief. The officer's aim here is to provide an environment of relief, rest and re-composure. While communicating with the witness the officer has to be very careful not to influence the witness on the evidence, though. Reminding the witness of where she or he is and what work they have to do can be a helpful method to keep the witness focused without touching the evidence.

After testimony there usually is a great sense of finality and accomplishment, and also a strong need for feedback. To complete the process of testifying the support officer ought to ensure that the witness leaves the tribunal with a sense of closure.

In more than a few cases the persons who are asked to testify before the Tribunal arrive in The Hague with expectations that cannot be met by the court or the proceedings in general. This is often due to a lack of information regarding the role and functions of the ICTY as well as the role of a witness before the Tribunal. In this context NGOs can be of great assistance to the VWS in informing the public and potential witnesses.

Judging from our experience there are several motives for testifying.

One is to speak for the dead in one's family or community. Parents in particular, who have lost their children, often see this as their final parental act. Many witnesses even see it as their sacred duty to testify.

Another widespread motive is to let the truth be known. Witnesses driven by this motivation are often disappointed since they do not get the opportunity to tell everything they have seen or experienced before the Tribunal, but merely have to answer certain questions.

Then, there are those witnesses who are looking for justice and hope to contribute to a more just future. These motives are especially found among women who very often have been victims of sexual violence.

Ansatzpunkte für eine aktive Menschenrechtspolitik zum internationalen Strafrecht

Gunnar Theissen*, amnesty international



Die Bundesrepublik Deutschland hat auf internationaler Ebene wesentlich zur Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) beigetragen. Durch das Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) wurden die Straftatbestände des Römischen Statuts auch im nationalen Strafrecht verankert. Deutschland ist seither in der Lage, einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen die Straflosigkeit von Völkerrechtsverbrechen zu leisten. Dennoch ist ungewiss, ob sich der IStGH zu einem handlungsfähigen internationalen Strafgericht entwickeln wird. Die Widerstände gegen die neue Internationale Strafrechtsordnung sind erheblich: Die Zahl der Ratifikationen des Römischen Statuts hat seit 2003 nur noch sehr langsam zugenommen. Drei ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrates, China, Russland und die Vereinigten Staaten, haben das Römische Statut nicht ratifiziert. Die derzeitige US-amerikanische Administration bemüht sich nach allen Kräften, das Römische Statut auszuhöhlen, etwa durch bilaterale Abkommen oder Resolutionen des Sicherheitsrates, die eine Überstellung von amerikanischen Staatsbürgern an den IStGH verhindern sollen.

* Der Verfasser dankt den Mitgliedern der Sektionskoordinationsgruppe gegen Straflosigkeit von amnesty international für zahlreiche Kommentare.

Der IStGH benötigt daher weiterhin die aktive Unterstützung durch die Bundesrepublik Deutschland, die Europäischen Union und die Zivilgesellschaft. Auch im Inland besteht Handlungsbedarf: Seit mehr als eineinhalb Jahren ist das neue VStGB in Kraft, doch wurde auf dieser Grundlage bisher kein einziges Ermittlungsverfahren eingeleitet. Zum Schutz der Menschenrechte ist es jedoch unabdingbar, dass auch in Deutschland zu Völkerrechtsverbrechen ermittelt wird. Nur so kann Deutschland auf internationalem Parkett glaubwürdig für die internationale Strafgerichtsbarkeit eintreten.

Dieser Beitrag stellt einige Empfehlungen auf, wie der das internationale Strafrecht und der IStGH gestärkt werden können. Nach einem Überblick über die bisherige Rolle Deutschlands beim Aufbau des IStGH werden die politischen Vorgaben vorgestellt, zu denen sich die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union bekannt hat. Anschließend werden verschiedene Handlungsoptionen aufgezeigt, wie das Völkerstrafrecht sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene gestärkt werden kann.

I. Bisherige Rolle Deutschlands

Bei den Vertragsverhandlungen in Rom gehörte Deutschland zur Gruppe der „gleichgesinnten Staaten“, die sich entschieden für einen unabhängigen, funktionsfähigen und effektiven Strafgerichtshof eingesetzt haben. Die deutsche Delegation unterstützte in Rom ausdrücklich die Idee eines unabhängigen Chefanklägers, der auch aus eigener Kraft Ermittlungen zu Völkerrechtsverbrechen einleiten kann. Dadurch ist gewährleistet, dass der IStGH sich aus eigenem Antrieb mit Situationen befassen kann, für deren strafrechtliche Ahndung keine Mehrheit im VN-Sicherheitsrat zustande kommt.

Die Umsetzung der Straftatbestände des Römischen Statuts ins nationale Recht in Form des VStGB ist

weitgehend vorbildlich. Mit der Verankerung des Weltrechtsprinzips in § 1 des VStGB wurde die Grundlage dafür geschaffen, dass die deutsche Justiz Völkerrechtsverbrechen vor nationalen Gerichten verfolgen kann. Damit hat die Bundesrepublik die Rechtsauffassung bekräftigt, dass die im Römischen Statut verankerten Völkerrechtsverbrechen derart schwere Straftaten darstellen, dass sie unabhängig vom Tatort weltweit von jedem Staat strafrechtlich verfolgt werden können. Jedoch wurde die Einleitung von Strafverfahren zu Völkerrechtsverbrechen stark in das Ermessen des Generalbundesanwaltes gestellt, sofern die Tat im Ausland begangen wurde und es sich bei den Tätern oder Opfern um keine deutschen Staatsbürger handelt.

Als größter Beitragszahler des IStGH leistet die Bundesrepublik Deutschland einen aktiven Beitrag beim Aufbau des neuen Gerichtshofes in Den Haag. Die Bundesrepublik hat auch die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und zu Ruanda, sowie den VN Sondergerichtshof in Sierra-Leone unterstützt.

Die Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen und staatlichen Stellen in Fragen des IStGH oder VStGB war in der Vergangenheit überwiegend durch wechselseitige Unterstützung gekennzeichnet. Bereits im Vorfeld der Verhandlungen zum Römischen Statut hatten sich über 1.000 Nichtregierungsorganisationen zur *Coalition for the International Criminal Court (CICC)* zusammengeschlossen. Fast alle namhaften deutschen und internationalen Menschenrechtsorganisationen gehören diesem Netzwerk an. Wichtige Aspekte – wie eine bessere Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Verbrechen oder die Einrichtung eines Fonds zur Entschädigung von Opfern im Römischen Statut – konnten insbesondere durch die Intervention von Nichtregierungsorganisationen durchgesetzt werden. Die Tatsache, dass das Römische Statut bereits im Juli 2002 in Kraft trat, ist mit Sicherheit auch eine Folge der weltweiten zivilgesellschaftlichen Unterstützung, die der IStGH erfahren hat.¹

Empfehlung: Deutschland sollte weiterhin alle bestehenden internationalen Straftribunale politisch, finanziell und personell unterstützen und die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen der Weltkoalition für den Internationalen Strafgerichtshof fortsetzen.

¹ Vgl. den Beitrag von Nils Geißler in diesem Heft.

II. Gemeinsamer Standpunkt und Aktionsplan der Europäischen Union

Die Europäische Union hat wiederholt im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Gemeinsame Standpunkte zur Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes verabschiedet.² Die Europäische Union hat sich außerdem auf einen Aktionsplan zur Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes verständigt.³ In beiden Dokumenten werden alle EU-Mitgliedsstaaten dazu aufgerufen, den IStGH zu unterstützen und weltweit alle Staaten zum Beitritt zum Römischen Statut zu bewegen. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollen nach Art. 2 des Gemeinsamen Standpunktes bei Verhandlungen und politischen Dialogen mit Drittstaaten, Staatengruppen oder regionalen Organisationen ihre Dialogpartner zu einem Beitritt zum Römischen Statut auffordern und dafür eintreten, dass das Statut im jeweiligen nationalen Recht umgesetzt wird.

Die EU-Mitgliedsstaaten sind außerdem aufgefordert, ihre eigenen Erfahrungen in Fragen der Anwendung des Statuts an alle interessierten Staaten weiterzugeben und bei Bedarf technische Unterstützung bei gesetzgeberischen Arbeiten zu leisten, um die Umsetzung des Römischen Statuts durch andere Staaten zu fördern.

Aktionsplan und Gemeinsamer Standpunkt rufen dazu auf, in Bezug auf einzelne Staaten oder Staatengruppen spezifische Strategien zur Unterstützung des IStGH zu entwickeln. Als mögliche Maßnahmen nennt der Aktionsplan gemeinsame Demarchen, Angebote zur technischen Zusammenarbeit sowie die Unterstützung von örtlichen oder internationalen Nichtregierungsorganisationen. Die Ratifikation des Römischen Statuts soll auch im Rahmen des politischen Dialogs zur Entwicklungszusammenarbeit thematisiert werden. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten verpflichten sich außerdem dazu, ihre Pflichtbeiträge zum IStGH unverzüglich in vollem Umfang zu überweisen, das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten des IStGH möglichst schnell zu ratifizieren und die fachliche Ausbildung von Richtern, Staatsanwälten, Beamten und Rechtsanwälten zu fördern, die beim IStGH arbeiten oder mit ihm zusammenarbeiten.

² Vgl. u.a. den Gemeinsamen Standpunkt 2003/444/GASP des Rates der EU vom 16. Juni 2003, EU Abl. L 150/67 vom 18.06.2003.

³ Action Plan to Follow-up on the Common Position on the International Criminal Court vom 4. Februar 2004 (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=404&lang=EN&mode=g).

Der EU-Aktionsplan sieht vor, dass Informations- und Koordinationsstellen (Focal Points) zum IStGH bei der EU-Kommission und in allen EU-Staaten eingerichtet werden. Aufgabe der EU-Koordinationsstelle ist der regelmäßige Informationsaustausch mit dem IStGH, internationalen Organisationen, den nationalen Koordinationsstellen in den EU-Staaten und Nichtregierungsorganisationen. Die EU-Koordinationsstelle soll auch Länder- und Strategiepapiere erstellen sowie eine Liste von Expertinnen und Experten führen, die für Beratungseinsätze in beitriftswilligen Staaten zur Verfügung stehen. Der Gemeinsame Standpunkt hebt ausdrücklich hervor, dass die EU eine Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft anstrebt, um dem Römischen Statut eine möglichst universelle Geltung zu verschaffen.

Empfehlung: Der Gemeinsame Standpunkt und der EU-Aktionsplan sollten in Deutschland durch entsprechende Initiativen und Projekte unterfüttert werden. Der IStGH Arbeitsstab im Auswärtigen Amt könnte in Deutschland zur nationalen Informations- und Koordinationsstelle ausgebaut werden. Staatliche Stellen und Nichtregierungsorganisationen haben in der Vergangenheit zwar schon zahlreiche Initiativen zur Unterstützung des IStGH ergriffen, jedoch ist ein regelmäßiger Austausch zwischen verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren anzustreben. Auf Initiative des Bundes sollten an derartigen Treffen Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Ministerien (AA, BMJ, BMZ), der Bundesbehörden (BKA, Generalbundesanwaltschaft) sowie von Menschenrechtsorganisationen, juristischen Berufsverbänden und wissenschaftlichen Einrichtungen teilnehmen.

III. Handlungsfelder

Zur Stärkung des IStGH und des Völkerstrafrechts lassen sich die folgenden zentrale Handlungsfelder identifizieren:

- Sicherung der Integrität des Römischen Statuts
- Erhöhung der Anzahl der Ratifikationen des Statuts
- Hilfe für andere Staaten bei der Implementierung des Statuts und beim Aufbau eines unabhängigen nationalen Justizwesens
- Stärkung der Rechte der Opfer und Schutz von Opfern und Zeugen
- Konsequente Anwendung des Völkerstrafgesetzbuches in Deutschland

A. Sicherung der Integrität des Römischen Statuts

Die Vereinigten Staaten von Amerika haben bisher ca. 70 Staaten (Stand: Dezember 2003) dazu bewegen können, bilaterale Abkommen zu unterzeichnen, die wechselseitig eine Überstellung von Staatsangehörigen an den IStGH verhindern sollen. Darunter befinden sich auch 32 Vertragsstaaten des Römischen Statuts, obwohl diese durch den Abschluss derartiger bilateraler Abkommen gegen ihre Verpflichtung zur Kooperation mit den IStGH verstoßen. Bei den bisherigen Vertragspartnern der bilateralen Abkommen handelt es sich überwiegend um Entwicklungsländer, die stark von US-amerikanischer Unterstützung abhängig sind. Den meisten Staaten wurde mit dem Entzug von Entwicklungs- oder Militärhilfe gedroht, sofern sie sich weigerten, ein bilaterales Abkommen mit den Vereinigten Staaten abzuschließen. Dreizehn dieser Abkommen sollen bereits ratifiziert oder in anderer Form in Kraft getreten sein. Immerhin haben sich 22 Staaten geweigert, ein bilaterales Abkommen abzuschließen, obwohl sie für ihre Haltung mit dem Entzug von amerikanischen Hilfen bestraft wurden.

Die Außenminister der Europäischen Union haben auf ihrer Ratssitzung am 30. September 2002 festgestellt, dass die von den Vereinigten Staaten angestrebten bilateralen Abkommen in ihrer bisher bekannten Form nicht mit dem Römischen Statut vereinbar sind. Leider haben die EU-Außenminister nicht eindeutig gegen den Abschluss von bilateralen Abkommen Stellung bezogen. Stattdessen wurde ein Kriterienkatalog verabschiedet, der zu berücksichtigen ist, wenn EU-Mitgliedsstaaten in Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten über ein bilaterales Abkommen treten wollen.

Der Kriterienkatalog spricht zwar davon, dass bilaterale Abkommen nicht zur Straflosigkeit führen dürfen – lässt aber offen, wie dies zu erreichen ist. Es steht zu befürchten, dass auch andere Länder dem US-amerikanischen Beispiel folgen und ihre Staatsbürger vor dem Zugriff des IStGH durch bilaterale Abkommen zu schützen versuchen. Die Folge wäre, dass das gerade etablierte System der internationalen Strafgerichtsbarkeit in einem bedeutenden Punkt unterlaufen würde.

Empfehlung: Die Bundesrepublik Deutschland sollte bei ihrer Haltung bleiben, kein bilaterales Abkommen mit den Vereinigten Staaten abzuschließen und sich dafür einsetzen, dass sich die EU eindeutig gegen den Abschluss von bilateralen Abkommen ausspricht. Die Bundesrepublik sollte zusammen mit ihren EU-Partnern ausländische Regierungen und Parlamente auffordern, bereits gezeichnete bilaterale Abkommen nicht zu

ratifizieren. Zugleich sollten jene Staaten, die sich bisher dem amerikanischen Druck widersetzt haben, in ihrer Entschlossenheit unterstützt werden. Es sollte geprüft werden, ob derartige Staaten für ihren Verlust von Entwicklungshilfegeldern durch europäische oder bilaterale Mittel kompensiert werden können.

Durch die Sicherheitsratsresolutionen 1422 (2002) und 1487 (2003) wurden jeweils für ein Jahr Soldaten/innen und andere Bedienstete von Nichtvertragsstaaten des Römischen Statuts, die an VN-Friedensmissionen teilnehmen, von einer Strafverfolgung durch den IStGH freigestellt. Eine Neuauflage dieser Resolution droht Mitte 2004. Es bestehen erhebliche Zweifel, dass der Sicherheitsrat unter Berufung auf eine Bedrohung des Weltfriedens pauschal bestimmte Angehörige von VN-Missionen von der Strafgerichtsbarkeit des IStGH ausnehmen kann.⁴ Die Folgen dieser Resolutionen für die Bindungskraft des humanitären Völkerrechts sind fatal: Gerade von den Hütern der internationalen Rechtsordnung sollte man erwarten können, dass sie in ihrem Handeln dem humanitären Völkerrecht verpflichtet sind. Schwere Verstöße von Angehörigen von VN-Friedensmissionen gegen humanitäres Völkerrecht müssen daher auch strafrechtliche Sanktionen durch den IStGH nach sich ziehen können, sofern der Entsendestaat seiner Verpflichtung zur Strafverfolgung nicht nachkommt.

Die öffentliche Aussprache im Weltsicherheitsrat bei der Verlängerung der Sicherheitsratsresolution 1422 am 12. Juni 2003 wurde von über 20 Staatenvertretern genutzt, um ihren Protest zu bekunden. Neben dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, kritisierte auch der deutsche Vertreter im Weltsicherheitsrat, Botschafter Gunter Pleuger, dass die Immunitätsregelungen nicht mit Art. 16 des Römischen Statuts vereinbar seien. Die Resolution 1487 wurde trotzdem mit 12 Ja-Stimmen und drei Enthaltungen (Syrien, Frankreich und Deutschland) angenommen.

Empfehlung: Deutschland sollte alle Anstrengungen unternehmen die jährlichen Neuauflagen der VN-Sicherheitsratsresolution zu verhindern, die einseitig bestimmte Staatsangehörige bei VN-Friedensmissionen straffrei stellt. Dazu sollte der Versuch unternommen werden, die US-Administration dazu zu bewegen, keine entsprechende Resolution mehr einzubringen. Wird erneut von amerikanischer Seite eine entsprechende Sicherheitsratsresolution eingebracht, sollte Deutschland seine Rechtsauffassung in eindeutiger Form mit einer Gegenstimme dokumentieren und andere

Mitglieder des Weltsicherheitsrates auffordern, diesem Beispiel zu folgen. Hierbei wäre ein abgestimmtes Vorgehen mit der Veto-Macht Frankreich anzustreben. Ferner sollte ein eigener Resolutionsentwurf Deutschlands geprüft werden, in dem das vorrangige Recht der Entsendestaaten anerkannt wird, Völkerrechtsverbrechen ihrer eigenen Staatsangehörigen strafrechtlich zu verfolgen, ohne Mitglieder von VN-Friedensmissionen grundsätzlich von der Gerichtsbarkeit des IStGH freizustellen.

B. Erhöhung der Anzahl der Ratifikationen des Statuts

Die Zunahme der Neuratifikationen des Römischen Statuts hat sich seit Mitte 2002 deutlich verlangsamt. Zum Jahreswechsel 2003/2004 zählte das Statut von Rom insgesamt 92 Mitgliedsstaaten. Drei ständige Mitglieder des Weltsicherheitsrates, die USA, China und Russland sind dem Statut bisher nicht beigetreten. Aus der Region der Maghreb-Staaten und des Nahen Ostens hat bisher nur Jordanien das Statut ratifiziert. Asien ist mit Ausnahme von Afghanistan, Kambodscha, Tadschikistan, Südkorea und der Mongolei nicht vertreten.

Damit der IStGH tatsächlich seine Gerichtsbarkeit möglichst weltumfassend ausüben kann, gilt es, die Zahl der Ratifikationen zügig zu erhöhen. Jedes weitere Mitglied des Römischen Statuts unterstreicht auch den völkergewohnheitsrechtlichen Charakter der im Statut verankerten Straftatbestände. Außerdem erlaubt der Beitritt weiterer Staaten, die Beitragslasten zur Finanzierung des IStGH auf eine größere Zahl von Mitgliedsstaaten zu verteilen.

Empfehlungen: Um erfolgreiche Beitrittsstrategien gegenüber Nichtvertragsstaaten zu entwickeln, sollten die jeweiligen landesspezifischen Hindernisse für einen Beitritt zum Römischen Statut analysiert werden. Staatliche Institutionen und Nichtregierungsorganisationen sollten ihre diesbezüglichen Informationen austauschen und ihre Handlungsstrategien aufeinander abstimmen.

Eine Ratifikationskampagne sollte sich zunächst auf Staaten konzentrieren, die mit Deutschland oder der EU intensive Beziehungen unterhalten. Dazu zählen etwa die neuen EU-Mitgliedsstaaten, Beitrittskandidaten und assoziierte Länder wie die Türkei sowie wichtige Handelspartner wie Japan.

Die Bundesregierung sollte weiterhin in potenziellen Beitrittsländern Konferenzen und Expertenkonsultationen fördern und Nichtregierungsorganisationen, die für den Beitritt ihres Landes zum Römischen Statut eintreten, finanziell unterstützen.

⁴ Vgl. ausführlich dazu den Beitrag von Andreas Zimmermann in dieser Dokumentation.

Im Rahmen des politischen Dialoges zur bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sollte für einen Beitritt von Nichtvertragsstaaten zum Römischen Statut geworben werden. Bei der Festlegung von Länderstrategien, Förderschwerpunkten oder Höhe der Hilfen sollte berücksichtigt werden, ob ein Partnerland Anstrengungen unternommen hat, dem Römischen Statut beizutreten.

Eine der wichtigsten Aufgaben wird es bleiben, die Anhänger des IStGH in den Vereinigten Staaten zu unterstützen. Staatliche Institutionen und Nichtregierungsorganisationen sollten verstärkt mit geeigneten US-amerikanischen Kräften zusammenarbeiten, die den Strafgerichtshof befürworten.

C. Hilfe bei der Implementierung des Römischen Statuts

In einigen Staaten scheitert ein zügiger Beitritt zum Römischen Statut nicht am mangelndem politischen Willen, sondern weil die Expertise fehlt, das nationale Recht so anzupassen, dass ein Beitritt zum Römischen Statut möglich wird. Die Bundesrepublik Deutschland kann hier Beratung und technische Hilfe leisten, um die Ratifikation des Römischen Statuts zu erleichtern. Ziel der Beratungstätigkeit sollte es sein, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass neue Vertragsstaaten effektiv mit dem IStGH kooperieren können und die Strafnormen des Römischen Statuts in den nationalen Rechtsordnungen verankert werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Justiz in den jeweiligen Vertragsstaaten ihren eigenen Beitrag zur Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen leisten kann und der IStGH sich auf jene Fälle konzentrieren wird, bei denen die nationale Justiz versagt oder überfordert ist. Für eine umfassende Verankerung der Straftatbestände des römischen Statuts in nationale Rechtsordnungen spricht auch, dass sich Justiz, Militär und Polizei primär am nationalen Recht orientieren. Eine Ausbildung von Juristen, Polizisten und Soldaten im humanitären Völkerrecht ist zum Beispiel eher gewährleistet, wenn sich die einschlägigen Normen des Römischen Statuts im nationalen (Militär-)Strafrecht wieder finden.

Alle bisherigen internationalen Strafgerichtshöfe haben ihre Strafverfolgungsbemühungen auf eine begrenzte Zahl von Hauptkriegsverbrechern beschränken müssen. Der IStGH wird diese Situation nicht verändern. Für die meisten Opfer bleibt daher die Frage zentral, ob die nationalen Justizbehörden in der Lage oder Willens sind, Menschenrechtsverletzungen zu verfolgen bzw. ihren Fall zu untersuchen. Die nationalen Justizbehörden behalten eindeutig eine Schlüssel-funktion für den Schutz der Menschenrechte.

Empfehlungen: *Die Bundesrepublik hat die Zusammenarbeit mit dem IStGH im Rahmen eines Kooperationsgesetzes⁵ geregelt und die Völkerrechtsverbrechen des Römischen Statuts durch das VStGB in nationales Recht übertragen. Beide Gesetze eignen sich als Modell zur Umsetzung des Römischen Statuts in nationales Recht und sollten von Deutschland entsprechend verbreitet werden.*

Um die dezentrale Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen in den Tatortstaaten sicherzustellen, sollte die Bundesrepublik nicht nur internationale Strafgerichte, sondern auch die Kapazitäten ausländischer Justizbehörden zur Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen stärken.

Bei Unterstützungsmaßnahmen in Postkonfliktgesellschaften ist zu beachten, dass die Überarbeitung der nationalen Gesetzgebung für sich genommen meist nicht ausreicht, um die Straflosigkeit von schweren Menschenrechtsverletzungen zu beenden. In diesen Fällen sollte die Bundesrepublik Deutschland Unterstützung beim Aufbau von Justiz, Polizei und Strafvollzug sowie bei der juristischen Ausbildung erwägen, um nationale Strafverfolgungsbehörden in die Lage zu versetzen, schwere Menschenrechtsverletzungen aus eigener Kraft zu verfolgen.

D. Stärkung der Rechte der Opfer und Schutz von Opfern und Zeugen

Das Römische Statut enthält zahlreiche Bestimmungen, die eine aktive Partizipation der Opfer in den Strafverfahren vor dem IStGH erlauben und dem Schutz von Zeugen und Opfern dienen.⁶ Nach den Beweis- und Verfahrensregeln soll der IStGH auch Opfer dabei unterstützen, benötigte rechtliche, medizinische und psychische Hilfe zu erhalten. Der Gerichtshof kann Täter zur Entschädigung ihrer Opfern verurteilen. Zur Wiedergutmachung, Rehabilitation und Entschädigung der Opfer wurde beim IStGH ein spezieller Treuhandfonds eingerichtet, der sich aus freiwilligen Beiträgen, Geldstrafen und konfisziertem Tätervermögen speisen soll.

⁵ Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGHG) vom 21. Juni 2002, BGBl 2002 II, 2144.

⁶ Vgl. auch den Beitrag von Wendy Lobwein zur Arbeit der Opfer- und Zeugenschutzabteilung des Jugoslawientribunals in diesem Heft.

Als IStGH-Vertragsstaat ist Deutschland dazu verpflichtet, Opfern und Zeugen, die vor dem IStGH aussagen, den nötigen Schutz zu gewähren.

Empfehlungen: Die Bundesrepublik sollte alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um Zeugen und Opfer zu schützen, die vor dem IStGH oder anderen internationalen Strafgerichtshöfen aussagen wollen. Dies umfasst die Gewährung von Aufenthaltsrechten, medizinische Versorgung sowie psychologische und rechtliche Beratung. Solange die Sicherheit der Betroffenen und ihrer Familien im Herkunftsland nicht gewährleistet ist, sollte dieser Schutz auch nach Abschluss des Strafverfahrens gewährleistet bleiben. Wenn eine Rückkehr in das Herkunftsland nicht zugemutet werden kann oder die Opfer bereits sehr lange in Deutschland verweilen, sollten Härtefallregelungen einen Verbleib in der Bundesrepublik ermöglichen.

Deutschland sollte Anordnungen des IStGH zur Sicherstellung von Tätervermögen zügig und umfassend nachkommen und den IStGH-Treuhandfonds durch einen freiwilligen Beitrag unterstützen.

Kann die Aufklärung von Völkerrechtsverbrechen durch nationale oder internationale Strafgerichte nur begrenzt gewährleistet werden, sollte die Bundesrepublik die Unterstützung von Wahrheitskommissionen oder anderen außergerichtlichen Verfahren in Betracht ziehen, um den Opfern zumindest die Gelegenheit zu geben, über ihr Schicksal zu berichten. Derartige Verfahren sollten die strafrechtliche Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen nicht ersetzen, sondern diese ergänzen, damit sie der Straflosigkeit von schweren Menschenrechtsverletzungen keinen Vorschub leisten.

E. Konsequente Anwendung des Völkerstrafgesetzbuches

Bereits vor dem Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuches (VStGB) sind in begrenztem Umfang Strafverfahren auf Grundlage der bestehenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches (z.B. Völkermord nach § 220a StGB) durchgeführt worden. So wurden im Zusammenhang mit dem Völkermord im ehemaligen Jugoslawien seit 1993 vom Generalbundesanwalt über 100 Ermittlungsverfahren gegen mehr als 160 Tatverdächtige eingeleitet. Einige Täter wurden von den Oberlandesgerichten in München und Düsseldorf zu langjährigen Haftstrafen verurteilt.

Das Bundeskriminalamt hat durch die Einrichtung einer Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegs-

verbrechen (ZBKV), die auch für die Verfolgung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zuständig ist, die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die deutschen Ermittlungsbehörden besser zu den im Römischen Statut festgelegten internationalen Strafsachen ermitteln können.⁷

Diese positiven Entwicklungen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass deutsche Strafverfolgungsbehörden über Jahrzehnte im Zusammenhang mit den Verbrechen an Deutschen und Deutschstämmigen während der Militärdiktatur in Argentinien und Chile weitgehend untätig blieben, obwohl nach den §§ 5–7 des StGB die Gerichtsbarkeit deutscher Strafverfolgungsbehörden gegeben war. Mittlerweile wurden allerdings durch Klagen von Opfern 31 Ermittlungsverfahren von der Staatsanwaltschaft Nürnberg aufgenommen und einige Auslieferungsanträge von deutschen Justizbehörden gegen ehemalige Mitglieder der argentinischen Militärjunta gestellt.⁸ Diese Auslieferungsanträge haben in Argentinien entsprechende Ermittlungsaktivitäten angestoßen.

Durch das VStGB ist die Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen in Deutschland auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt worden. Die Verankerung des Weltrechtsprinzips ist von Menschenrechtsorganisationen einhellig begrüßt worden. Jedoch verfügt der Generalbundesanwalt nach § 153f Strafprozessordnung (StPO) über einen erheblichen Ermessensspielraum, bei Auslandsstraftaten Ermittlungsverfahren einzustellen, wenn sich kein Tatverdächtiger im Inland aufhält und ein solcher Aufenthalt nicht zu erwarten ist. Immerhin ist nach dem Willen des Gesetzgebers bereits ein potentieller, kurzfristiger Aufenthalt eines Tatverdächtigen im Inland – etwa bei der Durchreise – ausreichend, um ein Ermittlungsverfahren zu legitimieren.⁹

Befürchtungen, die deutsche Justiz würde durch das VStGB mit einer Flut von Verfahren überschwemmt, haben sich bisher als haltlos erwiesen. Stattdessen droht eher das Gegenteil: Bislang ist noch kein einziges Ermittlungsverfahren wegen Straftaten nach dem VStGB durch den Generalbundesanwalt aufgenommen worden.

Dem Kampf gegen die Straflosigkeit wäre nicht gedient, wenn sich das neue Gesetzeswerk als symboli-

⁷ Vgl. den Beitrag von Claudia Ilgner in diesem Heft.

⁸ Vgl. den Beitrag von Konstantin Thun in diesem Heft.

⁹ Vgl. den Beitrag von Florian Jeßberger in diesem Heft

ches Strafrecht entpuppt, das in der Rechtspraxis keine Anwendung findet.

Empfehlungen: Die deutsche Justiz sollte ihre Bemühungen zur Verfolgung von Völkermord und schweren Menschenrechtsverletzungen intensivieren und die ihr zur Verfügung stehenden gesetzlichen Möglichkeiten zur Strafverfolgung ohne politische Rücksichtnahmen voll ausschöpfen. Dies gilt insbesondere auch für Straftaten, die vor dem Inkrafttreten des neuen VStGB verübt worden sind. Das Beispiel Argentinien zeigt, dass die deutsche Justiz durch eigene Ermittlungstätigkeiten einen erheblichen Beitrag zur Aufarbeitung der Verbrechen im Tatortstaat leisten kann.

Der Generalbundesanwalt sollte bei der Ausübung seines Ermessens berücksichtigen, dass der Gesetzgeber mit dem VStGB die deutschen Justiz dazu befähigen wollte, einen aktiven Beitrag zum Kampf gegen die Straflosigkeit von Völkerrechtsverbrechen zu leisten. Regional zuständige Schwerpunktstaatsanwaltschaften sollten eine aktive Rolle bei der Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechen übernehmen.

IV: Warum sich die deutsche Justiz der Verantwortung stellen sollte

Der Beitrag schließt mit sechs Argumenten für eine Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen durch deutsche Strafgerichte.

1. Die Bundesrepublik Deutschland kann nur glaubwürdig für den IStGH eintreten und andere Staaten zur Strafverfolgung von Völkerrechtsverbrechern auffordern, wenn sie mit gutem Beispiel voran geht.

2. Die deutsche Justiz kann durch eigene Ermittlungstätigkeit ausländische Justizbehörden zur Bekämpfung der Straflosigkeit im eigenen Land ermutigen. Der Pinochet-Fall und die Auslieferungsanträge, die an lateinamerikanische Staaten wegen Verbrechen an deutschen Staatsbürgern während der Militärdiktaturen gestellt worden sind, zeigen, dass die deutsche Justiz erheblich dazu beitragen kann, rechtsstaatliche Strafverfahren zu Völkerrechtsverbrechen dort anzustoßen, wo sie im Idealfall stattfinden sollten, nämlich im Tatortstaat.

3. Bereits der Erlass eines (europäischen) Haftbefehls schränkt den (politischen) Handlungsspielraum von vermeintlichen Völkerrechtsverbrechern stark ein. Europa kann so zu einer Tabuzone für Kriegsverbrecher und Völkermörder werden.

4. Die Durchführung von Ermittlungsverfahren auf Grundlage des VStGB trägt zur Festigung des Weltrechtsprinzips bei. Sie unterstützt die Etablierung einer Staatenpraxis, nach der Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit unabhängig von Tatort und Staatsangehörigkeit des Täters bzw. Opfers weltweit gesühnt werden können.

5. Die deutsche Justiz besitzt bereits durch die Strafverfolgung von nationalsozialistischen Gewaltverbrechen sowie von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien erhebliche Erfahrungen bei der Verfolgung von Regierungskriminalität. Dabei handelt es sich überwiegend um Straftaten, die auf ausländischem Territorium begangen worden sind. Im Gegensatz zu vielen anderen Staaten ist die deutsche Justiz personell und fachlich in der Lage, eine begrenzte Anzahl von anspruchsvollen Strafverfahren durchzuführen, die eine intensive internationale Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden bei Ermittlung und Strafverfolgung erfordern.

6. Die deutsche Geschichte verpflichtet uns, entschieden auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord zu reagieren. Das VStGB befähigt die deutsche Justiz, diesen Auftrag auch in der Gegenwart mit Entschlossenheit wahrzunehmen.

Autorinnen und Autoren

Irene Aguirrezabal Quijera

Irene Aguirrezabal Quijera, geboren 1968 in Bilbao, Spanien, ist seit 1999 Europäische Koordinatorin der Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof (CICC), einem weltweiten Netzwerk von über 1000 Nichtregierungsorganisationen, das für einen fairen und effektiven Internationalen Strafgerichtshof eintritt. Als Leiterin des Brüsseler Büros der Koalition besteht ihre Hauptaufgabe darin, für Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs bei den Institutionen der Europäischen Union, den EU-Staaten und anderen europäischen Staaten zu werben. Frau Aguirrezabal besitzt Studienabschlüsse in Recht, Politikwissenschaft und Internationalen Beziehungen. Sie ist Herausgeberin des *European Newsletters der Coalition for the International Criminal Court (CICC)*.

Dr. Serge Brammertz

Serge Brammertz bekleidet seit dem 3. November 2003 das Amt des stellvertretenden Anklägers am Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag. Zuvor war er Leiter der belgischen Föderalstaatsanwaltschaft, die für die Verfolgung von Straftaten im Bereich des Terrorismus, der Organisierten Kriminalität und von schweren Verletzungen internationaler Menschenrechte zuständig ist.

Serge Brammertz studierte Jura an der Katholischen Universität von Leuven und Kriminologie an der Universität von Lüttich und promovierte an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i.Br. Serge Brammertz unterrichtete an der Universität von Lüttich das Fach: „Internationale justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit“. Brammertz ist Autor zahlreicher Veröffentlichungen.

Dr. Nils Geißler

Nils Geißler, geboren 1966, Jurastudium in Heidelberg, Nottingham und Köln, Promotion im Völkerrecht zum Schutz der Internally Displaced Persons. amnesty international-Mitglied seit 1990; Mitglied der Fachkommission zu Internationalen Organisationen seit 1995; Sprecher der ai-Bundesvorstandes von 1998-2000; seit 2000 Sektionsbeauftragter zum Thema Strafflosigkeit; mehrere Veröffentlichungen zu den Themen Menschenrechtsschutz und Strafflosigkeit; zur Zeit Referent für Bildungspolitik in der Sächsischen Staatskanzlei.

Claudia Ilgner

Claudia Ilgner, Kriminaloberrätin, geboren 1959, ist seit 1980 im Bundeskriminalamt als kriminalpolizeiliche Vollzugsbeamtin beschäftigt. Claudia Ilgner leitet derzeit das Referat ST 23 in der Abteilung Staatsschutz des Bundeskriminalamtes in Meckenheim, das sich mit der Aufgabe: „Kriminalpolizeiliche Bekämpfung der politisch motivierten Ausländerkriminalität - Ermittlungen, Fahndung - und der kriminalpolizeilichen Bekämpfung der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und des Völkermordes“ befasst.

In den Zuständigkeitsbereich Ihres Referats fällt auch die sog. Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen im Bundeskriminalamt (ZBKV), die in diesem Jahr eingerichtet worden ist, um gemäß dem Willen der Bundesregierung aktiv an der internationalen Bekämpfung von Verbrechen gegen die Humanität-re Völkerrecht zu partizipieren.

Dr. Florian Jeßberger

Florian Jeßberger, geb. 1971, Wiss. Assistent am Institut für Kriminalwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Studium der Rechts- und Politikwissenschaften in Saarbrücken, London und Köln;

Promotion an der Juristischen Fakultät der Universität zu Köln; Forschungsschwerpunkte im deutschen und internationalen Strafrecht sowie in der Rechtsvergleichung. Beteiligung an den Entwurfsarbeiten zum Völkerstrafgesetzbuch im Rahmen der Arbeitsgruppe des Bundesministeriums der Justiz.

Wendy Lobwein

Wendy Lobwein ist seit November 1995 Mitarbeiterin der Abteilung für Opfer- und Zeugenschutz des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien. Sie leitet dort die Abteilung für Opferschutz. Sie studierte Sozialarbeit in Australien und war in einem Rehabilitationszentrum für Trauma- und Folteropfer unter anderem für die Weiterbildung von Berufstätigen im Umgang mit Traumaerfahrungen zuständig. Sie ist Koautorin eines Handbuchs für Übersetzer, die mit traumatisierten Personen oder Verge- waltungsoptionen arbeiten.

Barbara Lochbihler

Barbara Lochbihler, geboren 1959 in Obergünzburg, studierte Sozialpädagogik, Politische Wissenschaften, Volkswirtschaft und Internationales Recht. 1987 bis 1991 war sie als Persönliche Parlamentsreferentin von Prof. Eleonore Romberg, MdL in Bayern, tätig. Anschließend war sie sieben Jahre lang Generalsekretärin der Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit. Seit August 1999 ist sie Generalsekretärin der deutschen Sektion von amnesty international.

Gabriela Mischkowski

Gabriela Mischkowski ist Mitbegründerin von medica mondiale e.V.. Während des Krieges in Bosnien-Herzegowina hielt Sie sich im Zentrum Medica Zenica zur Betreuung kriegstraumatisierter Frauen auf. Sie war zeitweise Prozessbeobachterin beim ICTY (International Criminal Tribunal For The Former Yugoslavia).

Sie ist Mitglied im Vorstand des Women's Caucus for Gender Justice, einem NGO-Netzwerk zu Genderthemen im Rahmen der Verhandlungen um den Internationalen Strafgerichtshof.

Gabriela Mischkowski ist Autorin der Studie: „Damit die Welt es erfährt“ Sexualisierte Gewalt im Krieg vor Gericht: Der Foca-Prozess vor dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal zum ehemaligen Jugoslawien (= Materialien zur Gleichstellungspolitik, Nr. 95/2002, herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

Martin Nagler

Martin Nagler, geboren 1975, Studium der Geschichte und Politikwissenschaft, Mitglied der Sektionsarbeitsgruppe gegen Straflosigkeit von amnesty international. Martin Nagler arbeitet derzeit an einer Abschlussarbeit im Rahmen des European Master's Degree in Human Rights and Democratisation über die EU Politik zu Kindern in bewaffneten Konflikten.

Klaus U. Rackwitz

Klaus U. Rackwitz (43), erster deutscher Mitarbeiter am IStGH, zunächst als Experte für Informationssysteme in mehreren zeitlich begrenzten Einsätzen mit dem Advance Team tätig, seit 01.01.2003 ständiger Mitarbeiter (Senior Information and Evidence Adviser) speziell für die Anklagebehörde tätig (u. a. Personalsachen, Haushalt, Organisation und EDV).

Zuvor tätig als Richter in NRW (Bezirk LG Krefeld), seit 1993 ausschließlich in Justizverwaltungssachen (1993-1994 OLG Düsseldorf, 1994-1996 Referatsleiter im Justizministerium des Landes Brandenburg), seit 1996 im Justizministerium NRW (Referat für Informationstechnik), Referatsleiter seit 1999, Ministerialrat seit März 2000.

Gunnar Theissen

Gunnar Theissen, geboren 1971, studierte Politikwissenschaft und Internationales Recht (LL.M.) in Berlin und Kapstadt. Mitglied der Sektionskoordinationsgruppe gegen Straflosigkeit von amnesty international und Lehrbeauftragter am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, FU Berlin. Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte: Wahrheitskommissionen, Internationales Strafrecht, Sicherheitssektorreform. Tätigkeiten u.a. für die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz) und das Deutsche Institut für Menschenrechte. 2003/2004 Angestellter in der Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes, dort zuständig für den Polizeiaufbau in Afghanistan.

Dr. Konstantin Thun

Konstantin Thun, geboren 1949, studierte Rechts- und Politikwissenschaften und ist als Rechtsanwalt in Freiburg tätig. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Ausländer- und Asylrecht, Staatsangehörigkeitsrecht, Familien- und Erbrecht und Internationaler Menschenrechtsschutz.

Er ist beauftragter Anwalt der „Koalition gegen Straflosigkeit“ in Nürnberg, und vertritt Opfer und Angehörige in den Strafermittlungsverfahren in der BRD ge-

gen die früheren Junta-Chefs von Chile und Argentinien, Pinochet und Videla und andere beschuldigte Militärs.

Konstantin Thun hielt sich mehrmals zu Forschungszwecken in Lateinamerika auf und nahm an Reisen von Menschenrechtsdelegationen teil. Von 1976 bis 1978 war er Mitglied des Bundesvorstandes von amnesty international, von 1989 bis 1999 Mitglied des Beirates Menschenrechte der EKD.

Er ist Vorsitzender der Kommission für Menschenrechte des Vereins der Richter und Staatsanwälte und des Anwaltvereins Freiburg und Mitglied der Kommission für Menschenrechte des Verbandes der Europäischen Rechtsanwaltskammern Barcelona/Straßburg.

Konstantin Thun ist Autor mehrerer Veröffentlichungen zum Themenbereich Menschenrechte, unter anderem „Menschenrechte und Außenpolitik, BRD-Argentinien 1976 – 1983“, Bremen 1985.

Prof. Dr. Andreas Zimmermann

Andreas Zimmermann ist Direktor des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel.

Von 1997 – 1998 war Andreas Zimmermann Mitglied und Berater der deutschen Verhandlungsdelegation bei den Verhandlungen zur Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes. Von 1999 – 2001 wirkte er in der beim Bundesministerium der Justiz gebildeten Expertenkommission "Völkerstrafgesetzbuch" mit. Er ist Vermittler nach dem Annex zur Wiener Vertragskonvention sowie Mitglied des Fachausschusses "Humanitäres Völkerrecht" beim Präsidium des Deutschen Roten Kreuzes.

Prof. Zimmermanns Forschungsschwerpunkte sind zum einen allgemeines Völkerrecht, vor allem friedliche Streitbeilegung, Völkerstrafrecht sowie humanitäres Völkerrecht, zum anderen EU-Recht, vor allem EU-Außenbeziehungen. Weitere Schwerpunkte sind das (deutsche und internationale) Ausländer-, Asyl- und Staatsangehörigkeitsrecht sowie das Recht neuer Medien.

Brigitte Zypries, Bundesministerin der Justiz

Brigitte Zypries, geb. 1953 in Kassel, studierte von 1972 bis 1977 Rechtswissenschaft in Gießen. Nach der ersten juristischen Staatsprüfung 1978 Referendariat im Landgerichtsbezirk Gießen. 1980 zweite juristische Staatsprüfung. Anschließend bis 1985 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Gießen. Von 1985 bis 1988 Referentin in der Hessischen Staatskanzlei. Von 1988 bis 1990 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht.

Ab 1991 Referatsleiterin und von 1995 bis 1997 Abteilungsleiterin in der Niedersächsischen Staatskanzlei. Von 1997 bis 2002 war Brigitte Zypries Staatssekretärin: bis 1998 im Niedersächsischen Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, von November 1998 bis Oktober 2002 im Bundesministerium des Innern. Ab September 1999 Vorsitzende im Staatssekretärsausschuss zur Steuerung des Programms der Bundesregierung "Moderner Staat – moderne Verwaltung".

Seit dem 22. Oktober 2002 ist Brigitte Zypries Bundesministerin der Justiz.

Weblinks und Adressen

Internationale Strafgerichte, Behörden, Institutionen und Nichtregierungsorganisationen

I. Internationale Strafgerichte

Internationaler Strafgerichtshof – International Criminal Court (ICC)

<http://www.icc-cpi.int/>

Homepage des IStGH in englischer und französischer Sprache mit allen öffentlich zugänglichen Informationen.

Kontakt: Public Information Office: pio@icc-cpi.int,
Tel: +31 – (70) 515 8514 / 8377 / 8110

Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien – International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)

<http://www.un.org/icty>

Der in Den Haag ansässige Gerichtshof wurde durch den UN-Sicherheitsrat 1993 ins Leben gerufen, um schwere Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht zu verfolgen, die seit 1991 auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien begangen worden sind.

Kontakt: ICTY P.O. BOX 13888, 2501 EW Den Haag, Niederlande

Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda – International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)

<http://www.icttr.org>

Der in Arusha, Tanzania ansässige Gerichtshof wurde durch den UN-Sicherheitsrat 1994 ins Leben gerufen, um schwere Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht, insbesondere des Genozids, zu verfolgen, die während des Bürgerkriegs in Ruanda begangen worden sind.

Kontakt: icttr-press@un.org

Sondergerichtshof für Sierra Leone – Special Court for Sierra Leone

<http://www.sc-sl.org/>

Dem im August 2000 vom UN-Sicherheitsrat ins Leben gerufenen Gerichtshof obliegt die Aufarbeitung der während des Bürgerkriegs seit 1996 begangenen Straftaten und Menschenrechtsverbrechen. Parallel dazu hat eine Wahrheitsfindung- und Versöhnungskommission (Truth and Reconciliation Commission, TRC) ihre Arbeit aufgenommen.

Kontakt: scsl-mail@un.org

II. NGO's (Schwerpunkt Deutschland)

Sektionskoordinationsgruppe gegen Straflosigkeit, amnesty International

<http://www.amnesty.de/straflosigkeit/>

Die Sektionskoordinationsgruppe gegen Straflosigkeit koordiniert bundesweit die Arbeit von ai zu Internationalen Straftribunalen und setzt sich für die Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch nationale Justizbehörden ein. Zum Arbeitsgebiet gehören auch alternative Untersuchungsmechanismen von Menschenrechtsverletzungen, wie Wahrheitskommissionen. Die Mitglieder arbeiten mehrheitlich vor länderspezifischem oder völkerrechtlichem Hintergrund. Die Koordinationsgruppe trifft sich etwa viermal im Jahr. Zu den Treffen werden häufig auch externe Expertinnen und Experten eingeladen. Interessierte sind herzlich willkommen.

Kontakt: Nils Geißler, ngeissler@amnesty.de

amnesty international, International Justice Project

<http://www.amnesty.org/internationaljustice>

Internationale Website von amnesty international (ai) zum Thema mit aktuellen Informationsmaterialien von ai zur Internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)

<http://www.dgvn.de>

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) versteht sich als Anlaufstelle für alle, die sich für die Vereinten Nationen interessieren. Die DGVN informiert über alle wesentlichen Entwicklungen und Ergebnisse der Arbeit der Vereinten Nationen sowie ihrer Sonderorganisationen und Spezialorgane.

Kontakt: Zimmerstraße 26/27; D-10969 Berlin, Tel. (030) 259375-0, Fax: (030) 25937529, info@dgvn.de

Coalition for an International Criminal Court (CICC)

<http://www.iccnw.org>

Die CICC ist ein Zusammenschluss von über 2000 Nichtregierungsorganisationen und setzt sich international für einen unabhängigen und handlungsfähigen Internationalen Strafgerichtshof ein. Die CICC-Website enthält umfangreiches Informationsmaterial zum IStGH.

Kontakt: *New York* - cicc@iccnw.org,
Tel: +1 (212) 687-2176, Fax: +1 (212) 599-1332;
Brüssel: aguirrezabal@iccnw.org,
Tel: +32 (2) 502-6215, Fax: +32 (2) 502-6238

Nürnberger Menschenrechtszentrum/ Koalition gegen Straflosigkeit

<http://www.menschenrechte.org/Koalition.htm>

Die Koalition gegen Straflosigkeit ist ein Zusammenschluss von deutschen Organisationen und Gruppen, die sich für die verschwundenen Opfer der Diktatur in Argentinien einsetzt. Sie strebt in Deutschland Prozesse gegen die Verantwortlichen von Taten wie Entführungen, schwerer Körperverletzung, Verschleppung und Mord an deutschen Staatsbürgern in Argentinien während der Jahre 1976 bis 1983 an.

Kontakt: esteban.cuya@menschenrechte.org,
otto.boehm@menschenrechte.org,
Tel: (0911) 230 55 50, Fax: (0911) 230 55 51

Medica mondiale

<http://www.medicamondiale.org>

Medica mondiale setzt sich für traumatisierte Frauen und Mädchen in Kriegs- und Krisengebieten ein und versteht sich als Anwältin für die Rechte und Interessen von Frauen, die sexualisierte Kriegsgewalt überlebt haben.

Kontakt: info@medicamondiale.org,
Tel: (0221) 9318980, Fax: (0221) 9318981

Gesellschaft für Völkerstrafrecht / International Criminal Law Society (ICLS)

<http://www.icls.de/>

Die Gesellschaft für Völkerstrafrecht ist ein gemeinnütziger Verein, der sich für die weltweite Verbreitung und Durchsetzung von internationalem Strafrecht engagiert, um die Straflosigkeit von schweren Menschenrechtsverbrechen zu bekämpfen.

Kontakt: Matthias Neuner, Tel/Fax: +31 (70) 383 87 51
organisation@icls.de

Komitee für eine effektives Völkerstrafrecht/ Committee for an Effective International Criminal Law (CoEICL)

<http://www.coeicl.de/>

Seit 1998 arbeitet das Komitee für die Errichtung eines effektiven Völkerstrafrechtssystems und an der Stärkung der IStGH-Bewegung aber auch zu den ad hoc Gerichtshöfen.

Kontakt: Postfach 100 626, 78406 Konstanz,
info@coeicl.de

III. Anwaltsvereinigungen

International Criminal Bar

<http://www.bpi-icb.org/>

Die Internationale Rechtsanwaltskammer setzt sich für die Rechte der Anwälte ein, die beim Internationalen Strafgerichtshof tätig sind.

Kontakt: 137, rue St-Pierre, Montréal, Québec, Canada, H2Y 3T5, Tel: +1 (514) 289-8757 ; Fax: +1 (514) 289-8590, admin@bpi-icb.org

IV. Bundesbehörden

Arbeitsstab IStGH, Auswärtiges Amt:

http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/istgh/index_html

Der Arbeitsstab ist Teil der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes und für Fragen zuständig, die den IStGH betreffen. Leiter: Hr. Hans-Werner Bussmann

Kontakt: Hr. Bussmann, Tel: (030) 5000–3794
5-istgh-l@diplo.de

Bundesministerium der Justiz

<http://www.bmj.bund.de>

Im BMJ ist die Abteilung Völkerrecht, Recht der Internationalen Organisationen, Internationale Gerichtsbarkeit für den IStGH zuständig.

Kontakt: Hr. Eberhard Desch, Tel: (01888) 580 9513,
desch-eb@bmj.bund.de

Bundeskriminalamt (BKA)

<http://www.bka.de>

Beim Bundeskriminalamt ist die Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen zuständig für die Ermittlungen bei schweren Verbrechen gegen das Völkerrecht.

Kontakt: Fr. Claudia Ilgner, Tel.: (0611) 55 – 0,
claudia.ilgner@bka.bund.de

Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof

<http://www.generalbundesanwalt.de/>

Der Generalbundesanwalt ist auf dem Gebiet des Staatsschutzes die oberste Strafverfolgungsbehörde der Bundesrepublik Deutschland. Der Generalbundesanwalt ist auch für die Verfolgung von Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch zuständig. Das Amt wird seit 1994 von Kay Nehm geleitet.

Kontakt: poststelle@generalbundesanwalt.de,
Tel: (0721) 8191-0, Fax: (0721) 8191-590

V. Europäische Institutionen

Europäische Union

http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=404&lang=EN&mode=g

Die EU unterstützt den Internationalen Strafgerichtshof im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Kontakt: Rat der Europäischen Union,
Tel: +32 (2) 2855650, Fax: +32 (2) 2354977
public.info@consilium.eu.int

V. Institute und Forschungseinrichtungen (Auswahl)

Deutsches Institut für Menschenrechte

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>

Das Deutsche Institut für Menschenrechte wurde im März 2001 auf Empfehlung des Deutschen Bundestages gegründet. Es soll über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland informieren und zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen sowie zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte beitragen. Zu den Aufgaben des Instituts gehören:

- die Information und Dokumentation
- die Forschung zur Qualifizierung der Menschenrechtsarbeit
- die Beratung von Politik und Gesellschaft
- die menschenrechtsbezogene Bildungsarbeit,
- die internationale Zusammenarbeit mit anderen nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Menschenrechtseinrichtungen
- die Förderung von Dialog und Zusammenarbeit über Menschenrechtsfragen in Deutschland.

Kontakt: Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin,
Tel.: (030) 259 359-0, Fax: (030) 259 359-59,
info@institut-fuer-menschenrechte.de

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg

<http://www.iuscrim.mpg.de/>

Das Institut befasst sich neben dem deutschen Strafrecht und Strafverfahrensrecht insbesondere mit der Erforschung und Darstellung der strafrechtlichen Rechtsordnungen des Auslands, mit dem internationalen Strafrecht und dem Völkerstrafrecht.

Kontakt: Helmut Kreicker; H.Kreicker@iuscrim.mpg.de;
Tel: (0761) 7081-234

Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV), Bochum

<http://www.ifhv.de/>

Kontakt: Prof. Dr. Horst Fischer, Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum, Tel.: (0234) 3227366; Fax: (0234) 3214208, horst.fischer@ruhr-uni-bochum.de

Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht

<http://www.uni-kiel.de/fakultas/jura/wsi/>

Kontakt: Prof. Dr. Andreas Zimmermann, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Westring 400, D-24098 Kiel, azimmermann@internat-recht.uni-kiel.de

Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Rechtsvergleichung und internationales Strafrecht, Universität Göttingen

Kontakt: Prof. Dr. Kai Ambos, Platz der Göttinger Sieben 6, 37073 Göttingen; Tel: (05 51) 39 - 74 30, kambos@gwdg.de

Lehrstuhl für deutsches und internationales Strafrecht, Strafprozessrecht und Juristische Zeitschichte, Humboldt-Universität zu Berlin

<http://www.rewi.hu-berlin.de/jura/lis/wrl/>

Kontakt: Prof. Dr. Gerhard Werle, Juristische Fakultät, Institut für Kriminalwissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Tel.: (030) 2093-3326, Fax: (030) 2093-3320, sekretariat.werle@rewi.hu-berlin.de

International Center for Transitional Justice

<http://www.ictj.org/>

Das International Center for Transitional Justice (ICTJ) unterstützt Staaten bei der Aufarbeitung von schweren Menschenrechtsverletzungen. Das ICTJ hilft Strategien zum Umgang mit vergangenen Menschenrechtsverletzungen zu entwickeln, die folgende Elemente enthalten: Strafverfolgung, Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen durch Wahrheitskommissionen, Reform von Polizei und Sicherheitsinstitutionen, Entschädigung von Opfern und Versöhnung.

Kontakt: 20 Exchange Place, 33rd Floor, New York, NY 10005, Tel +1 (917) 38.9300, Fax: +1(212) 509.6036, info@ictj.org

amnesty international
Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.
D-53108 Bonn
Tel: +49 (0)228-983730
Fax: +49 (0)228-630036
info@amnesty.de
www.amnesty.de
Spendenkonto: 80 90 100
Bank für Sozialwirtschaft (BfS) Köln
BLZ: 370 205 00

Deutsche Gesellschaft für die
Vereinten Nationen e.V.
Zimmerstraße 26/27
D-10969 Berlin
Tel: +49 (0)30 – 259 375 -0
Fax: +49 (0)30 – 259 375-29
info@dgvn.de
www.dgvn.de

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights
Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Tel: +49 (0)30 – 259 359 0
Fax: +49 (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de