

Schaller, Christian

Research Report

Der Internationale Strafgerichtshof und das Verbrechen der Aggression: Durchbruch auf der Überprüfungskonferenz in Kampala?

SWP-Aktuell, No. 45/2010

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schaller, Christian (2010) : Der Internationale Strafgerichtshof und das Verbrechen der Aggression: Durchbruch auf der Überprüfungskonferenz in Kampala?, SWP-Aktuell, No. 45/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254920>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Internationale Strafgerichtshof und das Verbrechen der Aggression

Durchbruch auf der Überprüfungskonferenz in Kampala?

Christian Schaller

Am 31. Mai 2010 beginnt in Kampala die erste Konferenz zur Überprüfung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs. Eines der wichtigsten Anliegen besteht darin, das Verbrechen der Aggression im Statut zu definieren und die Bedingungen festzulegen, unter denen der Gerichtshof seine Jurisdiktion im Hinblick auf dieses Verbrechen ausüben kann. Auf der Gründungskonferenz von Rom konnte 1998 keine Einigung über eine Regelung dieser Punkte im Statut erzielt werden. Nach jahrelangen intensiven Verhandlungen liegen nunmehr konkrete Textentwürfe vor, die eine Grundlage bilden sollen, um diesen Prozess erfolgreich abzuschließen. Einer der Hauptstreitpunkte ist nach wie vor, ob und in welchem Umfang dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Möglichkeit eingeräumt werden soll, auf Verfahren vor dem Gerichtshof Einfluss zu nehmen, die mit staatlichen Aggressionshandlungen im Zusammenhang stehen.

Im Juli 1998 wurde in Rom das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) verabschiedet, das am 1. Juli 2002 in Kraft getreten ist. Der Gerichtsbarkeit des IStGH unterliegen ausschließlich Verbrechen, die von Individuen begangen wurden. Staaten können vor diesem Gericht nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Die Präambel des Römischen Statuts zählt das Verbrechen der Aggression neben Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zu den schwersten Straftaten, die die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren. Deshalb konzentriert sich die Jurisdiktion des Gerichtshofs auf diese vier Kernverbrechen.

Im Gegensatz zu den drei letztgenannten Delikten, die bereits 1998 im Statut definiert wurden, konnte der Aggressionstatbestand jedoch wegen großer politischer Differenzen zwischen den Vertragsparteien bisher nicht verbindlich ausformuliert werden. Daher heißt es in Artikel 5 Absatz 2 des Statuts, dass der Gerichtshof die Jurisdiktion über dieses Verbrechen erst ausübt, wenn eine Bestimmung angenommen worden ist, die das Verbrechen definiert und diesbezüglich die Bedingungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit festlegt.

Eine solche Bestimmung soll nun auf der ersten Konferenz zur Überprüfung des IStGH-Statuts verabschiedet werden, die

vom 31. Mai bis 11. Juni 2010 in Kampala (Uganda) stattfinden wird.

Verhandlungsrahmen

Auf der Überprüfungskonferenz in Kampala wird es nicht darum gehen, das Verbrechen der Aggression als neuartigen Tatbestand ins Völkerstrafrecht aufzunehmen. Aggressionshandlungen zwischen Staaten sind nach der Charta der Vereinten Nationen (VN) und dem Völkergewohnheitsrecht verboten. Das materielle Völkerstrafrecht trägt diesem Verbot Rechnung, indem es bestimmte Verhaltensweisen von Individuen im Zusammenhang mit staatlichen Aggressionshandlungen kriminalisiert. So ist das Verbrechen der Aggression zumindest in der Form des Angriffskrieges seit den Kriegsverbrecherprozessen von Nürnberg (1945) und Tokio (1946) im Gewohnheitsrecht fest verankert.

Auf nationaler Ebene können solche Straftaten bereits verfolgt werden. Jetzt sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass sich auch der IStGH künftig mit diesem Verbrechen befassen kann. Durch eine Anpassung seines Statuts an das bestehende materielle Völkerstrafrecht würde eine Lücke in der internationalen Strafgerichtsbarkeit geschlossen. Die politische Weichenstellung in diese Richtung ist im Grundsatz bereits 1998 mit der Verabschiedung des Statuts erfolgt. Nun geht es darum, dieses Mandat zu erfüllen.

Zu diesem Zweck setzte die Versammlung der Vertragsstaaten des IStGH-Statuts im September 2002 eine Sonderarbeitsgruppe ein, die Vorschläge für eine Regelung des Verbrechens der Aggression erarbeiten sollte. Im Zuge des sogenannten Princeton-Prozesses, einer Serie informeller Treffen, an denen zahlreiche Vertrags- und Nichtvertragsparteien, aber auch Nichtregierungsorganisationen teilnahmen, gelang es der Arbeitsgruppe, sich auf Textentwürfe zu verständigen. Diese spiegeln in einigen Punkten mittlerweile einen Konsens wider (über die Definition des Verbrechenstatbestands), lassen in anderen Bereichen jedoch

verschiedene Optionen offen (im Hinblick auf die Bedingungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit und auf das bei der Änderung des Statuts anzuwendende Verfahren). Im November 2009 beschloss die Versammlung der Vertragsstaaten, der Überprüfungskonferenz die Textentwürfe als Verhandlungsgrundlage zuzuleiten.

Das zentrale Problem

Bereits im Vorfeld der Konferenz von Rom 1998 wurde intensiv über eine Definition des Aggressionstatbestands verhandelt. Inzwischen scheint in diesem Punkt ein Grundkonsens gefunden. Zwei Bereiche sind jedoch nach wie vor heftig umstritten:

Erstens muss das Verhältnis des Gerichtshofs zum VN-Sicherheitsrat geklärt werden, was die Ausübung der Jurisdiktion über das Aggressionsverbrechen anbelangt. Strittig ist vor allem, ob der Sicherheitsrat erst eine staatliche Aggressionshandlung festgestellt haben muss, bevor ein Strafverfahren eingeleitet werden kann.

Zweitens herrscht Uneinigkeit darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen der Gerichtshof in die Lage versetzt werden soll, auch in Fällen tätig zu werden, in denen der Sicherheitsrat ein Verfahren nicht unterstützt und der Staat, der einer Aggressionshandlung bezichtigt wird, die Jurisdiktion des Gerichtshofs über dieses Verbrechen nicht anerkannt hat.

Hinter dem Streit über diese Fragen stehen grundsätzliche politische Erwägungen. Viele Staaten sehen sich durch eine immer weiter ausgreifende internationale Strafgerichtsbarkeit in ihrer Souveränität berührt. Obgleich der Gerichtshof ausschließlich über die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Individuen zu urteilen hat, muss für eine Entscheidungsfindung immer auch ein staatliches Fehlverhalten festgestellt werden. Jedem der vier Kernverbrechen, die im Statut verankert sind, wohnt nämlich ein internationales Element inne, das den Kontext der Tat betrifft. So muss jede Tat in der einen oder anderen Form mit einer systematischen oder mas-

senhaften Gewaltanwendung im Zusammenhang stehen, für die ein Kollektiv, typischerweise ein Staat, verantwortlich ist. Dies gilt besonders für das Aggressionsverbrechen, das per Definition an einen staatlichen Akt aggressiver Gewaltanwendung anknüpft.

Hinzu kommt, dass die Feststellung und Sanktionierung von Aggressionshandlungen in den internationalen Beziehungen laut Artikel 39 der VN-Charta (Kapitel VII) in die Zuständigkeit des Sicherheitsrats fällt. Der Anspruch der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder, diese Prerogative durch Schaffung bestimmter Verfahrensmechanismen auch gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof durchzusetzen, stößt bei vielen Staaten auf Besorgnis und zum Teil heftigen Widerstand. In dieser Debatte spiegelt sich zwangsläufig die Kontroverse über Zusammensetzung und Rolle des Sicherheitsrats wider. Daran wird deutlich, in welchem Spannungsfeld sich die Verhandlungen über eine Änderung des IStGH-Statuts bewegen.

Verhandlungsgegenstand

Die Vorschläge der Sonderarbeitsgruppe sind in einer Resolution der Versammlung der Vertragsstaaten zusammengefasst (ICC-ASP/8/Res. 6 vom 26.11.2009). Danach sollen der Verbrechenstatbestand der Aggression als neuer Artikel 8 bis in das Statut eingefügt und die Jurisdiktion darüber im neuen Artikel 15 bis geregelt werden.

Die Definition des Verbrechens der Aggression

Artikel 8 bis des Textentwurfs basiert auf einer strikten Unterscheidung zwischen dem individuellen Verbrechen der Aggression (crime of aggression) und der staatlichen Aggressionshandlung (act of aggression), auf die sich die Tat beziehen muss.

Gemäß Artikel 8 bis Absatz 1 erfasst das Verbrechen der Aggression die Planung, Vorbereitung, Einleitung oder Ausführung einer Aggressionshandlung, die wegen

ihres Charakters, ihrer Schwere und ihres Ausmaßes eine offensichtliche Verletzung der VN-Charta darstellt. Als Täter kommt nach der Definition jedoch nur eine Person in Betracht, die in der Position ist, eine politische oder militärische Handlung eines Staates effektiv zu kontrollieren oder anzuordnen.

Aggression als Führungsverbrechen

Im Gegensatz zu den drei anderen Straftatbeständen des Statuts erhält das Aggressionsverbrechen mit der Eingrenzung des Täterkreises in Artikel 8 bis Absatz 1 den Charakter eines Führungsverbrechens. Maßgeblich ist, dass der Täter effektiv die Möglichkeit hat, das Verhalten des Staates zu steuern. Auf seine formale Stellung kommt es dabei nicht an. Daher können sich beispielsweise auch Privatpersonen der Aggression strafbar machen, wenn sie eine solche Kontroll- oder Leitungsmacht in Bezug auf politische oder militärische Handlungen eines Staates besitzen.

Staatliche Aggressionshandlungen als Anknüpfungspunkt

Das Verhalten des Täters muss einen Beitrag (Planung, Vorbereitung, Einleitung oder Ausführung) zu einer staatlichen Aggressionshandlung darstellen. Nach Artikel 8 bis Absatz 2 wird als Aggressionshandlung in diesem Sinne die Anwendung bewaffneter Gewalt durch einen Staat verstanden, die gegen die Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines anderen Staates gerichtet oder sonst mit der Charta der Vereinten Nationen unvereinbar ist.

Die verwendete Definition entspricht der Aggressionsdefinition der VN-Generalversammlung von 1974 (Resolution 3314 [XXIX] vom 14.12.1974, Annex – Definition of Aggression). Diese Definition der Generalversammlung soll dem Sicherheitsrat als Auslegungshilfe bei der Feststellung einer Aggressionshandlung nach Artikel 39 VN-Charta dienen. In Artikel 8 bis Absatz 2 Satz 2 des Textentwurfs wurde außerdem eine Liste spezifischer Akte übernommen,

die ebenfalls aus der genannten Resolution stammt. Diese Akte sollen nunmehr auch im Rahmen des Artikels 8 bis als Aggressionshandlungen zu qualifizieren sein.

Fraglich ist jedoch, ob die Liste in Artikel 8 bis Absatz 2 Satz 2 abschließend ist oder nur eine beispielhafte Aufzählung darstellt. In dieser Auslegungsfrage vertreten die Staaten unterschiedliche Auffassungen. Sollte der Tatbestand in dieser Form im IStGH-Statut verankert werden, wäre es letztlich Sache der Richter, im Sinne der Rechtssicherheit über das Problem zu entscheiden. In jedem Fall aber muss eine staatliche Aggressionshandlung ohnehin die in der vorangestellten allgemeinen Definition (Artikel 8 bis Absatz 2 Satz 1) normierten Voraussetzungen erfüllen und zusätzlich eine bestimmte Schwelle überschreiten (offensichtliche Verletzung der VN-Charta, Artikel 8 bis Absatz 1), damit das darauf bezogene individuelle Verhalten überhaupt strafbar ist.

Das Schwellenerfordernis einer offensichtlichen Verletzung der VN-Charta

Der Tatbestand des Verbrechens der Aggression ist nach Artikel 8 bis Absatz 1 nur dann erfüllt, wenn die staatliche Aggressionshandlung, auf die sich die Tathandlung bezieht, wegen ihres Charakters, ihrer Schwere und ihres Ausmaßes eine offensichtliche Verletzung der VN-Charta darstellt.

Zum einen soll das Schwellenerfordernis gewissermaßen als zusätzlicher Filter sicherstellen, dass der Internationale Strafgerichtshof nur in gravierenden Fällen tätig wird. Einfache bewaffnete Auseinandersetzungen, etwa kurzfristige gewaltsame Grenzübertretungen, die eine Verletzung des völkerrechtlichen Gewaltverbots begründen und möglicherweise sogar unter die Aggressionsdefinition der VN-Generalversammlung von 1974 subsumiert werden können, würden den Tatbestand des Verbrechens der Aggression nach Artikel 8 bis jedenfalls nicht erfüllen.

Dadurch entsteht keine Strafbarkeitslücke, denn nicht jede Verletzung einer völkerrechtlichen Norm – selbst des Ge-

waltverbots, des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte – muss durch das Völkerstrafrecht sanktioniert werden. Die internationale Kriminalisierung konzentriert sich generell auf schwerste Verstöße und kommt neben zahlreichen anderen Möglichkeiten zur Durchsetzung des Völkerrechts grundsätzlich nur als Ultima ratio in Betracht.

Eine weitere Einschränkung des Aggressionstatbestands besteht darin, dass die Verletzung der Charta offensichtlich sein muss. Demnach wäre der Gerichtshof daran gehindert, sich mit völkerrechtlich umstrittenen Sachverhalten zu befassen. Darunter fallen beispielsweise humanitäre Interventionen wie das Eingreifen der Nato 1999 im Kosovo, die ohne Mandat des VN-Sicherheitsrats erfolgen. Die völkerrechtliche Legalität und Legitimität solcher Intervention wird nämlich in Wissenschaft und Staatenpraxis nach wie vor unterschiedlich beurteilt. Ein anderes Beispiel ist der Einmarsch der USA 2003 in den Irak. Auch hinsichtlich der juristischen Bewertung dieses Falles lassen sich durchaus verschiedene Standpunkte vertreten, wie die transatlantische Debatte zeigt. Ebenfalls in einer gewissen Grauzone sind Fälle anzusiedeln, in denen sich Staaten auf ein Recht zur präventiven Selbstverteidigung berufen oder militärisch auf fremdem Hoheitsgebiet intervenieren, um eigenmächtig eigene Staatsangehörige zu retten oder um dort gegen mutmaßliche Terroristen vorzugehen.

In solchen Konstellationen wäre es dem Internationalen Strafgerichtshof kaum möglich, eine offensichtliche Verletzung der VN-Charta anzunehmen. Allerdings gibt es auch eindeutige Beispiele für eine staatliche Aggression, etwa der deutsche Überfall auf Polen (1939) oder der Angriff des Irak auf Kuwait (1990).

Sollte das Schwellenerfordernis tatsächlich in Artikel 8 bis verankert werden, würde dies die Zahl der Fälle erheblich verringern, in denen sich der Gerichtshof mit möglichen Aggressionsverbrechen befassen müsste. Eine solche Beschränkung könnte

den Gerichtshof dem Vorwurf der Selektivität aussetzen. Sie kann ihn aber auch vor politischer Instrumentalisierung und Angriffen schützen. Die grundlegenden Fragen der völkerrechtlichen Legalität und Legitimität des Gewalteinsatzes in den internationalen Beziehungen können ohnehin nicht vom Internationalen Strafgerichtshof in einem Strafverfahren geklärt werden.

Ebenso wenig ließen sich aus der vorgeschlagenen Formulierung des Aggressionsstatbestands Rückschlüsse auf die Entwicklung des Gewaltverbots und des Friedenssicherungsrechts ziehen. Nicht plausibel ist daher das Argument, eine derart restriktive Definition des Verbrechens der Aggression trage faktisch zur Legalisierung humanitärer und anderer umstrittener Interventionen bei. Selbst wenn der Gerichtshof die Offensichtlichkeit der Chartaverletzung in einem konkreten Fall verneinte, würde dies keine nachträgliche Legalisierung des in Frage stehenden staatlichen Verhaltens bedeuten. Eine solche Feststellung wäre ausschließlich für die individuelle Strafbarkeit der betreffenden Einzelperson von Belang.

Bedingungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression

Die allgemeinen Voraussetzungen, unter denen der Internationale Strafgerichtshof seine Jurisdiktion über die im Statut verankerten Verbrechen ausüben kann, sind in Artikel 12 und 13 des Statuts geregelt. Diese sollen auch für das Verbrechen der Aggression gelten. Gemäß Artikel 13 kann der Gerichtshof seine Gerichtsbarkeit beispielsweise ausüben, wenn der VN-Sicherheitsrat dem Ankläger auf der Basis von Kapitel VII der Charta eine Situation unterbreitet. Außerdem kann der Gerichtshof tätig werden, wenn die Situation von einem Vertragsstaat unterbreitet wird oder wenn der Ankläger die Ermittlungen aus eigener Initiative (*proprio motu*) einleitet. Bei einer Befassung durch den Sicherheitsrat erstreckt

sich die Jurisdiktion des Gerichtshofs auch auf Fälle, in denen die beschuldigte Person nicht die Staatsangehörigkeit einer Vertragspartei des IStGH-Statuts besitzt.

Ansonsten (bei Unterbreitung des Falles durch einen Vertragsstaat oder bei eigener Initiative des Anklägers) muss entweder der Tatortstaat oder der Staat, dessen Staatsangehörigkeit der mutmaßliche Täter besitzt, Vertragspartei des Statuts sein (Artikel 12 Absatz 2). Im Hinblick auf das Verbrechen der Aggression scheint das Verständnis vorzuherrschen, dass als Tatortstaat sowohl der Aggressorstaat als auch der angegriffene Staat in Betracht kommen. Diese Auffassung stellt darauf ab, dass Aggressionshandlungen typischerweise auf dem Territorium des Aggressorstaates eingeleitet werden, ihre Folgen jedoch erst auf dem Hoheitsgebiet des anderen Staates eintreten.

Über Artikel 12 und 13 hinaus hat die Arbeitsgruppe in ihrem Textentwurf allerdings weitere Bedingungen formuliert, die als zusätzlicher Jurisdiktionsfilter speziell für das Verbrechen der Aggression gelten würden (Artikel 15 *bis*). Danach soll der Ankläger vor Aufnahme der Ermittlungen prüfen, ob der VN-Sicherheitsrat in dem betreffenden Fall bereits eine staatliche Angriffshandlung festgestellt hat. Ist dies so, kann der Ankläger mit den Ermittlungen fortfahren. Höchst umstritten ist jedoch, ob und unter welchen Voraussetzungen die Ermittlungen aufgenommen werden dürfen, wenn der Sicherheitsrat keine solche Feststellung getroffen hat – sei es weil er die Vorkommnisse anders bewertet, sei es weil sich die Sicherheitsratsmitglieder aus politischen Gründen nicht auf eine Feststellung verständigen konnten.

Der Textentwurf enthält in Artikel 15 *bis* Absatz 4 zwei alternative Vorschläge (mit jeweils mehreren Optionen) dafür, wie der Gerichtshof in einer solchen Situation verfahren müsste.

Einigkeit besteht lediglich darüber, dass der Streit über das Erfordernis einer Feststellung durch den Sicherheitsrat ausschließlich die Jurisdiktion des Gerichtshofs betrifft. Wird der Gerichtshof tätig, so

ist er inhaltlich bei der Urteilsfindung in keiner Weise an eine solche Feststellung gebunden (vgl. Artikel 15 *bis* Absatz 5). Umgekehrt haben Entscheidungen des Gerichtshofs in einem solchen Verfahren keine präjudizierende Wirkung für den Sicherheitsrat.

Abhängigkeit vom Sicherheitsrat?

Die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (P5) wollen diesem Organ einen möglichst großen Einfluss auf die Befassung des IStGH sichern. Obgleich darunter nur Großbritannien und Frankreich Vertragsparteien des IStGH-Statuts sind, versuchen vor allem die USA (die das Statut unterzeichnet haben, ohne es zu ratifizieren) weiterhin Einfluss auf den Verhandlungsprozess zu nehmen. Die Position der P5 hat als »Alternative 1« Eingang in den Textentwurf gefunden. Danach müsste der Ankläger die Ermittlungen stoppen, solange die Feststellung einer Angriffshandlung durch den Sicherheitsrat fehlt. Für diesen Fall wird jedoch zumindest die Option erwogen, dass der Sicherheitsrat den Ankläger durch eine Resolution nach Kapitel VII der Charta ersuchen kann, die Ermittlungen trotzdem fortzusetzen.

Eine solche Regelung käme nicht nur den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats zugute, sondern gegebenenfalls auch den jeweils amtierenden anderen Ratsmitgliedern und möglicherweise sogar Drittstaaten, die in einer besonderen Beziehung zu den USA, Russland, China, Großbritannien oder Frankreich stehen. Relevant könnte die Vetomacht dieser Staaten im Hinblick auf das Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof werden, wenn es etwa um die Aburteilung von Aggressionsverbrechen im Zusammenhang mit gemeinsam durchgeführten militärischen Interventionen geht. In diesen Fällen ist es wegen des Vetorechts praktisch ausgeschlossen, dass es überhaupt zur Feststellung einer Aggressionshandlung durch den Sicherheitsrat kommt. Eine Befassung des Gerichtshofs mit diesen Verbrechen wäre damit unzulässig.

Die Verfechter dieser Regelung argumentieren mit der besonderen Stellung des Sicherheitsrats, denn er trägt gemäß Artikel 24 Absatz 1 der VN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Nach Artikel 39 (Kapitel VII) stellt er fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Aggressionshandlung vorliegt. Hier handelt es sich um eine politische Entscheidung, auf deren Basis der Sicherheitsrat sogar militärische Zwangsmaßnahmen gegen den Aggressorstaat verhängen kann.

Ein anderes Argument lautet, dass der Internationale Strafgerichtshof vor jeglichem Verdacht der Politisierung geschützt werden müsse. Dies sei nur zu gewährleisten, wenn die brisante Frage, ob ein Staat eine Aggressionshandlung begangen habe, bereits im Vorfeld vom Sicherheitsrat geklärt und der Gerichtshof nicht in politische Auseinandersetzungen zwischen Staaten verwickelt werde.

Die Gegenposition

Die breite Mehrheit der Staaten lehnt es jedoch ab, dass dem Sicherheitsrat die alleinige Kompetenz eingeräumt wird, den Weg für ein Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof freizugeben. Argumentiert wird vor allem mit dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten und der Notwendigkeit, den Gerichtshof gegen den Vorwurf von Siegerjustiz zu immunisieren. So befürchten viele Staaten, dass ein derart weit reichender Einfluss des Sicherheitsrats und insbesondere seiner fünf ständigen Mitglieder auf den Gerichtshof zu einer selektiven Rechtsprechung führt. Dadurch würde die Legitimität des Gerichts unterminiert und seine Akzeptanz nachhaltig beeinträchtigt.

»Alternative 2« des Textentwurfs, der diesen Bedenken in gewissem Umfang Rechnung tragen soll, sieht daher vor, dass der Ankläger seine Ermittlungen fortsetzen darf, sofern der Sicherheitsrat innerhalb einer bestimmten Frist (z.B. sechs Monate) nach Meldung der zu untersuchenden

Situation durch die Anklagebehörde keine Aggressionshandlung festgestellt hat.

Optional wurde im Textentwurf vorgeschlagen, dass die Vorverfahrenskammer des Gerichtshofs in diesem Fall die Einleitung der Ermittlungen genehmigen muss. Andere Optionen bestehen darin, dass in Ermangelung einer Sicherheitsratsfeststellung entweder die VN-Generalversammlung oder der Internationale Gerichtshof das Vorliegen einer staatlichen Aggressionshandlung attestiert haben müssen, bevor der Ankläger mit seinen Ermittlungen fortfahren darf.

Zum Procedere der Änderung des Statuts

Die Änderung des IStGH-Statuts auf der Überprüfungskonferenz kann nur mit Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten angenommen werden (Artikel 121 Absatz 3). Für das Inkrafttreten der Änderung unterscheidet Artikel 121 zwischen zwei Alternativen (Absatz 4 und Absatz 5). Gemäß Absatz 5 tritt eine Änderung der Artikel 5, 6, 7 und 8 nur für diejenigen Vertragsstaaten in Kraft, die die Änderung angenommen haben. Sonstige Änderungen des Statuts treten nach Absatz 4 für alle Vertragsparteien gleichermaßen in Kraft, und zwar ein Jahr nach dem Zeitpunkt, zu dem sieben Achtel der Mitglieder ihre Ratifikations- oder Annahmearkunden beim Generalsekretär hinterlegt haben.

Strittig ist, welche der beiden Verfahrensalternativen für die Aufnahme des Aggressionstatbestands und der darauf bezogenen Jurisdiktionsregelung gilt. Auf Einzelheiten dieser Debatte kann hier nicht eingegangen werden. Die plausibleren Argumente scheinen jedoch für eine Anwendung des Absatzes 5 zu sprechen. Beim Aggressionstatbestand handelt es sich um eine materielle Verbrechensnorm im Sinne des Artikels 5 und nicht um eine bloße Verfahrensvorschrift. Solche wesentlichen Ergänzungen des Statuts können nur für Staaten verbindlich sein, die sich der Vertragsänderung förmlich unterwerfen.

Daraus folgt, dass der Gerichtshof bei der Verfolgung des Verbrechens der Aggression in der Praxis erheblich eingeschränkt wäre. Gemäß Artikel 121 Absatz 5 Satz 2 darf er seine Gerichtsbarkeit nämlich nicht ausüben, wenn das Verbrechen, das Gegenstand der Statutsänderung ist, von Angehörigen oder im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates begangen wurde, der der Änderung nicht zugestimmt hat. Mit anderen Worten: Der Internationale Strafgerichtshof könnte Aggressionsverbrechen nur verfolgen, wenn sich der Tatort in einem Staat befindet, der die Änderung ratifiziert hat *und* der Täter Staatsangehöriger eines solchen Staates ist. In diesem Zusammenhang wird noch immer heftig darüber debattiert, ob sich der mutmaßliche Aggressorstaat der Änderung unterworfen haben muss oder ob es ausreicht, wenn der Opferstaat diese angenommen hat.

Unberührt bleibt dagegen in jedem Fall die Kompetenz des Sicherheitsrats. Er kann auf der Grundlage von Kapitel VII sogar Situationen an den Gerichtshof überweisen, in denen weder Tatortstaat noch Täterstaat Vertragsparteien des Statuts sind. Wenn er dies tut, käme es auch bei der Befassung des Gerichtshofs mit Aggressionsverbrechen nicht darauf an, ob die betroffenen Staaten die Änderung ratifiziert haben.

Im Ergebnis würde der dargestellte Weg über Artikel 121 Absatz 5 des Statuts dazu führen, dass kein einheitliches und universelles Regime zur Verfolgung von Aggressionsverbrechen geschaffen werden könnte. Denn letztlich läge es in der Verantwortung jedes einzelnen Vertragsstaates, ob er sich der Jurisdiktion des Gerichtshofs in Bezug auf dieses Verbrechen unterwirft. Andererseits bietet dieser Weg Staaten die Chance abzuwarten, ob sich ihre Befürchtungen in der Rechtsprechungspraxis bewahrheiten, bevor sie die erweiterte Jurisdiktion des Gerichtshofs für sich akzeptieren.

Zusammenfassung und Ausblick

Acht Jahre nach Inkrafttreten des Römischen Statuts soll auf der Überprüfungs-

konferenz in Kampala nicht nur über konkrete Vertragsänderungen verhandelt werden. Es gilt auch, eine erste Zwischenbilanz zu ziehen. Kritisiert wird mitunter, dass bislang keines der anhängigen Verfahren abgeschlossen werden konnte. In einer Phase, in der der Gerichtshof noch immer um Akzeptanz und Unterstützung ringt, würde eine Komplettierung seiner Jurisdiktion einen wichtigen Vertrauensbeweis darstellen. Allerdings wären damit zugleich Erwartungen verknüpft, die den Druck auf das Gericht erhöhen würden.

Mittlerweile scheint die überwältigende Mehrheit der Vertragsstaaten des IstGH entschlossen zu sein, das Statut entsprechend zu erweitern. Ob der Prozess in Kampala erfolgreich abgeschlossen werden kann, ist jedoch offen.

Im Vordergrund stehen nach wie vor zahlreiche komplexe und höchst umstrittene Fragen, die vor allem den Umfang der Jurisdiktion des Gerichtshofs betreffen. Ungeklärt ist etwa, ob und unter welchen Voraussetzungen der Gerichtshof in die Lage versetzt werden soll, auch in Fällen tätig zu werden, in denen der Sicherheitsrat ein Verfahren nicht unterstützt und der mutmaßliche Aggressorstaat die Jurisdiktion des Gerichtshofs über das Verbrechen der Aggression nicht anerkannt hat. Inzwischen wurden nahezu alle denkbaren Lösungsmöglichkeiten diskutiert, ohne dass sich eine Einigung abzeichnet.

Auch das künftige Verhältnis des Gerichtshofs zum Sicherheitsrat ist mit Blick auf das Verbrechen der Aggression noch immer Gegenstand intensiver Verhandlungen. Der gesuchte Kompromiss muss auf der einen Seite den Interessen der vielen Staaten Rechnung tragen, die sich für einen möglichst unabhängigen Gerichtshof einsetzen. Auf der anderen Seite ist der Gerichtshof in der Praxis auf die Unterstützung durch den Sicherheitsrat angewiesen. Vor allem die Haltung der beiden ständigen Sicherheitsratsmitglieder Großbritannien und Frankreich dürfte – entgegen der Position vieler anderer EU-Staaten – derzeit aber wenig Spielraum für einen Kompro-

miss lassen, der zu Lasten des Sicherheitsrats gehen würde.

Ein Problem besteht darin, dass selbst der bereits erzielte Konsens hinsichtlich der Aggressionsdefinition keinesfalls als gesichert gilt. Sofern die Auseinandersetzung um Jurisdiktionsfragen eskaliert, ist damit zu rechnen, dass auch der Definitionsentwurf wieder aufgebrochen wird.

Zudem ist es denkbar, dass die USA, die als Nichtvertragsstaat des IstGH-Status dennoch an der Konferenz teilnehmen, versuchen werden, eine Einigung in diesen Fragen zu verhindern. In einer derart schwierigen Verhandlungssituation könnte Deutschland insbesondere im Verhältnis zu Frankreich und Großbritannien eine Vermittlerrolle spielen. Die Bundesrepublik, die zu den wichtigsten Unterstützern des IstGH zählt, hat sich von Anfang an aktiv dafür eingesetzt, das Aggressionsverbrechen in das Statut aufzunehmen. Zeichnet sich ab, dass die überwältigende Mehrheit der Vertragsstaaten für eine entsprechende Änderung des Statuts stimmen würde, sollte dieses Vorhaben notfalls auch gegen den Willen Großbritanniens, Frankreichs und der USA durchgesetzt werden. Andernfalls müsste der Eindruck entstehen, dass der Gerichtshof unter dem Druck weniger einflussreicher Staaten auf Dauer in seiner Jurisdiktion beschnitten bleibt. Dies könnte erst recht dazu führen, dass sich immer mehr Vertragsstaaten von ihm abwenden. Die Legitimität des Gerichts wäre damit zwangsläufig in Frage gestellt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364