

Internationaler Strafgerichtshof & Gerechtigkeit

Marcel Alexander Niggli

I. Der ICC und die USA

In jüngerer Zeit wurde in den Medien wiederholt sehr aufgebracht und negativ über kritische Äusserungen von US-Präsident Donald Trump und seiner Regierung zum Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court, ICC) berichtet. Leicht konnte dabei der Eindruck entstehen, Anlass dieser Proteste sei eine weitere Eskapade des unberechenbaren Präsidenten. Dem ist nicht so. Nicht im Entferntesten. Aber vielleicht helfen ja ein oder zwei Informationen zum Verständnis.

Die Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofes wurde durch das Römer Statut beschlossen (SR 0.312.1). Dieser Vertrag wurde 1998 abgeschlossen und trat am 1. Juli 2002 in Kraft. Damit war auch der Strafgerichtshof geschaffen. Der ICC hat nach diesem Vertrag die Kompetenz, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression zu beurteilen, was den Eingeweihten stark an die Kompetenz des Internationalen Strafgerichtshof in Nürnberg erinnern wird, der durch das Londoner Statut 1945 geschaffen wurde.

Der Gerichtsbarkeit des ICC unterstehen Staaten, die das Römer Statut unterzeichnet haben. Sind mehrere Staaten involviert, ist der ICC zuständig, wenn einer davon Vertragsstaat des Römer Statutes ist oder die beschuldigten Personen die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates besitzen. Der Gerichtshof ist auch zuständig, wenn ein Vertragsstaat eine Meldung macht oder der Ankläger selbst Ermittlungen eingeleitet hat sowie dann, wenn der Sicher-

heitsrat der UNO tätig wird. D.h. auch wenn ein Staat das Römer Statut nicht unterzeichnet hat, untersteht er dessen Gerichtsbarkeit trotzdem, wenn bei einem der Verbrechen, die seiner Gerichtsbarkeit unterstehen, ein Vertragsstaat dies verlangt, der Sicherheitsrat der UNO aktiv wird oder der Ankläger des ICC aus eigener Initiative ermittelt.

Obwohl die USA das Römer Statut nicht unterzeichnet haben, besteht also die Möglichkeit, dass sie selbst oder ihre Bürger vor den ICC gezogen werden. Um das zu verhindern, haben sie im August 2002 (also unter der Präsidentschaft von George W. Bush) den «**American Service-Members' Protection Act**» erlassen. Danach wird u.a. den US-Behörden und Gerichten untersagt, mit dem ICC zusammenzuarbeiten oder ihn zu unterstützen. Der Präsident wird ermächtigt, alle notwendigen Mittel (auch militärische) einzusetzen, um Personen zu befreien, die vom ICC oder für ihn gefangen gehalten werden. Dabei handelt es sich um Mitglieder des Militärs oder der Regierung der USA, Mitglieder des Militärs oder der Regierung eines mit den USA alliierten Staates, sowie Personen, die für die USA offiziell tätig waren.

Die ablehnende, ja feindliche Haltung der US-amerikanischen Regierung ist also keineswegs eine neuere Entwicklung, die auf den gegenwärtigen Präsidenten zurückzuführen wäre. Sie hat vielmehr eine 20jährige Tradition, die auch von zwei Amtszeiten des Friedensnobelpreisträgers Barack Obama nicht gebrochen oder gemindert wurde.

II. Strafgerichtshof, Gerechtigkeit und Macht

Viel interessanter ist, dass das Römer Statut für 123 der 191 Mitgliedstaaten der UNO in Kraft ist. 31 Staaten haben es unterzeichnet, aber nicht ratifiziert, 41 haben nicht unterzeichnet, darunter China, Indien, Indonesien, Malaysia und die Türkei. 4 Unterzeichnerstaaten (Israel, Russland, Sudan und die USA) haben ihre Unterschrift zurückgezogen. 4 Staaten haben ihren Wiederaustritt angekündigt und 2 (Burundi, Philippinen) sind bereits ausgetreten.

Dass gemessen an der Zahl der Bevölkerung der Vertragsstaaten das Römer Statut nur von rund der Hälfte (3.6 Mia.) der Weltbevölkerung anerkannt wird, ist vielleicht weniger erstaunlich, als dass die Mehrheit der 5 ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates – immerhin 3 von 5 –, nämlich China, Russland und die USA, das Römer Statut nicht unterzeichnet bzw. ihre Unterschrift zurückgezogen haben. Das ergibt eine durch und durch asymmetrische Struktur: Ausgerechnet diejenigen Staaten, die einseitig andere Staaten der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofes unterstellen können, unterstehen ihm selbst nicht und anerkennen ihn auch nicht. Der UNO-Sicherheitsrat nämlich kann das Römer Statut auch auf Staaten zur Anwendung bringen, die es nicht unterzeichnet haben. Umgekehrt haben die ständigen Mitglieder ein Vetorecht, können also einen entsprechenden Beschluss des Sicherheitsrates, der sie selbst betrifft, blockieren.

Was immer auch Gerechtigkeit sei, wir werden uns darauf einigen können, dass Gleichheit ihren Kern bildet. Die ganz offensichtliche und krasse Ungleichheit, die den ICC kennzeichnet, springt auch dem ins Auge, der kein einziges Verfahren vor diesem Gericht kennt. Staaten, die der Gerichtsbarkeit des ICC nicht unterstehen und sie auch nicht anerkennen, können andere Staaten, für die ganz genau dasselbe gilt, vor dieses Gericht bringen. Umgekehrt gilt das genaue Gegenteil: Nur wer die Gerichtsbar-

keit des ICC anerkennt, kann dem Gerichtshof einen Fall unterbreiten, sofern nicht der Sicherheitsrat oder der Ankläger dies tun. Das lässt sich wohl einseitig nennen.

Ist die Einseitigkeit eines Entscheidemechanismus mit Händen zu greifen, schwächt das notwendig seine Akzeptanz.

Der Eindruck der Unausgeglichenheit & Einseitigkeit verstärkt sich noch deutlich, wenn man die Homepage des ICC besucht. Zwar werden dort 10 «**Preliminary Examinations**» aus den unterschiedlichsten Gegenden der Welt als hängig aufgeführt (Afghanistan, Kolumbien, Guinea, Irak/UK, Nigeria, Palästina, Bangladesch/Myanmar, Philippinen und Ukraine), aber von den 11 «**Situations under investigation**» betreffen 10 Afrika. Die einzige Ausnahme bildet hier Georgien, das selbst um eine Untersuchung gebeten hatte. Das dient dem Gerichtshof seither als willkommener Beleg dafür, dass er nicht nur Vorkommnisse in Afrika verfolgt. Von den unter der Rubrik «**Cases**» aufgeführten 26 Fällen schliesslich betreffen alle (!) Afrika. Vergleicht man die Photos dieser Personen mit denjenigen, die über sie zu Gericht sitzen, fällt schon sehr deutlich auf, dass die Richter grossmehrheitlich eine deutlich hellere Hautfarbe aufweisen als die Angeklagten. Dass also in Teilen der Welt der Gerichtshof auf erhebliche Vorbehalte trifft, kann nicht wirklich verwundern. Ist es denn wirklich vorstellbar, dass ein amtierender

Regierungschef eines europäischen Landes in Den Haag angeklagt würde? Wohl kaum.

Ist die Einseitigkeit eines Entscheidemechanismus mit Händen zu greifen, schwächt das notwendig seine Akzeptanz. Der Entscheidung eines anderen unterwirft sich nicht gerne, wer ihn nicht als unabhängig und neutral empfindet. Kann sich aber die Legitimation einer Entscheidung nicht von der Gerechtigkeit herleiten, so bleibt als Ersatz nur Macht. Wenn Kinder im Sandkasten miteinander streiten, so lässt sich die Auseinandersetzung wohl durch ihre Eltern beenden. Stets aber ist dabei klar, dass den Kindern nicht das gleiche Recht zusteht, sollten die Eltern miteinander in Streit geraten.

III. Addendum: Auslieferung und Überstellung

In diesem Zusammenhang ist vielleicht die Feststellung interessant, dass nach Art. 25 unserer Verfassung *«Schweizerinnen und Schweizer [...] nicht aus der Schweiz ausgewiesen werden [dürfen]; sie dürfen nur mit ihrem Einverständnis an eine ausländische Behörde ausgeliefert werden.»* Nachdem Vertragsstaaten des Römer Statuts (wie eben die Schweiz) nicht nur bei Ermittlung und Verfolgung uneingeschränkt mit dem ICC zusammenarbeiten müssen (Art. 86 Römer Statut), sondern eben auch «Ersuchen um Festnahme und Überstellung in Übereinstimmung mit diesem Teil und den in ihrem innerstaatlichen Recht vorgesehenen Verfahren Folge» leisten müssen (Art. 89 Ziff. 1 Römer Statut), scheint da immerhin ein – vorsichtig formuliert – milder Widerspruch zu bestehen. Sprachlos macht, dass die Mehrheit der Nationalratskommission in diesen Pflichten keinen

Widerspruch zu und keine Verletzung von Art. 25 BV sah. Achten Sie darauf, nichts im Mund zu haben, bevor Sie weiterlesen: Begründet wurde das damit, dass es sich um eine «Überstellung» und nicht um eine «Auslieferung» handle, der Schutz der Verfassung beziehe sich nur auf die «Auslieferung» an Staaten, und nicht auf die «Überstellung» an internationale Gremien, was nicht nur eine ausserordentlich kreative, sondern auch eine durch und durch internationalistische Auslegung der Verfassung darstellt, denn was sollte der Schutz der Schweizer Nationalität nützen, wenn er nur gegen andere Nationen gilt, nicht aber gegen Vereinigungen derselben Nationen. Dass es sich hier um eine Verfassungsänderung handelt, ist vernünftigerweise wohl nicht zu bezweifeln, obwohl der Bundesrat genau dies tat. Aussenminister Joseph Deiss nämlich betonte, jeder und jede Schweizer Staatsangehörige habe das Recht, einen Prozess in der Schweiz zu verlangen. Eine Verfassungsänderung sei ebenso wenig nötig wie ein obligatorisches Referendum. Entsprechend hat man das Römer Statut nur dem fakultativen Referendum unterstellt. Offenbar stellt in dieser Sichtweise «fakultativ» nur eine geringfügig andere Form von «obligatorisch» dar, weshalb – wenn man nicht – wie diese unangenehmen Juristen – dauernd am Buchstaben der Verfassung klebt – Art. 140 BV ja eigentlich erfüllt wurde: Denn natürlich steht es den Schweizer Bürgern frei, zwar nicht an andere Staaten «ausgeliefert» werden zu wollen, sehr wohl aber an internationale Organisation «überstellt» werden zu müssen wollen oder wollen müssen.