

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache
19(17)63

**Institut für Strafrecht, Strafprozess-
recht, Kriminologie**

**Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozess-
recht, Internationales Strafrecht und
Völkerrecht**

Prof. Dr. Christoph Safferling

Schillerstraße 1, 91054 Erlangen

Sekretariat

Karin Neeb

Telefon +49 9131 85-22250

Fax +49 9131 85-26948

Str1@fau.de

www.str1.jura.fau.de

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

Erlangen, 2.9.2019

**Öffentliche Anhörung Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestags
am 25.09.2019 zum Thema: Straflosigkeit**

Vom Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags wurde ich für die 38. Sitzung des Ausschusses am Mittwoch, dem 25. September 2019, zu dem Thema Straflosigkeit eingeladen und gebeten, meine Antworten vorab schriftlich einzureichen. Als Professor für Strafrecht, Strafprozessrecht, Internationales Strafrecht und Völkerrecht liegt meine Expertise insbesondere im Bereich des Tagesordnungspunktes III. Internationale Strafgerichtsbarkeit. Hier konzentriere ich mich auf die Fragen der SPD-Fraktion, Nr. 10 und 11.

Frage 10: Wie schätzen Sie die aktuelle Verfasstheit des Internationalen Strafgerichtshofs in den Haag ein, welche Probleme und welche Lösungsansätze gibt es derzeit?

Frage 11: Was können wir machen, um den internationalen Strafgerichtshof in Den Haag oder auch andere internationale Gerichtshöfe zu stützen, damit diese Einrichtungen besser arbeiten können und die weltweite Straflosigkeit weniger wird?

I. Einleitung

Am 17. Juli 1998 wurde in Rom das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGHSt) verabschiedet. Mit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH), die kaum fünf Jahre später bereits stattfand, verbanden sich intensive Hoffnungen der Zivilgesellschaft, mit rechtlichen Mitteln die Welt sicherer und friedlicher zu machen. Die internationale Gemeinschaft besann sich durch diesen Schritt letztlich eines 1946 in Nürnberg abgegebenen Versprechens, dass schwere Verbrechen, die das Gewissen der gesamten Menschheit erschüttern, strafrechtlich geahndet werden. Die römische Konferenz im Jahr 1998 war vor allem deshalb möglich, weil wenige Jahre zuvor, 1993 und 1994, durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Internationale Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien¹ und für Ruanda² errichtet worden sind. Dieser als „juristische Intervention“ zu bezeichnende Schritt³ hat nach den Jahrzehnten des Kalten Krieges und der in dieser Zeit zu verzeichnenden weitgehenden Untätigkeit des Sicherheitsrates die Chance unterstrichen, die mächtigsten Staaten der Welt an einem Strick ziehen zu lassen. Die Einigkeit in der Ablehnung schwerster Menschheitsverbrechen, ja Völkermord, wie sie auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens und in Ruanda stattgefunden haben, lag in diesem glücklichen Moment der Menschheitsgeschichte in ähnlicher Art und Weise vor wie 1945 als nach Ende des Zweiten Weltkrieges die Verurteilung der Naziverbrechen das politische Gebot der Stunde darstellte. Während die Arbeit des Jugoslawien-Strafgerichtshofs ebenso wie des Ruanda-Strafgerichtshofs nach anfänglichen Schwierigkeiten mittlerweile als eine erfolgreiche Aufarbeitung der Konflikte angesehen werden kann, gelingt es dem IStGH nicht die großen Hoffnungen, die in ihn gesetzt wurden, und die Euphorie, mit der seine Einrichtungen begleitet wurde, einzulösen. 16 Jahre nach seiner Einrichtung vermag der IStGH kaum auf erfolgreich abgeschlossene Fälle zu verweisen. Einige große Verfahren scheiterten spektakulär.⁴ Von Anfang an stand die Akzeptanz des IStGH unter dem schlechten Vorzeichen, dass die mächtigsten Staaten der Welt, die USA, Russland, China sowie Indien, den Beitritt zum Statut ablehnten. Die Zustimmung unter den Mitgliedstaaten hat aber auch sehr unter der einseitig wirkenden Ermittlungstätigkeit gelitten, die sich geradezu ausschließlich auf afrikanische Staaten zu beschränken scheint. Im mitgliederstarken Kontinent Afrika hat auch deshalb die Unterstützung des IStGH rapide abgenommen. Das zeigt sich auf besonders dramatische Art im Umgang vor allem mit dem wegen Völkermordes am IStGH gesuchten ehemaligen Präsidenten Sudans Al-Baschir und an dem erfolgten Austritt Burundis. Hinzu kommt eine weltweit abnehmende Bereitschaft zum

¹ UNSC Resolution 827 (1993).

² UNSC Resolution 955 (1994).

³ Begriff von Roggemann, Der Internationale Strafgerichtshof der Vereinten Nationen von 1993 und der Krieg auf dem Balkan, 1994, S. 8.

⁴ Bislang wurden nur vier Fälle überhaupt abgeschlossen: Thomas Lubanga Dyllo (14 Jahre Freiheitsstrafe), Germain Katanga (12 Jahre Freiheitsstrafe), Ahmad Al Faqi Al Mahdi (Verurteilt zu neun Jahren Freiheitsstrafe nach Geständnis), Jean-Pierre Bemba (Freispruch durch die Berufungskammer nach zehn Jahren U-Haft. Entschädigungszahlungen sind strittig).

Multilateralismus und ein Wiedererstarken nationalstaatlicher Gedankenmuster. Die Idee einer Gerichtsbarkeit, die eine über die nationale Kompetenz hinausgehende, internationale Strafgewalt durchsetzt, findet vor diesem Hintergrund immer weniger Unterstützer. Die auch damit begründete Ablehnung des IStGH ist indes juristisch nicht so ganz nachvollziehbar, da die Institution des IStGH dem sogenannten Komplementaritätsprinzip verpflichtet ist, wonach die nationale Strafgewalt stets der Zuständigkeit des IStGH vorgeht.⁵ Die Ablehnung des IStGH ist in dieser Hinsicht demnach eher politisch zu verstehen. Mit dem Komplementaritätsprinzip verbunden ist allerdings auch die Verpflichtung, die im Römischen Statut genannten Verbrechen, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression, durch nationale Gerichte zu verfolgen. Einen entsprechenden Auftrag, aus dem Römischen Statut abgeleitet, nehmen einige Mitgliedstaaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, sehr ernst. Vielen Staaten hingegen fehlt es entweder an politischem Durchsetzungswillen oder an den tatsächlichen Möglichkeiten, strafverfolgend tätig zu werden. Das Misstrauen gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof ist aber nicht nur mit dem allgemeinen Trend, multilaterale Institutionen eher kritisch zu sehen, zu erklären. Verantwortung trägt auch der IStGH selbst. In der Folge soll zunächst in Antwort auf Frage 10 ein Überblick über die aktuelle Verfasstheit des IStGH gegeben (unten II.) sowie anschließend in Antwort 11 Umstände beschrieben werden, die zu einer Unterstützung und Stärkung der internationalen Strafgerichtsbarkeit führen könnten (unten III.).

II. Antwort 10:

Die Probleme des IStGH lassen sich meines Erachtens in vier Problemkreise einteilen:

a. Rechtskultur, b. Institution, c. Struktur und d. Personal. Zuletzt sollen hier Lösungsansätze skizziert werden (unten e.).

a. Rechtskultur

Im Problemkreis Rechtskultur lassen sich des Weiteren zwei Bereiche unterscheiden. Zum einen der Problemkreis „Völkerrecht und Strafrecht“ zum anderen der Problemkreis „Common Law versus Civil Law“.

aa. „Völkerrecht und Strafrecht“

Der Begriff Völkerstrafrecht vereint in sich die Begriffe Völkerrecht und Strafrecht. Beide Rechtsgebiete sind allerdings von ihrem klassischen Zuschnitt her kaum miteinander kompatibel. Während das Völkerrecht das zwischenstaatliche Recht umfasst, das von einer grundsätzlichen

⁵ Vgl. Art. 17 IStGHSt. In diesem Kontext ist auch die Frage 12 zu beantworten: Der IStGH kann auf die Legislative souveräner Staaten überhaupt nicht eingreifen. Auf die Judikative unmittelbar selbstverständlich auch nicht. Ihm steht im Rahmen des Komplementaritätsprinzip allenfalls eine Überprüfungscompetenz zu, ob ggf. das nationale Strafverfahren missbräuchlich durchgeführt wurde (Art. 17 und 20 IStGHSt).

Gleichrangigkeit der Rechtssubjekte ausgeht, und das Prinzip der Zustimmung der jeweiligen Rechtssubjekte oberste Priorität hat, ist das Strafrecht von vornherein hierarchisch gedacht, ist vergleichsweise kompromissfeindlich und ist zu seiner Wirksamkeit auf eine verlässliche Durchsetzung angewiesen. Strafrecht ist qua Schuldprinzip an Individuen adressiert und nicht an Staaten. Allein diese Gegenüberstellung verdeutlicht, dass sich die mit den jeweiligen Rechtsgebieten verbundenen Denkweisen kaum miteinander vereinbaren lassen. Probleme beim Zusammentreffen dieser Rechtskreise zeigen sich nicht nur dort, wo staatliche Interessen der Verfolgung von Individuen im Wege stehen, wie etwa im Fall von Immunitäten oder Amnestien,⁶ es zeigt sich auch bei sonstigen Problemen, etwa dem strafprozessualen Beschleunigungsgebot oder dem Abstimmungsverhalten von Richterinnen und Richtern. Das Strafrecht, das als binäres System neben den Kategorien schuldig oder unschuldig keine dritte Kategorie zulässt, verträgt sich mit einer völkerrechtlich diplomatischen Herangehensweise insgesamt nicht, in der der Kompromiss und das Erfordernis, dass keine Seite ihr Gesicht verlieren darf, im Vordergrund stehen.

bb. „Common Law versus Civil Law“

Oft beschworen wird die Unterschiedlichkeit zwischen den Rechtskulturen, namentlich dem angloamerikanischen Rechtskreis und dem kontinentaleuropäischen.⁷ Viel wurde darüber geschrieben, aber in der praktischen Umsetzung an einem Gerichtshof, der nicht nur mit Personal aus allen Rechtskreisen besetzt sein soll, sondern auch von seiner Prozessordnung her eine weitgehende Offenheit mit sich bringt, gibt es erhebliche Reibungsverluste aufgrund kategorial unterschiedlicher Vorstellungen von Strafrecht und insbesondere Strafprozessrecht.⁸ Die Vorstellung eines das Verfahren leitenden Richters, der der Wahrheitsermittlung verpflichtet ist, verträgt sich nicht mit der Beweispräsentation durch Parteien, in welcher der Richter nur das prozessuale Gebaren der Parteien überwacht. Dazu besteht am Internationalen Strafgerichtshof auch keine einhellige Meinung darüber, was der grundsätzliche Sinn und Zweck dieser Institution überhaupt darstellt.

Dass eine klare gemeinsame Vorstellung über die der Institution zugrundeliegende Rechtskultur erforderlich ist, um sinnvoll Verfahren durchführen zu können, zeigt sich bereits an Vorgängerinstitutionen wie dem Jugoslawien-Strafgerichtshof, der einer angloamerikanischen Prozessstruktur verpflichtet war nach dem Vorbild des Nürnberger Militärgerichtshofs. Es zeigt sich aber auch an nationalen Verfahren, denn der Generalbundesanwalt, die zuständigen Staatsschutzsenate der Oberlandesgerichte und der 3. Strafsenat des Bundesgerichtshofs sind selbstredend in der Lage, das Völkerstrafrecht trotz praktischer Schwierigkeiten in der Beweisaufnahme, der Zeugeneinvernahme und der Prozessführung auf der Grundlage der StPO durchzuführen. Ebenso

⁶ Vgl. zum Fall Al Bashir vor dem IStGH: Kreß, Preliminary Observations on the ICC Appeals Chamber's Judgment of 6 May 2019 in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, Occasional Paper, TOAEP 2019.

⁷ Dazu grundlegend: Safferling, International Criminal Procedure, 2012.

⁸ Zuletzt dramatisch verdeutlicht von Richter Cuno Tarfusser in seiner Dissenting Opinion im Fall Gbagbo v. 16.7.2019, ICC-02/11-01/15-1263-AnxA 16-07-2019.

verhält es sich in anderen Staaten, die Völkerstraftaten verfolgen. Vor dem IStGH muss sich hingegen jede Kammer stets neu erfinden. Wenn das gelingt, sind die Aussichten, dass ein Verfahren abgeschlossen werden kann, positiv; da aber häufig die Frage nicht offen gestellt wird, scheitern die Verfahren.

b. Institution

Der Internationale Strafgerichtshof hat seinen Platz in der Weltgemeinschaft als internationale Institution bislang noch nicht gefunden. Es fehlt ihm selbstredend auch an Vorbildern. Seine Vorgängerinstitutionen, angefangen vom Nürnberger Militärgerichtshof über die UN-Tribunale bis hin zu den Sonderkammern in den Gerichten Kambodschas, sind allesamt ad hoc-Strafgerichte, die jeweils für eine spezifische Situation geschaffen worden sind. Der als permanente Institution gedachte IStGH kann sich daher nur bedingt an diesen als Vorläuferinstitutionen orientieren. Andere internationale Gerichte, wie etwa der Internationale Gerichtshof in Den Haag oder der Internationale Seegerichtshof in Hamburg sind institutionell völlig anders aufgestellt und haben einen völlig anderen Auftrag. Hier tritt auch wieder der Konflikt zwischen Strafrecht und Völkerrecht zu Tage; schließlich ist es etwas völlig anderes, einen Grenzstreit zwischen zwei Völkerrechtssubjekten, die sich jeweils freiwillig der Gerichtsbarkeit des IGH unterworfen haben, zu lösen oder den Kommandanten einer paramilitärischen Einheit zu einer hohen Freiheitsstrafe zu verurteilen. Problematisch scheint mir in diesem Kontext auch der Umstand, dass das Römische Statut als internationales Vertragswerk ausschließlich einen Gerichtshof begründet, ohne dass ein klarer materieller Gehalt der Institution zugrunde liegt. Das ist anders etwa bei den regionalen Menschenrechtsinstrumenten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte dient dem Schutz der Europäischen Menschenrechtskonvention, die getragen wird vom Europarat. Der IStGH hat keine vergleichsweise klare vertragliche Substanz. Zwar werden im Römischen Statut in den Art. 6-8bis IStGHSt die Kernverbrechen aufgezählt und definiert; am Ende sind diese aber vor allem Fragen der Zuständigkeit (Art. 5 IStGHSt). Zur Interpretation der Normen muss darüber hinaus auf Völkergewohnheitsrecht sowie das humanitäre Völkerrecht verwiesen werden (Art. 21 IStGHSt).

c. Struktur

Der IStGH hat auch eine Zahl an internen strukturellen Problemen. Drei scheinen an dieser Stelle hervorhebenswert: Das Prozessrecht (aa.), das Verhältnis zwischen den Organen (bb.) sowie die Opferbeteiligung (cc.).

aa. Prozessrecht

Das Verfahrensrecht am IStGH ist bestimmt durch das Statut sowie durch die Verfahrens- und Beweisordnung (VBO). Obwohl hier eine ganze Reihe an Regelungen getroffen sind, finden sich auch erhebliche Lücken. Das war den Machern der beiden Rechtsgrundlagen durchaus bewusst. Im Sinne einer „Constructive Ambiguity“ wurden die einzelnen Verfahrensschritte letztlich

der Ausfüllung durch die Richterschaft selbst überlassen.⁹ Diese Praxis hat gerade im Zusammenspiel mit den oben beschriebenen rechtskulturellen Problemen zu enormen Schwierigkeiten geführt. Die Frage etwa, welche Rolle die Vorverfahrenskammer bei der Bekräftigung der Anklagepunkte einnehmen soll,¹⁰ die Frage wie das Verhältnis zwischen der Anklagebehörde und der Verteidigung, vor allem bei der Frage der Beweisoffenlegung, zu handhaben ist,¹¹ oder auch die Frage der Durchführung der einzelnen Schritte der Hauptverhandlung.¹² In all diesen Punkten bleibt das Statut und bleibt die Verfahrensordnung konkrete Antworten schuldig. Dementsprechend unterschiedlich gehen die Prozessbeteiligten in den jeweiligen Verfahren mit den Anforderungen um.

bb. Verhältnis zwischen den Organen

Jenseits dieser individuellen Verfahrensschritte ist aber auch das Verhältnis der einzelnen Organe untereinander schwierig. Welche genauen Aufgaben hat die Anklagebehörde im Vergleich zu den Verfahrenskammern, welche politischen Freiheiten hat die Anklagebehörde bei der Auswahl der einzelnen Fälle,¹³ wieweit dürfen sich die Richterinnen und Richter im Verfahrensablauf in die Beweispräsentation der Anklagebehörde oder auch der Verteidigung einmischen? Auch das Verhältnis zwischen den Kammern und dem Opferfonds ist unklar. Während der Opferfonds selbst sich als vergleichsweise unabhängige Institution versteht, die neben individueller Entschädigung auch einen kollektiven Auftrag zur Verbesserung der Situation viktimisierter Gesellschaften hat, meinen die Kammern in den bislang ergangenen Entscheidungen bis ins Einzelne gehende Vorgaben machen zu können und verstehen den Opferfonds wohl eher als Auszahlungsstelle des Gerichts denn als selbsttätige Einheit.¹⁴

cc. Opferbeteiligung

Die Opferbeteiligung (Art. 68 Abs. 3 IStGHSt) wurde als große Neuerung und mutige Errungenschaft am IStGH gefeiert. Auf der Grundlage der Konferenz in Rom im Jahr 1998 muss wohl die

⁹ Zur "Constructive Ambiguity" vgl. Kreß, JICJ 1 (2003), 603, 605; Safferling, International Criminal Procedure, 2012, 50 f.

¹⁰ Vgl. zu diesem Streitpunkt etwa: Safferling, International Criminal Procedure, 2012, 337 ff.

¹¹ Ein Streitpunkt im Verfahren gegen Lubanga etwa Art. 54 Abs. 3 lit. e) IStGHSt, ICC Prosecutor v Lubanga, AC, ICC-01/04-01/06-1486 (OA 13), 21.10.2008.

¹² Vgl. etwa zur Hauptverhandlung Regel 140 VBO, die es völlig offenlässt, wie die Beweispräsentation strukturiert werden soll und wer dafür die Verantwortung trägt.

¹³ Vgl. die Situation in Afghanistan, in der die Vorverfahrenskammer weitere Ermittlungen nach Art. 15 IStGHSt untersagte (Vorverfahrenskammer II, 12.4.2019, ICC-02/17-33), und die Situation der Registered Vessels of Comoros, Greece and Cambodia, Entscheidung der Chefanklägerin 29.11.2017 – mit Entscheidung vom 2.9.2019 hat die Berufungskammer der Chefanklägerin erneut aufgetragen, ihre Entscheidung vom 29.11.2017 zu überdenken, ICC-01/13 OA 2.

¹⁴ Bislang sind drei Entscheidungen zur Entschädigung getroffen worden: Katanga (24.3.2017); Al Mahdi (17.8.2017) und Lubanga (21.12.2017).

Legitimität des IStGH insgesamt im Verbund mit der Opferbeteiligung gesehen werden. Es war nicht zuletzt das starke Drängen zivilgesellschaftlicher Akteure, die überhaupt zur Einrichtung des IStGH geführt haben. In der praktischen Durchführung erweist sich die Opferbeteiligung indes als immens schwierig. Durch langwierige Prozesse der Entscheidung über die Frage der Beteiligung einzelner Opfer geht eine Menge richterlicher Kapazität für die eigentliche Rechtsprechungstätigkeit verloren. Durch strenge Vorschriften, was die Opfereigenschaft anbelangt, werden neue Ungerechtigkeiten unter den Opfern produziert, die nicht zu legitimieren sind.¹⁵ Die Abhängigkeit der Opferentschädigung vom Strafverfahren insgesamt erweist sich vor allem dann als besonders schwierig, wenn nach zehnjähriger Verfahrensdauer ein Freispruch erfolgt.¹⁶

Auch der vom Prinzip her gut gemeinte und durchaus innovative Trust Fund for Victims (Opferentschädigungsfonds) hat seine Rolle noch nicht gefunden. Es fehlt nicht nur an internen Regeln; auch der Auftrag des Fonds insgesamt ist unklar. Zwei Mandate sind ihm übertragen: (1) Die Umsetzung der gerichtlichen Entschädigung (Art. 75 Abs. 2 IStGHSt) und (2) Beihilfe für Opfer unabhängig vom Gerichtsverfahren (Art. 76 IStGHSt).

Während sich individuelle Entschädigungszahlungen kaum praktisch durchsetzen lassen, geraten kollektive Entschädigungsmodelle leicht in Konflikt mit staatlichen Entwicklungshilfeinteressen. Die ursprüngliche Idee, den Opferfonds vor allem mit den Vermögen der Verurteilten auszustatten, erweist sich als undurchführbar. Jedenfalls die bisherigen Verurteilten verfügten auch nicht annähernd über derartige Vermögensmassen, dass Entschädigungen ausgezahlt hätten werden können.¹⁷ Aus den beschriebenen Problemen mit der staatlichen Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit sind Staaten sehr zurückhaltend, den Opferfonds mit zusätzlichen Mitteln auszustatten.¹⁸ Private Spenden fallen kaum ins Gewicht.¹⁹

d. Personal

An einer vergleichsweise kleinen Institution wie dem IStGH ist die Qualität des Personals und insbesondere des Führungspersonals von herausragender Bedeutung. Es muss deshalb sichergestellt sein, dass insbesondere die 18 Richterinnen/Richter ebenso wie die Kanzlerin/der Kanzler und die Chefanklägerin/der Chefankläger mit äußerst kompetenten und fähigen Personen besetzt sind. Momentan macht es den Eindruck, als seien diese Vorgaben am IStGH nicht optimal umgesetzt. Der Umstand etwa, dass eine Gruppe an Richterinnen und Richtern einschließ-

¹⁵ Vgl. Bonacker/Oettler/Safferling, in: Bonacker/Safferling (Hrsg.), *Victims of International Crimes: An Interdisciplinary Discourse*, 2013, 279, 289 ff.

¹⁶ So geschehen im Fall *Prosecutor v. Bemba*, Urteil vom 8.6.2018, ICC-01/05-01/13-2291.

¹⁷ Im Verfahren *Al Mahdi* wurden bei 139 registrierten Opfern 2,7 Mio. Euro angesetzt, bei *Katanga* bei 297 Opfern, 1 Mio. USD und bei *Lubanga* bei 425 Opfern 10 Mio. USD.

¹⁸ Bisher haben 20 Staaten freiwillige Leistungen dem Trust Fund zukommen lassen, Schweden, das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Deutschland sind die mit Abstand stärksten Zahler; insgesamt wurden in 15 Jahren 29 Mio. Euro gesammelt.

¹⁹ Etwa 20.000 € im Jahr.

lich des Präsidenten des IStGH die Mitgliedstaatenversammlung auf Erhöhung des Gehalts verklagt hat, spricht nicht dafür, dass diese Personen sich mit voller Kraft für den eigentlichen Auftrag des Gerichtshofes einsetzen. Der erste Chefankläger des IStGH hat zudem durch einige katastrophale Fehlentscheidungen die Entwicklung des IStGH massiv gefährdet. Im Ruanda-Verfahren wurde überstürzt angeklagt, im Kenia-Fall saß die Anklagebehörde falschen Zeugen auf.²⁰ Abgesehen davon ergaben sich auch Zweifel an der Unabhängigkeit der Anklagebehörde, deren oberstes Ziel sein muss, Verbrechen zu verfolgen ohne Ansehung der jeweiligen politischen Partei oder Regierung. Der in Nürnberg laut gewordene Vorwurf der „Siegerjustiz“, dass Verbrechen der Alliierten, die im Rahmen der Kriegsführung stattgefunden hatten, nicht verfolgt wurden, muss unter allen Umständen verhindert werden.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist seitens der Anklagebehörde auch keine klare Strategie erkennbar. Es ist schon längst an der Zeit, dass hier politische Vorgaben erkennbar werden, damit so die Verlässlichkeit des Handelns des internationalen Anklägers erhöht wird. Die Situationen in Afghanistan und in Bezug auf die Hilfslieferungen für Palästina auf Schiffen der Komoren, Griechenlands und Kambodschas zeugen eher von einem ungeordneten Vorgehen.²¹

e. Lösungsansätze

Welche Lösungsansätze gibt es für diese identifizierten Problemkreise?

(1) Hinsichtlich der Problemkreise Rechtskultur und -struktur wäre eine mögliche Lösung eine Reform des Prozessrechts mit deutlicheren Vorgaben hinsichtlich der identifizierten Probleme. Dass die beteiligten Personen aus unterschiedlichen Rechtskulturen kommen, wird selbstverständlich immer so sein und kann die Arbeit des Gerichts auch bereichern. Diese rechtskulturellen Unterschiede dürfen aber die Arbeit des Gerichtes nicht behindern, sondern müssen durch klare Vorgaben hin zu einer genuin eigenen Rechtskultur am IStGH aufgefangen und umgeformt werden. Dafür wäre es insbesondere erforderlich, eindeutig festzulegen, wer im Rahmen der Hauptverhandlung am Ende für die Wahrheitsfindung verantwortlich ist. Nach der momentanen Struktur des IStGH sind im Grunde alle Beteiligten zur Wahrheitsfindung aufgefordert, was am Ende bedeutet, dass niemand die Verantwortung trägt.

(2) Zu den oben beschriebenen Problemen hinsichtlich der Opferbeteiligung wird hier die Forderung vertreten, dass diese insgesamt überdacht werden sollte. Opferbeteiligung und Opferentschädigung, deren Notwendigkeit sich aus Völkerrecht ergibt,²² müssen nicht in einem justiziellen Verfahren durchgeführt werden. Ein administratives Verfahren wäre ausreichend. Mit dem

²⁰ Die Vorwürfe wurden im Verfahren gegen Uhuru Muigai Kenyatta bei laufender Hauptverhandlung von der Anklagebehörde zurückgezogen: ICC-01/09-02/11-983 v. 5.12.2014.

²¹ Nachweise oben Fn. 13.

²² Vgl. hierzu Werle/M. Vormbaum, *Transitional Justice*, 2018, S. 28, abgeleitet aus der menschenrechtlichen Strafverfolgungspflicht, dem Recht auf Wahrheit und dem Recht auf Wiedergutmachung; vgl. auch van Boven, in: Bonacker/Safferling (Hrsg.), *Victims of International Crimes*, 2013, 17.

vorgegebenen Rahmen durch das Römische Statut ist eine praktikablere Herangehensweise in der Aufgabenverteilung zwischen Kammern und Opferentschädigungsfonds durchaus denkbar. Auch hier wäre es an der Mitgliedstaatenversammlung klare Vorgaben zu machen.

Für die Opferbeteiligung selbst ist es elementar, dass überhaupt nach den Interessen der Opfer gefragt wird. Es dürfte sich verbieten, hier mit Pauschallösungen zu operieren. Dazu sollten nach den jeweiligen Interessen Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden. Es kann wichtig sein, dass das Opfer „seine Geschichte erzählt“. Das Opfer sollte auch möglichst umfassend über das Verfahren informiert werden. Am Verfahren selbst mehrere Tausende Individuen zu beteiligen, mag aufgrund der besonderen Herangehensweise des Kambodscha-Tribunals möglich sein, wird aber am IStGH nicht durchgeführt werden können.²³ Die forensische Beteiligung von Repräsentanten der Opfer sollte auf Grundlage des Römischen Statuts allerdings beibehalten werden.²⁴

(3) Die Mitgliedstaaten müssen sich auch selbst dazu verpflichten, nur erfahrenes Personal mit dieser großen Herausforderung der Tätigkeit am IStGH zu betrauen. Es scheint mir an der Zeit, strafprozessuale Expertise als zwingende Voraussetzung für eine Richterwahl festzulegen.²⁵ Der IStGH ist ein Strafgericht und weit von einem internationalen Schiedsgericht im völkerrechtlichen Kontext entfernt. Eine solche klare Ausrichtung hätte auch Chancen, den Problemkreis „Institution“ stärker in den Griff zu bekommen.

(4) Wesentlich für die weitere Existenz des IStGH ist eine deutliche Erhöhung des Fallaufkommens. Erst dann wird sich auch Routine entwickeln können, die jenseits von rechtskulturellen Streitigkeiten und Divergenzen pragmatische Lösungen favorisiert. Der IStGH muss endlich das tun, wozu er gegründet wurde: Strafverfahren durchführen!

III. Frage 11

Nach dem Ende der Aufarbeitung der Verbrechen des Zweiten Weltkriegs in Deutschland und Japan trat jahrzehntelanger Stillstand in der Völkerstrafrechtspflege ein. Seit den frühen 1990er Jahren hat diese indes wieder an Fahrt aufgenommen. Das muss als politischer Erfolg zunächst einmal zur Kenntnis genommen werden. Heute ist es nicht mehr möglich, über internationale Sicherheitspolitik zu sprechen, ohne völkerstrafrechtliche Dimensionen zu berücksichtigen. Heu-

²³ Im Fall Bemba waren 5229 Opfer registriert, im noch laufenden Verfahren gegen Ongwen wurde 4107 Opfern die Verfahrensbeteiligung gestattet, die von zwei Anwaltsteams vertreten werden. Eine Opfergruppe wird von selbstgewählten Anwälten vertreten, eine andere von einer Vertreterin der Office of Public Counsel for Victims. Bei vier Opfern ist die Vertretung zur Zeit noch unklar.

²⁴ Nach Art. 68 Abs. 3 S. 2 IStGHSt iVm Regel 90 und 91 VBO.

²⁵ Vgl. hierzu Art. 36 Abs. 3 IStGHSt wonach entweder strafrechtliche oder völkerrechtliche Expertise verlangt wird.

te kann sich auch kein Diktator, der Menschenrechte mit den Füßen tritt, kein Anführer oder auch Mitglied einer paramilitärischen Terrororganisation sicher sein, dass nicht doch früher oder später die von ihm zu verantwortenden Verbrechen auch tatsächlich verfolgt werden und er einer Bestrafung zugeführt wird. Anders als in den Zeiten des sogenannten Kalten Krieges ist jedenfalls in der internationalen Politik die Bestrafung von internationalen Verbrechen Realität. Umgekehrt muss Straflosigkeit stets besonders begründet werden. Dies ist natürlich der politisch formulierte Anspruch, der sich in der Strafverfolgungspraxis so noch nicht wiederfindet. Aber immerhin, es lässt sich politisch nicht mehr so tun, als gebe es das Völkerstrafrecht nicht! Wie kann nun aber die Völkerstrafrechtspraxis zumal durch die Bundesrepublik Deutschland weiter unterstützt werden? Ich möchte im Folgenden hierzu fünf Thesen aufstellen:

1. Die Erinnerung an Nürnberg muss aufrechterhalten bzw. verstärkt werden. Nürnberg ist im globalen Weltbewusstsein eine Bekanntheit und wird weltweit als etwas Positives wahrgenommen. Mit der Erinnerung an Nürnberg ist aber nicht nur der Beginn des Völkerstrafrechts markiert, sondern es wird zugleich erinnert an die schlimmsten Verbrechen der Menschheitsgeschichte und damit bereits durch die Erinnerungen ein gewisser Abschreckungseffekt erzielt. Zugleich hat der positive Trend in Deutschland und Europa durch die Demokratisierung und Friedenspolitik in Nürnberg seinen rechtsstaatlichen Anfang genommen. Zudem waren in Nürnberg und Tokio auch Staaten beteiligt, wie die USA und Russland, die heute dem IStGH kritisch gegenüberstehen. An den historischen Errungenschaften müssen sie sich aber festhalten lassen.

2. Es müssen deutlich mehr internationale Verbrechen angeklagt und verfolgt werden. Das muss nicht nur international, sondern kann und muss auch national geschehen. Der Generalbundesanwalt hat hier mittlerweile weltweit sicher eine gewisse Vorreiterrolle eingenommen. Die Verfolgung internationaler Verbrechen, vor allem im Kontext mit Syrien, ist zurzeit an der Tagesordnung und hilft bei der Konsolidierung und Weiterentwicklung der Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit enorm.²⁶ Durch die Führung sogenannter Strukturermittlungsverfahren schafft es der Generalbundesanwalt darüber hinaus auch Beweise zu konservieren und bei entsprechenden späteren Verfahren bereitzuhalten.²⁷ Die Bundesrepublik Deutschland sollte national wie international darauf drängen, dass diese Arbeit des Generalbundesanwalts entsprechend positiv weitergeführt wird, aber dass auch andere Staaten sich diesem Vorbild anschließen. Im europäischen Kontext muss hier das sog. *Genocide Network* weiter unterstützt werden.²⁸ Das gilt selbstverständlich auch für die internationale Strafverfolgung, was momentan politisch aber durchaus schwierig ist.

²⁶ Vgl. Safferling/Petrossian, JA 2019, 401.

²⁷ Vgl. Frank/Schneider-Glockzin, NStZ 2017, 1; vgl. auch Büngener, ZIS 2017, 755.

²⁸ "European Network for Investigation and Prosecution of Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes" bei EuroJust; siehe: <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/Genocide-Network/Pages/Genocide-Network.aspx> (02.09.2019).

3. Nicht zuletzt auch aufgrund der oben dargelegten Probleme des IStGH steckt dieser zurzeit in einer handfesten Glaubenskrisis. Gleichwohl sollte die Bereitschaft groß sein, Fälle an den IStGH zu übertragen. Im Rahmen der politischen Machbarkeit ist aber immer auch zu überprüfen, ob nicht gewisse Alternativen, die situationsbezogen spezifisch zugeschnitten werden können, politisch durchsetzbar sind. Wenn der IStGH als Institution bewusst nicht angerufen wird, dafür aber ein alternatives Strafgericht ad hoc gegründet wird, so ist das auch ein Erfolg für die Forderung des Nürnberger Prinzips Nr. 1, dass der Straflosigkeit ein Ende gesetzt werden muss.

4. Der politische Druck auf beteiligte Staaten zur Unterwerfung unter nationale oder internationale Strafjustiz bei Völkerrechtsverbrechen muss erhöht werden. Auch im Fall des Jugoslawien-Strafgerichtshofs wurde in Wellen immer wieder der politische Druck auf die Staaten auf dem Gebiet Ex-Jugoslawiens erhöht. Dadurch erhöhte sich auch die Bereitschaft der Staaten, gesuchte Verbrecher auszuliefern. Auch in anderen Fällen etwa im Fall des sudanesischen Präsidenten Al-Baschir, darf nicht nachgelassen werden, auf die involvierten Staaten politischen Druck auszuüben.

5. Die primäre politische Maßgabe ist allerdings eine allgemeine und überzeugende Friedenspolitik. Der Krieg ist das Hauptübel der Menschheit und der Hauptgrund für internationale Verbrechen. Kriege müssen daher unter allen Umständen verhindert bzw. nach deren Ausbrechen entsprechend beendet werden. In bewaffneten Konflikten im modernen Kontext leiden die Menschenrechte gerade der am meisten schutzwürdigen Personen am stärksten. Oberste Maßgabe jeden politischen Handelns muss es daher sein, Frieden zu erhalten oder herzustellen.



Professor Dr. Christoph Safferling, LL.M. (LSE)