

Schweizerische Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof

Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT) | Association pour la prévention de la torture (APT) | Amnesty International Schweizer Sektion | Gesellschaft für bedrohte Völker | Menschenrechte Schweiz (MERS) | Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke (Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks) | Schweizerische Gesellschaft gegen Straflosigkeit (TRIAL) | Weltföderalisten Schweiz

Resolution der Schweizerischen Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof

Die Mitglieder der Schweizerischen Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof,

In Anbetracht des Berichts der UNO-Untersuchungskommission für Darfur ("Kommission") vom 25. Januar 2005, der festhält, dass in Darfur mutmasslich Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen begangen wurden;

nehmen zustimmend Kenntnis von der Empfehlung der Kommission, die Situation in Darfur mittels einer UNO-Sicherheitsratsresolution an den Internationalen Strafgerichtshof ("Gerichtshof") zu überweisen;

in der Besorgnis, dass bestimmte ständige Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates wegen ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem Gerichtshof einer solchen Überweisung abgeneigt sein könnten, und dass deshalb eine rasche und effiziente strafrechtliche Verfolgung der Verbrechen in Darfur verhindert wird;

begrüssen die Empfehlung der Kommission, dass die Mitglieder der Staatengemeinschaft in der Bekämpfung der in Darfur begangenen Verbrechen das Weltrechtspflegeprinzip als zum Gerichtshof komplementäres Instrument aktivieren;

in der Besorgnis, dass das schweizerische Recht dieser Aufgabe nicht gewachsen ist, da namentlich für die Verfolgung von Kriegsverbrechen ein enger Bezug des Täters zur Schweiz erforderlich ist, ein Bezug, den mit höchster Wahrscheinlichkeit keiner der Täter in Darfur aufweist;

in der Überzeugung, dass dieses selbstauferlegte Abseitsstehen auf der Suche nach Gerechtigkeit für Darfur und andere Situationen völkerrechtswidrig ist, der humanitären Tradition der Schweiz zuwiderläuft und ihrem Ansehen als Depositärstaat der Genfer Konventionen schadet;

1. *rufen den Bundesrat auf, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel auszuschöpfen, um die Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates dazu zu bewegen, die Situation in Darfur dem Internationalen Strafgerichtshof zu unterbreiten;*

2. *fordern den Bundesrat und das Bundesparlament auf, darauf hinzuarbeiten, die im schweizerischen Recht vorhandenen Hindernisse für eine effektive Ausübung des Weltrechtspflegeprinzips zu beseitigen, namentlich die Bedingung des "engen Bezugs" für die Verfolgung von Kriegsverbrechen.*

15. März 2005

Hintergrund

Zum einleitenden §1

Mit Resolution 1564 (2004) vom 18. September 2004¹ forderte der UNO-Sicherheitsrat den UNO-Generalsekretär auf, eine internationale Untersuchungskommission einzusetzen, um Berichte über Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte in Darfur im Süden des Sudan zu untersuchen. Die Kommission, unter der Leitung des ehemaligen Präsidenten des Internationalen Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien, Antonio Cassese, lieferte ihren Bericht am 25. Januar 2005 ab.² Sie kam zum Schluss, dass in dem Krisengebiet Verbrechen begangen worden sind, die von einem Gericht als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen qualifiziert werden könnten. Die Kommission verfasste ausserdem eine bisher unter Verschluss gehaltene, nicht abschliessende Liste von 51 Personen, die für diese Verbrechen als Hauptverantwortliche gelten könnten.³

Zum einleitenden §2

Die Kommission setzt sich in ihrem Bericht eingehend mit den Optionen für die Strafverfolgung dieser Verbrechen auseinander.⁴ Sie hält diesbezüglich fest, dass weder die sudanesische Justiz noch die Rebellentruppen hinreichende Schritte unternommen haben, um die Verbrechen zu ahnden, und dass deshalb alternative Wege der Strafverfolgung gesucht werden müssten. Die Errichtung eines neuen ad hoc-Tribunals oder eines "gemischten Gerichts" erachtet die Kommission wegen der hohen Kosten und der zu erwartenden Verzögerungen als nicht ratsam. Sie weist schliesslich darauf hin, dass mit dem Internationalen Strafgerichtshof eine bereits voll funktionsfähige Institution existiere, der die Situation in Darfur mittels einer Resolution des UNO-Sicherheitsrates unterbreitet werden könne.⁵ Die Kommission empfiehlt deshalb dringend die Überweisung der Situation Darfur mittels Sicherheitsratsresolution an den Internationalen Strafgerichtshof. Die Mitglieder der Schweizerischen Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof begrüssen diese Empfehlung ausdrücklich.

Zum einleitenden §3

Ob diese Überweisung stattfinden wird, ist jedoch sehr ungewiss, da drei der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (China, Russland, USA) bisher dem Gerichtshof nicht beigetreten sind und dessen Rolle durch eine solche Überweisung möglicherweise in unwillkommener Weise gestärkt sehen. Insbesondere die USA haben bereits mehrfach angekündigt, eine Überweisung der Situation Darfur an den Internationalen Strafgerichtshof nötigenfalls mit einem Veto zu blockieren. Die Mitglieder der Schweizerischen Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof rufen deshalb den Bundesrat auf, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel auszuschöpfen, um die Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates zu einer Überweisung der Situation Darfur an den Gerichtshof zu bewegen.

Zum einleitenden §4

Die Kommission empfiehlt neben der Überweisung der Situation Darfur an den Internationalen Strafgerichtshof auch, dass die Mitglieder der Staatengemeinschaft das Weltrechtspflegeprinzip anwenden, um in Komplementarität mit dem Strafgerichtshof den Teufelskreis der Gewalt in Darfur zu brechen.⁶ Die Mitglieder der Schweizerischen Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof begrüssen diese Empfehlung ausdrücklich, möchten jedoch den Erläuterungen der Kommission noch hinzufügen, dass diese Frage vor allem auch vor dem Hintergrund der tatsächlichen Kapazitäten des Internationalen Strafgerichtshofs zu sehen ist: Der Internationale Strafgerichtshof wird pro Situation nur rund zehn mutmassliche Verbrecher aburteilen

¹ Erhältlich unter <http://www.un.org/documents/scres.htm>.

² Erhältlich unter <http://www.ohchr.org/english/darfur.htm>.

³ §531 des Berichts.

⁴ §§565-589 des Berichts.

⁵ Das Römer Statut (SR 0.312.1) sieht in Artikel 13(b) vor, dass der Gerichtshof für eine Situation in einem Nichtmitgliedsstaat zuständig ist, wenn ihm der UNO-Sicherheitsrat eine Situation mittels einer auf Kapitel VII der UNO-Charta gestützten Resolution überweist.

⁶ §§605-616 des Berichts.

können, da er – anders als die ad hoc-Tribunale der UNO – in der Lage sein muss, mehrere Situationen simultan zu verfolgen.⁷ Während z.B. das Jugoslawien-Tribunal im Rahmen einer einzigen Situation ("das ehemalige Jugoslawien") gegen mehr als hundert Personen vorging, wird der Internationale Strafgerichtshof pro Situation nicht mehr als die zehn Hauptverantwortlichen anklagen können.

Diese Tatsache – im Zusammenhang mit der Verlautbarung der Kommission, dass sie in Darfur 51 mutmassliche Hauptverantwortliche identifiziert hat (also weit mehr, als der Gerichtshof bewältigen kann) – macht deutlich, dass das Weltrechtspflegeprinzip seit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs keineswegs obsolet geworden ist, sondern eine notwendige Ergänzung zum Römer Statut darstellt. Würde kein Staat diese Verbrechen auf der Basis des Weltrechtspflegeprinzips verfolgen, bliebe die Mehrzahl der Fälle selbst bei einer Überweisung der Situation an den Internationalen Strafgerichtshof ungesühnt.

Die Notwendigkeit dieser Art von Komplementarität wurde auch im Zusammenhang mit den ad hoc-Tribunalen der UNO anerkannt: Im Februar 1995 rief der UNO-Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten dazu auf, die in ihrem Staatsgebiet befindlichen Personen, die mutmasslich am Völkermord in Ruanda mitverantwortlich sind, zu verhaften, um sie zwecks Strafverfolgung dem Ruanda-Tribunal *oder den eigenen Behörden* zu überstellen.⁸ Das Ruanda-Tribunal selber hat festgehalten, dass seine Zuständigkeit für die strafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord keine ausschliessliche ist, sondern komplementär zu jener der Staaten liegt. Es ermutigte alle Staaten, in Ausübung des Weltrechtspflegeprinzips die mutmasslichen Urheber dieser Verbrechen vor Gericht zu bringen.⁹ Auch im Zusammenhang mit der Demokratischen Republik Kongo, zu der der Internationale Strafgerichtshof bereits eine Untersuchung eingeleitet hat,¹⁰ hat der UNO-Sicherheitsrat vor kurzem neben der Demokratischen Republik Kongo auch andere Staaten aufgerufen, die mutmasslichen Verbrecher vor Gericht zu bringen.¹¹

Die Idee hinter dieser Komplementarität und des Weltrechtspflegeprinzips an sich ist es offensichtlich, ein lückenloses Netz der Strafverfolgung über den Globus zu spannen: Wenn die Internationale Staatengemeinschaft bestimmte Verbrechen definiert, so ist es nur folgerichtig, dass jedes Mitglied dieser Gemeinschaft, so auch die Schweiz, einen Beitrag zu deren Verfolgung leistet.

Zum einleitenden §5

Die schweizerischen Gerichte sind leider schlecht für die Aburteilung der Verbrechen in Darfur und ähnlichen Situationen vorbereitet:

Einerseits existiert im schweizerischen Recht das Verbrechen gegen die Menschlichkeit noch nicht.¹² Zwar existiert der Tatbestand im Völkergewohnheitsrecht und wäre somit unmittelbar anwendbar; eine solche Anwendung würde jedoch dem hiesigen Standard der Bestimmtheit einer Strafnorm nicht entsprechen.

Andererseits wurde die Verfolgung von Kriegsverbrechen nach dem Weltrechtspflegeprinzip mittels einer Reform des Militärstrafgesetzes im Dezember 2003 weitgehend blockiert,¹³ indem die Bedingung für eine Strafverfolgung von Kriegsverbrechern eingeführt wurde, dass der Täter einen "engen Bezug" zur Schweiz hat. Der enge Bezug gilt aufgrund der Parlamentsberatungen z.B. als etabliert, wenn ein mutmasslicher Täter in der Schweiz seinen Lebensmittelpunkt, Grundeigentum oder Familie hat, oder hier um Asyl ersucht.¹⁴ Ein solcher Bezug dürfte mit höchster Wahrscheinlichkeit bei keinem der für Darfur Verantwortlichen etablierbar sein.

⁷ Derzeit werden bereits drei Situationen untersucht, nämlich in Uganda, der Demokratischen Republik Kongo und der Zentralafrikanischen Republik.

⁸ UNO-Sicherheitsratsresolution 978 (1995), §1.

⁹ ICTR, *Prosecutor v. Bernard Ntuyahaga*, Fall Nr. ICTR-98-40-T, Decision on the Prosecutor's motion to withdraw the indictment, 18. März 1999.

¹⁰ Siehe die Pressemitteilung "[The Office of the Prosecutor of the International Criminal Court opens its first investigation](http://www.icc-cpi.int/press/pressreleases/archive2004.html)", unter <http://www.icc-cpi.int/press/pressreleases/archive2004.html>.

¹¹ UNO-Sicherheitsratsresolution 1565 (2004), §19.

¹² Dies wird sich jedoch mit der anstehenden Revision des Schweizerischen Strafrechts zwecks Anpassung an das Römer Statut ändern.

¹³ Dies betrifft Artikel 9 Abs. 1^{bis} des Militärstrafgesetzbuches. Die Änderung trat im Juni 2004 in Kraft, siehe AS 2004 2691, 2694.

¹⁴ Siehe für die Diskussionen in den Räten AB 2003 S 938 ff. und AB 2003 N 1983 ff.

Zum einleitenden §6

Die Problematik des Elements des "engen Bezugs" wird im Zusammenhang mit den Empfehlungen der Darfur-Kommission besonders deutlich, da es die Schweiz ins Abseits zwingt, wo stattdessen die konzertierte Aktion der Internationalen Gemeinschaft notwendig wäre, um die Verbrechen in Darfur zu bekämpfen. Die Schweiz verliert ausserdem an Glaubwürdigkeit in ihrem Engagement für die internationale Justiz, wenn sie sich auf diese Weise selbst abseits der Bemühungen um internationale Gerechtigkeit stellt.

Doch über diese politisch-strategischen Bedenken hinaus, sind die Mitglieder der Schweizerischen Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof der Überzeugung, dass das Element des "engen Bezugs" im Widerspruch zum humanitären Völkerrecht steht: Die Genfer Konventionen legen mit Bezug zu internationalen bewaffneten Konflikten die Pflicht fest, dass mutmassliche Kriegsverbrecher, die sich auf schweizerischem Boden befinden, ermittelt und entweder abgeurteilt oder an einen verfolgungswilligen Mitgliedstaat ausgeliefert werden müssen.¹⁵

Seit Mitte der 1990er Jahre ist diese Pflicht (*aut dedere aut iudicare*) auch für Kriegsverbrechen im *internen* bewaffneten Konflikt anerkannt, wie er im Sudan herrscht. Die Völkerrechtskommission der UNO hat 1996 einen Entwurf über Verbrechen nach Völkerrecht vorgelegt,¹⁶ in dem sie die Pflicht auszuliefern oder abzuurteilen auch für Kriegsverbrechen im *internen* bewaffneten Konflikt vorsah.¹⁷ Dieser Text der Völkerrechtskommission, deren Aufgabe es u.a. ist, das Völkerrecht zu kodifizieren,¹⁸ ist als akkurate Wiedergabe des geltenden Völkergewohnheitsrechts zu verstehen. Dies wird durch die einhellige Genehmigung des Entwurfs der Völkerrechtskommission durch die UNO-Generalversammlung im Dezember 1996 bestätigt.¹⁹ Ein weiteres Indiz für die Akzeptanz dieser gewohnheitsrechtlichen Pflicht liegt in einer ebenfalls einhellig angenommenen Resolution der UNO-Menschenrechtskommission, die 1999 bezüglich der Situation in Sierra Leone (interner bewaffneter Konflikt) festhielt, dass alle Staaten die Pflicht haben, mutmassliche Kriegsverbrecher, ob im internen oder internationalen bewaffneten Konflikt, vor Gericht zu bringen oder auszuliefern.²⁰ In ihrer Resolution aus dem Jahre 2002 über die Straflosigkeit forderte die Kommission alle Staaten auf, ihrer *Verpflichtung* nachzukommen, mutmassliche Verbrecher nach Völkerrecht entweder abzuurteilen oder auszuliefern.²¹ Schliesslich erinnert die Präambel des Römer Statuts daran, dass es "die *Pflicht* eines jeden Staates ist, seine Strafgerichtsbarkeit über die für internationale Verbrechen Verantwortlichen auszuüben".²²

Die Schweiz muss also *jeden* in der Schweiz anwesenden mutmasslichen Kriegsverbrecher vor Gericht stellen oder an einen an der Strafverfolgung interessierten Staat ausliefern. Die neu eingeführte Zusatzbedingung des "engen Bezugs" führt dazu, dass die Schweiz diese Verpflichtung nur in den seltensten Fällen wahrnehmen kann und verdammt sie in allen anderen zur Untätigkeit. Eine Möglichkeit zur völkerrechtskonformen Auslegung des "engen Bezugs" ist nicht ersichtlich, da dieses Kriterium eine einschränkende Bedingung einführt, wo das Völkerrecht keine vorsieht. Das Unterlassen der Strafverfolgung gegen einen in der Schweiz anwesenden mutmasslichen Kriegsverbrecher ohne "engen Bezug" kann folglich nur als Verletzung der Genfer Konventionen gesehen werden. Diese Rechtslage steht in starkem Kontrast zur humanitären Tradition der Schweiz und steht dem Depositarstaat der Genfer Konventionen schlecht an.

¹⁵ Art. 49/50/129/146 der Genfer Konventionen I/II/III/IV: "Jede Vertragspartei ist zur Ermittlung der Personen verpflichtet, die der Begehung oder der Erteilung eines Befehles zur Begehung der einen oder andern dieser schweren Verletzungen beschuldigt sind und hat sie ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit vor ihre eigenen Gerichte zu ziehen. Wenn sie es vorzieht, kann sie sie auch gemäss den ihrer eigenen Gesetzgebung vorgesehenen Bedingungen zur Aburteilung einer andern an der Verfolgung interessierten Vertragspartei übergeben, sofern diese gegen die erwähnten Personen ausreichende Beschuldigungen nachgewiesen hat."

¹⁶ Erhältlich unter <http://www.un.org/law/ilc/texts/dcodefra.htm>.

¹⁷ Art. 9 i.V.m. Art. 20(f). Art. 9 besagt: "Without prejudice to the jurisdiction of an international criminal court, the State Party in the territory of which an individual alleged to have committed a crime set out in articles 17, 18, 19 or 20 is found shall extradite or prosecute that individual."

¹⁸ UNO-GV Res. 174(II) (1947), Annex, Art. 1.

¹⁹ UNO-GV Res. 51/160 (1996), §2.

²⁰ UNO-Menschenrechtskommission Res. 1999/1, §2.

²¹ CHR Res. 2002/79, §11.

²² Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 (SR 0.312.1) (kursiv hinzugefügt).