

Erläuternder Bericht zu den Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 10. und 11. Juni 2010 betreffend das Verbrechen der Aggression und Kriegsverbrechen

Übersicht

Ziel dieser Vorlage ist die Ratifikation zweier Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs: die Aufnahme des Verbrechens der Aggression in das Statut und die Erweiterung des bestehenden Tatbestands des Kriegsverbrechens. Beide Änderungen wurden anlässlich der Überprüfungskonferenz im Juni 2010 in Kampala, Uganda, verabschiedet.

Verbrechen der Aggression

Das allgemeine Gewaltverbot ist eine der fundamentalsten Regeln in den Beziehungen zwischen Staaten. Es ist in der UNO-Charta verankert und gehört mittlerweile zum zwingenden Völkerrecht. Zwar ist die Anzahl zwischenstaatlicher bewaffneter Konflikte seit Ende des Zweiten Weltkriegs gesunken, dennoch wird das Gewaltverbot auch heutzutage noch viel zu häufig missachtet. Das Verbrechen der Aggression bringt das Gewaltverbot auf die individualstrafrechtliche Ebene. Die höchsten Entscheidungsträger in einem Staat werden künftig für krasse Verletzungen des Gewaltverbots persönlich vor dem Internationalen Strafgerichtshof zur Verantwortung gezogen werden können.

Der geschichtliche Vorläufer des Verbrechens der Aggression ist das Verbrechen gegen den Frieden, für das nach dem Zweiten Weltkrieg in den Nürnberger und Tokioter Prozessen mehrere Personen verurteilt wurden. Danach konnten sich die Staaten aber jahrzehntelang nicht auf eine Definition des Verbrechens der Aggression einigen, auch nicht als sie 1998 das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs verabschiedeten. Erst 2010 gelang – unter massgeblicher Beteiligung der Schweiz – der Durchbruch an der Überprüfungskonferenz von Kampala.

Die Schweiz hat ein starkes Interesse daran, das Verbrechen der Aggression zu ratifizieren. Die Aggression wird von einigen als Mutter aller Verbrechen bezeichnet, denn ungerechtfertigte Gewaltanwendung zieht oft andere schwere Verbrechen wie Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach sich. Die Pönalisierung der Aggression leistet deshalb einen wichtigen Beitrag zum friedlichen Zusammenleben der Völker, zur Achtung der Menschenrechte und zur Linderung von Not und Armut in der Welt – grundlegende Werte der Schweiz und verfassungsmässige Kernziele der schweizerischen Aussenpolitik. Als neutraler Staat, der Mitglied des Völkerbunds war, 1929 dem Kellogg-Briand-Pakt zur Ächtung des Krieges beigetreten ist und sich 2002 mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen erneut zum Gewaltverbot bekannt hat, ist die Ratifizierung des Verbrechens der Aggression die logische Fortsetzung einer konstanten Aussenpolitik. Schliesslich hat die Repression der Aggression auch für die Sicherheit und die territoriale Souveränität der Schweiz eine positive Wirkung. Die Ratifizierung des Verbrechens hat einerseits einen abschreckenden Effekt auf mögliche Angriffshandlungen gegen die

Schweiz, andererseits leistet sie einen Beitrag zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit im regionalen und internationalen Kontext, von dem die Schweiz mittelbar betroffen ist.

Mit dem Verbrechen der Aggression werden die Planung, Vorbereitung, Einleitung oder Ausführung einer Angriffshandlung, die eine offenkundige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen darstellt, unter Strafe gestellt. Ob eine Verletzung als offenkundig gilt, beurteilt sich nach der Art, der Schwere und dem Umfang der Angriffshandlung. Die Strafbarkeit ist auf Personen beschränkt, die tatsächlich in der Lage sind, das politische oder militärische Handeln eines Staates zu kontrollieren oder zu lenken («leadership crime»).

Die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs ist grundsätzlich auf Angriffshandlungen zwischen Staaten beschränkt, die dem Römer Statut angehören. Dabei muss entweder der Vertragsstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Aggressor hat oder der angegriffene Vertragsstaat das Verbrechen der Aggression ratifiziert haben. Vertragsstaaten des Statuts können aber auch eine sogenannte Opt-out-Erklärung abgeben, um die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs auszuschliessen. Unterbreitet jedoch der Sicherheitsrat eine Situation dem Strafgerichtshof, gelten die erwähnten Beschränkungen nicht. In allen Fällen gilt, dass der Strafgerichtshof seine Gerichtsbarkeit erst in der Zukunft ausüben können. Zunächst müssen 30 Staaten die Änderung betreffend das Verbrechen der Aggression ratifizieren und danach muss die Versammlung der Vertragsstaaten – zu einem Zeitpunkt nach dem 1. Januar 2017 – die Gerichtsbarkeit noch aktivieren.

Der Bundesrat möchte unter den gegenwärtigen Umständen auf die Aufnahme des Verbrechens der Aggression ins Schweizer Strafrecht verzichten. Da mit der Ahndung eines Verbrechens der Aggression die Beurteilung von Gewaltanwendungen anderer Staaten einhergehen würde, ist es angebracht, die konkreten Auswirkungen der Änderung des Römer Statuts auf der Ebene des Internationalen Strafgerichtshofs und die Herangehensweise anderer Staaten abzuwarten. Trotzdem kann die Schweiz auf der Basis der aktuellen Gesetzgebung in Bezug auf das Verbrechen der Aggression vollständig mit dem Internationalen Strafgerichtshof zusammenarbeiten und erfüllt damit die Anforderungen des geänderten Römer Statuts bereits heute.

Erweiterung des bestehenden Tatbestands des Kriegsverbrechens

Die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen, die Verwendung erstickender, giftiger oder gleichartiger Gase sowie aller ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffe oder Vorrichtungen und die Verwendung von sogenannten «Dumdumgeschossen» wurde bei der Verabschiedung des Römer Statuts im Jahr 1998 nur im internationalen bewaffneten Konflikt zum Kriegsverbrechen erklärt. In den seither geführten Diskussionen wurde die Forderung nach einer Ausdehnung der Strafbarkeit für diese Handlungen auf nicht internationale bewaffnete Konflikte immer lauter. 2010 wurde die entsprechende Erweiterung des Tatbestands des Kriegsverbrechens schliesslich von den Vertragsstaaten des Römer Statuts verabschiedet.

Die Erweiterung des Tatbestands des Kriegsverbrechens ist aus Sicht der Schweiz zu begrüssen, weil der Unrechtsgehalt der fraglichen Handlungen und das Leiden der Opfer in beiden Arten von Konflikten identisch sind. Die Änderung verbessert den Schutz von Zivilisten und an den Kampfhandlungen beteiligten Personen.

Die Anpassung des Römer Statuts betreffend Kriegsverbrechen erfordert keine Änderung des nationalen Strafrechts, da dieses im Gegensatz zum Statut grundsätzlich nicht zwischen internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikten unterscheidet und die betreffenden Handlungen schon heute in beiden Konfliktarten innerstaatlich unter Strafe gestellt sind.

Inhaltsverzeichnis

<i>Übersicht</i>	1
1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Der Internationale Strafgerichtshof und die Überprüfungskonferenz von Kampala 2010	5
1.2 Verbrechen der Aggression	5
1.2.1 Durchsetzung des allgemeinen Gewaltverbots zur Bewahrung von Frieden und Sicherheit und zum Schutz der Menschenrechte	5
1.2.2 Vorgeschichte	7
1.2.3 Verlauf der Verhandlungen an der Überprüfungskonferenz	8
1.2.4 Verhandlungsergebnis und Überblick über die Änderungen	10
1.2.5 Würdigung	12
1.2.6 Nationale Umsetzung	14
1.3 Ergänzung von Art. 8 Römer Statut betreffend Kriegsverbrechen	16
1.3.1 Vorgeschichte	16
1.3.2 Verlauf der Verhandlungen an der Überprüfungskonferenz	17
1.3.3 Verhandlungsergebnis und Überblick über die Änderungen	17
1.3.4 Würdigung	18
1.3.5 Nationale Umsetzung	18
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Änderung	19
2.1 Verbrechen der Aggression	19
2.2 Ergänzung von Art. 8 Römer Statut betreffend Kriegsverbrechen	23
3 Auswirkungen	24
3.1 Auswirkungen auf den Bund	24
3.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	24
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	25
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft, die Umwelt und andere Auswirkungen	25
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	25
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	25
4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	26
5 Rechtliche Aspekte	26
5.1 Verfassungsmässigkeit	26
5.2 Erlassform	27

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Der Internationale Strafgerichtshof und die Überprüfungskonferenz von Kampala 2010

Der Internationale Strafgerichtshof (in der Folge auch «Strafgerichtshof» oder «IStGH») ist eine ständige Institution mit Sitz in Den Haag, die für die Beurteilung der schwersten Verbrechen zuständig ist, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren: Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und das noch zu aktivierende Verbrechen der Aggression. Die völkerrechtliche Grundlage der Institution ist das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs («Statut»),¹ das am 17. Juli 1998 in der italienischen Hauptstadt verabschiedet wurde. Die Schweiz ratifizierte das Statut am 12. Oktober 2001 und am 1. Juli 2002 trat es nach 60 erfolgten Ratifikationen in Kraft.² Mittlerweile sind 122 Staaten dem Statut beigetreten (Stand: 28. Februar 2013).³

Das Römer Statut sieht in Artikel 123 Absatz 1 die Durchführung einer Konferenz zwecks Prüfung etwaiger Änderungen des Statuts vor. Diese Überprüfungskonferenz zwischen dem 31. Mai und dem 11. Juni 2010 in Kampala, Uganda, statt. Sie mündete in die Verabschiedung von zwei unabhängigen Änderungen des Statuts:

- Festlegung der Definition des Verbrechens der Aggression und der Bedingungen der Ausübung der Gerichtsbarkeit über das Verbrechen (Resolution RC/Res.6 vom 11. Juni 2010)
- Ergänzung von Art. 8 Römer Statut betreffend Kriegsverbrechen (Resolution RC/Res.5 vom 10. Juni 2010)

1.2 Verbrechen der Aggression

1.2.1 Durchsetzung des allgemeinen Gewaltverbots zur Bewahrung von Frieden und Sicherheit und zum Schutz der Menschenrechte

Unter dem Eindruck der Schrecken zweier Weltkriege ist in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts eine der fundamentalsten Regeln entstanden, die in der Beziehungen zwischen Staaten zur Anwendung kommt: das allgemeine Gewaltverbot. Ihm liegt die Erkenntnis zugrunde, dass bewaffnete Auseinandersetzungen verhindert werden müssen, weil sie Frieden und Sicherheit verunmöglichen, zu schwersten Verletzungen von Menschenrechten führen und bei den Betroffenen grosses Leid verursachen.⁴

¹ SR 0.312.1

² Vgl. allgemein zum Römer Statut die Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BBl 2001 391).

³ Die aktuelle Liste der Vertragsstaaten findet sich unter www.eda.admin.ch/vertraege.

⁴ Vgl. die Präambel der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (SR 0.120).

Obwohl das allgemeine Gewaltverbot eine Kernbestimmung der universell akzeptierten Charta der Vereinten Nationen ist⁵ und zum zwingenden Völkerrecht gehört⁶, zeigen zahlreiche zwischenstaatliche bewaffnete Konflikte, dass seine Durchsetzung schwierig ist. Der UNO-Sicherheitsrat und der Internationale Gerichtshof (nicht zu verwechseln mit dem Internationalen *Strafgerichtshof*)⁷ können zwar seit 1945 das Vorliegen einer Angriffshandlung feststellen, doch diese Feststellungen betreffen immer nur Verfehlungen von Staaten als abstrakte Einheiten (sog. Staatenverantwortlichkeit). Mit der Zeit wuchs aber die Einsicht, dass Angriffshandlungen letztlich von einzelnen Führungspersonen in die Wege geleitet werden und in erster Linie auf dieser individuellen Ebene bekämpft werden müssen.

Ziel des Verbrechens der Aggression ist es deshalb, die Durchsetzung des allgemeinen Gewaltverbots zu verbessern, indem es ermöglicht, die höchsten Entscheidungsträger in einem Staat inskünftig für die Missachtung des Verbots persönlich zur Verantwortung zu ziehen. Es unterstreicht den zwingenden Charakter des allgemeinen Gewaltverbots in den internationalen Beziehungen, ermöglicht die Bestrafung von fehlbaren Individuen und trägt aufgrund der abschreckenden Wirkung zur Prävention von Angriffshandlungen und den damit verbundenen Konsequenzen für die betroffenen Menschen bei.

Die Schweiz hat ein starkes Interesse daran, das Verbrechen der Aggression zu ratifizieren. Die Pönalisierung der Aggression verschafft grundlegenden Werten der Schweizer Aussen- und Friedenspolitik Geltung. Insbesondere leistet es einen wichtigen Beitrag zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker, zur Achtung der Menschenrechte und zur Linderung von Not und Armut in der Welt – verfassungsmässige Kernziele der schweizerischen Aussenpolitik.⁸ Eine Ratifikation ist auch aufgrund der humanitären Tradition der Schweiz und ihres aktiven Engagements für die Prävention und Regelung von Gewaltkonflikten sowie die nachhaltige Friedenssicherung angezeigt.⁹ Schliesslich hat die Repression der Aggression auch für die Sicherheit und die territoriale Souveränität der Schweiz eine positive Wirkung. Die Ratifizierung des Verbrechens hat einerseits einen abschreckenden Effekt auf mögliche Angriffshandlungen gegen die Schweiz, andererseits leistet sie einen Beitrag zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit im regionalen und internationalen Kontext, von dem die Schweiz mittelbar betroffen ist.

Dass das Gewaltverbot für die Schweiz ein elementares Anliegen ist, zeigt sich im Übrigen an einer Reihe von internationalen Verpflichtungen, die die Schweiz im Laufe der Zeit eingegangen ist:

⁵ Art. 2 Abs. 4 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (SR **0.120**).

⁶ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BB1 **1997** I 362).

⁷ Der Internationale Gerichtshof (IGH) befasst sich grundsätzlich nur mit Streitigkeiten zwischen Staaten, während der Internationale *Strafgerichtshof* (IStGH) individuelle Täter für die schwersten völkerrechtlichen Verbrechen persönlich zur Verantwortung ziehen kann.

⁸ Art. 54 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR **101**).

⁹ Aussenpolitische Strategie 2012-2015, Bericht des Bundesrats über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur, März 2012, <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/doc/publi/ppol.html>, S. 13-14 (letzter Zugriff am 7. Juni 2013).

- 1910: Beitritt zu den Haager Abkommen über Rechte und Pflichten der Neutralen, welche Kriegshilfe an kriegsführende Staaten untersagt.¹⁰
- 1920: Beitritt zum Völkerbund, der die Bewahrung des Friedens als Kernaufgabe hatte.
- 1929: Beitritt zum Briand-Kellogg-Pakt, gemäss dem sich die Vertragsstaaten verpflichten, «dass sie den Krieg als Mittel zur Beilegung internationaler Streitigkeiten verurteilen und auf ihn als ein Instrument der nationalen Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten».¹¹
- 2002: Beitritt zu den Vereinten Nationen, denen ein System der kollektiven Sicherheit basierend auf dem allgemeinen Gewaltverbot zugrunde liegt.¹²

Die Pönalisierung des Verbrechens der Aggression auf dem Weg einer internationalen Übereinkunft ist eine wichtige völkerrechtliche Errungenschaft. Die Schweiz setzt sich schon seit vielen Jahren aktiv für den Kampf gegen die Straflosigkeit ein. Das Verbrechen der Aggression schliesst hier eine grosse Lücke. Die Ratifizierung durch die Schweiz kann einen wichtigen Beitrag zur Durchsetzung des allgemeinen Gewaltverbots leisten und damit die Bewahrung von Frieden und Sicherheit, den Schutz der territorialen Souveränität der Schweiz und die Beachtung der Menschenrechte unterstützen.

1.2.2 Vorgeschichte

Seit 1945 ist die Charta der Vereinten Nationen der völkerrechtliche Ankerpunkt des allgemeinen Gewaltverbots: «Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.»¹³ Diese Kernbestimmung des Völkerrechts richtet sich *ausschliesslich* an Staaten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden aber auch Individuen für das aggressive Verhalten eines Staates zur Verantwortung gezogen. Zahlreiche Personen wurden vor den Internationalen Militärtribunalen in Nürnberg und Tokio wegen «Verbrechen gegen den Frieden» angeklagt und verurteilt. Dieses bestand insbesondere in der Planung, Vorbereitung, Einleitung oder Durchführung eines Angriffskrieges oder eines Krieges unter Verletzung internationaler Verträge, Abkommen und Zusicherungen.¹⁴ Nach den Prozessen von Nürnberg und Tokio gab es Bestrebungen, das «Verbrechen gegen den Frieden» auf internationaler Ebene dauerhaft zu

¹⁰ Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR **0.515.21**); Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs (SR **0.515.22**).

¹¹ Art. 1 Vertrag über den Verzicht auf den Krieg vom 27. August 1928 (SR **0.193.311**).

¹² Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (SR **0.120**).

¹³ Art. 2 Abs. 4 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (SR **0.120**). Ausgenommen vom Gewaltverbot sind vom Sicherheitsrat autorisierter Gewaltanwendung (Art. 42) und Massnahmen zur Selbstverteidigung (Art. 51).

¹⁴ Art. 6 Bst. a 1945 London Charter, in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, S. 131; Art. 5 Bst. a 1946 Tokyo Charter, in: ebd., S. 134.

kodifizieren.¹⁵ Das Ansinnen erwies sich aber lange Zeit als politisch nicht realisierbar. 1974 definierte die Generalversammlung der Vereinten Nationen Aggression zwar als Handlung eines Staates näher,¹⁶ auf die Umschreibung eines individuellen Verbrechens konnten sich die Länder jedoch nicht einigen.

Auch in den Verhandlungen, die 1998 zur Verabschiedung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs führten, konnten die Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Definition der Aggression als Verbrechen einer Einzelperson nicht überwunden werden. Uneinigkeit herrschte über die Definition des Verbrechens aber auch über die Frage, welche Rolle der UNO-Sicherheitsrat beim Entscheid haben sollte, ob eine Aggressionshandlung eines Staates vorliegt. Die Konferenz in Rom entschied daher, den nun «Verbrechen der Aggression» genannten Tatbestand zwar im Statut zu erwähnen,¹⁷ die diesbezügliche Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofes aber vorerst auszusetzen. Zuerst sollte das Verbrechen der Aggression definiert und die Bedingungen der Ausübung der Gerichtsbarkeit festgelegt werden.¹⁸

Die Staaten betrauten die Vorbereitungskommission des Strafgerichtshofs mit dieser Aufgabe, die ihrerseits eine zwischen 1999 und 2002 tagende Arbeitsgruppe zum Verbrechen der Aggression einrichtete («Working Group on the Crime of Aggression»). Diese Arbeitsgruppe publizierte am 11. Juli 2002 ein Diskussionspapier, das die Vorschläge der Staaten zusammenfasste.¹⁹

Nach dem Inkrafttreten des Römer Statuts am 1. Juli 2002 setzte die Versammlung der Vertragsstaaten des Statuts eine Sonderarbeitsgruppe zum Verbrechen der Aggression ein («Special Working Group on the Crime of Aggression»), welche die bisherige Arbeit fortführen und abschliessen sollte. In die Beratungen der Sonderarbeitsgruppe zwischen 2002 und 2009 waren nicht nur Vertreterinnen und Vertreter von Vertragsstaaten, sondern auch von Nichtvertragsstaaten, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft einbezogen. Die Sonderarbeitsgruppe legte die Ergebnisse ihrer Arbeit im Februar 2009 vor.²⁰ Sie hatte zwar eine Einigung in Bezug auf die Definition des Verbrechens der Aggression erzielt, strittig blieb aber die Frage der Ausübung der Gerichtsbarkeit. Im November 2009 hiess die Versammlung der Vertragsstaaten die Vorschläge der Sonderarbeitsgruppe einstimmig als Grundlage für die Verhandlung an der Überprüfungskonferenz gut.

1.2.3 **Verlauf der Verhandlungen an der Überprüfungs-konferenz**

An der zwischen dem 31. Mai und dem 11. Juni 2010 abgehaltenen Überprüfungs-konferenz in Kampala nahmen über 4'600 Delegierte von 87 Vertragsstaaten, 32

¹⁵ “Affirmation of the Principles of International Law Recognized by the Charter of the Nürnberg Tribunal,” Dokument A/RES/1/95, 11 December 1946, OP 2.

¹⁶ *Definition of Aggression*, Anhang der Resolution 3314 (XXIX) der UNO-Generalversammlung, 14. Dezember 1974, Dokument A/RES/29/3314.

¹⁷ Art. 5 Abs. 1 Bst. d Römer Statut.

¹⁸ Art. 5 Abs. 2 Römer Statut.

¹⁹ 2002 Coordinator’s Paper (July), in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, S. 412.

²⁰ 2009 Special Working Group on the Crime of Aggression Report, in: ebd., S. 648; 2009 Special Working Group on the Crime of Aggression Report, in: ebd., S. 663.

Nichtvertragsstaaten (einschliesslich USA, Russland und China) sowie zahlreichen zwischenstaatlichen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen teil.

Da die Sonderarbeitsgruppe schon im Vorfeld der Überprüfungskonferenz eine Einigung bezüglich der Definition des Verbrechens der Aggression erreicht hatte, drehten sich die Verhandlungen hauptsächlich um die Frage der Ausübung der Gerichtsbarkeit.²¹

Insbesondere die Stellung des UNO-Sicherheitsrates gab zu reden. Verschiedene Staaten, darunter die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, argumentierten mit Artikel 39 der UNO-Charta,²² der besagt, dass der Rat das Vorliegen einer Angriffshandlung feststellt. Diese Gruppe war der Auffassung, dass der Strafgerichtshof nur dann seine Gerichtsbarkeit in Bezug auf das Verbrechen der Aggression ausüben dürfe, wenn der Sicherheitsrat ihm die fragliche Situation gemäss Artikel 13 Buchstabe b des Römer Statuts vorlegt. Eine andere Staatengruppe war jedoch der Meinung, der Strafgerichtshof solle – wie bei den übrigen Verbrechen gemäss Römer Statut – auch dann tätig werden können, wenn ein Vertragsstaat die Situation unterbreitet (Artikel 13 Buchstabe a) oder die Anklägerin oder der Ankläger aus eigener Initiative agiert (Artikel 13 Buchstabe c). Zu dieser zweiten Gruppe gehörte auch die Schweiz.

Das Verbrechen der Aggression konnte schliesslich nur dank einer Reihe von Kompromissen im Konsens verabschiedet werden. So kann der Strafgerichtshof seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression erst ausüben, wenn 30 Staaten die diesbezügliche Änderung des Römer Statuts ratifiziert haben und die Versammlung der Vertragsstaaten der Ausübung der Gerichtsbarkeit zu einem Zeitpunkt nach dem 1. Januar 2017 mit einem weiteren Entscheid zustimmt. Weiter haben die Vertragsstaaten die Möglichkeit, die Gerichtsbarkeit im Falle einer Unterbreitung durch einen Vertragsstaat oder von Ermittlungen der Anklägerin oder des Anklägers aus eigener Initiative auszuschliessen, wenn sie eine entsprechende *Opt-out*-Erklärung abgeben.

Die Schweizer Delegation konnte einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg der Verhandlungen leisten. Zusammen mit Argentinien und Brasilien brachte sie einen informellen Kompromissvorschlag ein, der einige bis dahin nicht diskutierte Ideen enthielt und den völlig blockierten Verhandlungen neuen Elan verschaffte.²³ So wurde am 11. Juni 2010 möglich, was nur Tage zuvor kaum jemand für realistisch gehalten hätte: Die Definition des Verbrechens der Aggression und die Bedingungen zur Ausübung der Gerichtsbarkeit konnten von der Überprüfungskonferenz von Kampala im Konsens verabschiedet werden.

²¹ Für den detaillierten Verhandlungsverlauf vgl. Stefan Barriga, *Negotiating the Amendments on the crime of aggression*, in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, S. 3-57; Claus Kress / Leonie von Holtzendorff, *The Kampala Compromise on the Crime of Aggression*, *Journal of International Criminal Justice* 8 (2010), S. 1179-1217.

²² SR 0.120

²³ Non-paper submitted by the delegations of Argentina, Brazil and Switzerland as of 6 June 2010, in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, S. 740.

1.2.4 Verhandlungsergebnis und Überblick über die Änderungen

Tatbestand des Verbrechens der Aggression (Artikel 8^{bis} Römer Statut)

Gemäss der an der Überprüfungskonferenz in Kampala beschlossenen Definition besteht das Verbrechen der Aggression aus zwei Komponenten:

Erstens ist für die Begehung des Verbrechens der Aggression eine Angriffshandlung eines Staates erforderlich. Für die Umschreibung der Angriffshandlung griffen die Staaten auf den Wortlaut der Resolution 3314 (XXIX) zurück, in der die UNO-Generalversammlung 1974 den Begriff Angriffshandlung definiert hatte.²⁴ Eine Angriffshandlung ist demnach «die gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit der Charta der Vereinten Nationen unvereinbare Anwendung von Waffengewalt durch einen anderen Staat».²⁵ Damit jedoch eine Angriffshandlung ein konstituierendes Element des Verbrechens der Aggression sein kann, muss sie zusätzlich «ihrer Art, ihrer Schwere und ihrem Umfang nach eine offenkundige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen» darstellen.²⁶ Mit anderen Worten ist also eine qualifizierte Angriffshandlung eines Staates erforderlich, damit ein Verbrechen der Aggression durch ein Individuum begangen werden kann. Damit sollen Angriffshandlungen, die in einer rechtlichen Grauzone angesiedelt sind, von vornherein ausgeschlossen werden.

Zweitens setzt das Verbrechen der Aggression zusätzlich zur Angriffshandlung eines Staates die Handlung eines individuellen Täters voraus. Dieser muss gemäss der verabschiedeten Definition eine Person sein, «die tatsächlich in der Lage ist, das politische oder militärische Handeln eines Staates zu kontrollieren oder zu lenken».²⁷ Beim Verbrechen der Aggression handelt es sich demnach um ein Führungsverbrechen («leadership crime»), das nur von einem begrenzten Personenkreis begangen werden kann. Die individuellen Tathandlungen («Planung, Vorbereitung, Einleitung oder Ausführung einer Angriffshandlung»²⁸) sind fast wörtlich aus der Definition des «Verbrechens gegen den Frieden» in den Statuten der Internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokio übernommen worden.²⁹

Ausübung der Gerichtsbarkeit (Artikel 15^{bis} und 15^{ter} Römer Statut)

Wie oben erwähnt, war der am heftigsten umstrittene Fragenbereich die Klärung der Bedingungen der Ausübung der Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression. Die verabschiedete Regelung baut auf den drei Auslösemechanismen auf, die auch für die anderen Verbrechen des Römer Statuts gelten: Unterbreitung durch einen Vertragsstaat, Ermittlungen der Anklägerin oder des Anklägers aus eigener

²⁴ Vgl. Art. 1 und 3 der *Definition of Aggression*, Anhang der Resolution 3314 (XXIX) der UNO-Generalversammlung, 14. Dezember 1974, Dokument A/RES/29/3314.

²⁵ Art. 8^{bis} Abs. 2 erster Satz Römer Statut.

²⁶ Art. 8^{bis} Abs. 1 Römer Statut.

²⁷ Art. 8^{bis} Abs. 1 Römer Statut.

²⁸ Art. 8^{bis} Abs. 1 Römer Statut.

²⁹ Art. 6 Bst. a 1945 London Charter, in: Stefan Barriga und Claus Kress (Hrsg.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, S. 131; Art. 5 Bst. a 1946 Tokyo Charter, in: ebd., S. 134.

Initiative und Unterbreitung durch den Sicherheitsrat.³⁰ Auf dieser Grundlage gab es zwei Fragen zu regeln.

Zunächst war das Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und IStGH zu bereinigen: Kann der IStGH sich erst mit einem Verbrechen der Aggression befassen, wenn der Sicherheitsrat festgestellt hat, dass eine Angriffshandlung im Sinne von Art. 39 der UNO-Charta stattgefunden hat? Dies war in der Tat der Vorschlag der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Der Vorschlag hätte bedeutet, dass die Gerichtsbarkeit des IStGH abhängig gewesen wäre von einem politischen Entscheid des Sicherheitsrats. Die verabschiedete Lösung sieht hingegen vor, dass der Sicherheitsrat zwar zu konsultieren ist, der Gerichtshof aber auch dann mit dem Verfahren weitermachen kann, wenn der Sicherheitsrat nach einer Frist von sechs Monaten noch keine Feststellung einer Aggressionshandlung vorgenommen hat.³¹ Erwähnenswert ist zudem, dass der Gerichtshof nicht an eine allfällige Feststellung einer Aggressionshandlung durch den Sicherheitsrat gebunden ist.³²

Die zweite Frage war, welche Staaten das Verbrechen der Aggression ratifiziert haben müssen, damit der Gerichtshof seine Gerichtsbarkeit ausüben kann. Braucht es die Zustimmung sowohl des Täter- als auch des Opferstaats (kumulativ), oder reicht die Ratifikation nur einer der beiden Staaten (alternativ)? In dieser Frage waren die Haltungen gespalten.³³ Die schliesslich verabschiedete Kompromisslösung sieht nun Folgendes vor: Ausgangspunkt ist Artikel 12 des Statuts. Danach ist der Gerichtshof zuständig für ein Verbrechen, das von einem Staatsangehörigen eines Vertragsstaats *oder* auf dem Gebiet eines Vertragsstaats begangen wurde. Auf das Verbrechen der Aggression übersetzt bedeutet dies im Prinzip, dass es reicht, wenn entweder der Täter- oder der Opferstaat das Aggressionsverbrechen ratifiziert hat (alternatives Regime). Von diesem Grundsatz gibt es nun aber zwei Ausnahmen, welche gemäss Artikel 15^{bis} zur Anwendung kommen, wenn ein Vertragsstaat die Situation dem IStGH unterbreitet oder die Anklägerin oder der Ankläger auf eigene Initiative ermittelt (zur Unterbreitung durch den Sicherheitsrat siehe weiter unten):

- Erstens kann der Strafgerichtshof seine Gerichtsbarkeit nicht ausüben, wenn das Verbrechen der Aggression von Staatsangehörigen eines Nichtvertragsstaats des Römer Statuts oder in dessen Hoheitsgebiet begangen wurde.³⁴ Ist also der Täter- oder Opferstaat ein Nichtvertragsstaat, ist die Gerichtsbarkeit des IStGH in Bezug auf ein allfälliges Verbrechen der Aggression ausgeschlossen.
- Zweitens kann ein Vertragsstaat präventiv erklären, dass er die Gerichtsbarkeit über ein Verbrechen der Aggression für den Fall ausschliesst, dass er eine Angriffshandlung begeht (sogenannte *Opt-out*-Erklärung).³⁵ Man darf annehmen, dass die politische Hürde für eine solche *Opt-out*-Erklärung relativ hoch ist.

Da Nichtvertragsstaaten von der Gerichtsbarkeit gemäss Artikel 15^{bis} nicht betroffen sein können und Vertragsstaaten die Möglichkeit einer *Opt-out*-Erklärung haben,

³⁰ Art. 13 i. V. m. Art. 15^{bis} Abs. 1 und 15^{ter} Abs. 1 Römer Statut.

³¹ Art. 15^{bis} Abs. 8 und 9 Römer Statut.

³² Art. 15^{bis} Abs. 9 und Art. 15^{ter} Abs. 4 Römer Statut.

³³ Zusätzlich erschwert wurde eine einvernehmliche Lösung dadurch, dass die Lektüre der einschlägigen Bestimmungen des Statuts zu widersprüchlichen Antworten führen kann.

³⁴ Art. 15^{bis} Abs. 5 Römer Statut.

³⁵ Art. 15^{bis} Abs. 4 Römer Statut.

handelt es sich im Ergebnis um eine konsensbasierte Lösung. Allerdings reicht die *stillschweigende* Zustimmung des Täterstaats (Verzicht auf Hinterlegung einer *Opt-out* Erklärung), wenn der Opferstaat seinerseits das Verbrechen der Aggression ratifiziert hat.³⁶

Unterbreitet hingegen der Sicherheitsrat eine Situation dem Strafgerichtshof, gelten die eben erwähnten Beschränkungen gemäss Artikel 15^{ter} nicht. Wie das auch für die anderen Verbrechen des Römer Statuts gilt, kann der Sicherheitsrat dem Strafgerichtshof sowohl eine Situation in einem Vertrags- als auch in einem Nichtvertragsstaat unterbreiten.³⁷ Eine allfällige *Opt-out*-Erklärung würde zudem durch die bindende Kraft der Sicherheitsratsresolution belanglos.

Für alle Auslösemechanismen gilt, dass der Strafgerichtshof seine Gerichtsbarkeit frühestens ab 2017 wird ausüben können. Zusätzlich müssen mindestens 30 Staaten die Änderungen zum Verbrechen der Aggression ratifizieren, und die Versammlung der Vertragsstaaten muss einen Beschluss zur Aktivierung der Gerichtsbarkeit fällen, der einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten oder des Konsenses bedarf.³⁸

«Verbrechenselemente» und «Vereinbarte Auslegung»

Gemeinsam mit den Änderungen des Römer Statuts zum Verbrechen der Aggression verabschiedete die Überprüfungskonferenz auch die dazugehörigen «Verbrechenselemente», welche gemäss Artikel 9 Römer Statut den Strafgerichtshof bei der Auslegung und Anwendung der Tatbestände unterstützen sollen. Sie beruhen im Wesentlichen auf Arbeiten einer Expertenkommission unter Schweizer Vorsitz, die sich im April 2009 in Montreux auf Schweizer Initiative hin getroffen hatte, als die Definition des Verbrechens der Aggression absehbar wurde.

Als weitere Auslegungshilfe beschloss die Überprüfungskonferenz auch eine «Vereinbarte Auslegung».

Verbindliche Wortlaute und Übersetzungen

Der arabische, chinesische, englische, französische, russische und spanische Wortlaut der Änderungen des Römer Statuts sind gleichermassen verbindlich und sind beim UNO-Generalsekretär hinterlegt, der als Depositär des Römer Statuts fungiert.³⁹ Für die Schweiz entspricht die französische Version demnach einem Originaltext. Die deutsche Übersetzung der Änderungen wurde in Zusammenarbeit mit Liechtenstein, Österreich und Deutschland erarbeitet. Die italienische Übersetzung wurde von der Schweiz erstellt und den zuständigen italienischen Behörden zur Verwendung übermittelt.

1.2.5 Würdigung

Die Verabschiedung des Verbrechens der Aggression durch die Vertragsstaaten des Römer Statuts ist ein Meilenstein in der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Das Internationale Militärtribunal in Nürnberg hatte das Delikt zwar als das schwerste

³⁶ Siehe zur Gerichtsbarkeit auch die Tabelle unten unter Ziff. 2.1.

³⁷ Art. 15^{ter} Abs. 1 i. V. m. Art. 13 Bst. b Römer Statut.

³⁸ Art. 15^{bis} Abs. 2 und 3 bzw. Art. 15^{ter} Abs. 2 und 3 i. V. m. Art. 121 Abs. 3 Römer Statut.

³⁹ Art. 128 Römer Statut.

internationale Verbrechen bezeichnet,⁴⁰ doch erst die Überprüfungskonferenz von Kampala beendete ein über 65 Jahre dauerndes Tauziehen um die Kodifizierung des Tatbestands. Die Schwierigkeit bestand darin, dass mit dem Verbrechen die Beurteilung von Handlungen eines Staates verbunden ist, die traditionellerweise zum Kernbereich der Souveränität gehörten. Zwar bekannten sich die Staaten mit der UNO-Charta zur Einschränkung des Kriegechts, die Durchsetzung dieser Beschränkung mittels Strafrecht stellt jedoch noch einmal eine neue Dimension dar. Auch die Ansprüche des Sicherheitsrats, insbesondere seiner ständigen Mitglieder, im Bereich Frieden und Sicherheit alle Fäden in der Hand zu halten, hatten die Debatte lange blockiert. Umso höher zu werten ist der Durchbruch an der Überprüfungskonferenz von Kampala.

Zweifellos ist die Verabschiedung des Verbrechens der Aggression auf der symbolischen Ebene äusserst wichtig. Die unmittelbaren und konkreten Auswirkungen dürfen aber nicht überschätzt werden. Einerseits muss das Verbrechen zunächst noch mit einem frühestens 2017 zu treffenden Entscheid von der Versammlung der Vertragsstaaten aktiviert werden, bevor der Strafgerichtshof überhaupt tätig werden kann. Andererseits gilt es festzuhalten, dass der Anwendungsbereich des Verbrechens relativ begrenzt ist:

- Das Verbrechen der Aggression entfaltet nur in Bezug auf Angriffshandlungen zwischen Staaten seine Wirkung, während heute die grosse Mehrheit der bewaffneten Konflikte innerstaatlicher Natur ist.
- Die Angriffshandlung muss eine qualifizierte Schwere haben, um als konstitutives Element des Verbrechens der Aggression zu fungieren. Somit wird es weiterhin völkerrechtswidrige Angriffshandlungen geben, die nicht strafrechtlich geahndet werden können.
- Die Gerichtsbarkeit ist im Grundsatz nur auf Vertragsstaaten des Römer Statuts beschränkt, die zusätzlich die Änderungen zum Verbrechen der Aggression ratifiziert haben müssen. Potentiell aggressive Vertragsstaaten könnten sich der Gerichtsbarkeit zudem mit einer *Opt-out*-Erklärung entziehen.

Insgesamt ist die Verabschiedung des Verbrechens der Aggression aber als wichtige Errungenschaft einzustufen. Die Schweiz setzt sich schon seit vielen Jahren aktiv für den Kampf gegen die Straflosigkeit ein, und das Verbrechen der Aggression schliesst eine grosse Lücke bei der völkerrechtlichen Ahndung schwerster Verbrechen. Wenn illegale bewaffnete Konflikte durch den Abschreckungseffekt des Verbrechens der Aggression seltener werden, wird damit automatisch auch die Begehung von schweren Verbrechen im Rahmen solcher Konflikte verhindert. Mit anderen Worten, wenn es gelingt, dass das *ius ad bellum* (Recht zum Krieg) durch die Repression des Verbrechens der Aggression besser respektiert wird, dann wird das *ius in bello* (Recht im Krieg, humanitäres Völkerrecht) auch seltener auf die Probe gestellt. Die Ratifikation des Verbrechens der Aggression ist daher im Einklang mit dem grossen Engagement der Schweiz für den Frieden, die Sicherheit und die Menschenrechte. Hinzu kommt, dass das Verbrechen der Aggression auch eine gewisse Schutzwirkung für die Schweiz schafft, weil potentielle Täterinnen oder Täter abgeschreckt werden. Als neutraler Staat, der selbst auf Angriffshandlungen verzichtet und dies auch von allen anderen Staaten erwartet, hat die Schweiz ein

⁴⁰ International Military Tribunal (Nuremberg), Goering and Others, 1 October 1946, in: Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, Nr. 13, S. 203, hier S. 207.

starkes Interesse an der Durchsetzung des allgemeinen Gewaltverbots. Dass diese Durchsetzung nicht nur dem UNO-Sicherheitsrat überlassen wird, der häufig aufgrund von politischen Erwägungen entscheidet, sondern neu auch dem IStGH als unabhängige gerichtliche Institution eine diesbezügliche Rolle zukommt, ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt des Verbrechens der Aggression.

1.2.6 Nationale Umsetzung

Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sind nicht nur im Römer Statut als Verbrechen definiert, die Schweiz hat die Tatbestände auch in ihr nationales Strafrecht übernommen, so dass sie hierzulande verfolgt und bestraft werden können.⁴¹ Es stellt sich daher die Frage, ob das nun neu ins Römer Statut aufgenommene Verbrechen der Aggression ebenfalls national umgesetzt werden soll. Der Bundesrat möchte unter den gegenwärtigen Umständen darauf verzichten.

Das Verbrechen der Aggression unterscheidet sich von den oben erwähnten, anderen Verbrechen des Römer Statuts, weil es als konstituierendes Element zwingend die Handlung eines Staates voraussetzt. Die Schweiz bzw. ihre Strafverfolgungsbehörden und Gerichte könnten somit durch die nationale Umsetzung in die Situation kommen, beurteilen zu müssen, ob eine Angriffshandlung zwischen zwei fremden Staaten stattgefunden hat. Dass hier Zurückhaltung angebracht ist, zeigt sich daran, dass diejenigen Länder, die das Verbrechen der Aggression bereits ratifiziert haben, mit einer nationalen Umsetzungsgesetzgebung zuwarten. Da das Verbrechen im Grunde genommen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht mehr geahndet wurde und die nun verabschiedete Definition neu ist, ist es angebracht, seine konkreten Auswirkungen auf der Ebene des Internationalen Strafgerichtshofs und die Herangehensweise anderer Staaten abzuwarten, bevor eine nationale Umsetzung ins Auge gefasst wird.

Entscheidend ist, dass es keine Pflicht zur Umsetzung der im Römer Statut enthaltenen Verbrechen gibt. Zwar ist die nationale Verfolgung der Verbrechen ein Grundgedanke des Statuts («Komplementaritätsprinzip»),⁴² eine eigentliche völkerrechtliche Pflicht zur nationalen Kriminalisierung gibt es aber nicht.⁴³ Das Verbrechen der Aggression wurde zudem in Kampala von den Vertragsstaaten im expliziten Verständnis verabschiedet, dass es keine nationale Umsetzungspflicht gibt.⁴⁴ Seiner Natur nach kann das Verbrechen der Aggression am besten vom IStGH selbst beurteilt werden. Der grundsätzlich internationale Charakter des Verbrechens äussert sich auch darin, dass nur eine sehr beschränkte Zahl von Ländern vergleichbare Tatbestände innerstaatlich unter Strafe gestellt haben.

⁴¹ Art. 264, Art. 264a und Art. 264b-264j Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0); Art. 108, Art. 109, Art. 110-114 Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (MStG, SR 321.0).

⁴² Vgl. Abs. 6 der Präambel und Art. 17 Abs. 1 Bst. a Römer Statut.

⁴³ So auch die Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BB1 2001 391, hier 450). Eine Ausnahme ist Art. 70 Abs. 4 Lit. a. Römer Statut betreffend Verstösse gegen die Rechtspflege.

⁴⁴ Resolution RC/Res.6, Anlage III, Einvernehmen Nr. 5: "Es besteht Einvernehmen darüber, dass die Änderungen nicht so auszulegen sind, als begründeten sie das Recht oder die Verpflichtung zur Ausübung der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit über eine von einem anderen Staat begangene Angriffshandlung."

Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass die Schweiz trotz des vorgeschlagenen Verzichts auf die Umsetzung des Verbrechens der Aggression im nationalen Recht ihrer Zusammenarbeitspflicht gegenüber dem Strafgerichtshof gemäss Kapitel IX Römer Statut vollumfänglich nachkommen kann. Das Bundesgesetz vom 22. Juni 2001 über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (ZISG), welches diese Fragen innerstaatlich regelt, sieht eine allgemeine Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Strafgerichtshof vor und beschränkt die Zusammenarbeit nicht etwa auf national umgesetzte Tatbestände. Die Schweiz könnte beispielsweise einen mutmasslichen Täter, der wegen eines Verbrechens der Aggression vom IStGH mit Haftbefehl gesucht wird, verhaften und ihm überstellen.⁴⁵ Die Schweizer Regelung entspricht Artikel 86 des Statuts, der besagt, dass die Staaten in Bezug auf «Verbrechen, die der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegen» mit dem Strafgerichtshof kooperieren müssen. Zu diesen Verbrechen gehört nach der Überprüfungskonferenz von Kampala auch das Verbrechen der Aggression. Aus diesen Gründen ist die Zusammenarbeit auch in Bezug auf dieses neue Verbrechen vollumfänglich gewährleistet, ohne dass eine nationale Umsetzung im Schweizer Strafrecht nötig ist.

Es trifft zu, dass auch die Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Strafgerichtshof in Bezug auf das Verbrechen der Aggression aussenpolitisch sensibel sein kann. Die Auswirkungen wären aus Sicht des Bundesrates aber geringer als bei der eigenständigen, nationalen Verfolgung, da die treibende Kraft hinter einer Zusammenarbeitshandlung stets der international breit abgestützte Strafgerichtshof wäre. Die Schweiz hätte in einem solchen Fall also bloss eine ausführende Funktion und stünde nicht am Ursprung der Strafverfolgung.

Eine Konsequenz des Verzichts auf die nationale Umsetzung ist auch, dass die Schweiz vermutlich nicht verhindern könnte, dass eine Schweizerin oder ein Schweizer für ein Verbrechen der Aggression vor dem Strafgerichtshof verantwortlich gemacht wird.⁴⁶ Sie könnte ihr grundsätzliches Recht, die Strafverfolgung selbst durchzuführen, wohl nicht wahrnehmen, weil sie mangels Strafbestimmung «nicht in der Lage [wäre], die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen».⁴⁷ Artikel 299 («Verletzung fremder Gebietshoheit») und Artikel 300 («Feindseligkeiten gegen einen Kriegführenden oder fremde Truppen») des Strafgesetzbuchs pönalisieren nur Teilaspekte des Verbrechens der Aggression innerstaatlich. Mit Blick auf die völkerrechtlich verankerte Neutralität der Schweiz, die funktionierende Gewaltenteilung, die stabilen politischen Strukturen und die Sicherheitslage in Europa scheint aus heutiger Sicht jedoch die Wahrscheinlichkeit gering, dass Schweizerinnen und Schweizer wegen eines Verbrechens der Aggression durch den IStGH belangt werden.

⁴⁵ Art. 16-28 ZISG.

⁴⁶ Wird eine Schweizer Bürgerin oder ein Schweizer Bürger dem IStGH überstellt, so ersucht gemäss Art. 16 Abs. 2 ZISG die Zentralstelle für die Zusammenarbeit diesen um Rückführung nach Abschluss des Verfahrens. Vgl. dazu die Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BB1 2001 391, hier 437-438).

⁴⁷ Vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. a Römer Statut.

1.3 Ergänzung von Art. 8 Römer Statut betreffend Kriegsverbrechen

1.3.1 Vorgeschichte

Die Unterscheidung zwischen internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikten ist eine der historischen Prämissen des humanitären Völkerrechts und ist insbesondere in den Genfer Abkommen von 1949 festgeschrieben.⁴⁸ Hintergrund sind souveränitätsrechtliche Überzeugungen. Staaten sind zurückhaltender, wenn es darum geht, sich im innerstaatlichen Konflikt Verhaltensregeln zu unterwerfen als im zwischenstaatlichen Konflikt. Aus Opferperspektive ist diese Unterscheidung aber wenig sinnvoll, weshalb beispielsweise das Schweizer Strafrecht die Unterscheidung im Wesentlichen aufgegeben hat. Das Römer Statut von 1998 ist Ergebnis eines internationalen Verhandlungsprozesses und nimmt die traditionelle Unterscheidung vor. Entsprechend ist die Liste der Kriegsverbrechen im internationalen Konflikt länger als jene im nicht internationalen bewaffneten Konflikt. Während die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen, die Verwendung erstickender, giftiger oder gleichartiger Gase sowie aller ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffe oder Vorrichtungen und die Verwendung von Geschossen, die sich im Körper des Menschen leicht ausdehnen oder flachdrücken (sog. «Dumdumgeschosse») im internationalen bewaffneten Konflikt in Art. 8 Römer Statut unter Strafe gestellt wurden,⁴⁹ verzichteten die Staaten darauf, dies auch für den nicht internationalen bewaffneten Konflikt zu tun. Grund dafür war vor allem, dass in Bezug auf die erwähnten Handlungen das Völkergewohnheitsrecht für innerstaatliche Konflikte zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Römer Statuts noch nicht im gleichen Masse von der Mehrheit der Staaten anerkannt war wie bei internationalen Konflikten.⁵⁰

Im Vorfeld der Überprüfungskonferenz von Kampala im Jahr 2010 begann sich Belgien dafür einzusetzen, dass der Gebrauch weiterer Waffentypen in das Römer Statut aufgenommen und dadurch zum Kriegsverbrechen erklärt wird. Die Vorschläge zur Kriminalisierung des Einsatzes von biologischen und chemischen Waffen, Antipersonenminen, nichtentdeckbaren Splittern und blindmachenden Laserwaffen fanden von vornherein nicht die nötige Zustimmung der Mehrheit der Staaten und wurden deshalb von Belgien fallen gelassen.

Dahingegen fand die Idee Anklang, die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshof bei der Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen, von erstickender, giftiger oder gleichartiger Gase sowie aller ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffe oder Vorrichtungen und von «Dumdumgeschossen» vom internationalen auf den nicht internationalen Konflikt auszuweiten. Die Initiatoren machten erfolgreich geltend, dass der Gebrauch dieser Waffen nicht nur in einem zwischenstaatlichen, sondern auch in einem innerstaatlichen Konflikt gegen Völkergewohnheitsrecht verstosse und die gegenteilige Meinung der Mehrheit der Staaten im Jahr 1998 nunmehr

⁴⁸ Gemeinsame Art. 2 und 3 der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 (SR **0.518.12**; SR **0.518.23**; SR **0.518.42**; SR **0.518.51**). Vgl. zur Unterscheidung auch die Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BB1 **2001** 391, hier 534-535).

⁴⁹ Art. 8 Abs. 2 Bst. b Ziff. xvii, xviii, xix Römer Statut.

⁵⁰ Vgl. die Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BB1 **2001** 391, hier 539-540).

überholt sei. Auch das Argument, dass es für die Opfer letztlich keine Rolle spielt, ob sie im Rahmen eines inner- oder eines zwischenstaatlichen Konflikts verletzt werden, fand Gehör. Schliesslich unterstützte eine Gruppe von gleichgesinnten Staaten, darunter die Schweiz, ebenso wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und zahlreiche Nichtregierungsorganisationen die Initiative. Im November 2009 und März 2010 verabschiedete die Versammlung der Vertragsstaaten die entsprechenden Änderungsvorschläge zuhanden der Überprüfungskonferenz.⁵¹

1.3.2 Verlauf der Verhandlungen an der Überprüfungs-konferenz

Da sich die Staaten bereits im Vorfeld über den Änderungsvorschlag zu Art. 8 Römer Statut einig geworden waren, fand an der Überprüfungskonferenz von 2010 keine substantielle Diskussion mehr statt. Eine offene Frage zum Inkrafttreten der neuen Bestimmungen konnte geklärt werden, worauf die Vertragsstaaten die Änderungen des Statuts und die dazugehörigen «Verbrechenselemente» im Konsens verabschiedeten.

1.3.3 Verhandlungsergebnis und Überblick über die Än-derungen

Die Ergänzung von Art. 8 Abs. 2 Bst. e Römer Statut um drei Ziffern bewirkt, dass folgende Handlungen nicht wie bisher nur im internationalen sondern neu auch im nicht internationalen bewaffneten Konflikt als Kriegsverbrechen strafbar sind:

- die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen (Ziff. xiii);
- die Verwendung erstickender, giftiger oder gleichartiger Gase sowie aller ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffe oder Vorrichtungen (Ziff. xiv);
- die Verwendung von Geschossen, die sich im Körper des Menschen leicht ausdehnen oder flachdrücken, beispielsweise Geschosse mit einem harten Mantel, der den Kern nicht ganz umschliesst oder mit Einschnitten versehen ist (Ziff. xv).

Die Formulierung stimmt wörtlich mit derjenigen von Art. 8 Abs. 2 Bst. b Ziff. xvii, xviii, xix überein, der denselben Tatbestand im Rahmen eines internationalen bewaffneten Konfliktes pönalisiert.⁵²

Gemäss Art. 121 Abs. 5 Römer Statut treten die Änderungen nur für Vertragsstaaten in Kraft, welche sie ratifizieren. Gegenüber Vertragsstaaten, die auf eine Ratifikation oder Annahme verzichten, kann der Strafgerichtshof hingegen seine Gerichtsbarkeit nicht ausüben, wenn das fragliche Verbrechen von Staatsangehörigen dieses Staates oder in dessen Hoheitsgebiet begangen wurde.

⁵¹ Operativer Absatz 3 und Annex III der Resolution ICC-ASP/8/Res.6, 26. November 2009 (Entwurf der Änderungen von Art. 8 des Römer Statuts); Operativer Absatz 9 und Anhang VIII der Resolution ICC-ASP/8/Res.9, 25. März 2010 (Entwurf der dazugehörigen «Verbrechenselemente»).

⁵² Vgl. daher die diesbezüglichen Ausführungen in der Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BB1 2001 391, hier 533-534).

Gemeinsam mit der Ergänzung von Artikel 8 Römer Statut betreffend Kriegsverbrechen verabschiedete die Überprüfungskonferenz auch die dazugehörigen «Verbrechenselemente», welche gemäss Artikel 9 Römer Statut den Strafgerichtshof bei der Auslegung und Anwendung der Tatbestände unterstützen sollen.

Was die verbindlichen Wortlaute und die Übersetzungen angeht, kann auf den entsprechenden Abschnitt zum Verbrechen der Aggression verwiesen werden.⁵³

1.3.4 Würdigung

Die Änderungen von Art. 8 sind aus Sicht der Schweiz zu begrüssen, weil sie die unterschiedliche Behandlung der fraglichen Tatbestände im internationalen und im nicht internationalen bewaffneten Konflikt beseitigt. Die Schweiz war denn auch Kosponsor der Resolution. Diese Gleichbehandlung ist mit Blick auf den übereinstimmenden Unrechtsgehalt und die identischen Leiden der Opfer sachlich gerechtfertigt. Hinzu kommt, dass das Völkergewohnheitsrecht die betreffenden Handlungen sowohl zwischen- als auch im innerstaatlichen bewaffneten Konflikt bereits verbietet.⁵⁴ Durch die Gleichstellung im Römer Statut kann dieses Verbot in Zukunft auch strafrechtlich durchgesetzt werden, was den Schutz von Zivilisten und an Kampfhandlungen beteiligten Personen verbessert. Einschränkend muss aber erwähnt werden, dass die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs über die Änderungen von den Ratifizierungen der Staaten abhängig ist, was den Anwendungsbereich zumindest momentan noch stark begrenzt.

Trotz der Änderungen von Art. 8 Römer Statut bleibt eine starke Ungleichheit zwischen strafbaren Handlungen je nach Konfliktart bestehen. Im internationalen bewaffneten Konflikt sind zurzeit 34 Tatbestände strafbar,⁵⁵ während es beim nicht internationalen Konflikt auch mit den vorliegenden Änderungen erst 19 sind.⁵⁶ Mit der Ausweitung um drei Kriegsverbrechen ist ein erster Schritt getan worden. Weitere werden voraussichtlich folgen.

1.3.5 Nationale Umsetzung

Was den Gebrauch von verbotenen Waffen angeht, unterscheidet das Schweizer Strafrecht schon heute grundsätzlich nicht mehr zwischen internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikten.⁵⁷ Die von der Änderung von Art. 8 Römer Statut umfassten Handlungen sind in beiden Arten von bewaffneten Konflikten gemäss Art. 264*h* Abs. 1 Bst. a-c Schweizerisches Strafgesetzbuch unter Strafe gestellt.⁵⁸ Dasselbe gilt im Anwendungsbereich des Militärstrafgesetzes, wo der

⁵³ Siehe oben Ziff. 1.2.4.

⁵⁴ Regel 72, 74 und 77 der IKRK-Gewohnheitsrechtsdatenbank, <http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home> (letzter Zugriff am 7. Juni 2013).

⁵⁵ Art. 8 Abs. 2 Bst. a Ziff. i)-viii) und Bst. b Ziff. i)-xxvi) Römer Statut.

⁵⁶ Art. 8 Abs. 2 Bst. c Ziff. i)-iv) und Bst. e Ziff. i)-xv) Römer Statut.

⁵⁷ Gemäss Art. 264*b* StGB bzw. Art. 110 MStG finden die entsprechenden Bestimmungen Anwendung «im Zusammenhang mit internationalen bewaffneten Konflikten einschliesslich Besetzungen sowie, soweit aus der Natur der Straftaten nichts anderes hervorgeht, im Zusammenhang mit nicht internationalen bewaffneten Konflikten».

⁵⁸ SR 311.0. Vgl. dazu die Botschaft über die Änderung von Bundesgesetzen zur Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 23. April 2008 (BBl 2008 3863, hier 3944-3945).

materiell identische Art. 112d Abs. 1 Bst. a-c einschlägig ist.⁵⁹ Da die Änderungen von Art. 8 Römer Statut schon vollständig im Schweizer Strafrecht berücksichtigt sind, bedarf es keiner weiteren Anpassungen.

Was die Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Strafgerichtshof im Bereich der Änderungen von Art. 8 Römer Statut betrifft, ist diese ohne weitere Gesetzesanpassungen möglich. Gemäss Art. 86 Römer Statut gilt eine allgemeine und uneingeschränkte Verpflichtung zur Zusammenarbeit in Bezug auf Verbrechen, die der Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs unterliegen, zu welchen nunmehr auch die von den Änderungen von Art. 8 des Statuts erfassten Kriegsverbrechen zählen.⁶⁰ Das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof gewährleistet, dass die Schweiz dieser Pflicht nachkommen kann.⁶¹

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Änderung

2.1 Verbrechen der Aggression

Art. 5 Der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegende Verbrechen

Absatz 2 dieses Artikels wurde 1998 in das Römer Statut aufgenommen, weil es nicht gelang, das Verbrechen der Aggression zu definieren und die Bedingungen der Ausübung der Gerichtsbarkeit festzulegen. Mit der Überprüfungskonferenz von Kampala ist dieser Absatz obsolet geworden, weshalb er aufgehoben werden kann.

Art. 8^{bis} Verbrechen der Aggression

Der Tatbestand des Verbrechens der Aggression wird in *Artikel 8^{bis}* definiert, der neu in das Römer Statut aufgenommen wird. Die Bestimmung wird somit nach den bereits existierenden Artikeln zu Völkermord (Artikel 6), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Artikel 7) und Kriegsverbrechen (Artikel 8) platziert. Dies entspricht der Struktur von Artikel 5 Absatz 1, der die Verbrechen auflistet, über die der Strafgerichtshof seine Gerichtsbarkeit ausüben kann.

Absatz 1 ist das Herzstück des Tatbestands. Ein Verbrechen der Aggression begeht demnach, wer eine Angriffshandlung plant, vorbereitet, einleitet oder ausführt. Zwar sind die Planung und Vorbereitung einer Angriffshandlung pönalisiert, der staatliche Aggressionsakt muss aber tatsächlich erfolgen, damit sie Grundlage des Verbrechens sein kann.⁶² Zudem kann nicht jede Angriffshandlung ein konstitutives Tatbestandselement sein sondern diese muss zusätzlich «ihrer Art, ihrer Schwere und

⁵⁹ SR 321.0. Vgl. dazu die Botschaft über die Änderung von Bundesgesetzen zur Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 23. April 2008 (BB1 2008 3863, hier 3961).

⁶⁰ Vgl. allgemein zur Pflicht zur Zusammenarbeit die Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BB1 2001 391, hier 430-434).

⁶¹ SR 351.6. Für die Einzelheiten der Zusammenarbeit gemäss ZISG vgl. die Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BB1 2001 391, hier 454-479).

⁶² Es handelt sich beim Verbrechen der Aggression demnach um ein sogenanntes Erfolgsdelikt.

ihrem Umfang nach eine offenkundige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen» darstellen. Dieser Passus will Angriffshandlungen ausschliessen, die sich im Graubereich zwischen völkerrechtlich legaler und illegaler Gewaltanwendung zwischen Staaten bewegen.

Absatz 1 macht auch deutlich, dass es sich beim Verbrechen der Aggression im Unterschied zu den anderen Delikten des Römer Statuts um ein Sonderdelikt in der Form eines Führungsverbrechens handelt. Es kann nur von einer Person begangen werden, «die tatsächlich in der Lage ist, das politische oder militärische Handeln eines Staates zu kontrollieren oder zu lenken». Im Vordergrund stehen Täterinnen und Täter auf den höchsten Stufen des Staats- oder Militärapparats, aber auch Personen ohne Regierungsverantwortung oder hohe Stellung im Militär können sich strafbar machen, wenn sie «tatsächlich» den erwähnten Einfluss ausüben. Umgekehrt bedeutet dies, dass eine Person, die nur formal eine Machtposition innehat, von der Strafbarkeit ausgeschlossen ist.

Absatz 2 erster Satz definiert den in Absatz 1 eingeführten Begriff der Angriffshandlung als «die gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit der Charta der Vereinten Nationen unvereinbare Anwendung von Waffengewalt durch einen anderen Staat». Die Formulierung ist wörtlich der Definition staatlicher Aggression aus dem Jahr 1974 durch die UNO-Generalversammlung entnommen,⁶³ die sich wiederum stark an die UNO-Charta von 1945 anlehnt.⁶⁴ Gemäss dieser Definition kommt nur die tatsächliche Anwendung von Waffengewalt zwischen Staaten als Angriffshandlung in Betracht. Die reine Androhung von Gewalt, gewaltloses Vorgehen (z.B. ein Wirtschaftsembargo) oder innerstaatliche Gewaltanwendung stellen keine Angriffshandlung im Sinne der Definition dar. Die fragliche Anwendung von Waffengewalt muss zudem im Widerspruch zur UNO-Charta stehen, was in erster Linie bedeutet, dass vom Sicherheitsrat autorisierte Aktionen⁶⁵ und Selbstverteidigungshandlungen ausgeschlossen sind.⁶⁶

Der nachfolgende *Absatz 2 zweiter Satz* enthält eine Einführung und eine nichtabschliessende Liste von Angriffshandlungen, die Satz 1 näher erläutert. Die Formulierung stammt praktisch wörtlich aus der erwähnten Definition staatlicher Aggression durch die Generalversammlung.⁶⁷

- *Buchstaben a bis d* der Liste beschreiben einzelne Handlungen der Streitkräfte eines Staates wie Invasion, militärische Besetzung, Annexion, Bombardierung oder Beschiessung und Blockade von Häfen oder Küsten.
- Gemäss *Buchstaben e und f* ist der Verstoß gegen die Einwilligung oder Vereinbarung zur Stationierung fremder Truppen auf dem Gebiet eines Staates ebenso eine Angriffshandlung, wie die Zurverfügungstellung des Territoriums eines Staates für Angriffshandlungen durch einen dritten Staat.
- *Buchstabe g* legt fest, dass das Entsenden bewaffneter Banden, Gruppen, irregulärer Kräfte oder Söldner als Angriffshandlung gilt, wenn die Handlung

⁶³ Vgl. Art. 1 *Definition of Aggression*, Anhang der Resolution 3314 (XXIX) der UNO-Generalversammlung, 14. Dezember 1974, Dokument A/RES/29/3314.

⁶⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 4 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, SR **0.120**.

⁶⁵ Vgl. Art. 42 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, SR **0.120**.

⁶⁶ Vgl. Art. 51 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, SR **0.120**.

⁶⁷ Vgl. Art. 3 *Definition of Aggression*, Anhang der Resolution 3314 (XXIX) der UNO-Generalversammlung, 14. Dezember 1974, Dokument A/RES/29/3314.

gen der Schwere nach den Verhaltensmustern gemäss Buchstaben a bis f entsprechen.

Art. 15^{bis} Ausübung der Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression (Unterbreitung durch einen Staat oder aus eigener Initiative)

Für den Fall, dass ein Staat eine Situation dem Internationalen Strafgerichtshof unterbreitet⁶⁸ oder die Anklägerin bzw. der Ankläger aus eigener Initiative Ermittlungen einleitet,⁶⁹ legt Artikel 15^{bis} die Bedingungen der Ausübung der Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression fest.

Gemäss *Absatz 1* gilt, wie für die anderen Verbrechen des Statuts, der bestehende Artikel 13 Buchstaben a und c, sofern die Absätze 2-10 des neuen Artikel 15^{bis} keine Abweichungen vorsehen.

Die *Absätze 2 und 3* schieben die Ausübung der Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression bis zur Erfüllung bestimmter Bedingungen zeitlich auf. Einerseits erstreckt sich die Gerichtsbarkeit nur auf Verbrechen, die mindestens ein Jahr nach der durch 30 Staaten erfolgten Ratifikation oder Annahme der Änderungen zum Verbrechen der Aggression begangen wurden. Andererseits müssen die Vertragsstaaten, zu einem Zeitpunkt nach dem 1. Januar 2017, die Gerichtsbarkeit durch einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit aktivieren. Der Strafgerichtshof wird also frühestens im Jahr 2017 Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression haben.

Absatz 4 bestimmt, dass der Strafgerichtshof seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression grundsätzlich in Übereinstimmung mit dem bestehenden Artikel 12 ausüben kann. Die Gerichtsbarkeit besteht gemäss diesem Artikel im Wesentlichen, wenn der Begehungsort in einem Vertragsstaat liegt oder wenn der mutmassliche Täter Staatsangehöriger eines Vertragsstaats ist.⁷⁰ Für das Verbrechen der Aggression gilt jedoch speziell, dass ein Vertragsstaat die Möglichkeit hat, eine Erklärung abzugeben, welche die Gerichtsbarkeit ausschliesst, wenn dieser Staat eine Angriffshandlung begeht. Diese sogenannte *Opt-out*-Erklärung muss vor der Begehung der Angriffshandlung hinterlegt werden, um gültig zu sein, und sie kann jederzeit widerrufen werden. Unter der Voraussetzung, dass sowohl Angriffs- als auch Opferstaat Vertragsstaaten des Römer Statuts sind (zum gegenteiligen Fall siehe den unten stehenden Abschnitt zu Absatz 5), lässt sich die Regelung der Gerichtsbarkeit wie folgt tabellarisch darstellen:

⁶⁸ Art. 14 Römer Statut.

⁶⁹ Art. 15 Römer Statut.

⁷⁰ Zu den Einzelheiten von Artikel 12 Römer Statut vgl. die Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BB1 2001 391, hier 414-416).

	Opferstaat hat Änderung ratifiziert	Opferstaat hat Änderung nicht ratifiziert
Täterstaat hat Änderung ratifiziert und kein <i>Opt-out</i> erklärt	JA	JA
Täterstaat hat Änderung nicht ratifiziert und kein <i>Opt-out</i> erklärt	JA	NEIN
Täterstaat hat ratifiziert oder nicht ratifiziert und <i>Opt-out</i> erklärt	NEIN	NEIN

Absatz 5 enthält eine weitere Einschränkung der normalen Voraussetzungen der Gerichtsbarkeit gemäss Artikel 12. Die Ausübung der Gerichtsbarkeit ist ausgeschlossen, wenn das Verbrechen der Aggression von einem Staatsangehörigen eines Nichtvertragsstaats oder auf dem Hoheitsgebiet dieses Staates begangen wurde. Nichtvertragsstaaten sind demnach sowohl als Angriffs- als auch als Opferstaat von der Gerichtsbarkeit des IstGH über das Verbrechen der Aggression ausgeschlossen.

Absätze 6 bis 8 drehen sich um das Verhältnis zwischen Internationalem Strafgerichtshof und UNO-Sicherheitsrat. Will die Anklägerin oder der Ankläger Ermittlungen in Bezug auf ein Verbrechen der Aggression aufnehmen, muss er die UNO benachrichtigen und sich vergewissern, ob der Sicherheitsrat eine Angriffshandlung festgestellt hat (*Absatz 6*). Danach gibt es zwei mögliche Szenarien:

- Hat der Sicherheitsrat eine Angriffshandlung festgestellt, darf die Anklägerin oder der Ankläger die Ermittlungen aufnehmen (*Absatz 7*).
- Liegt innerhalb von sechs Monaten nach der Benachrichtigung keine Feststellung vor, so muss die Anklägerin oder der Ankläger die Erlaubnis der Vorverfahrensabteilung einholen, damit sie oder er die Ermittlungen aufnehmen darf (*Absatz 8*).

Absatz 9 unterstreicht die Unabhängigkeit des Strafgerichtshofs in Bezug auf die Feststellung einer Angriffshandlung. Der Strafgerichtshof ist insbesondere nicht verpflichtet, einem Entscheid des UNO-Sicherheitsrates über das Vorliegen oder Nichtvorliegen einer Angriffshandlung zu folgen.

Absatz 10 stellt klar, dass Artikel 15^{bis} keine Auswirkungen auf die Ausübung der Gerichtsbarkeit über die sonstigen Verbrechen des Römer Statuts hat.

Art. 9 «*Verbrechenselemente*»

Aufgrund der Einführung des Verbrechens der Aggression in Artikel 8^{bis} muss die Liste der «*Verbrechenselemente*», die dem Strafgerichtshof bei der Auslegung helfen, um einen Verweis auf Artikel 8^{bis} ergänzt werden.

*Art. 15^{ter} Ausübung der Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression
(Unterbreitung durch den Sicherheitsrat)*

Wenn der UNO-Sicherheitsrat dem Internationalen Strafgerichtshof eine Situation unterbreitet, in der möglicherweise ein Verbrechen der Aggression begangen wurde, ist Artikel 15^{ter} einschlägig.

Gemäss *Absatz 1* gilt grundsätzlich die Regelung des bereits bestehenden Artikel 13 Buchstabe b, gemäss dem der Sicherheitsrat eine Situation mittels einer Resolution nach Kapitel VII der UNO-Charta der Anklägerin oder dem Ankläger des Strafgerichtshofs unterbreiten kann. Dabei spielt es keine Rolle, ob der betroffene Staat Vertragsstaat oder Nichtvertragsstaat des Römer Statuts ist.

Gemäss *Absatz 2 und 3* gilt ein zeitlicher Aufschub der Gerichtsbarkeit bis mindestens 2017, der wortgetreu aus dem oben beschriebenen Artikel 15^{bis} Absatz 2 und 3 übernommen wurde.

Die *Absätze 4 und 5* unterstreichen die Unabhängigkeit des Gerichtshofs und die Einschränkung der Gerichtsbarkeit ausschliesslich für das Verbrechen der Aggression mit einer wörtlichen Wiederholung der oben diskutierten Absätze 9 und 10 von Artikel 15^{bis}.

Art. 20 Ne bis in idem

Aufgrund der Einführung des Verbrechens der Aggression in Artikel 8^{bis} muss die Liste der Verbrechen, für die das Verbot der Strafverfolgung wegen der gleichen Tat (*ne bis in idem*) gilt, um einen Verweis auf Artikel 8^{bis} ergänzt werden.

Art. 25 Individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit

Da es sich beim Verbrechen der Aggression gemäss dem Willen der Vertragsstaaten um ein Verbrechen handelt, das ausschliesslich Führungspersonen begehen können, muss Artikel 25 zur individuellen Strafgerichtsbarkeit ergänzt werden. Mit einem neuen *Absatz 3^{bis}* wird verhindert, dass sich Personen der Anstiftung, Gehilfenschaft oder einer sonstigen Beteiligungsform gemäss Artikel 25 strafbar machen, ohne dass sie «tatsächlich in der Lage sind, das politische oder militärische Handeln eines Staates zu kontrollieren oder zu lenken».

2.2 Ergänzung von Art. 8 Römer Statut betreffend Kriegsverbrechen

Art. 8 Abs. 8 Ziff. 2 Bst. e Ziff. xiii Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen

Durch die Aufnahme dieser Bestimmung in Art. 8 des Römer Statuts wird die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen auch im nicht internationalen bewaffneten Konflikt als Kriegsverbrechen strafbar. Die Bestimmung entspricht wörtlich dem bereits heute auf internationale bewaffnete Konflikte anwendbaren Art. 8 Abs. 2 Bst.

b Ziff. xvii Römer Staut, weshalb auf die Ausführungen in der entsprechenden Botschaft verwiesen werden kann.⁷¹

Art. 8 Abs. 8 Ziff. 2 Bst. e Ziff. xiv Verwendung erstickender, giftiger oder gleichartiger Gase sowie aller ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffe oder Vorrichtungen

Durch die Aufnahme dieser Bestimmung in Art. 8 des Römer Statuts wird die Verwendung erstickender, giftiger oder gleichartiger Gase sowie aller ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffe oder Vorrichtungen auch im nicht internationalen bewaffneten Konflikt als Kriegsverbrechen strafbar. Die Bestimmung entspricht wörtlich dem bereits heute auf internationale bewaffnete Konflikte anwendbaren Art. 8 Abs. 2 Bst. b Ziff. xviii Römer Staut, weshalb auf die Ausführungen in der entsprechenden Botschaft verwiesen werden kann.⁷²

Art. 8 Abs. 8 Ziff. 2 Bst. e Ziff. xv Verwendung von Geschossen, die sich im Körper des Menschen leicht ausdehnen oder flachdrücken, beispielsweise Geschosse mit einem harten Mantel, der den Kern nicht ganz umschliesst oder mit Einschnitten versehen ist

Durch die Aufnahme dieser Bestimmung in Art. 8 des Römer Statuts wird die Verwendung von Geschossen, die sich im Körper des Menschen leicht ausdehnen oder flachdrücken, beispielsweise Geschosse mit einem harten Mantel, der den Kern nicht ganz umschliesst oder mit Einschnitten versehen ist auch im nicht internationalen bewaffneten Konflikt als Kriegsverbrechen strafbar. Die Bestimmung entspricht wörtlich dem bereits heute auf internationale bewaffnete Konflikte anwendbaren Art. 8 Abs. 2 Bst. b Ziff. xix Römer Staut, weshalb auf die Ausführungen in der entsprechenden Botschaft verwiesen werden kann.⁷³

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die wesentlichen Auswirkungen finanzieller und personeller Art sind mit dem Beitritt der Schweiz zum Römer Statuts im Jahr 2001 entstanden, weshalb auf die diesbezüglichen Ausführungen in der entsprechenden Botschaft verwiesen sei.⁷⁴ Die Ratifizierung der vorliegenden Änderungen betreffend das Verbrechen der Aggression und Kriegsverbrechen dürften demgegenüber vernachlässigbare Auswirkungen haben.

⁷¹ Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BBl 2001 391, hier 533).

⁷² Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BBl 2001 391, hier 533).

⁷³ Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BBl 2001 391, hier 534).

⁷⁴ Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BBl 2001 391, hier 481-482).

Durch die Änderungen des Statuts ist es möglich, dass der Strafgerichtshof in Zukunft zusätzliche Fälle behandelt, was zu Kosten führen könnte, welche die Schweiz aufgrund ihrer Beitragspflicht anteilmässig mittragen müsste.⁷⁵ Es gilt jedoch einzuschränken, dass diese Kosten auch unabhängig von der Ratifizierung der Änderungen durch die Schweiz anfallen können, nämlich dann wenn der Strafgerichtshof mit einem Fall aus einem anderen Staat befasst ist.

Was die Zentralstelle für die Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof im Bundesamt für Justiz angeht,⁷⁶ könnten allfällige zusätzliche Ersuchen des Strafgerichtshofs mit den bereits vorhandenen personellen Ressourcen behandelt werden. Es ist demnach nicht mit Mehrkosten im Bereich der Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Strafgerichtshof zu rechnen. Auch hier gilt, dass zusätzliche Ersuchen unabhängig von der Ratifizierung der Änderungen des Römer Statuts durch die Schweiz entstehen könnten.

Allfällige Mehrbelastungen für die Strafverfolgungsbehörden (insbesondere Bundesanwaltschaft und militärische Untersuchungsorgane) sind nicht zu erwarten, da mit der Ratifizierung der Änderungen keine Anpassung des schweizerischen Strafrechts verbunden ist.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Ratifizierung der Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs durch die Schweiz lässt keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete erwarten.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft, die Umwelt und andere Auswirkungen

Die Ratifizierung der Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs durch die Schweiz lässt keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft, die Umwelt und keine anderen Auswirkungen erwarten.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁷⁷ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁷⁸ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

Die Genehmigung und Ratifizierung der Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs sind dennoch angezeigt. Die Gerichtsbarkeit des Strafrechts

⁷⁵ Art. 115 Bst. a i. V. m. Art. 117 Römer Statut.

⁷⁶ Art. 3 Abs. 1 ZISG.

⁷⁷ BBl 2012 481

⁷⁸ BBl 2012 7155

richtshofs über das Verbrechen der Aggression kann erst aktiviert werden, wenn mindestens 30 Staaten es ratifizieren. Um völkerrechtswidrige Angriffshandlungen einzudämmen, wäre es wichtig, diesen Schritt zum am frühesten möglichen Zeitpunkt, also im Jahr 2017, vorzunehmen. Weil zwischen Ratifizierung und Inkrafttreten noch ein Jahr liegt, bedeutet dies, dass bereits Ende 2015 insgesamt 30 Ratifizierungen vorliegen müssten. Als langjährige und aktive Unterstützerin des Internationalen Strafgerichtshofs sollte die Schweiz durch ihre Ratifikation zu einer frühen Aktivierung beitragen. Was die Änderungen von Artikel 8 Römer Statut betreffend Kriegsverbrechen angeht, ist es ebenfalls wichtig, ein baldiges Signal für die Gleichbehandlung von internationalem und nicht internationalem bewaffneten Konflikten auszusenden. Aus den vorgenannten Gründen beantragt der Bundesrat die Genehmigung der Änderungen des Römer Statuts zum jetzigen Zeitpunkt.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Gemäss der Aussenpolitischen Strategie 2012–2015 («Bericht des Bundesrates über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur»), ist die internationale Strafgerichtsbarkeit ein wichtiges Anliegen der Schweiz. In der Strategie heisst es, «[d]ie Schweiz engagiert sich für den Kampf gegen Straflosigkeit und einen internationalen Strafgerichtshof, der in der Lage ist, das wichtige Mandat wahrzunehmen, das ihm die Staaten übertragen haben».⁷⁹ Für die Glaubwürdigkeit und Stärke des Internationalen Strafgerichtshofs, ist es von entscheidender Bedeutung, dass möglichst viele Staaten die Änderungen des Römer Statuts ratifizieren. Die Ratifizierung liegt somit im Interesse der Schweiz und trägt zur Erreichung ihrer aussenpolitischen Ziele bei. Die Eröffnung der Vernehmlassung zu dieser Vorlage ist im Übrigen ein vom Bundesrat verabschiedetes Ziel des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten für das Jahr 2013.⁸⁰

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 RVOG) oder es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag mit beschränkter Tragweite handelt (Art. 7a Abs. 2 RVOG).

⁷⁹ Aussenpolitische Strategie 2012–2015, Bericht des Bundesrats über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur, März 2012, <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0024.File.tmp/Aussenpolitische%20Strategie%2020122015%20DE%20lowres.pdf> (letzter Zugriff am 7. Juni 2013), S. 15.

⁸⁰ Ziele des Bundesrates 2013, Band II, S. 9, <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=de> (letzter Zugriff am 7. Juni 2013).

Im vorliegenden Fall gibt es keine gesetzliche oder völkerrechtliche Grundlage für die Zuständigkeit des Bundesrates gemäss Art. 7a Abs. 1 RVOG. Es handelt sich auch nicht um völkerrechtliche Bestimmungen beschränkter Tragweite gemäss Art. 7a Abs. 2 RVOG. Insbesondere liegt keine reine Vollzugsbestimmungen gemäss Art. 7a Abs. 2 Bst. b RVOG vor. Die Änderungen haben vielmehr materiellen Charakter, da sie die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs erweitern und entsprechende Strafbarkeiten begründen.

Aus diesen Gründen ist gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV die Bundesversammlung für die Genehmigung der Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 10. und 11. Juni 2010 zuständig.

5.2 Erlassform

Als die Bundesversammlung das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs am 22. Juni 2001 genehmigte, unterstellte sie den Bundesbeschluss dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für den Beitritt zu einer internationalen Organisation nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 2 Bundesverfassung. Im vorliegenden Fall geht es lediglich um eine Änderung des Statuts, weshalb nicht von einem Beitritt zu einer internationalen Organisation gesprochen werden kann. Da das Römer Statut als Ganzes gemäss Artikel 127 kündbar ist, liegt auch kein Anwendungsfall von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 1 Bundesverfassung vor.

Es bleibt zu prüfen, ob die Änderungen des Römer Statuts dem fakultativen Referendum unterliegen, weil sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder weil deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Die Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs erweitern die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshof auf zusätzliche Formen von Kriegsverbrechen im nicht internationalen bewaffneten Konflikt und auf das Verbrechen der Aggression und umschreiben diese Tatbestände. Ratifiziert die Schweiz die Änderungen, wäre theoretisch möglich, dass der der Strafgerichtshof dereinst seine Gerichtsbarkeit über diese Verbrechen ausüben kann, wenn sie in der Schweiz oder von einer Schweizerin oder einem Schweizer begangen werden (Art. 12 Abs. 2 Römer Statut) und die Schweiz nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen (Art. 17 Abs. 1 Bst. a Römer Statut). Als Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen, handelt es sich somit um rechtsetzende Normen. Sie sind zudem als wichtig einzustufen, weil es sich um strafrechtliche Bestimmungen handelt, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 10. und 11. Juni 2010 ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.