



Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs betreffend das Verbrechen der Aggression und die Kriegsverbrechen

**Bericht über das Ergebnis des
Vernehmlassungsverfahrens
(26. Juni – 20. Oktober 2013)**

**Direktion für Völkerrecht
Bern, 28. Januar 2014**

Inhaltsverzeichnis

1. Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden und Abkürzungen	3
2. Überblick	5
3. Gegenstand der Vernehmlassung	5
4. Hauptergebnisse	6
5. Änderungen zum Verbrechen der Aggression	6
5.1. <i>Ratifizierung</i>	6
5.2. <i>Verzicht auf Anpassungen des nationalen Strafrechts</i>	8
6. Änderungen zu Kriegsverbrechen	10
6.1. <i>Ratifizierung</i>	10
6.2. <i>Bemerkungen zu einzelnen Punkten</i>	10

1. Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden und Abkürzungen

Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden

Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Chancellerie d'Etat du Canton de Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

Kantonale Konferenzen

Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz	KSBS
--	------

In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

Christlich-Demokratische Volkspartei	CVP
--------------------------------------	-----

Evangelische Volkspartei der Schweiz	EVP
FDP.Die Liberalen	FDP
Schweizerische Volkspartei	SVP
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Schweizerischer Städteverband	SSV
-------------------------------	-----

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

economiesuisse	
Schweizerischer Gewerbeverband	SGV
Schweizerischer Arbeitgeberverband	SAV
Kaufmännischer Verband Schweiz	KVS

Bundesgerichte und -behörden

Bundesgericht	BGer
Bundesverwaltungsgericht	BVGer
Bundesstrafgericht	BStGer
Bundesanwaltschaft	BA

Organisationen und interessierte Kreise

Amnesty International (Sektion Schweiz)	AI-S
Centre Patronal	CP
Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz	DJS
Heilsarmee	HA
Schweizerische Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof	CSCPI
Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft	SKG
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter	SVR
Stiftung Pro Juventute	ProJ
TRIAL - track impunity always	TRIAL
Weltföderalisten Schweiz	WFS

Abkürzungen

Internationaler Strafgerichtshof	IStGH
----------------------------------	-------

2. Überblick

Am 26. Juni 2013 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zu den Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 10. und 11. Juni 2010 betreffend das Verbrechen der Aggression und Kriegsverbrechen. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 20. Oktober 2013.¹

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erhielt in diesem Zeitraum insgesamt 38 Stellungnahmen, in denen der Vernehmlassungsgegenstand inhaltlich behandelt wurde. Es äusserten sich:

- 22 Kantone (AI, AG, AR, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH);
- eine kantonale Konferenz (Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz);
- die Bundesanwaltschaft;
- 5 politische Parteien (CVP, EVP, FDP, SP, SVP);
- ein gesamtschweizerischer Dachverband (Schweizerischer Gewerbeverband);
- und 8 Organisationen (Amnesty International, Centre Patronal, Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz, Heilsarmee, Schweizerische Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof, Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter, TRIAL - track impunity always, Weltföderalisten Schweiz).

12 Vernehmlassungsteilnehmende verzichteten ausdrücklich auf eine inhaltliche Stellungnahme (FR, SH, SZ, Bundesgericht, Bundesstrafgericht, Bundesverwaltungsgericht, Schweizerischer Städteverband, economiesuisse, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Kaufmännischer Verband Schweiz, Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft, Stiftung Pro Juventute).

3. Gegenstand der Vernehmlassung

Gegenstand der Vernehmlassung war die Ratifizierung 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. Damit sie für die Schweiz in Kraft treten können, müssen sie ratifiziert werden. Mit der Ratifizierung sollen keine Änderungen des nationalen Strafrechts verbunden sein, da der Bundesrat unter den gegenwärtigen Umständen beim Verbrechen der Aggression darauf

¹ Bundeskanzlei, Abgeschlossene Vernehmlassungen und Anhörungen, Verfahren eröffnet im Jahre 2013, <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2013.html> (letzter Zugriff am 24. Oktober 2013).

verzichten möchte und die Änderungen betreffend Kriegsverbrechen bereits heute im schweizerischen Strafrecht widergespiegelt sind.

4. Hauptergebnisse

Von den 38 Vernehmlassungsteilnehmenden, die inhaltlich Stellung genommen haben, begrüssen fast alle (36) sowohl die Ratifizierung der Änderungen zum Verbrechen der Aggression als auch diejenigen zu Kriegsverbrechen. Nur 2 Teilnehmende vertreten die Meinung, die Schweiz solle die Änderungen zum Verbrechen der Aggression nicht ratifizieren. Der Verzicht auf eine Anpassung des nationalen Strafrechts in Zusammenhang mit dem Verbrechen der Aggression wird von den allermeisten Teilnehmenden explizit (8) oder stillschweigend (25) begrüsst.

Sämtliche 22 *Kantone*, die sich zur Substanz geäußert haben, begrüssen die Ratifizierung beider Änderungen des Römer Statuts (AI, AG, AR, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH). Gleicher Ansicht ist die KSBS.

Von den in der Bundesversammlung vertretenen *politischen Parteien* stehen alle, die sich haben vernehmen lassen, der Ratifizierung positiv gegenüber (CVP, EVP, FDP, SP, SVP).

Von den *Dachverbänden, Organisationen und weiteren interessierten Kreise*, die Stellung bezogen haben, begrüsst die grosse Mehrheit die Ratifizierung. Nur der SGV und das CP lehnen die Ratifizierung des Verbrechens der Aggression ab, weil dieses verfrüht oder gar kontraproduktiv sei. Alle begrüssen die Änderung betreffend Kriegsverbrechen.

Was den Verzicht auf Änderungen des nationalen Strafrechts in Zusammenhang mit dem Verbrechen der Aggression angeht, geben sich 5 Vernehmlassungsteilnehmende kritisch oder tendenziell kritisch. Nicht einverstanden mit dem Verzicht ist insbesondere die Schweizerische Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof, die 10 Organisationen vertritt. 8 Teilnehmende begrüssen demgegenüber den Verzicht auf die nationale Umsetzung explizit und 25 akzeptieren den Vorschlag stillschweigend.

5. Änderungen zum Verbrechen der Aggression

5.1. Ratifizierung

Wie unter Ziff. 4 erwähnt, begrüssen fast alle Vernehmlassungsteilnehmende die Ratifizierung des Verbrechens der Aggression im Grundsatz. Nur zwei Stellungnahmen fielen negativ aus. In der Folge werden die Argumente aufgeführt, die für oder gegen eine Ratifizierung explizit ins Feld geführt werden.

5.1.1. Argumente für eine Ratifizierung

Das am häufigsten genannte Argument für die Ratifizierung ist der Beitrag zur Durchsetzung des Gewaltverbots, indem die individuellen Täter inskünftig zur Verantwortung gezogen werden können (TI, JU, BS, AG, AR, UR, SO, SP, SVP, SVR). Die Eindämmung von Aggressionshandlungen verhindere die Begehung weiterer Verbrechen (LU, GE, SP). Oft erwähnt wird auch, dass die Ratifizierung im Sinne des verfassungsmässigen Engagements der Schweiz für das friedliche Zusammenleben der Völker, zur Achtung der Menschenrechte und zur Linderung von Not und Armut in der Welt sei (AI, OW, GE, BS, SO, FDP, HA). Der SGV und das CP, die sich unter dem Strich gegen die Ratifizierung aussprechen, anerkennen immerhin, dass das Verbrechen eine symbolische Bedeutung hat. Eine Ratifikation drängt sich gemäss weiteren Vernehmlassungsteilnehmenden auf, weil die Schweiz selbst einen Beitrag zum Durchbruch der Verhandlungen geleistet hat (ZH, KSBS, FDP) und die Qualität der Definition überzeugt (ZH, KSBS). Die CVP unterstreicht, dass die Ratifizierung der humanitären Tradition der Schweiz entspreche und die territoriale Souveränität der Schweiz schützte. TRIAL und die CSCPI betonen schliesslich, dass das Verbrechen für die internationale Strafjustiz ein grosser Schritt nach vorn darstellt.

5.1.2. Argumente gegen eine Ratifizierung und sonstige Kritik

Das CP spricht sich gegen die Ratifizierung der Änderungen betreffend das Verbrechen der Aggression aus. Es kritisiert verschiedene Aspekte der Definition (Beschränkung auf zwischenstaatliche Konflikte, grundsätzliche Beschränkung der Gerichtsbarkeit auf Vertragsstaaten, Entzugsmöglichkeit für die Vetomächte USA, China und Russland sowie Möglichkeit einer *Opt-out*-Erklärung). Da die Schweiz unabhängig von der Ratifizierung mit dem IStGH in Bezug auf das Verbrechen zusammenarbeiten könne, habe die Schweiz momentan kein zwingendes politisches und rechtliches Interesse, die Ratifizierung vorzunehmen. Angesichts der Tatsache, dass viele Staaten auf der ganzen Welt, insbesondere in konfliktgezeichneten Regionen, das Verbrechen noch nicht ratifiziert hätten, könne die Ratifikation heikle aussenpolitische Probleme schaffen. Eine Ratifikation würde die Schweiz als neutrales Land und Anbieterin von guten Diensten darin behindern, das Leiden der Menschen vor Ende eines Konfliktes zu mildern und Frieden zu vermitteln. Das Verbrechen der Aggression könne den Zugang zum Führungspersonal eines Staates oder zu Konfliktparteien erschweren, weil diese statt des humanitären Anliegens die Absicht der Strafverfolgung erkennen könnten. Das Verbrechen der Aggression komme daher zu früh oder sei gar kontraproduktiv.

Der SGV schreibt, er unterstützte die vorgeschlagenen Änderungen des Römer Statuts, allerdings "unter Beachtung der ... Stellungnahme der 'Chambre vaudoise des arts et

métiers". Diese Stellungnahme ist identisch mit der eben zusammengefassten Stellungnahme des CP.

Auch Vernehmlassungsteilnehmende, die sich im Grundsatz für eine Ratifikation aussprechen, äussern sich vereinzelt kritisch. Bemängelt wird insbesondere die Beschränkung auf zwischenstaatliche Konflikte und auf Vertragsstaaten (BS, SVP), die Möglichkeit eine *Opt-out*-Erklärung (BS, CVP, SVP) sowie die Notwendigkeit, zunächst 30 Ratifikationen zu erzielen und das Verbrechen durch einen weiteren Entscheid zu aktivieren (CVP). Die SVP bemerkt, dass das Verbrechen nichts an der Macht der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat ändere. BS findet es problematisch, dass die Beteiligung am Verbrechen der Aggression nur für diejenigen Personen strafbar ist, die tatsächlich in der Lage sind, das politische oder militärische Handeln eines Staates zu kontrollieren oder zu lenken (Art. 25 Abs. 3^{bis} Römer Statut) und im Hinblick auf die nächste Überprüfungskonferenz überdacht werden sollte.

5.2. Verzicht auf Anpassungen des nationalen Strafrechts

Nur 5 Vernehmlassungsteilnehmende sind kritisch oder tendenziell kritisch gegenüber dem vom Bundesrat angestrebten Verzicht auf eine Umsetzung des Verbrechens der Aggression im nationalen Strafrecht. 8 Teilnehmende begrüssen den Verzicht hingegen explizit und die restlichen 25 akzeptieren ihn stillschweigend.

5.2.1. Kritik am Verzicht auf die nationale Umsetzung

Die ausführlichste Kritik kommt von der CSCPI, die 10 verschiedene Nichtregierungsorganisationen vertritt: Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter (ACAT) - Schweiz; Alliance Sud; Amnesty International - Schweizer Sektion; Association pour la Prévention de la Torture (APT); TRIAL (Track Impunity Always); International Commission of Jurists - Schweizer Sektion; Ligue Suisse des Droits de l'Homme; Humanrights.ch; Organisation mondiale contre la torture; Gesellschaft für bedrohte Völker - Schweiz.

Die CSCPI macht geltend, die Gründe, die der Bundesrat für den Verzicht auf eine nationale Umsetzung anführt, überzeugten nicht. Nicht nur das Verbrechen der Aggression, auch die anderen drei Verbrechen des Römer Statuts seien internationaler Natur und erforderten meist eine gewisse Beteiligung des Staates (z.B. Art. 7(1) i.V.m. 7(2)(a), 8(2)(b)(viii), 8(2)(b)(xxv) Römer Statut), was die Schweiz aber nicht daran gehindert habe, die Bestimmungen ins nationale Strafrecht aufzunehmen. Weiter könne die Zurückhaltung anderer Staaten bei der Implementierung den Verzicht nicht rechtfertigen, ganz abgesehen davon, dass in Tat und Wahrheit eine beträchtliche Anzahl Staaten Bestimmungen zum Verbrechen der Aggression aufgenommen hätten. Die CSCPI argumentiert auch, die

Resolution zum Verbrechen der Aggression stelle zwar explizit fest, es gebe keine Verpflichtung, die nationale Gerichtsbarkeit auf das Verbrechen auszudehnen, der Verzicht verletze aber das allgemeine Komplementaritätsprinzip, auf das das Römer Statut basiere (Präambel, Art. 1 und 17 Römer Statut). Die Schweiz profilieren sich sonst als vorbildlicher Staat beim Kampf gegen die Straflosigkeit. Schliesslich dürfe die Schweiz kein sicherer Hafen für Verantwortliche eines Verbrechens der Aggression werden. Die Schweiz müsse sich auch für den Fall rüsten, dass eine Schweizerin oder ein Schweizer ein solches Verbrechen begeht. Eine nationale Umsetzung habe auch den Vorteil, dass die Schweiz Personen, die gegen die Schweiz eine Aggression begehen, sowie Doppelbürger verfolgen könnte.

TRIAL unterstützt die Stellungnahme der CSCPI mit einer separaten aber inhaltlich identischen Stellungnahme. AI-S bedauert in seiner separaten Stellungnahme den geplanten Verzicht auf die Umsetzung im nationalen Strafrecht und weist darauf hin, dass die Schweiz aufgrund ihres Engagement in der Verhandlung auch bei der Umsetzung keine abwartende Rolle spielen solle, dass der Verzicht das Komplementaritätsprinzip verletze und die tiefe Wahrscheinlichkeit einer Anklage einer Schweizer Bürgerin oder eines Schweizer Bürger keine Rechtfertigung für den Verzicht sei. Was die Verfolgung ausländischer Staatsbürger betreffe, dürften die "politischen Argumente" des Bundesrates nicht berücksichtigt werden.

Die BA bedauert, dass keine nationale Umsetzung geplant ist, weil dadurch nicht nur die Strafverfolgung in der Schweiz unmöglich sei sondern auch bei der Rechtshilfe eine Lücke entstehe. Für eine Auslieferung wäre beispielsweise das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit nicht erfüllt. Die BA regt deshalb an, die Überführung des Straftatbestandes ins schweizerische Recht bei Inkrafttreten der Änderungen des Römer Statuts zu prüfen.

Die SVR äussert zwar Verständnis für die "praktischen (vor allem neutralitätspolitisch begründeten) Bedenken" was die nationale Umsetzung betrifft, hält den Verzicht aber für problematisch. Die Strafwürdigkeit eines Verhaltens hänge nicht von seiner Wahrscheinlichkeit ab, "sondern vom kriminalpolitischen Empfinden und Willen der Bevölkerung". Aus Kohärenzgründen dränge sich eine nationale Umsetzung auf.

Die HA zeigt ebenfalls Verständnis für die abwartende Haltung des Bundesrates, weist aber darauf hin, dass der Schritt ins Unbekannte gewagt werden solle, wenn es darum geht, Aggressoren abzuschrecken und Unschuldige zu schützen.

5.2.2. Stellungnahmen, die den Verzicht auf die Umsetzung begrüssen

Insgesamt 8 Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen den Verzicht auf eine nationale Umsetzung explizit. Sie argumentieren, die Auswirkungen auf internationaler Ebene und der Ansatz anderer Staaten sollten zuerst abgewartet werden (JU, SO, KSBS, FDP), das Verbrechen sei internationaler Natur (VD, ZH, KSBS), das Verbrechen unterscheide sich von

den anderen Tatbeständen des Römer Statuts und gebiete daher eine grössere Zurückhaltung (FDP). AG vertritt die Auffassung, dass eine schweizerische Strafnorm weder angezeigt noch nötig sei und dass sie gegebenenfalls der Bundesgerichtbarkeit zugewiesen werden müsste. OW begrüsst den Verzicht, führt aber keine Gründe an. ZH und die KSBS weisen darauf hin, dass die Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof trotzdem möglich sei. 25 Vernehmlassungsteilnehmende akzeptieren den vom Bundesrat vorgeschlagenen Verzicht stillschweigend.

6. Änderungen zu Kriegsverbrechen

6.1. Ratifizierung

Sämtliche 38 Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen die Ratifizierung der Änderungen des Römer Statuts betreffend Kriegsverbrechen.

Das meistgenannte Argument ist, dass es für die Opfer und die Schwere der Tat unerheblich sei, ob die betreffenden Handlungen im internationalen oder nicht internationalen bewaffneten Konflikt begangen werden und sich deshalb eine Angleichung im Römer Statut aufdränge (AG, GE, JU, SO, UR, SGV, FDP, SVP, CP). Die Pönalisierung diene dem Schutz der Zivilbevölkerung (GE, SO, TI, HA, SVR, TRIAL) und sei im Sinne der Eigenschaft der Schweiz als Depositarstaat der Genfer Konventionen von 1949 und als Gaststaat des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (SGV, CP). Zudem habe sich die Schweiz für die Änderungen eingesetzt (SGV, SP, CP) und die betreffenden Waffen seien gemäss Gewohnheitsrecht bereits verboten (SGV, CP). Die Ratifizierung der Änderung leiste einen Beitrag zur Achtung der Menschenrechte, zur Linderung von Not in der Welt und trage zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker bei (OW). Sie führe zu einer Angleichung des Römer Statuts an das nationale Recht (KSBS, BA) und berücksichtige die gestiegene Häufigkeit von nicht internationalen bewaffneten Konflikten (AG, SVP).

6.2. Bemerkungen zu einzelnen Punkten

AI stimmt der Ratifizierung in der Annahme zu, dass das Römer Statut nur bei kriegerischen Ereignissen gilt und deshalb auf die Polizeiarbeit keine Anwendung findet. Es sei wichtig, dass die durch die Polizeikorps der Schweiz verwendete Munition, die sich beim Aufprall leicht deformiert, weiterhin verwendet werden könne, da dadurch Querschläger nach Durchschüssen vermieden werden könnten. Ähnlich betont ZH, die von Schweizer Polizeikorps verwendete Munition deformiere sich, dürfe sich aber nicht zerlegen und falle nicht unter Art. 8(2)(e)(xv)

Römer Statut. Ebenso seien von der Polizei verwendete Reizstoffe nicht von Art. 8(2)(e)(xiv) Römer Statut erfasst.

Die WFS führen aus, dass Geschosse, die sich im Körper des Menschen leicht ausdehnen (Art. 8(2)(e)(xv) Römer Statut) zwar eine grössere innere Verwundung verursachen aber das Risiko der nichtbeabsichtigten Verletzung weiterer Personen auch vermindern. Die WFS sind für die Ratifizierung, halten aber fest, dass aus ihrer Sicht besonders diejenigen Waffen geächtet werden sollten, die weitere Menschen unkontrolliert verletzen können (z.B. chemische und biologische Waffen, Minen oder Streubomben).

Die SVP, welche die Ratifizierung ebenfalls unterstützt, erwähnt, dass der Anwendungsbereich der Änderungen massiv eingeschränkt sein dürfte, da sie nur für diejenigen Staaten in Kraft treten, die sie ratifizieren.