



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

**Zur Einleitung von Ermittlungen sowie zur Zulässigkeit von
Verfahren vor dem IStGH**

Zur Einleitung von Ermittlungen sowie zur Zulässigkeit von Verfahren vor dem IStGH

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 051/24
Abschluss der Arbeit: 29. August 2024 (zugleich letzter Zugriff auf Links)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Verfahrenseinleitung vor dem IStGH	4
3.	Zulässigkeit und Komplementarität	5

1. Einleitung

In dem vorliegenden Sachstand zum **Internationalen Strafgerichtshof (IStGH)** wird zunächst dargestellt, wer **Ermittlungen der Anklagebehörde in Gang setzen kann** (siehe dazu 2.). Zudem wird erläutert, welche Zulässigkeitsvoraussetzungen sich aus Art. 17 des Römischen Statuts des IStGH (Römisches Statut)¹ ergeben, in dem u.a. das Komplementaritätsprinzip geregelt ist (siehe dazu 3.).

2. Verfahrenseinleitung vor dem IStGH

Der IStGH übt gemäß Art. 5 Römisches Statut seine Gerichtsbarkeit über die **Kernverbrechen** (im englischen Wortlaut des Römischen Statuts: „*the most serious crimes of concern to the international community as a whole*“) aus. Diese sind das **Verbrechen des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression**. Voraussetzung der Strafverfolgung durch den IStGH ist, dass dieser in **sachlicher (*ratione materiae*)², zeitlicher (*ratione temporis*)³, örtlicher (*ratione loci*)⁴ sowie persönlicher (*ratione personae*)⁵ Hinsicht zuständig** ist.⁶

Ein Verfahren kann durch drei verschiedene sogenannte „**trigger mechanisms**“⁷ des Art. 13 Römisches Statut in Gang gesetzt werden⁸: So kann etwa ein **Vertragsstaat** nach Art. 13 Abs. 1 lit. a) Römisches Statut dem Ankläger eine *Situation*⁹ unterbreiten.¹⁰ Ferner kann der **UN-**

1 Siehe Römisches Statut, [Artikel 17](#).

2 Siehe dazu *Schabas*, An Introduction to the International Criminal Court, 6. Aufl. 2020, S. 81 ff.; *Zakerhossein*, Situation Selection Regime at the International Criminal Court, 2017, S. 170 ff.

3 Siehe dazu *Schabas*, An Introduction to the International Criminal Court, 6. Aufl. 2020, S. 58 ff.; *Zakerhossein*, Situation Selection Regime at the International Criminal Court, 2017, S. 175 ff.

4 Siehe dazu *Schabas*, An Introduction to the International Criminal Court, 6. Aufl. 2020, S. 72 ff.

5 Siehe dazu *Schabas*, An Introduction to the International Criminal Court, 6. Aufl. 2020, S. 64 ff.; *Zakerhossein*, Situation Selection Regime at the International Criminal Court, 2017, S. 184 ff.

6 *Frau*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 37 Rn. 35; *Von Arnould*, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, § 15 Rn. 1371.

7 Ausführlich dazu *Schabas*, An Introduction to the International Criminal Court, 6. Aufl. 2020, S. 151-180; *Zakerhossein*, Situation Selection Regime at the International Criminal Court, 2017, S. 57-95.

8 Siehe zum Ablauf des Verfahrens *Von Arnould*, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, § 15 Rn. 1376 ff.; *Werle/Jeßberger*, Völkerstrafrecht, 5. Aufl. 2020, Rn. 335 ff.

9 Siehe zum Begriff *Schabas*, The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute, 2. Aufl. 2016, Article 13, S. 371 ff.; *Zakerhossein*, Situation Selection Regime at the International Criminal Court, 2017, S. 37 ff.

10 *Schabas*, The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute, 2. Aufl. 2016, Article 13, S. 371 ff.; *Schabas/Pecorella*, in: Ambos (Hrsg.), Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary, 4. Aufl. 2022, Article 13 Rn. 15 f.

Sicherheitsrat dem Ankläger eine Situation unterbreiten (Art. 13 lit. b) Römisches Statut).¹¹ Zudem kann der Ankläger **von Amts wegen** (*proprio motu*) Ermittlungen einleiten (Art. 13 lit. c) Römisches Statut).¹² Nur in letzterem Fall ist für die Aufnahme von Ermittlungen die Genehmigung der **Vorverfahrenskammer** notwendig (Art. 15 Abs. 3 IStGH-Statut).¹³ Wird eine Situation durch den Sicherheitsrat oder einen Mitgliedsstaat unterbreitet, nimmt die Anklagebehörde vorläufige Ermittlungen (*preliminary investigations*) auf und entscheidet erst im Anschluss über die Aufnahme von Ermittlungen (vgl. Art. 53 Abs. 1 Römisches Statut).¹⁴ Für internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen oder natürliche Personen sieht das Römische Statut **keine** Möglichkeit vor, um ein Verfahren in Gang zu setzen.

3. Zulässigkeit und Komplementarität¹⁵

Art. 17 Abs. 1 **Römisches Statut** regelt **Fragen der Zulässigkeit**. Demnach entscheidet der Gerichtshof, dass eine Sache **unzulässig** ist, wenn

„a) in der Sache von einem Staat, der Gerichtsbarkeit darüber hat, **Ermittlungen oder eine Strafverfolgung durchgeführt werden**, es sei denn, der Staat ist nicht willens oder nicht in der Lage, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen;

b) in der Sache von einem Staat, der Gerichtsbarkeit darüber hat, **Ermittlungen durchgeführt worden sind, und der Staat entschieden hat, die betreffende Person nicht strafrechtlich zu verfolgen**, es sei denn, die Entscheidung war das Ergebnis des mangelnden Willens oder des Unvermögens des Staates, eine Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen;

11 *Schabas*, The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute, 2. Aufl. 2016, Article 13, S. 375 ff.; *Schabas/Pecorella*, in: Ambos (Hrsg.), Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary, 4. Aufl. 2022, Article 13 Rn. 17 ff.

12 *Schabas/Pecorella*, in: Ambos (Hrsg.), Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary, 4. Aufl. 2022, Article 13 Rn. 27.

13 Wenn es sich um das **Verbrechen der Aggression** handelt, muss die **Vorverfahrenskammer ausnahmsweise auch bei einer Situationsunterbreitung durch einen Mitgliedstaat** der Aufnahme der Ermittlungen zustimmen (vgl. *Schabas*, An Introduction to the International Criminal Court, 6. Aufl. 2020, S. 152).

14 *Bergsmo/Zhu*, in: Ambos (Hrsg.), Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary, 4. Aufl. 2022, Article 15 Rn. 20; *Werle/Jeßberger*, Völkerstrafrecht, 5. Aufl. 2020, Rn. 335; siehe zu den **Auswahlkriterien** der Anklagebehörde *Governa*, Rethinking the Prosecutor's Discretion at the International Criminal Court, 2022, S. 156 ff; *Stegmiller*, The Pre-Investigation Stage of the ICC, 2011, S. 239 ff., der den Umgang mit Art. 53 Römisches Statut **kritisch** beleuchtet (*ders.*, S. 459 ff.).

15 Teile dieses Abschnitts stammen ursprünglich aus dem Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste, „Ermittlungen gegen Militärangehörige und Politiker durch die israelische Justiz und den internationalen Strafgerichtshof wegen mutmaßlicher Kriegsverbrechen im Gaza-Konflikt“, WD 2 - 3000 - 036/24 vom 8. Juli 2024.

- c) die betreffende Person wegen des **Verhaltens, das Gegenstand des Tatvorwurfs ist, bereits gerichtlich belangt worden ist** und die Sache nach Artikel 20 Absatz 3 **nicht beim Gerichtshof anhängig gemacht werden kann**;
- d) die Sache **nicht schwerwiegend** genug ist, um weitere Maßnahmen des Gerichtshofs zu rechtfertigen.¹⁶

Gemäß dem in **Art. 17 Abs. 1 lit. a) – c) Römisches Statut** festgeschriebenen **Komplementaritätsprinzip** hat die nationale Strafverfolgung also **grundsätzlich Vorrang vor der internationalen Strafverfolgung**.¹⁷ Ziel ist es, dem internationalen Strafbedürfnis möglichst souveränitätsschonend nachzukommen.¹⁸ Das **Komplementaritätssystem ist zweistufig**. Die **erste Stufe** betrifft die **Untersuchung der nationalen Verfolgungstätigkeit**. Gemäß Art. 17 Abs. 1 lit. a) – c) Römisches Statut kann ein Verfahren vor dem IStGH nur unzulässig sein, wenn der Staat, der die Gerichtsbarkeit über die Sache hat, in der fraglichen Angelegenheit tätig wird bzw. geworden ist. Die Frage, ob der fragliche Staat bereits in derselben Sache bereits tätig geworden ist, wird unter Rückgriff auf den sogenannten **„same person/same conduct“-Test**¹⁹ beantwortet. Danach wird das in Frage stehende IStGH-Verfahren nur unzulässig, wenn sich die nationalen Ermittlungen auf dieselbe Person und im Wesentlichen auf dasselbe Verhalten beziehen, das auch für das Verfahren vor dem IStGH relevant ist.²⁰

Sofern eine **relevante nationale Ermittlungsaktivität** festgestellt wurde, überprüft der Gerichtshof **auf der zweiten Stufe**, ob der Nationalstaat **auch willens** (Art. 17 Abs. 2 Römisches Statut) und **in der Lage** (Art. 17 Abs. 3 Römisches Statut) ist, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen. Art. 17 Abs. 2 und 3 Römisches Statut lauten:

16 Römisches Statut, [Artikel 17](#) [Hervorhebungen durch Verf.].

17 ECCHR, [Definition: Komplementaritätsgrundsatz](#); *Schabas*, An Introduction to the International Criminal Court, 6. Aufl. 2020, S. 182 ff.; *Zakerhossein*, Situation Selection Regime at the International Criminal Court, 2017, S. 253 ff.

18 *Werle/Jeßberger*, Völkerstrafrecht, 5. Aufl. 2020, Rn. 345; vgl. auch: ICC, Situation in the Democratic Republic of the Congo, Appeals Chamber, *The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, [Judgment on the Appeal of Mr. Germain Katanga against the Oral Decision of Trial Chamber II of 12 June 2009 on the Admissibility of the Case](#), 25. September 2009, ICC-01/04-01/07 OA 8, Rn. 83.

19 *Heller*, [An Overview of the Principle of Complementarity](#), OpinioJuris, 24. Mai 2024; siehe hierzu: ICC, Situation in the Republic of the Philippines, Appeals Chamber, [Judgment on the appeal of the Republic of the Philippines against Pre-Trial Chamber I's "Authorisation pursuant to article 18\(2\) of the Statute to resume the investigation"](#), 18. Juli 2023, ICC-01/21 OA, Rn. 101; ICC, Situation in Libya, Appeals Chamber, *In the Case of the Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*, [Judgment on the appeal of Libya against the decision of Pre-Trial Chamber I of 31 May 2013 entitled "Decision on the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi"](#), 21. Mai 2014, ICC-01/11-01/11 OA 4, Rn. 59 ff.

20 Siehe z. B.: ICC, Situation in the Republic of Kenya, Appeals Chamber, *The Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein Ali*, *Judgement, The Appeals Chamber*, [Judgment on the appeal of the Republic of Kenya against the decision of Pre-Trial Chamber II of 30 May 2011 entitled "Decision on the Application by the Government of Kenya Challenging the Admissibility of the Case Pursuant to Article 19\(2\)\(b\) of the Statute"](#), 30. August 2011, ICC-01/09-02/11 OA, Rn. 39; *Werle/Jeßberger*, Völkerstrafrecht, 5. Aufl. 2020, Rn. 346, denen zufolge der Gerichtshof diesbezüglich grundsätzlich einen engen Ansatz verfolgt.

„(2) Zur Feststellung des **mangelnden Willens** in einem bestimmten Fall prüft der Gerichtshof unter Berücksichtigung der völkerrechtlich anerkannten Grundsätze eines ordnungsgemäßen Verfahrens, ob gegebenenfalls eine oder mehrere der folgenden Voraussetzungen vorliegen:

- a) Das Verfahren wurde oder wird geführt oder die staatliche Entscheidung wurde getroffen, **um die betreffende Person vor strafrechtlicher Verantwortlichkeit** für die in Artikel 5 bezeichneten, der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs **unterliegenden Verbrechen zu schützen**;
- b) in dem Verfahren gab es **eine nicht gerechtfertigte Verzögerung**, die unter den gegebenen Umständen mit der Absicht unvereinbar ist, die betreffende Person vor Gericht zu stellen;
- c) das Verfahren war oder ist **nicht unabhängig oder unparteiisch** und wurde oder wird in einer Weise geführt, die unter den gegebenen Umständen mit der Absicht unvereinbar ist, die betreffende Person vor Gericht zu stellen.

(3) Zur **Feststellung des Unvermögens** in einem bestimmten Fall prüft der Gerichtshof, ob der Staat wegen des **völligen oder weitgehenden Zusammenbruchs oder der mangelnden Verfügbarkeit seines innerstaatlichen Justizsystems** nicht in der Lage ist, des Beschuldigten habhaft zu werden oder die erforderlichen Beweismittel und Zeugenaussagen zu erlangen, oder aus anderen Gründen nicht in der Lage ist, ein Verfahren durchzuführen.“²¹

Aufgrund der wenigen IStGH-Rechtsprechung zu **Art. 17 Abs. 2 Römisches Statut** gibt es **kaum klar definierte Kriterien** für die Anwendung von Art. 17 Abs. 2 Römisches Statut. Die einschlägige Kommentarliteratur verweist wohl deswegen bei der Interpretation von Art. 17 Abs. 2 Römisches Statut wiederholt auf Entscheidungen anderer internationaler Spruchkörper (wie z.B. auf die des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte).²² Um verschiedene Voraussetzungen in Art. 17 Abs. 2 Römisches Statut zu bejahen, wird zudem auf **subjektive** und damit **in der Praxis schwieriger nachweisbare Elemente** wie z.B. den Willen des Staates, eine Person vor Verfolgung zu schützen, abgestellt. **Art. 17 Abs. 3 Römisches Statut** fokussiert sich hingegen zur Feststellung des Unvermögens eher auf **objektive Elemente** wie den völligen oder weitgehenden Zusammenbruch des Justizsystems.²³

Sofern keine nationale Ermittlungstätigkeit festgestellt werden kann, kommt es nicht darauf an, ob z. B. das jeweilige nationale Rechtssystem grundsätzlich unparteiisch und unabhängig ist. Der Auffassung des IStGH zufolge würde andernfalls aufgrund der durch Art. 17 Römisches Statut

21 Römisches Statut, [Artikel 17](#) [Hervorhebungen durch Verf.]

22 Weiterführend: *Schabas/El Zeidy*, in: Ambos (Hrsg.), Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary, 4. Aufl. 2022, Article 17 Rn. 73 ff.; *Shabas*, The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute, 2. Aufl. 2016, S. 467 ff.

23 *Schabas/El Zeidy*, in: Ambos (Hrsg.), Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary, 4. Aufl. 2022, Article 17 Rn. 86 ff. mit **Beispielen** aus der **Rechtsprechung des IStGH**.

vorgegebenen Prüfungsreihenfolge der „Karren vor das Pferd gespannt“ („*To do otherwise would be to put the cart before the horse.*“²⁴).

Neben dem Komplementaritätsprinzip enthält **Art. 17 Abs. 1 Römisches Statut in lit. d)** die sogenannte „**Erheblichkeitsschwelle**“ (*gravity treshold*).²⁵ Danach ist eine Sache unzulässig, wenn die Sache nicht schwerwiegend genug ist, um weitere Maßnahmen zu rechtfertigen. Ziel ist es, die Ressourcen des Gerichtshofs nicht wegen „geringer“ Völkerrechtsverbrechen zu beanspruchen. Betreffend die Frage, **welche Kriterien** hinsichtlich der Bestimmung der „Erheblichkeit“ angewandt werden sollten, macht die Berufungskammer des IStGH in einem Urteil aus dem Jahr 2020 deutlich, dass es sich zwar um **Einzelfallentscheidungen** handele,²⁶ aber bestimmte **quantitative und qualitative Elemente** für die Bestimmung der Erheblichkeit relevant seien:

“The Appeals Chamber considers that, [...], **both quantitative** (in particular, the number of victims) and **qualitative criteria** (such as nature, scale and manner of commission of the alleged crimes, including the human rights violated as a result, their impact on victims, the role and degree of participation of the accused, and whether the acts were committed on the basis of discriminatory motives) **are relevant to assessing the gravity requirement in a given case.** [...] In sum, the Appeals Chamber considers that **the gravity assessment under article 17(1)(d) of the Statute must be made on a case-by-case basis. It involves a holistic evaluation of all relevant quantitative and qualitative criteria,** including some of the factors relevant to the determination of the sentence of a convicted person. Quantitative criteria alone, including the number of victims, are not determinative of the gravity of a given case.”²⁷

In Bezug auf die Zulässigkeitsprüfung durch den Gerichtshof nach Art. 17 Römisches Statut sei angemerkt, dass der Ankläger gem. Art. 53 Abs. 1 Römisches Statut **vor** der Einleitung von Ermittlungen ebenfalls verpflichtet ist, zu prüfen, ob die Sache gem. Art. 17 Römisches Statut zulässig wäre.²⁸ ***

-
- 24 ICC, Situation in the Democratic Republic of the Congo, Appeals Chamber, *The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, [Judgment on the Appeal of Mr. Germain Katanga against the Oral Decision of Trial Chamber II of 12 June 2009 on the Admissibility of the Case](#), 25. September 2009, ICC-01/04-01/07 OA 8, Rn. 78.
- 25 *Schabas*, An Introduction to the International Criminal Court, 6. Aufl. 2020, S. 195 ff.; *Werle/Jeßberger*, Völkerstrafrecht, 5. Aufl. 2020, Rn. 342; *Zakerhossein*, Situation Selection Regime at the International Criminal Court, 2017, S. 211 ff.
- 26 ICC, Situation in the Republic of Mali, Appeals Chamber, *In the Case of the Prosecutor vs. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed AG Mahmoud*, [Judgment on the appeal of Mr Al Hassan against the decision of Pre-Trial Chamber I entitled ‘Décision relative à l’exception d’irrecevabilité pour insuffisance de gravité de l’affaire soulevée par la défense’](#), 19. Februar 2020, ICC-01/12-01/18 OA, Rn. 94.
- 27 ICC, Situation in the Republic of Mali, Appeals Chamber, *In the Case of the Prosecutor vs. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed AG Mahmoud*, [Judgment on the appeal of Mr Al Hassan against the decision of Pre-Trial Chamber I entitled ‘Décision relative à l’exception d’irrecevabilité pour insuffisance de gravité de l’affaire soulevée par la défense’](#), 19. Februar 2020, ICC-01/12-01/18 OA, Rn. 92, 94 [Hervorhebungen durch Verf.].
- 28 *Bergsmo/Bekou*, in: Ambos (Hrsg.), Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary, 4. Aufl. 2022, Article 53 Rn. 18 ff.; *Schabas*, The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute, 2. Aufl. 2016, S. 834.