

# Die Ermittlungen des ICC im Nahost-Konflikt

Nachdem die UN-Generalversammlung Palästina den Status als Beobachterstaat zuerkannt hatte, bejahte der Internationale Strafgerichtshof (ICC) nun die Staatsqualität. Es können daher Straftaten während des Gaza-Konflikts im Jahr 2014 untersucht und die israelische Siedlungspolitik kritisch beleuchtet werden. Vorermittlungen hierzu laufen.



**Dr. Mayeul Hiéramente**, geb. 1983, ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Strafrecht in Hamburg.

äußerst selten gezogen. Die Vereinten Nationen sind und waren in dieser Frage, vor allem aufgrund der Vetoregelung im UN-Sicherheitsrat, nur beschränkt handlungsfähig. Es verwundert daher kaum, dass von palästinensischer Seite alternative Foren gesucht wurden, um die Legalität und Legitimität der israelischen Besatzung auf den Prüfstand zu stellen und dem Streben nach einem eigenen Staat neuen Antrieb zu verleihen.<sup>4</sup>

Nachdem der Nahost-Konflikt über Jahre hinweg weniger mediale Beachtung gefunden hat, sorgte die Ankündigung des US-Präsidenten Donald J. Trump im Jahr 2017, die amerikanische Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem zu verlegen, sowie der Tod mehrerer palästinensischer Demonstranten an der Grenze zu Gaza in diesem Jahr für Aufruhr und rückte den Konflikt wieder in den Fokus der Weltöffentlichkeit. All dies ist keinesfalls neu: Die stets kritisierte aber kaum sanktionierte israelische Siedlungspolitik war Gegenstand zahlreicher UN-Resolutionen.<sup>1</sup> Im Jahr 2004 hatte zudem der Internationale Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) die Errichtung einer Grenzmauer und die damit einhergehende Fortdauer der Besatzung und De-facto-Annexion als völkerrechtswidrig eingestuft.<sup>2</sup> Die UN haben sich darüber hinaus wiederholt mit den gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen der palästinensischen und israelischen Bevölkerung befasst.<sup>3</sup>

Konsequenzen aus diesen Feststellungen hat die internationale Gemeinschaft in der Vergangenheit

## Palästina und der ICC

Das Verhältnis Palästinas zum Internationalen Strafgerichtshof (International Court of Justice – ICC) unterliegt dem Wandel und wird in der Praxis maßgeblich durch die Positionierung der UN beeinflusst. Zwar handelt es sich beim ICC nicht um ein Organ der Vereinten Nationen, dennoch orientieren sich Anklage und Richterschaft regelmäßig an den Einschätzungen des UN-Sicherheitsrats. Ihm werden über Artikel 13 lit. b und 16 des Römischen Statuts weitgehende Mitwirkungsrechte bei Ermittlungen des ICC zugestanden. Im vorliegenden Fall war es allerdings vor allem die UN-Generalversammlung, die den Ausschlag geben sollte. Alles begann mit einer Erklärung Palästinas nach Artikel 12, Absatz 3 des Römischen Statuts, mit der die palästinensische Autonomiebehörde im Jahr 2009 die Zuständigkeit des ICC für sich akzeptierte und den Gerichtshof zu Ermittlungen aufforderte. Allerdings

<sup>1</sup> So beispielsweise UN-Dok. A/RES/ES-10/19 v. 22.12.2017 und UN-Dok. S/RES/2334 v. 23.12.2016.

<sup>2</sup> International Court of Justice (ICJ), Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion v. 9.7.2004, I.C.J. Reports 2004, S. 138.

<sup>3</sup> Siehe zum Beispiel den Goldstone-Bericht aus dem Jahr 2009: UN Doc. A/HRC/12/48 v. 25.9.2009.

<sup>4</sup> Vgl. Robert Frau, Die Situation in Palästina vor dem IStGH – Überweisung durch die VN-Generalversammlung?, Sicherheit+Frieden (S+F), 31. Jg., 4/2013, S. 221ff.

kann eine solche Erklärung indes nur von einem Staat abgegeben werden. Ob es sich bei Palästina im Jahr 2009 um einen Staat handelte, war umstritten, da selbst von der palästinensischen Autonomiebehörde das ›Streben‹ nach einem eigenen Staat als zentrales politisches Ziel ausgegeben wurde und die Staatsgewalt in Teilen durch Israel als Besatzungsmacht ausgeübt wurde.<sup>5</sup> Zudem fehlte es an der formalen Anerkennung Palästinas durch einen – numerisch kleinen aber machtpolitisch beträchtlichen – Teil der Staatenwelt. Trotz durchaus plausibler

## Die Anklagebehörde führt seit dem Jahr 2015 Vorermittlungen durch.

Argumente für eine Staatsqualität<sup>6</sup> lehnte der erste Chefankläger des Gerichts Luis Moreno Ocampo im April 2012 die Zuständigkeit des Gerichtshofs mit Blick auf bestehende Zweifel an der Staatsqualität, insbesondere auf Ebene der UN, ab.<sup>7</sup>

In der Folge kam es zu einem Sinneswandel der internationalen Gemeinschaft. Die UN-Generalversammlung erkannte Palästina im November 2012 als Beobachterstaat ohne Mitgliedschaft an.<sup>8</sup> Damit folgte sie der Entscheidung der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), die Palästina bereits Ende des Jahres 2011 als Mitglied anerkannt hatte.<sup>9</sup> In Folge der Veränderungen auf internationaler Ebene sah sich auch der ICC und dessen neue Chefanklägerin Fatou Bensouda zu einer Neupositionierung veranlasst. Nachdem Palästina mit der Erklärung vom Januar 2015 erneut die Aufnahme von Ermittlungen beantragt hatte und kurz danach einen Antrag auf Vollmitgliedschaft stellte, vollzog der ICC die Kehrtwende und akzeptierte Palästina als vollwertigen 123. Mitgliedstaat des Römischen Statuts.

Damit ist der ICC grundsätzlich für die Ahndung der im Statut genannten Verbrechen – Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen der Aggression<sup>10</sup> – auf dem Staatsgebiet Palästinas und für dessen Staatsangehörige zuständig. Rechtlich und weltpolitisch interessanter ist, ob und inwieweit sich der Gerichtshof der strukturellen Probleme des Konflikts und des völkerrechtlich fragwürdigen Besatzungsregimes annimmt. Die Anklagebehörde führt seit dem Jahr 2015 Vorermittlungen durch und konzentriert sich gegenwärtig auf die folgenden Schwerpunkte:<sup>11</sup> Siedlungsbau im Verantwortungsbereich der israelischen Behörden sowie Kriegsverbrechen der israelischen Armee und der Hamas im Gaza-Krieg des Jahres 2014.

## Israel im Fokus der Strafverfolgung?

Angesichts der Dauer, Intensität und Komplexität des Nahost-Konflikts interessiert sich auch die Strafverfolgung zunehmend für die Auseinandersetzung zwischen Israel und Palästina. Ermittlungen gegen den damaligen israelischen Premierminister Ariel Sharon in Belgien und Haftbefehle gegen die ehemalige israelische Außenministerin Tzipi Livni in Großbritannien und Belgien sind die prominentesten Fälle, die bereits auf nationaler Ebene die Geschehnisse im Nahen Osten zum Gegenstand von Strafverfahren gemacht haben. Die Reichweite solch nationaler Ermittlungen ist wegen der bilateral geltenden Immunitätsregeln und dem in vielen Strafrechtsordnungen geforderten örtlich-personellen Bezug indes gering. Die (Vor-) Ermittlungen des ICC, bei denen Immunitäten nach Artikel 27 des Römischen Statuts grundsätzlich unbeachtlich sind, eine Kooperationspflicht aller Mitgliedstaaten besteht und die stärkere mediale Beachtung erfahren, weisen eine andere Qualität auf. Führen die Ermittlungen zu konkreten Vorwürfen, droht den Beschuldigten in 123 Ländern der Welt – darunter in sämtlichen Mitgliedstaaten

<sup>5</sup> Siehe zum Beispiel Robert Weston Ash, Is Palestine a »State«? A Response to Professor John Quigley's Article, »The Palestine Declaration to the International Criminal Court: The Statehood Issue«, in: Chantal Meloni/Gianni Tognoni (Eds.), Is there a Court for Gaza?, Den Haag 2012, S. 441ff.

<sup>6</sup> Vgl. Allain Pellet, The Effects of Palestine's Recognition of the International Criminal Court's Jurisdiction, in: Meloni/Tognoni (Eds.), Is there a Court for Gaza?, a.a.O. (Anm. 5), S. 409ff.; Ash, Is Palestine a »State«?, a.a.O. (Anm. 5), S. 441ff.

<sup>7</sup> Kritisch hierzu Andreas Zimmermann, Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3), Journal of International Criminal Justice, 11. Jg., 2/2013, S. 303; 305.

<sup>8</sup> UN-Dok. A/RES/67/19 v. 4.12.2012.

<sup>9</sup> Dazu auch Allain Pellet, The Palestinian Declaration and the Jurisdiction of the International Criminal Court, Journal of International Criminal Justice, 8. Jg., 4/2010, S. 981, 992.

<sup>10</sup> Palästina hat am 26. Juni 2016 die Zuständigkeit des ICC für das Verbrechen der Aggression akzeptiert. Die Voraussetzungen für Ermittlungen sind indes hoch, vgl. Stefan Barriga/Niels Blocker, Entry into Force and Conditions for the Exercise of Jurisdiction: Cross-Cutting Issues, in: Claus Kreß/Stefan Barriga (Eds.), The Crime of Aggression: A Commentary, Cambridge 2017, S. 621ff.

<sup>11</sup> International Criminal Court (ICC), Report on Preliminary Examination Activities 2017, Palestine, 4.12.2017, S. 13ff.

der Europäischen Union (EU) – die Festnahme und ein öffentlicher, im Videostream verfolgbarer Strafprozess in Den Haag.

### Vorermittlungen der Chefanklägerin des ICC

Der ICC befasst sich bereits seit einigen Jahren mit dem Nahost-Konflikt. Formelle Ermittlungen, für die eine Kooperationspflicht der Mitgliedstaaten nach dem 9. Abschnitt des Römischen Statuts besteht, sind bislang nicht eingeleitet worden. Dementsprechend sind auch noch keine konkreten Beschuldigten in den Blick genommen worden.

Nachdem Palästina im Jahr 2009 mit dem ersten Antrag auf Aufnahme von Ermittlungen gescheitert war, wandte sich im Jahr 2013 eine Gruppe von Rechtsanwälten in Abstimmung mit der Regierung der Komoren an den ICC und forderte Ermittlungen gegen Verantwortliche des israelischen Militärs. Dabei ging es um Übergriffe auf Angehörige der sogenannten ›Gaza-Flottille‹, die im Jahr 2010 Hilfsgüter nach Gaza bringen und die Blockade des Gaza-Streifens durch Israel durchbrechen wollte. Die Anzeigerstatter stützten sich dafür auf das Territorialitätsprinzip, auf das sich gemäß Artikel 12, Absatz 2 lit. a des Römischen Statuts auch der Flaggenstaat eines Schiffs – in diesem Fall die Komoren – berufen kann. Sie rügten den Einsatz von Waffen an Bord des Schiffes und die Behandlung während der anschließenden Inhaftierung. Da die Anklage das Ausmaß und die Schwere der vorgeworfenen Sachverhalte für nicht ausreichend erachtete, ordnete die Chefanklägerin mit Entscheidung vom 29. November 2017 eine endgültige Einstellung an.<sup>12</sup>

Das zweite Vorermittlungsverfahren wurde im Jahr 2015 durch die Regierung Palästinas angestoßen. In der zulässigerweise auch retrospektiv wirkenden Erklärung gemäß Artikel 12, Absatz 3 des Römischen Statuts wurde die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Zukunft sowie für mögliche Straftaten, die nach dem 13. Juni 2014 begangen wurden, anerkannt. Dadurch ist der Gerichtshof auch befugt, etwaige Straftaten im Zusammenhang mit der letzten Gaza-Offensive der israelischen Armee zu sanktionieren. Dieser Aufgabe hat sich die Chefanklägerin angenommen. Die Vorermittlungen konzentrieren sich neben Mörserangriffen der Hamas vor allem auf die (Luft-)Angriffe der israelischen Armee, die zu 2000 Toten auf

palästinensischer Seite, davon 500 Kinder, geführt haben könnten.<sup>13</sup> Hier steht der Vorwurf im Raum, dass die Angriffe auf Wohngebiete, Krankenhäuser und Schulen des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UN Relief

### Es steht der Vorwurf im Raum, dass die Angriffe auf UNRWA-Einrichtungen als Kriegsverbrechen zu bewerten sind.

Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East – UNRWA) als Kriegsverbrechen zu bewerten sind. Der zweite Teil der aktuellen Vorermittlungen widmet sich der Siedlungspolitik im Westjordanland und in Ost-Jerusalem. Hier stützt sich die Anklage neben den Eingaben von Staaten, Menschenrechtsorganisationen und Privatpersonen unter anderem auf Berichte des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR), des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) sowie die Einschätzungen des ICJ, der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrats. Rechtlicher Maßstab ist Artikel 8, Absatz 2 lit. b viii des Römischen Statuts, der eine dauerhafte Verdrängung der Bevölkerung aus besetzten Gebieten als Kriegsverbrechen unter Strafe stellt. Die Chefanklägerin betrachtet hier vor allem die Errichtung von Siedlungen, deren Ausweitung, die Legalisierung ursprünglich unzulässiger Siedlungsaktivitäten und (finanzielle) Fördermaßnahmen zu Gunsten von Siedlerinnen und Siedlern.

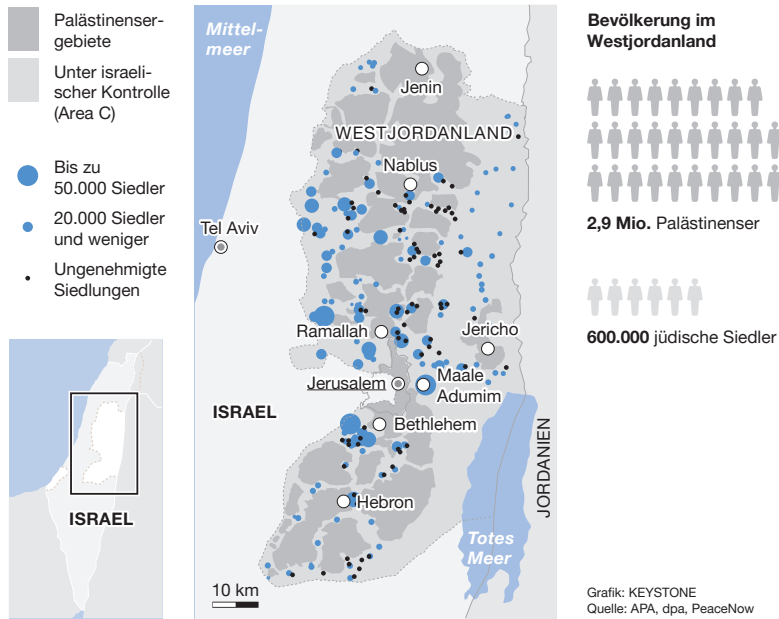
### Die israelische Besatzungspolitik im Lichte des Völkerstrafrechts

Anders als die Nachbarstaaten Jordanien und Palästina sowie sämtliche EU-Mitgliedstaaten ist Israel nicht Mitglied des ICC. Bislang haben sich sämtliche israelische Regierungen, ebenso wie die Regierungen der USA, Chinas und Russlands, dem Projekt eines Weltstrafgerichtshofs verweigert. Dies bedeutet indes keinesfalls, dass damit eine Zuständigkeit des ICC entfällt.

<sup>12</sup> Vgl. ICC, Notice of Prosecutor's Final Decision under Rule 108(3), 01/13-57 und 01/13-57-Annex1 v. 29.11.2017.

<sup>13</sup> ICC, Report on Preliminary Examination Activities 2017, a.a.O. (Anm. 11), S. 14.

## Jüdische Siedlungen im Westjordanland



### Anwendung des Statuts auf israelische Staatsbürger

Die örtliche Zuständigkeit des ICC ist gemäß Artikel 12, Absatz 2 lit. a des Römischen Statuts für sämtliche Straftaten begründet, die auf dem Territorium eines Mitgliedstaats begangen wurden. Betrachtet man die Vorwürfe im Zusammenhang mit dem Gaza-Konflikt im Jahr 2014, steht ein örtlicher Bezug zu palästinensischem Territorium (Gaza) außer Zweifel. Völkerrechtlich komplizierter ist die Lage bei der Bewertung der Siedlungspolitik. Während auf Ebene der Vereinten Nationen eine grundsätzliche Anerkennung des Westjordanlands, Gazas und Ost-Jeruselems als palästinensisches Territorium konstatiert werden kann,<sup>14</sup> bestehen sowohl auf politischer als auch auf rechtlicher Ebene erhebliche Meinungsverschiedenheiten im Hinblick auf die Details. Aus der Tatsache, dass die Grenzen zwischen Israel und Palästina umstritten sind und Israel kein Mitgliedstaat des ICC ist, leiten einzelne Autoren die Ansicht ab, der Gerichtshof dürfe keine Feststellung zur Grenzziehung treffen.<sup>15</sup> Eine solche Feststellung wäre indes nur beiläufiger Natur, da der ICC einzig über die Schuld

oder Unschuld von Individualpersonen zu befinden hat. Der ICC hat sich zudem weit von den Prinzipien, die noch für den ICJ gelten, entfernt. Die konkrete Zustimmung der Staaten ist kein Erfordernis für die Ausübung der Strafgewalt. Zwar handelt es sich beim ICC noch nicht um ein Gericht mit universeller Zuständigkeit. Einige Autoren sehen den ICC dennoch als Gericht an, das stellvertretend für die internationale Staatengemeinschaft schwerwiegende Rechtsverstöße sanktioniert.<sup>16</sup> Nichts anderes gilt im Übrigen, wenn man annimmt, dass der ICC die Strafgewalt grundsätzlich aus einer Delegation souveräner Befugnisse herleitet. In Artikel 12, Absatz 2 des Römischen Statuts sind Anknüpfungspunkte für die Ausübung der Strafgewalt niedergelegt, die nach geltendem und unumstrittenem Völkergewohnheitsrecht jedem Staat zusteht (Territorialprinzip und aktives Personalitätsprinzip). Palästina wäre grundsätzlich zur Aburteilung von Straftaten auf dem eigenen Staatsgebiet befugt. An diesem grundsätzlichen Ausfluss des Souveränitätsprinzips ändert auch die Tatsache nichts, dass in den letzten Jahrzehnten der Besatzung auch Aufgaben der Strafverfolgung an die Besatzungsmacht Israel delegiert wurden und auf eine Bestrafung israelischer Staatsbürger verzichtet wurde.<sup>17</sup> Andernfalls könnte eine (illegale) Besatzung und das damit verbundene Aufzwingen der Bedingungen der Besatzung die Ermittlungen wegen ebendieser Verhaltensweisen unterbinden.<sup>18</sup>

### Siedlungspolitik als Kriegsverbrechen?

Maßgeblich ist hier Artikel 8, Absatz 2 lit. b des Römischen Statuts, der folgende Verhaltensweise unter Strafe stellt: »die unmittelbare oder mittelbare Überführung durch die Besatzungsmacht eines Teiles ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet oder die Vertreibung oder Überführung der Gesamtheit oder eines Teiles der Bevölkerung des besetzten Gebiets innerhalb desselben oder aus diesem Gebiet«. Dass die israelische Siedlungspolitik grundsätzlich dieser Definition entspricht, ist weitgehend anerkannt. Unklarheiten sieht die Anklage hier allerdings beim Status des Westjordanlands,

<sup>14</sup> Vgl. Zimmermann, *Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3)*, a.a.O. (Anm. 7), S. 303, 327.

<sup>15</sup> Vgl. Eugene Kontorovich, *Israel/Palestine – The ICC’s Uncharted Territory*, *Journal of International Criminal Justice*, 11. Jg, 5/2013, S. 979, 988f.

<sup>16</sup> Zimmermann, *Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3)*, a.a.O. (Anm. 7), S. 303, 329.

<sup>17</sup> So aber angedeutet bei Kontorovich, *Israel/Palestina – The ICC’s Uncharted Territory*, *Journal of International Criminal Justice*, a.a.O. (Anm. 15), S. 979, 990.

<sup>18</sup> Zimmermann, *Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3)*, a.a.O. (Anm. 7), S. 303; 328f.

das von Israel selbst nicht als besetztes, sondern ›umstrittenes‹ Gebiet bezeichnet wird. Streitigkeiten gehen hier auf Zeiten des Völkerbunds zurück.<sup>19</sup> Die Anklage verweist allerdings ebenfalls darauf, dass der ICJ, der UN-Sicherheitsrat und die UN-Generalversammlung eine Besetzung des Westjordanlands annehmen. Der ICJ hat darüber hinaus auch festgestellt, dass die Regeln des 4. Genfer Abkommens aus dem Jahr 1949, die das Besatzungsregime im Kriegsvölkerrecht definieren, unabhängig davon einschlägig sind, welcher genaue Rechtszustand vor Beginn der Besetzung herrschte.<sup>20</sup>

Unklar ist allerdings, wie weit der ICC bei den Ermittlungen zurückgehen könnte. Die Zuständigkeit des Gerichts ist nämlich nur dann begründet, wenn die Tat in einem Mitgliedstaat begangen wurde. Nach der Logik der Anklage, die die Aufwertung durch die UN-Generalversammlung als maßgebend für die Zuerkennung der Staatsqualität erachtet, wäre dies erst ab Ende November 2012 der Fall.<sup>21</sup> Eine andere Frage ist, ob der Wortlaut des konkreten Tatbestands in Artikel 8, Absatz 2 lit. b viii des Römischen Statuts, der einen internationalen bewaffneten Konflikt fordert, eine Grenze für Ermittlungen zur Siedlungspolitik darstellt. Hierzu ist festzustellen: Der ICJ hat im Jahr 2004 die Anwendbarkeit des 4. Genfer Abkommens, das Regelungen für die Konflikte zwischen Mitgliedstaaten vorsieht und nur in Artikel 3 den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt adressiert, bestätigt. Auch wenn keine ausdrückliche Feststellung getroffen wurde, ist darin eine Bestätigung der internationalen Natur des Konflikts zu sehen. Jedenfalls sind die Voraussetzungen mit Anerkennung der Staatsqualität und Aufrechterhaltung der Besetzung nach dem letzten Gaza-Konflikt im Jahr 2014 erfüllt. Die Errichtung von Siedlungen in besetzten Gebieten können damit vom ICC als Kriegsverbrechen geahndet werden. Hierfür kann die (finanzielle) Unterstützung von Siedlerinnen und Siedlern ausreichen.<sup>22</sup>

## Das Verbrechen der Apartheid

Israel steht bei weitem nicht nur wegen der Siedlungspolitik in der Kritik. Gewalttames Vorgehen gegen Demonstrierende, Aburteilung (minderjähriger) Palästinenserinnen und Palästinenser durch Militärgerichte, Sicherungshaft ohne Verfahren und Verurteilung, Strafmaßnahmen gegen Familienmitglieder von Verurteilten oder nächtliche Requisitionen von Häusern Unbeteiligter sind nur einige der Vorwürfe, die von palästinensischer Seite, Menschenrechtsorganisationen und den UN erhoben werden. Für sich betrachtet erreichen viele dieser Vorkommnisse nicht den Schweregrad, der Ermittlungen des ICC rechtfertigen könnte. Die Masse der Fälle und eine Institutionalisierung der Ungleichbehandlung der palästinensischen Bevölkerung erfordert nach Ansicht einiger Beobachter allerdings eine Gesamtbetrachtung. Vor allem der südafrikanische Jurist John Dugard, langjähriges Mitglied der Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) und ehemaliger Sonderberichterstatte des

## English Abstract

Dr. Mayeul Hiéramente

**The ICC's Investigation in the Middle East Conflict** pp. 111–116

In 2015, the International Criminal Court (ICC) accepted the State of Palestine as a Member State of the Rome Statute and launched preliminary investigations into possible crimes committed on the territory of Palestine since 2014. The investigations focus mainly on the 2014 Gaza war as well as on the support to and acceptance of (illegal) settlements. Were formal investigations into the latter issue to take place, it could lead to the prosecution of high ranking Israeli officials. The same would be true if the Court were to address discriminatory practices in the occupied territories. This article briefs on the legal and political implications of the ICC investigations and the role of the UN therein.

*Keywords: Internationaler Strafgerichtshof, Israel, Palästina, International Criminal Court – ICC, Middle East Conflict, Palestine*

<sup>19</sup> Vgl. Geert-Jan Alexander Knoop/Ine von Giessen, The Investigative Scope of Article 8 (2)(b)(viii) of the Rome Statute before the ICC within the Palestine Situation, *International Criminal Law Review*, 18. Jg., 1/2018, S. 178, 181ff.

<sup>20</sup> Siehe auch Pellet, The Palestinian Declaration and the Jurisdiction of the International Criminal Court, a.a.O. (Anm. 9), S. 981, 993, 994; Zimmermann, Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3), a.a.O. (Anm. 7), S. 303, 321, 327. Zur Frage der Besetzung in Gaza siehe Shane Darcy/John Reynolds, An Enduring Occupation: The Status of the Gaza Strip from the Perspective of International Humanitarian Law, *Journal of Conflict and Security Law*, 15. Jg., 2/2010, S. 211, 223ff.

<sup>21</sup> Zimmermann, Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3), a.a.O. (Anm. 7), S. 303, 320.

<sup>22</sup> Knoop/von Giessen, The Investigative Scope of Article 8 (2)(b)(viii) of the Rome Statute before the ICC within the Palestine Situation, a.a.O. (Anm. 19), S. 178, 193.

<sup>23</sup> John Dugard/John Reynolds, Apartheid, International Law, and the Occupied Palestinian Territories, *European Journal of International Law*, 24. Jg., 3/2013, S. 867.

<sup>24</sup> Ebd. S. 867, 885ff.

<sup>25</sup> ICC, Report on Preliminary Examination Activities 2017, a.a.O. (Anm. 11), S. 14.

## Drei Fragen an Nickolay Mladenov

### Was sind die Gründe für die derzeitigen Proteste im Gaza-Streifen?

Zunächst einmal rufen die UN kontinuierlich dazu auf, das Recht auf friedliche Zusammenkunft und freie Meinungsäußerung zu respektieren. Die aktuellen Proteste in Gaza finden im Rahmen eines gefährlichen Stillstandes im Friedensprozess und einer sich rapide verschlechternden humanitären und ökonomischen Krise in Gaza statt. Sie sind eine klare Warnung, dass die Situation leicht außer Kontrolle geraten kann. Wir werden weiterhin Hilfe und humanitäre Unterstützung bereitstellen, um das Leid zu verringern und wiederaufzubauen, was in den drei letzten Kampfhandlungen mit Israel zerstört wurde. Dies umfasst die Unterstützung von Projekten mit dem Fokus auf Wasser, Elektrizität, Gesundheit und wirtschaftlichem Wiederaufbau. Der fehlende Fortschritt bei der Versöhnung steigert die Risiken für alle und stärkt Radikale und Extremisten.

### Denken Sie die internationale Gemeinschaft ist immer noch fähig, effektiv mit der Situation im Nahen Osten umzugehen?

Der internationalen Gemeinschaft stehen im Umgang mit der Situation im Nahen Osten weiterhin unzählige Herausforderungen bevor. In Bezug auf den Friedensprozess sehen die UN die Zweistaatenlösung als die einzige Variante, die beiden Bevölkerungen ermöglicht, ihre legitimen Rechte und nationalen Bestrebungen zu erfüllen. Die UN setzen alle verfügbaren Mittel ein, um die Stabilität aufrechtzuerhalten. Es geht auch darum, die Voraussetzungen für eine Rückkehr zu sinnvollen Verhandlungen zu schaffen, die die Besetzung beenden und eine Zweistaatenlösung auf Grundlage einschlägiger UN-Resolutionen, bilateraler Abkommen und des Völkerrechts herbeiführen.

### Was wären die nächsten notwendigen Schritte, um den Nahost-Friedensprozess wieder aufzunehmen?

Wir als Teil der internationalen Gemeinschaft müssen uns für konkrete und transformative Schritte vor Ort einsetzen, einschließlich der Beendigung und des Abrisses der israelischen Siedlungserweiterungen sowie der Förderung von politischen Veränderungen im Einklang mit einem Übergang zu einer größeren palästinensischen Zivilbehörde. Es ist an der Zeit, vom endlosen Konfliktmanagement zur Konfliktlösung zurückzukehren. Die Vereinten Nationen werden weiterhin alle Anstrengungen unternehmen, um dieses Ziel zu erreichen.



**Nickolay Mladenov,**  
geb. 1972, ist der Sonderkoordinator der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess seit dem Jahr 2015.

UN-Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC) sieht gewichtige Anhaltspunkte für ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Form der Apartheid.<sup>23</sup> Der Verbrechenstatbestand ist sprachlich angelehnt am historischen Vorbild Südafrikas, mit diesem allerdings keinesfalls deckungsgleich. Vielmehr ist er legaldefiniert nach Artikel 7, Absatz 2 lit. h des Römischen Statuts als »unmenschliche Handlungen [...], die von einer rassistischen Gruppe im Zusammenhang mit einem institutionalisierten Regime der systematischen Unterdrückung und Beherrschung einer oder mehrerer anderer rassistischer Gruppen in der Absicht begangen werden, dieses Regime aufrechtzuerhalten«. Dugard stützt sich auf die Einstufung des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) und leitet das notwendige Diskriminierungselement unter anderem aus örtlichen Maßnahmen der Segregation, mit Aufenthaltsverboten für Angehörige beider Konfliktparteien, sowie abweichenden Rechtsregimen (Militärgerichte vs. Zivilgerichte) her.

Ob der Tatbestand für eine strafrechtliche Bewertung der israelischen Besetzung in Betracht kommt, hängt neben der Frage der Nachweisbarkeit eines Gesamtzusammenhangs maßgeblich davon ab, wie man im modernen Völkerstrafrecht das Merkmal der Rasse definiert. Dugard verweist insoweit allerdings zu Recht darauf hin, dass es in der Rechtsprechung und Literatur deutliche Ansätze dafür gibt, dieses Merkmal nicht rein biologisch, sondern auch sozio-historisch zu interpretieren.<sup>24</sup> Das Thema Apartheid scheint auch auf der Agenda der Anklagebehörde zu stehen, die im Bericht zu den Vorermittlungen auf den Vorwurf eines »institutionalisierten Regimes« der Diskriminierung verweist.<sup>25</sup>

## Offener Ausgang

Derzeit führt die Anklage nur Vorermittlungen durch, die der Weltgemeinschaft wenig abverlangen. Dies würde sich fundamental ändern, wenn sich die Chefanklägerin zur Aufnahme formaler Ermittlungen entschließen sollte. Bei dann zu erwartenden Ermittlungen gegen israelische Verantwortliche, dürfte auch die oberste Staatsführung in den Fokus geraten. Dies würde Regierungskonsultationen auf europäischem Boden unmöglich machen. Weltpolitisch würde es den ICC auf einen direkten Konfrontationskurs mit den Vereinigten Staaten bringen. Für die UN wäre dies eine große Herausforderung. Es böte aber auch die Gelegenheit dem Anliegen der UN, für die Geltung des Völkerrechts und das Selbstbestimmungsrecht der Völker einzutreten, wieder mehr Gehör zu verschaffen.