

Zwei Stolpersteine und eine Hürde auf dem Weg nach Den Haag: Japan wird Mitglied des Internationalen Strafgerichtshofs

Kerstin Lukner

It may be said that the most important recent development in international justice is the birth of the International Criminal Court.

UN-Botschafter Haraguchi Kōichi 2003

Am 17. Juli 2007 hinterlegte UN-Botschafter Ōshima Kenzō am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York Japans Ratifizierungsurkunde zum Römischen Statut, dem Gründungsvertrag des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) zur Ahndung „schwerste[r] Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“.¹ Das Beitrittsdatum hatte durchaus symbolischen Wert, denn auf den Tag genau neun Jahre zuvor war die groß angelegte internationale Konferenz zur Schaffung des IStGH durch die Verabschiedung des Statuts von Rom zu einem erfolgreichen Abschluss gekommen, so dass der Tag heute von Menschenrechtsadvokaten als „Welttag für internationale Gerechtigkeit“ gewürdigt wird. Offiziell beginnt Japans Mitgliedschaft Anfang Oktober dieses Jahres als 105. Vertragsstaat des IStGH. Japan zählt dann zwar zu den wenigen asiatischen Staaten, die sich dem IStGH angeschlossen haben, doch im Vergleich zur Mehrheit der konsolidierten Demokratien (und Rechtsstaaten) erfolgte seine Aufnahme mit deutlicher Verspätung. Die Mitglieder der Europäischen Union, aber auch Australien, Kanada und Neuseeland ratifizierten das Römische Statut bereits in der Zeitspanne von 1999 bis 2002. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Frage nach den Gründen, die zum verzögerten IStGH-Beitritt Japans geführt haben. Sie soll im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen. Tatsächlich scheint es so, als habe neben den schlechten Erinnerungen an das Tokyoter Kriegsverbrechertribunal und der vehementen IStGH-Opposition der USA insbesondere Japans Pazifismus, der lange Zeit zu einem Mangel an gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf das „richtige“ Verhalten von Behörden und Selbstverteidigungsstreitkräften in Kriegszeiten führte, der Ratifizierung zunächst im Wege gestanden. Mit der Implementierung der nationalen Notstandsgesetze (*yūji hōsei*) in den Jahren 2003/04, die als Reaktion auf

¹ Präambel, „Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs“, siehe Auswärtiges Amt: www.diplo.de/diplo/de/Aussenpolitik/Voelkerrecht/IStGH/Materialien/RoemischesStatut.pdf [Zugriff am 24.07.2007]

neue sicherheitspolitische Bedrohungsszenarien erfolgte, wurde diese gravierende Beitrittschürde jedoch beseitigt.

1 Die Ausarbeitung des Römischen Statuts: Spuren japanischer Einflussnahme

Es waren die Ad-hoc-Militärtribunale in Nürnberg und Tokyo, die nach dem Zweiten Weltkrieg von den alliierten Siegermächten ins Leben gerufen wurden, vor denen sich erstmalig in der Geschichte Einzelpersonen für schwerste Menschenrechtsverletzungen zu verantworten hatten. Auch wenn die Tribunale und ihre Prozesse diverse Schwächen aufwiesen – vor allem japanische Beobachter sprechen bis heute von „Siegerjustiz“, blieben die Atombombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki für die USA doch ohne jede Konsequenzen –, so gelten sie dennoch längst als bedeutende Wendepunkte in der Entwicklung des Völkerstrafrechts. Ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zum „Ende der Strafflosigkeit“ sollte durch die Einrichtung eines permanenten „Weltstrafgerichtshofs“ gesetzt werden. Nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs bemühte sich in den Vereinten Nationen vor allem die Völkerrechtskommission um die Formulierung einer Satzung für ein solches Gericht, doch wurden ihre Anstrengungen schon früh durch die ideologischen Spannungen des Ost-West-Konflikts torpediert. Erst nach der Überwindung des Kalten Krieges räumte man dem Vorhaben erneut Realisierungschancen ein. Tatsächlich legte die Völkerrechtskommission 1994 einen konkreten Satzungsentwurf vor, der – wenn auch von einem Ad-hoc-Komitee modifiziert – anschließend als Verhandlungsgrundlage in die Diskussionen des 1996 und 1997 tagenden „Preparatory Committee“ der Vereinten Nationen einfluss. An den zahlreichen Treffen dieses Vorbereitungsausschusses zur Gründung eines internationalen Strafgerichts wie auch an der diplomatischen Bevollmächtigungskonferenz in Rom im Jahr 1998 nahmen neben den Gesandten von 148 VN-Mitgliedstaaten auch Vertreter internationaler Organisationen und NGOs teil (Schabas 2004, Kpt. 1).

Obwohl die japanische Regierung in ihren Stellungnahmen kontinuierlich auf ihr ausgeprägtes diplomatisches Engagement bei diesen Treffen und Konferenzen hinweist, findet der Einfluss des Landes auf den Verhandlungsprozess in der Literatur nur selten Erwähnung. Tatsächlich lassen sich kaum Beschreibungen des japanischen Inputs finden, so dass die folgenden zwei Fälle als Ausnahmen betrachtet werden müssen. Zum einen wird davon berichtet, dass sich Japans Diplomaten bei der Konferenz in Rom umtriebiger zeigten, als dort die Debatte über jene Verbrechenarten anstand, die unter die Jurisdiktion des IStGH fallen sollten. Besonders umstritten war hierbei die Frage, ob das *Verbrechen der Aggression* bzw. das Führen eines Angriffskrieges tatsächlich in die Liste der vom IStGH zu ahndenden Kernverbrechen aufgenommen werden sollte. Da sich die Anklage gegen Japans politische und militärische Führer vor dem Tokyoter Kriegsverbrecher-

tribunal² (1946-1948) im Schwerpunkt auf eben jenes Verbrechen – damals noch als *Verbrechen gegen den Frieden* bezeichnet – konzentriert hatte (Osten 2003: 87), reagierte die japanische Seite mit großem Unverständnis darauf, dass dieser Tatbestand einige Dekaden später für die internationale Strafgerichtsbarkeit nur noch eine untergeordnete Rolle spielen sollte. Folglich beharrten Japans Verhandlungsführer gemeinsam mit ihren deutschen Kollegen auf der Aufnahme des *Verbrechens der Aggression* in die Liste der nunmehr vier Kernverbrechen im Zuständigkeitsbereich des IStGH (Schabas 2004: 32). Gänzlich von Erfolg gekrönt war ihr Vorstoß indes nicht, denn während die Tatbestände der drei Verbrechenarten *Völkermord*, *Verbrechen gegen die Menschlichkeit* und *Kriegsverbrechen* im Statut von Rom genau definiert sind und daher vom IStGH tatsächlich geahndet werden können, kommt das *Verbrechen der Aggression* dort nur als Worthülse vor. Zu einer klaren Begriffsbestimmung ist es aufgrund gravierender Meinungsunterschiede innerhalb der Staatengemeinschaft bislang nicht gekommen.

Zum anderen betonten japanische Autoren immer wieder die Vermittlerrolle, die den Diplomaten ihres Landes unter Leitung des Rechtsprofessors und ehemaligen UN-Botschafters Owada Hisashi³ bei der Konferenz in Rom zufiel. Der Verdienst der Delegation aus Tokyo lag insbesondere darin, bei einer entscheidenden Verhandlungsfrage zwischen den konträren Ansichten der europäischen und afrikanischen Befürworter eines selbstständigen und durchsetzungsfähigen IStGH einerseits und den Gegnern eines solch starken Gerichtes andererseits – allen voran den USA – maßgeblich zur Aushandlung einer Kompromissformel beigetragen zu haben (z.B. Maeda 2002: 231, Nishihara 2001: 364-365, Umehara 2002: 191). Die Verfechter der beiden Standpunkte stimmten einer vermutlich von Japan konzipierten und für sieben Jahre gültigen Übergangsbestimmung zu, nach der eine Vertragspartei die Zuständigkeit des IStGH zurückweisen kann, sollten ihre Staatsangehörigen der Verübung von Kriegsverbrechen beschuldigt werden (vgl. IStGH Art. 124). Hiermit war Japan seinem Anspruch nachkommen, in der multilateralen Diplomatie die Rolle des Vermittlers bzw. die Funktion einer „verbindenden Brücke“ (*hashi watashi*) zwischen gegensätzlichen Positionen einzunehmen. Nicht selten steht bei diesen Bemühungen der Ausgleich zwischen den USA und dem Großteil der Staatengemeinschaft im Mittelpunkt.

2 Pro IStGH, kontra Beitritt?

Letztlich wurde das Römische Statut zur Gründung eines internationalen Strafgerichtshofs nach langwierigen Verhandlungen von der Mehrheit der beteiligten Staaten angenommen: 120 positiven Voten standen 21 Enthaltungen und sieben Zurückweisungen gegenüber. Trotz der geheimen Wahl wurden die Gegenstimmen

² Die genaue Bezeichnung lautet „Internationaler Militärgerichtshof für den Fernen Osten“.

³ Owada ist Vater der Kronprinzessin Masako und seit 2003 Richter am Internationalen Gerichtshof (für zwischenstaatliche Streitfälle).

bald der Volksrepublik China, dem Irak, Israel, Jemen, Katar, Libyen und den USA zugeordnet. Japan hat für die Annahme des Römischen Statuts votiert⁴, das mit der sechzigsten Ratifizierung internationale Gültigkeit erlangen und somit die tatsächliche Gründung des IStGH initiieren sollte.⁵ Dazu kam es bereits Anfang Juli 2002. Zu jenen Regierungen, die diesen frühen Durchbruch herbeiführten und zur Implementierung einer neuen prozeduralen Norm – der internationalen Strafverfolgungspflicht (Deitelhoff 2006: 449) – beitrugen, gehörte Japan indes nicht. Trotz Betonung, dass der IStGH unbedingt auf eine universelle Mitgliedschaft hinwirken müsse (Owada bereits 1998), blieb Tokyo dem erprobten Verfahren treu, sich internationalen Verträgen zum Menschenrechtsschutz, in dessen Bereich das Römische Statut durchaus gestellt werden kann⁶, wenn überhaupt erst nach ihrem internationalen In-Kraft-Treten anzuschließen (Lukner 2006: 221).

Japan wohnte den regelmäßig stattfindenden IStGH-Vertragsstaatenkonferenzen zwar bislang als Beobachter bei (AI 12.12.2006), trotzdem lagen bedeutsame Entscheidungen, wie die Annahme einer Verfahrensordnung für den in Den Haag angesiedelten IStGH und die Wahl der Richter bzw. Ankläger, damit außerhalb seiner Einflussphäre. Bei Fragen nach einem konkreten Zeitpunkt für den Beitritt Japans berief sich die Regierung bis Mitte 2006 immer wieder auf die Formel, dass die Vorschriften des Statuts von Rom zunächst auf ihre Kompatibilität mit den innerstaatlichen Rechtsbestimmungen hin untersucht und die nationale Gesetzgebung gegebenenfalls angepasst werden müssten.⁷ Für den Zeitraum bis Mitte 2005 stellten Beobachter (Lukner 2006: 231, Osten 2003: 174) jedoch fest, dass entsprechende Maßnahmen schlichtweg nicht ergriffen worden waren. Auch eine Signatur unter das Statut von Rom, die Japans Beitrittsabsicht Nachdruck verliehen und ein Zeichen des guten Willens gesetzt hätte, war nicht erfolgt. Bestätigte sich damit die Einschätzung von Professor Higashizawa Yasushi (2007), der als Vertreter der japanischen Rechtsanwaltsvereinigung an den Verhandlungen in Rom teilgenommen und folgende Feststellung getroffen hatte: „I witnessed what was going on at the Conference, in particular, how the delegation of Japan behaved. In my view, Japan was far from being enthusiastic on the [International Criminal Court]“? Die Position Japans schien lange Zeit undurchsichtig und dem IStGH

⁴ Honjo Hiroshi, stellvertretender Direktor der Abteilung für Menschenrechte und humanitäre Fragen im japanischen Außenministerium, in einem Interview mit der Autorin am 17.09.2003 in Tokyo.

⁵ Der als „Römisches Statut“ bezeichnete völkerrechtliche Vertrag legt in Art. 126 fest, dass er mit Hinterlegung der sechzigsten Ratifizierungsurkunde internationale Rechtsgültigkeit erlangen würde. Erst *nach* dem Erreichen dieser Mindestanzahl an Vertragsstaaten konnte mit der Schaffung des anvisierten Internationalen Strafgerichtshofs begonnen werden. Fragen nach dem Gerichtsgebäude, einer Verfahrensordnung für den IStGH sowie nach der Wahl der Ankläger und Richter usw. gewannen damit ab Juli 2002 an Relevanz.

⁶ Der IStGH soll durch die angedrohte Strafverfolgung der vier im Römischen Statut genannten Kernverbrechen auch eine präventive Wirkung entfalten und so zum Schutz der Menschenrechte beitragen.

⁷ Dies ist das in Japan gängige Verfahren.

gegenüber keinesfalls so positiv, wie es die Regierung in ihren Stellungnahmen suggerieren wollte. Doch wo sind die Gründe für dieses Verhalten zu finden?

3 Zwei Stolpersteine und eine Hürde auf dem Weg zu Japans IStGH-Mitgliedschaft

3.1 Schlechte Erinnerungen an das Tokyo-Tribunal?

In der Einschätzung verschiedener Beobachter haben Japans Erfahrungen mit dem Tokyoter Kriegsverbrechertribunal maßgeblichen Einfluss auf seine Haltung zum Völkerstrafrecht genommen. Die in Japan verbreitete Meinung, dass die Prozesse politischer Natur gewesen seien und keineswegs hehren Gerechtigkeitsidealen entsprochen hätten, wird zwar von zahlreichen Rechtsexperten geteilt. Doch während Juristen, wie etwa der deutsche Völkerrechtler Bruno Simma (1999: 82), hervorheben, dass aus den Kriegsverbrecherprozessen von Nürnberg und Tokyo trotz aller Schwächen neues internationales Recht (Völkerstrafrecht) hervorgegangen sei, hat diese letztlich positive Bewertung in Japan wenig Verbreitung gefunden. Vielmehr wurden die Ergebnisse des Militärtribunals als Siegerjustiz abgelehnt, die Strafverfolgung von Kriegsverbrechern durch nationale Gerichte vermieden und die weitere Aufarbeitung der während des Krieges verübten Gräueltaten versäumt.⁸ Nach dem Dafürhalten des Strafrechtlers und Japan-Experten Phillip Osten (2003: 183) hat das Land „die Kehrtwende hin zu einer Akzeptanz und Bejahung des Völkerstrafrechts bis heute nicht vollzogen... [und] [d]em in Tokio angewandten Recht [...] bis heute die Anerkennung verweigert.“ Diesem Erklärungsansatz entsprechend scheint die anfängliche Zurückhaltung dem eigenen IStGH-Beitritt gegenüber eine „Spätfolge“ der japanischen Erfahrungen mit dem Militärtribunal von Tokyo sowie das Ergebnis seiner bis heute defensiven Haltung gegenüber eigenen Kriegsverbrechen zu sein. Während im Justizministerium zeitweise die Sorge umging, die Bestätigung des Römischen Statuts könne als verspätete Anerkennung des Tokyo-Tribunals missdeutet werden (Osten 2003: 182), hatten schlecht informierte Beobachter Bedenken, dass Japans Kriegsschuld – man denke etwa an die derzeit in den USA geführte Debatte um eine adäquate Entschuldigung der japanischen Regierung für die Verbrechen an den so genannten „Trostfrauen“ bzw. Zwangsprostituierten der kaiserlichen Armee – in Den Haag nochmals thematisiert werden könne. Tatsächlich darf der IStGH jedoch nur eine Beschäftigung mit solchen Straftaten anstreben, die sich nach dem In-Kraft-Treten des Römischen Statuts im Jahr 2002 ereignet haben (IStGH Art. 24). Eine wiederholte *juristische* Auseinandersetzung mit den dunklen Seiten der eigenen

⁸ Diese Haltung hat sich während der Indien-Reise von Premierminister Abe Shinzō im August 2007 auf hoher politischer Ebene bestätigt. Abe nutzte den Aufenthalt in Indien u.a. für einen Besuch beim Sohn von Radhabinod Pal. Pal ist der einzige Richter des Tokyo-Tribunals, der die Verurteilung japanischer Politiker und Militärangehöriger abgelehnt hatte, wofür ihm in Japan von vielen Seiten bis heute große Anerkennung zuteil wird (Onishi 31.08.2007).

Geschichte brauchen Japans politische Entscheidungsträger im Zusammenhang mit der IStGH-Mitgliedschaft ihres Landes somit nicht zu befürchten. Doch obwohl das Römische Statut die juristische Sachlage hier eindeutig klärt, blieb die Frage danach offen, ob der IStGH-Beitritt eine erneute *inhaltliche* Debatte über das Tokyo-Tribunal anstoßen und eine weitere Diskussion über die während des asiatisch-pazifischen Krieges von Japan begangenen Verbrechen initiieren würde. Gegen die Träger solche Bedenken, die sich bislang nicht zu bewahrheiten scheinen, haben sich in Japan letztlich jene politischen Kräfte durchgesetzt, die – wenn auch aus nationalem Eigeninteresse heraus – auf internationale Kooperation setzen und in deren Einschätzung die Vorteile der IStGH-Mitgliedschaft mögliche Nachteile überwiegen.⁹

3.2 Einflussnahme durch die USA?

Washington, das den Internationalen Militärgerichtshof für den Fernen Osten vor ca. sechzig Jahren ins Leben gerufen hatte, gilt spätestens seit 2001 als schärfster Kritiker des IStGH, fürchten die USA doch insbesondere politisch motivierte Verfahren gegen ihre Staatsbürger. Das Römische Statut sieht zwar Schutzmechanismen gegen einen solchen Missbrauch vor und spricht dem IStGH die Zuständigkeit zur Ahndung der erwähnten Kernverbrechen nach dem *Prinzip der Komplementarität* nur in Situationen zu, in denen ein Staat nicht in der Lage oder Willens ist, diese Strafbestände selbst zu verfolgen. Dennoch erklärte Präsident George W. Bush 2001 in einem beispiellosen Fall nicht nur jene Unterschrift für unwirksam, die sein Vorgänger Bill Clinton kurz vor dem Ende seiner Amtszeit unter das Römische Statut gesetzt hatte, sondern erließ ferner den so genannten „American Service-Members’ Protection Act“ (ASPA), der einer Strafverfolgung von US-Soldaten und offiziellen US-Vertretern durch den IStGH vorbeugen sollte. Hierfür sieht der ASPA neben dem Ergreifen aller notwendigen Mittel zur Befreiung von in Den Haag angeklagten US-Bürgern und der möglichen Einstellung der US-Teilnahme an VN-Friedensmissionen (falls die USA im Rahmen dieser Operationen nicht von der IStGH-Jurisdiktion ausgenommen werden) auch ein Verbot der Bereitstellung von Militärhilfen an IStGH-Vertragsstaaten vor.¹⁰

Medien berichteten noch vor Implementierung des ASPA, dass die vehemente Ablehnung der USA negativen Einfluss auf Tokyos Haltung zur internationalen Strafgerichtsbarkeit nehme und sich Japans Unterschrift unter das Römische Statut daher verzögere (Japan Policy and Politics 22.10.2001). Man mag vermuten, dass

⁹ So mag die Ratifizierung des Römischen Statuts hinsichtlich der Bemühungen von Premierminister Abe und seiner Liberaldemokratischen Partei von Nutzen sein, die Rolle und den Aktionsradius der japanischen Selbstverteidigungstreitkräfte im Zuge einer Verfassungsreform zu erweitern. Immerhin signalisiert der IStGH-Beitritt deutlich Tokyos Bestreben, internationales Kriegsrecht zu achten bzw. Verstöße dagegen zu bestrafen.

¹⁰ Der ASPA kann auf der Seite des US-Department of State eingesehen werden: www.state.gov/t/pn/rls/othr/misc/23425.htm [Zugriff am 31.03.2007].

die im ASPA formulierte Androhung der Einstellung von US-Militärhilfen an IStGH-Mitgliedstaaten Tokyo die Entscheidung „pro“ IStGH-Beitritt zusätzlich erschwert hat. Denn angesichts der instabilen Lage in Ostasien und vor dem Hintergrund der eigenen militärpolitischen Beschränkungen kann bzw. will Japan kaum auf die Verteidigungszusagen – und im Ernstfall die militärische Hilfe – seines einzigen Bündnispartners verzichten. Ebenso wenig lag es jedoch im Interesse Washingtons, aufgrund des ASPA mit seinen wichtigsten Allianzpartnern ernsthaft in Konflikt zu geraten, so dass die Vorgaben zum Verbot der Militärhilfe eine bedeutende Ausnahmeregelung vorsehen: NATO-Mitglieder und weitere Hauptverbündete, also auch Japan, sind von diesen Bestimmungen ausgenommen (vgl. ASPA, sec. 2007.d.). Um US-Staatsangehörigen dennoch ausreichenden Schutz vor einer möglichen Strafverfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof zu bieten, strebte die Bush-Regierung stattdessen den Abschluss bilateraler Verträge über die Nichtauslieferung von US-Bürgern an den IStGH durch ausländische Regierungen an. Gespräche über ein solches „bilateral immunity agreement“ wies Japan jedoch im August 2002 zurück. Die ausgebliebene Mitgliedschaft im IStGH ließ den Abschluss eines Nichtauslieferungsvertrags zu diesem Zeitpunkt als verfrüht erscheinen, kategorisch abgelehnt wurden spätere Verhandlungen von Tokyo indes nicht (Japan Policy and Politics 26.08.2002). Bevor das japanische Parlament den IStGH-Beitritt am 27. April dieses Jahres einstimmig billigte, bekräftigte Außenminister Aso Tarō zwar die Absicht seiner Regierung, weiterhin kein Immunitätsabkommen zu unterzeichnen (CICC 30.04.2007), doch berichteten IStGH-Advokaten von Gerüchten, nach denen ein solcher Vertrag im Geheimen schon existiere (CIJ 18.07.2007).¹¹ Eine eindeutige Ablehnung der amerikanischen Forderung lässt sich aus Asos offizieller Stellungnahme freilich nicht ableiten. Schließlich wird das in Japan stationierte US-Militärpersonal durch das japanisch-amerikanische „Status of Forces Agreement“ (SOFA) geschützt, so dass es von Tokyo nicht an Dritte ausgeliefert werden kann.¹² Zudem darf der IStGH kein Überstellungsersuchen an einen Mitgliedstaat richten, wenn sich daraus ein Verstoß gegen andere völkerrechtlich wirksame Vertragsverpflichtungen – im Falle Japans also gegen das SOFA – ergeben (vgl. IStGH Art. 98).

Diese Rechtslage hätte Tokyo die Ratifizierung des Statuts von Rom bereits seit 1998 ermöglicht, ohne dass daraus notwendigerweise ein substantieller Disput mit

¹¹ Möglicherweise verwechseln sie den im Januar 2002 ausgehandelten bilateralen Auslieferungsvertrag (Maeda 2002: 231) mit einem bilateralen Immunitätsabkommen.

¹² Das SOFA legt den Rechtsstatus der US-Streitkräfte in Japan fest. Die Zuständigkeiten für die Ahndung von in Japan verübten Verbrechen durch Soldaten der US-Armee und ihre zivilen Angestellten wird mit Hilfe des SOFA geregelt. Vgl. „Agreement under Article VI of the Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America, Regarding Facilities and Areas and the Status of United States Armed Forces in Japan“: www.ioc.utokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/docs/19600119.T5E.html [Zugriff am 13.07.2007].

dem Bündnispartner über etwaige Auslieferungsverpflichtungen gegenüber dem IStGH resultiert hätte. Die Sicherheitskooperation der beiden Länder wäre durch Japans IStGH-Beitritt mit großer Wahrscheinlichkeit gar nicht in Frage gestellt worden, doch hätte sich Tokyo damit zumindest in symbolischer Hinsicht eindeutig von den USA distanziert. So dürfte es Washingtons ausgesprochen deutliche Feindseligkeit gegenüber dem IStGH gewesen sein, die Japan vor einer frühen Ratifizierung des Römischen Statuts trotz allem zurückschrecken ließ. Seit 2005 deutet sich allerdings eine vorsichtige Aufweichung der kompromisslosen US-Opposition an, die damit begann, dass der amerikanische UN-Botschafter im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wider Erwarten kein Veto gegen die Beschäftigung des IStGH mit den Verbrechen der Darfur-Krise einlegte. Auch das Verbot der Bereitstellung von Militärhilfen für IStGH-Mitgliedstaaten haben die USA mittlerweile in mehreren Fällen gelockert (Economist 27.01.2007). Vor diesem Hintergrund scheint es zumindest bemerkenswert, dass sich Japan erst Mitte 2006 – also ca. ein Jahr nach der sich langsam abzeichnenden Wende in der US-Haltung – für den baldigen Beitritt zum IStGH entschieden hat. Ob tatsächlich ein Zusammenhang zwischen der nachgiebigeren Position der USA und dem japanischen Agieren besteht, bleibt jedoch eine offene Frage.

3.3 Mangelnde Anerkennung des humanitären Völkerrechts durch fehlende Notstandsgesetze?

Nach dem IX. Artikel seiner Nachkriegsverfassung von 1946/47 wird Japan kein Kriegsführungsrecht zuerkannt; auch an der Lösung internationaler Konflikte darf sich das Land mittels Androhung und Ausübung von Gewalt nicht beteiligen. Aufgrund dieser pazifistischen Bestimmungen und der deutlichen Kriegsaversion der Bevölkerung schien die Verwicklung Japans in kriegerische Auseinandersetzungen lange Zeit unwahrscheinlich, so dass die Regierung in Tokyo kaum Gedanken an das „richtige“ Verhalten von Truppen und Behörden in Kriegszeiten verschwendete und sich schon gar nicht mit der Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Bestrafung von Kriegsverbrechen und anderen Gräueltaten befasste. Zwar schloss sich das Land 1953 den vier Genfer Abkommen zum angemessenen Umgang mit Verwundeten, Kriegsgefangenen und Zivilisten in Kriegssituationen an,¹³ die Vorgaben der Konventionen wurden anschließend jedoch nicht durch den Erlass zusätzlicher gesetzgeberischer Maßnahmen im nationalen Recht verankert. Auch dem Gesetz über die Selbstverteidigungstreitkräfte von 1954 wie auch dem PKO-Gesetz zur Teilnahme an friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen von 1992 fehlte es in dieser Hinsicht an den erforderlichen Vorgaben

¹³ Diese lauten „Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Feld“, „Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See“, „Genfer Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen“ sowie „Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten“.

(Maeda 2002: 231). Die Zurückhaltung beruhte freilich nicht darauf, dass sich Tokyo seiner humanitären Verantwortung entziehen wollte. Vielmehr gründete sie in Japans Selbstverständnis, nach dem es durch die Truppen des Landes nicht (mehr) zum Krieg und zu Verstößen gegen das in den Genfer Abkommen kodifizierte humanitäre Völkerrecht kommen dürfe. Als Tabu galten lange Zeit Diskussionen um die Ausarbeitung nationaler Notstandsgesetze zur Festsetzung der Kompetenzen von Regierung, Polizei, öffentlichen Behörden und Selbstverteidigungsstreitkräften in Kriegszeiten und damit einhergehende Debatten um die effektive Umsetzung der Genfer Konventionen (Katsumi 2002: 51).

Dies wirkte sich negativ auf Japans Haltung zum IstGH aus. So gab das Außenministerium zu bedenken, dass Japan die Ratifizierung des Römischen Statuts aufgrund mangelnder gesetzlicher Regelungen zu solch bedeutsamen Fragen wie den konkreten Kompetenzen der Selbstverteidigungsstreitkräfte in Kriegszeiten und der Behandlung möglicher Kriegsgefangener nicht vorantreiben könne. Aus diesen Unzulänglichkeiten resultierten weitere juristische Schwächen: Beispielsweise fehlte es im japanischen Strafrecht an Bestimmungen zur Ahndung von Kriegsverbrechen; einem Tatbestand, der zu den IstGH-Kernverbrechen gezählt wird (Goold 2002). Wäre Japan aber in der Position als IstGH-Mitglied aufgrund fehlender Gesetzesregelungen unfähig, die Strafverfolgung der Kernverbrechen im eigenen Land selbständig voranzutreiben, so würde sie in den Zuständigkeitsbereich des IstGH übergehen und könnte dann auch die Überstellung japanischer Tatverdächtiger nach Den Haag bedeuten. An einem solchen Szenario, das einem massiven Eingriff in Japans staatliche Souveränität gleich käme, hatte Tokyo allerdings kein Interesse.¹⁴ Folglich war nach Aussagen von Katsumi Takahiro (2002: 51), einem Mitglied der NGO „Coalition for the International Criminal Court“, nicht damit zu rechnen, dass Japan dem Römischen Statut rasch beitreten würde: „In fact, there was no way that Japan could even dream of ratifying the Rome Statute“.

Eine ernsthafte Debatte über die Implementierung nationaler Notstandsmaßnahmen setzte erst nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ein, die der japanischen Regierung unmissverständlich vor Augen führten, wie wenig sie selbst auf die Abwehr solcher und anderer militärischer Angriffe vorbereitet war. Der Abbruch internationaler Verhandlungen über die Beendigung des nordkoreanischen Atomprogramms („Framework Agreement“) und Pjöngjangs anschließender Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag im Jahr 2003 versetzten Japan zusätzlich in Alarmbereitschaft. Schließlich hatte Nordkorea schon 1998 eine Taepodong-1-Trägerrakete gezündet, anschließend über japanisches Territorium hinwegfliegen und in den pazifischen Ozean abstürzen lassen. Von diesem, wenn für Japan auch

¹⁴ Laut einem Bericht der Japan Times vom 20. April 2002 hatte Justizministerin Moriyama Mayumi im Hinblick auf die Ratifizierung des Statuts von Rom gerade deshalb zur Vorsicht gemahnt, da der IstGH Kompetenzen zum Eingriff in die staatliche Souveränität besitze.

glimpflich verlaufenden Raketentest war die Regierung in Tokyo damals völlig überrascht worden. Unter dem Schlagwort „nationale Notstandsgesetzgebung“ (*yūji hōsei*) erließ das Parlament in den Jahren 2003 und 2004 schließlich eine Reihe von Gesetzen, welche die Kompetenzverteilung im Kriegsfall klären sowie die zu ergreifenden Maßnahmen definieren sollten. Das so genannte „Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der nationalen Unabhängigkeit und Sicherheit im Falle eines bewaffneten Angriffs“ von 2003 sieht dabei vor, dass weitere legislative Maßnahmen zur konkreten Umsetzung der in eben jenem Gesetz beschriebenen Grundsätze u.a. die Implementierung des in internationalen Konflikten geltenden humanitären Völkerrechts sicherstellen sollten (Kadam und Faite 2005: 3). In diesem Zusammenhang kündigte das Außenministerium das endgültige Inkraftsetzen der bereits 1953 ratifizierten Genfer Abkommen sowie die Annahme der beiden Genfer Zusatzprotokolle über den Schutz der Opfer internationaler bzw. nicht internationaler bewaffneter Konflikte von 1977 an (MOFA 06/2003). Unter den sieben im Jahr 2004 erlassenen Teilgesetzen des Notstandspaketes hatten zwei die Umsetzung des humanitären Völkerrechts zum Inhalt. Dies waren das „Gesetz über die Behandlung von Kriegsgefangenen“ sowie das „Gesetz über die Bestrafung von schwerwiegenden Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht“. Ende August 2004 erfolgte zudem die angekündigte Ratifizierung der Zusatzprotokolle der Genfer Konventionen (JDA 2006: 131-132).

Auch wenn die Notstandsgesetzgebung Regelungen beinhaltet, aus denen eine Beschneidung der Bürgerrechte resultieren kann, wie Menschenrechtsadvokaten kritisch bemerken, so markierte ihre Einführung im Hinblick auf Japans mögliche IStGH-Mitgliedschaft dennoch einen bedeutenden Wendepunkt. Durch die Umsetzung der Vorgaben der Genfer Konventionen in nationales Recht und die Implementierung von Strafmaßnahmen gegen etwaige Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht hat die Regierung – wenn auch eher beiläufig – wichtige Voraussetzungen für Japans IStGH-Beitritt erfüllt und damit der Diskussion um die Ratifizierung des Statuts von Rom Vorschub geleistet. Wenn jedoch die „Japan Times Weekly“ in einem Leitartikel zur Notstandsgesetzgebung feststellt, diese sei größtenteils das Produkt sicherheitspolitischer Umstände und nicht Ergebnis originärer Initiativen (JTW 21.06.2003), so gilt dies für Japans Annahme des Römischen Statuts umso mehr. Ohne Furcht vor nuklearen Amokläufen Nordkoreas und ohne Sorge vor der Reichweite und Schlagkraft des islamischen Terrorismus hätten sich die Implementierung der Notstandsgesetze und damit auch die Inkraftsetzung des humanitären Völkerrechts in Japan mit großer Wahrscheinlichkeit weiter verzögert. Mit der Ratifizierung des Römischen Statuts wäre 2007 dann längst noch nicht zu rechnen gewesen. Folglich scheint Japans IStGH-Beitritt in erster Linie den sicherheitspolitischen Veränderungen der letzten Jahre sowie den damit einhergehenden neuen Bedrohungspotentialen geschuldet.

4 *Let's Join!* Japans IStGH-Mitgliedschaft

Im Sommer 2006 wurde bekannt, dass die japanische Regierung ihren Beitritt zum IStGH rasch realisieren wolle. Alle einflussreichen politischen Parteien hatten sich für diesen Schritt ausgesprochen. Seine Gesetzesentwürfe über die Zusammenarbeit mit dem IStGH legte das Kabinett am 27. Februar 2007 dem Parlament vor, das sie nach verschiedenen Diskussionen und einigen Änderungen zwei Monate später einstimmig annahm. Die „Gesetze zur Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof“ (*kokusai keiji saibanjo ni taisuru kyōryoku nado ni kansuru hōritsu*) umfassen sowohl Verfahrensbestimmungen zur Unterstützung des IStGH bei der Verbrechensaufklärung (Bereitstellung von Beweismaterial, Auslieferung von Verdächtigen etc.) als auch Strafbestimmungen zur Ahndung vorsätzlicher Behinderungen von IStGH-Ermittlungstätigkeiten (im Falle des Meineids oder bei Bestechung und Bedrohung von Zeugen usw.) (Gaimushō 3/2007). Die Kooperationsgesetze stellen also die Amtshilfe für den IStGH in den Vordergrund. Zur Verabschiedung zusätzlicher Bestimmungen über die Bestrafung der im Römischen Statut definierten Kernverbrechen – wie etwa im deutschen Völkerstrafgesetzbuch von 2002 festgehalten – kam es indes nicht.¹⁵ Damit ist die „umfassende Anpassung“ der innerstaatlichen Gesetzgebung an die Vorgaben des Römischen Statuts, die zuvor stets alle Beitrittsverzögerungen erklärt hatte, erstaunlicherweise gar nicht erfolgt. Vielmehr scheint es sich nur um eine Angleichung „unbedingt notwendigen“ Ausmaßes zu handeln. Doch nach dem Dafürhalten des Rechtswissenschaftlers Niikura Osamu (2007: 28) trug dieser „Minimalansatz“, der sich auf die Verabschiedung von Bestimmungen zur Kooperation mit dem IStGH beschränkt und die Aufnahme der Tatbestände Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in das japanische Strafrecht gar nicht vorsieht, entscheidend zur Verhinderung langwieriger politischer Debatten um den IStGH-Beitritt bei und dürfte Japans Annahme des Römischen Statuts damit letztlich beschleunigt haben.

Während die Vertragsstaaten des IStGH der japanischen Mitgliedschaft sicherlich schon aus rein pragmatischen Gründen erwartungsfroh entgegensehen – immerhin wird Tokyo mit einer jährlichen Beitragsbelastung von ca. 19 Prozent bzw. US\$ 124 Mio. sofort zur wichtigsten Finanzstütze des Gerichtshofs aufsteigen –, stehen für Tokyo zunächst das Mitwirken an der für 2009 geplanten Überprüfungskonferenz zum Römischen Statut sowie die Teilnahme an der Nachwahl der IStGH-Richter im Dezember 2007 im Vordergrund (bereits Yomiuri Online 02.09.2006). So wird im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt des japanischen Beitritts zum IStGH spekuliert, dass Toyko seine Kandidatin Saiga Fumiko, derzeit Botschafterin für Menschen-

¹⁵ Die meisten im Statut von Rom beschriebenen Verbrechen können allerdings schon jetzt nach dem japanischen Strafrecht geahndet werden. Beispiel: Auch ohne die strafrechtlich Verankerung des Tatbestandes des Genozids könnten entsprechende Verbrechen als Morde o.ä. vor japanische Gerichte gebracht werden. (Dies wäre in Deutschland ebenfalls ohne ein Völkerstrafgesetzbuch möglich gewesen, für dessen Verabschiedung es andere Gründe gibt.)

rechte und Mitglied des UN-Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, noch rechtzeitig zur Nachwahl „ins Rennen schicken“ wollte (Japan Times 21.11.2006). Während sich die Regierung von einem mit einer Landsmännin besetzten Richteramt sicherlich in erster Linie einen Prestigegewinn erhofft, werden bei der Überprüfungskonferenz 2009 wichtige inhaltliche Fragen wie etwa die Definition des Kernverbrechens der Aggression oder das Für und Wider der Aufnahme des Tatbestandes des Terrorismus in den Verbrechenkatalog des Römischen Statuts zur Diskussion stehen. Dass Japan als IStGH-Vertragsstaat die Möglichkeit besitzt, auf die Verhandlungen tatsächlich Einfluss zu nehmen, dürfte in Tokyo als wichtiger Pluspunkt empfunden werden. Der Beitritt zum IStGH harmoniert weiterhin mit Japans 2006 eingeführtem Konzept der „werteorientierten Außenpolitik“ (*kachi no gaikō*), in dessen Rahmen die Förderung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit eine bedeutende Position einnimmt. Doch ob Japan in Asien tatsächlich eine Vorbildfunktion einnehmen und andere Staaten der Region zur Ratifizierung des Römischen Statuts animieren wird, wie es beispielsweise der Präsident der IStGH Phillipe Kirsch voraussagt (Japan Times 07.12.2006), bleibt angesichts der immer noch durch die Kriegsvorgänge belasteten Beziehungen zu seinen Nachbarn erst einmal abzuwarten.

Literatur

- AI=Amnesty International (12.12.2006), „Amnesty International’s Appeal to Members of the Parliament to Support for Japan’s Accession to the Rome Statute of the International Criminal Court in 2007 (ASA 22/008/2006)“, <http://web.amnesty.org/library/print/ENGASA220082006> [Zugriff am 13.07.2007]
- CICC=Coalition for the International Criminal Court (2006), „The ICC Monitor. Newsletter of the NGO Coalition for the International Criminal Court“, No. 33/Nov. 2006, www.iccnw.org/documents/monitor33_eng_web.pdf [Zugriff am 01.03.2007]
- CICC=Coalition for the International Criminal Court (30.04.2007), „Regional and Country Info, Asia and Pacific, Asia, Japan“, www.iccnw.org/?mod=country&iduct=86 [Zugriff am 13.07.2007]
- CIJ=Campaign for International Justice (18.07.2007), „Japan comes at 105th“, www.internationaljustice.wordpress.com/2007/07/18/japan-coming-in-1st-at-105th [Zugriff am 31.07.2007]
- Deitelhoff, Nicole (2006), „Zu(m) Recht überzeugt – Die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs im Spannungsverhältnis zwischen Recht und Politik“, in: Becker, Michael und Ruth Zimmerling (Hg.), *Politik und Recht*. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 36/2006. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 449-477
- (The) Economist (27.01.2007), „Let the Children Live“, Vol. 382, Issue 8513 (online, ohne Seitenangabe)
- Gaimushō (3/2007), „‘Kokusai keiji saibanjo ni taisuru kyōryoku nado ni kansuru hōritsu’ ni tsuite [Über die ‘Gesetze zur Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof’]“, www.mofa.go.jp/mofaj-gaiko/icc/kyoryoku.html [Zugriff am 27.04.2007]
- Goold, Benjamin (2002), „Ratifying the Rome Statute: Japan and the International Criminal Court“, in: *Focus Asia Pacific* Vol. 28. Sept. 2002, www.hurights.or.jp/asia-pacific/no_29/05japandicc.htm [Zugriff am 02.07.2006]
- Haraguchi, Kōichi (30.09.2003), „H.E. Koichi Haraguchi, Permanent Representative of Japan, at the Public Meeting of the Security Council on ‘Justice and Rule of Law: The United Nations Role’“, www.un.int/japan/statements/haraguchi030930.html [Zugriff am 24.07.2007]
- Higashizawa, Yasushi (2007), „Experiences in Japan for the Coming Accession to the Rome Statute (A Paper prepared for the Symposium on the International Criminal Court, 03/04.02.2007, Beijing China)“, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, www.icclr.law.ubc.ca/Site%20Map/ICC/JapanExperience.pdf [Zugriff am 13.07.2007]
- Japan Policy and Politics (22.10.2001), „Japan to Join Int’l Criminal Court Treaty“, findarticles.com/p/articles/mi_m0XPQ/is_2001_Oct_22/ai_80339154 [Zugriff am 02.06.2006]

- Japan Policy and Politics (26.08.2002), „Japan ‘not Considering’ U.S. Demand on Criminal Court Waiver“, findarticles.com/p/articles/mi_m0XPQ/is_2002_August_26/ai_90916869 [Zugriff am 13.06.2006]
- Japan Times (20.04.2002), „Minister Cautious about ICC Entry“, <http://search.japantimes.co.jp/print/nn20020420q4.html> [Zugriff am 07.07.2006]
- Japan Times (21.11.2006), „Japan praised for ICC backing“, <http://search.japantimes.co.jp/print/nn20061112f1.html> [Zugriff am 19.04.2006]
- Japan Times (07.12.2006), „Chief Justice of ICC Lauds Japan Pledge to Join Tribunal“, <http://search.japantimes.co.jp/print/nn20061207a9.html> [Zugriff am 19.04.2006]
- JTW=Japan Times Weekly (21.06.2003), „Preparing for the Worst“, www.japantimes.co.jp/shukan-st/jteds/ed20030627.htm [Zugriff am 20.09.2006]
- JDA=Japan Defense Agency (2006), *Defense of Japan 2005*, Tokyo.
- Kadam, Umesh und Alexandre Faite (2005), „Implementation of International Humanitarian Law in Japan: The ICRC Perspectives“, www.soc.nii.ac.jp/jsil/annual_documents/2005/2005_autumn/Kadam.pdf [Zugriff am 27.02.2007]
- Katsumi, Takahiro (2002), „Japan and the ICC“, in: *The Federalist Debate* Vol. 15 No. 2, S. 51-52
- Lukner, Kerstin (2006), *Japans Rolle in der UNO. Grundlage für einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat?*, Baden-Baden, Nomos
- Maeda, (2002), „Heiwa no tame no sensō hanzai hōtei [Ein Kriegsverbrechertribunal für den Frieden]“, in: *Sekai* 8/2002, S. 226-232
- MOFA=Ministry of Foreign Affairs Japan (06/2003), „Legislation on the Response in the Case of an Armed Attack and other such Emergency and Japan’s Foreign Policy“, www.mofa.go.jp/policy/security/legislation.html [Zugriff am 23.07.2007]
- Niikura, Osamu (2007), „Kokusai keiji saibanjo kitei no hijun to kokunai hō seibi no kadai [Die Ratifizierung der Bestimmungen des Internationalen Strafgerichtshofs und die Aufgabe der Schaffung innerstaatlicher gesetzlicher Grundlagen]“, in: *Hōritsu Jihō* Vol. 79 No. 4, S. 25-30
- Nishihara, Haruo (2001), „Internationale Strafgerichtsbarkeit“, in: Hirsch, Hans Joachim (Hg.), *Krise des Strafrechts und der Kriminalwissenschaften?*, Berlin, Drucker und Humblot, S. 357-370.
- Onishi, Norimitsu (31.08.2007), „Decades after War Trials, Japan still Honors a Dissenting Judge“, in: *New York Times*, www.nytimes.com/2007/08/31/world/asia/31memo.html?r=1&n=Top%2fNews%2fWorld%2fCountries%20and%20Territories%2fJapan&oref=slogin [Zugriff am 31.08.2007]
- Osten, Philipp (2003), *Der Tokioter Kriegsverbrecherprozess und die japanische Rechtswissenschaft*, Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag.
- Owada, Hisashi (15.06.1998), „Statement by H.E. Hisashi Owada, Head of Delegation of Japan“, www.un.org/icc/speeches/615jpn.htm [Zugriff am 23.08.2006]
- Schabas, William A. (2004), *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, Cambridge University Press (2. Ausgabe)
- Simma, Bruno (1999), „The Impact of Nuremberg and Tokyo: Attempts at a Comparison“, in: Ando, Nisuke (Hg.), *Japan and International Law. Past, Present and Future*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, S. 50-84.
- Umehara, (2002), „Kokusai jindō hō o kyōryoku no dodai ni [Ein Fundament für die Kooperation mit dem internationalen humanitären Recht]“, in: *Ronza* 5/2002, S. 188-195
- Yomiuri Online (02.09.2006), „Kokusai keiji saibanjo’ kamei e, rainatsu made ni kokunai hōseitei [Bis zum kommenden Sommer innerstaatliches Recht schaffen für Mitgliedschaft im ‚Internationalen Strafgerichtshof‘]“, www.yomiuri.co.jp/politics.news/20060902i113.htm [Zugriff am 06.09.2006]