

Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof

Verhandlungsstand und Perspektiven

HANS-PETER KAUL

Gegen Ende dieses Jahrhunderts könnte eine seit langem immer wieder vorgetragene große Idee, ein mit dem Streben nach weltweit mehr Gerechtigkeit verbundener Wunschtraum Wirklichkeit werden. Denn die Aussichten waren wohl noch nie so günstig, daß die internationale Gemeinschaft in absehbarer Zeit einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court, ICC)¹ einrichten wird. Dieses Gericht wird voraussichtlich für vier besonders schwere ›Kernverbrechen‹ zuständig sein, welche – in Übereinstimmung mit dem Weltrechtsprinzip – die gesamte Staatengemeinschaft betreffen:

- Völkermord,
- Verbrechen gegen die Menschlichkeit,
- Kriegsverbrechen und
- das Verbrechen des Angriffskriegs (Aggression).

Errichtet werden soll dieser Gerichtshof durch eine Staatenkonferenz, die bereits im Juni 1998 in Rom stattfinden soll.

Die Idee ist schon alt. Bereits die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords von 1948 sieht in Artikel 6 ein »internationale(s) Strafgericht« vor, zu dessen Einrichtung es nie kam. Die Einsicht in die Notwendigkeit eines wirksameren Systems internationaler Justiz ist jedoch in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen. Vor allem die schrecklichen Geschehnisse im ehemaligen Jugoslawien und in Rwanda sowie die nachfolgende Einrichtung der beiden Ad-hoc-Gerichtshöfe² haben der Idee der Errichtung eines dauerhaften internationalen Strafgerichtshofs zunehmend Schwung und Auftrieb gegeben. Wie viele andere führende Politiker in zahlreichen Ländern hat beispielsweise der ehemalige amerikanische Präsident Jimmy Carter bereits mehrfach bekräftigt: »Ein Weltstrafgerichtshof ist dringend nötig.«³ Auch Bundesaußenminister Klaus Kinkel hat vor kurzem in seiner diesjährigen Ansprache vor der 52. UN-Generalversammlung wie in den Vorjahren die volle Unterstützung Deutschlands für das Vorhaben erneut hervorgehoben. Die Forderung, die beiden mutmaßlichen Massenmörder Pol Pot und Radovan Karadzic endlich vor ein internationales Strafgericht zu stellen, ist ein wiederkehrendes Thema der Medien. Auch dies fördert das Anliegen, die internationale Strafgerichtsbarkeit zu stärken. Ähnliches gilt für Initiativen aus der internationalen Öffentlichkeit⁴.

Vor diesem aktuellen Hintergrund ist es Ziel dieses Beitrags, aus der Sicht eines Teilnehmers an den Verhandlungen den derzeitigen Verhandlungsstand in den Vereinten Nationen so konkret wie möglich zusammenzufassen. Dazu ist es nötig, auf Verlauf und wesentliche Ergebnisse der – nach zweijährigen Vorarbeiten – beiden in diesem Jahr bisher durchgeführten Verhandlungsrunden des von der UN-Generalversammlung eingesetzten Vorbereitungsausschusses zum ICC im Februar (10.–21.2.) und August (4.–15.8.) in New York in einigem Detail einzugehen. Dagegen wird auf eine Darstellung der umfangreichen Vorgeschichte dieses Vorhabens – etwa die Kriegsverbrecherprozesse von Nürnberg und Tokyo – und der jahrzehntelangen vorausgegangenen Bemühungen⁵ verzichtet. Ebenfalls nicht möglich ist eine Erörterung der überaus zahlreichen komplizierten juristischen Einzelprobleme, die mit fast jedem Artikel des künftigen Statuts des neu zu errichtenden Gerichts verbunden sind.

I

Von der Öffentlichkeit fast unbemerkt, traf nach jahrelangen Vorarbeiten die UN-Generalversammlung am 16. Dezember des vergan-

genen Jahres eine bedeutsame Entscheidung. Sie beschloß mit ihrer Resolution 51/207, daß 1997 und 1998 insgesamt vier Verhandlungsrunden⁶ von je zwei bis drei Wochen Dauer in New York stattfinden sollen, mit dem Ziel der »Erarbeitung eines weithin zustimmungsfähigen konsolidierten Entwurfs einer Konvention, die einer Diplomatischen Konferenz vorzulegen« sei. Zugleich wurde die Abhaltung dieser Staatenkonferenz bereits für das Jahr 1998 ins Auge gefaßt. Sie soll das Statut des künftigen Internationalen Strafgerichtshofs abschließend behandeln und verabschieden. Nicht allen Beteiligten mag Ende letzten Jahres voll bewußt gewesen sein, daß die Bemühungen damit in eine qualitativ völlig neue Phase getreten sind. Ab jetzt gab es einen festen und mit Zieldatum versehenen Auftrag, konkrete Kodifikationsverhandlungen für den künftigen Internationalen Strafgerichtshof zu führen.

Dementsprechend wurde bei den Tagungen des – für alle Staaten offenen – Vorbereitungsausschusses im Februar und im August 1997 versucht, möglichst konsolidierte und konsensfähige Entwürfe für die einzelnen Artikel des ICC-Statuts zu erarbeiten. Unentbehrliche Hilfsmittel für die teilnehmenden Staatenvertreter sind weiterhin die sogenannte Vorschlagssammlung (Compilation of Proposals), welche den weiterhin grundlegenden Entwurf der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) für das Statut eines Strafgerichtshofs⁷ und die überaus zahlreichen alternativen oder Ergänzungsvorschläge der teilnehmenden Staaten enthält, sowie der Bericht des Vorbereitungsausschusses über die damals noch sondierenden Beratungen des Jahres 1996⁸. Das letztgenannte Dokument ist bedeutsam, weil es wie ein sorgfältiges Protokoll die bisher vorgebrachten Argumente und Gegenargumente zu den einzelnen Artikeln des ILC-Entwurfs und den damit verbundenen Fragen enthält.

Der bisherige Verhandlungsverlauf im Vorbereitungsausschuß ist ermutigend. Die beiden bisherigen Tagungen dieses Jahres sind insgesamt konstruktiv und hinsichtlich der erreichten Ergebnisse durchaus zufriedenstellend verlaufen. Es bestätigte sich, daß sich die gegenwärtigen Verhandlungen in einer qualitativ neuen, auf das ICC-Vorhaben konkret hinführenden Phase befinden:

- Das ›Ob‹ der Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs wurde bei den diesjährigen Verhandlungen buchstäblich nicht ein einziges Mal, von keiner einzigen Delegation, thematisiert oder gar problematisiert. Intensiv beraten wird jetzt die konkrete Ausgestaltung der Kompetenzen und Reichweite des künftigen Gerichts, dies insbesondere im Verhältnis zur nationalen Strafgerichtsbarkeit der UN-Mitgliedstaaten und im Verhältnis zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.
- Das allgemeine Bewußtsein, daß das Vorhaben zunehmend in greifbare Nähe rückt, führt dazu, daß die Verhandlungen jetzt teilweise auch nachdrücklich, ja mit Härte sowie hohem Aufwand an Arbeit und Personal betrieben werden.

Es liegt nahe, daß mit dem Näherrücken der geplanten Konferenz in Rom die Verhandlungen sowie außerhalb der förmlichen Tagungen Konsultationen und Abstimmungsprozesse noch an Intensität zunehmen und das Thema ICC auf der politischen Tagesordnung vieler UN-Mitgliedstaaten einen immer höheren Rang einnehmen wird.

II

Inhaltlich sah das Arbeitsprogramm der Tagung vom Februar vor, daß der Vorbereitungsausschuß das materielle Strafrecht (also die Tatbestände und Definitionen der in das Statut aufzunehmenden besonders schweren Verbrechen) wie auch die allgemeinen Rechtsprinzipien, die ungefähr dem Allgemeinen Teil des deutschen Straf-

gesetzbuchs entsprechen, beraten sollte. Auch wenn dieses sehr anspruchsvolle Arbeitsprogramm nur zu etwa zwei Dritteln wirklich bewältigt werden konnte, wurden wichtige Ergebnisse erzielt. Für das künftige ICC-Statut wurden zu den vier eingangs genannten Verbrechenstatbeständen wie zu den allgemeinen strafrechtlichen Prinzipien jeweils weiter konsolidierte Textvorschläge und sogar insgesamt zehn Entwürfe für einzelne Artikel des ICC-Statuts erarbeitet, die unmittelbar der Diplomatischen Konferenz vorgelegt werden sollen⁹.

Im Bereich der *allgemeinen Grundsätze* des Strafrechts, in dem die deutsche Delegation mit verschiedenen eigenen Textvorschlägen hervorgetreten ist, gelang es, konsolidierte Artikel-Entwürfe für folgende Bestimmungen eines künftigen ICC-Statuts zu erarbeiten: Verbot der Bestrafung ohne Rechtsgrundlage (*nullum crimen sine lege*); Rückwirkungsverbot; individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit; Unbeachtlichkeit der Ausübung eines Amtes; Verantwortlichkeit von Kommandeuren/Vorgesetzten; subjektive Tatbestandselemente; Handeln und/oder Unterlassen; Irrtumsregelung; Strafmündigkeit (Alter).

Unbefriedigend verliefen dagegen die Beratungen des Tatbestands der *Kriegsverbrechen*. Bereits die Ausgangslage war dadurch gekennzeichnet, daß die sogenannte Vorschlagssammlung ein kaum geordnetes Sammelsurium einzelner Textvorschläge mit teilweise völlig unterschiedlichen Elementen und Ansätzen enthielt. Zwar konnten im Februar viele Vorschläge eliminiert und ein konsolidierter Textentwurf erarbeitet werden. Dieser enthält aber in der Sache weiterhin das Nebeneinander zweier unterschiedlicher Vorschläge: einmal einen Vorschlag der Vereinigten Staaten mit einer eher konservativen, restriktiven Linie; daneben einen Vorschlag Neuseelands und der Schweiz, der durch die vollständige Einbeziehung der Zusatzprotokolle I und II zu den Genfer Konventionen von 1949 eine progressive Weiterentwicklung des Kriegsvölkerrechts versucht¹⁰. Daher ist bei der Definition der »Kriegsverbrechen« noch erhebliche Nacharbeit erforderlich. Auf Bitte des Vorsitzenden des ICC-Vorbereitungsausschusses, des Niederländers Adriaan Bos, hat die deutsche Delegation eine koordinierende Rolle übernommen bei dem Versuch, in der Zeit zwischen den Ausschlußtagungen dieses schwierige Thema durch Konsultationen mit interessierten Parteien – vor allem mit den 16 NATO-Staaten einerseits, der Schweiz, Neuseeland und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) andererseits – in Richtung auf einen möglichst allseits akzeptablen Entwurf für eine Strafnorm »Kriegsverbrechen« voranzubringen. Im Rahmen dieser Bemühungen, die noch nicht abgeschlossen sind, haben bereits ein informelles zweitägiges Expertentreffen in Bonn sowie Konsultationen mit dem IKRK und weitere Gespräche mit der Schweiz und Neuseeland stattgefunden. In nächster Zeit wird die deutsche Seite bemüht sein, die erarbeiteten Definitionsvorschläge mit anderen Staaten dahin gehend zu beraten, daß der Entwurf für eine neue Strafnorm »Kriegsverbrechen« den UN-Mitgliedstaaten rechtzeitig vor der im Dezember stattfindenden nächsten Tagung des Vorbereitungsausschusses übermittelt werden kann.

Besondere Erwähnung verdient auch der derzeitige Verhandlungsstand bei der Frage der Einbeziehung des *Verbrechens der Aggression* in das künftige ICC-Statut. Hier handelt es sich um eine besonders wichtige, zugleich besonders schwierige Problematik, bei der wir Deutschen uns zudem – aus gutem Grund – für alle sichtbar stark engagiert haben. Vor der Februar-Tagung war die Lage auf Grund der vorausgegangenen Kontroversen so festgefahren, daß die meisten Delegationen es für aussichtslos hielten, das Verbrechen des Angriffskriegs in das Statut einzubeziehen. Die deutsche Seite hatte sich jedoch immer wieder dafür ausgesprochen; sie brachte daher einen eigenen neuen Vorschlag für eine Definition des Aggressionsverbrechens offiziell ein und warb intensiv in New York – buchstäblich von früh bis spät – hierfür bei allen Beteiligten unter Einschluß

der am Thema interessierten Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Tatsächlich ist es dann im Februar gelungen, die Mehrheitsverhältnisse wieder zugunsten einer Einbeziehung der Aggression umzukehren. Der betont realistische, dieses Verbrechen auf die eindeutigen, unbestreitbaren Fälle (etwa Hitler, Saddam Hussein) beschränkende Ansatz des deutschen Vorschlags fand viel Zuspruch¹¹. Zur Zufriedenheit besteht jedoch kein Anlaß. Es wird vielmehr noch äußerst intensiver Verhandlungs- und Überzeugungsarbeit bedürfen, bis eine weiter konsolidierte Strafnorm zum Verbrechen des Angriffskriegs angenommen werden kann.

III

Das Arbeitsprogramm für die zweiwöchige Tagung des Ausschusses im August betraf besonders wichtige wie auch technisch respektive politisch schwierige Themenbereiche und Fragestellungen:

- > den Gesamtbereich des *Strafverfahrensrechts* gemäß Artikel 26 bis 50 des ILC-Entwurfs für ein ICC-Statut.

Hier besteht zusätzlich zu der Komplexität des Themas noch die besonders schwierige Ausgangslage, daß trotz intensiver Konsolidierungsversuche eine kaum überschaubare Menge von Einzelvorschlägen für strafprozessuale Vorschriften aus unterschiedlichen Rechtskreisen in der Vorschlagssammlung¹² vorlag. Eine weitere sachliche Schwierigkeit besteht darin, daß in diesem Bereich auch die Gegensätze zwischen dem kontinentaleuropäischen Rechtskreis und den Staaten in der Tradition des Common law – besonders zwischen dem Strafverfahren nach der Untersuchungsmaxime und dem adversatorischen, auf dem Gegenspiel von Anklage und Verteidigung aufbauenden Verfahren, wie es im angelsächsischen Rechtskreis üblich ist – überbrückt werden müssen.

- > die *Fragen der Komplementarität*.

Dies sind die Fragen, die das Verhältnis zwischen nationaler Strafgerichtsbarkeit und der Gerichtsbarkeit des künftigen Internationalen Strafgerichts betreffen.

- > die damit verbundene Frage des sogenannten *Auslösermechanismus (trigger mechanism)*.

Hier handelt es sich darum, wie ein Verfahren vor dem ICC in Gang kommt: durch Staatenbeschwerde, durch Überweisung einer bestimmten Ländersituation durch den Sicherheitsrat (beides bereits bisher nicht mehr umstritten) oder auch durch die – bisher noch stark umstrittene – Ex-officio-Ermittlungsbefugnis des Anklägers des künftigen ICC. Zu klären ist, ob es noch weitere staatliche Zustimmungserfordernisse oder gar eine Unterwerfung im Einzelfall als Vorbedingung der Einleitung eines Strafverfahrens geben soll.

- > die in politischer Hinsicht besonders bedeutsame Frage des *Verhältnisses des Sicherheitsrats zum künftigen ICC*.

Um die insbesondere mit dem Grundsatz der Komplementarität verbundenen Schwierigkeiten – von deren Lösung im Wege des Kompromisses womöglich das Schicksal des gesamten ICC-Vorhabens abhängt – etwas näher zu beschreiben, erscheint es zweckmäßig, sich den bisherigen Diskussionsstand in den Vereinten Nationen vor Augen zu führen. Nach dem allgemeinen Verständnis der UN-Mitgliedstaaten bedeutet Komplementarität oder auch Subsidiarität, daß der ICC lediglich eine Ergänzung zu bestehender nationaler Gerichtsbarkeit darstellen wird, die aber grundsätzlich Vorrang haben soll; dies wäre eine Art Auffang-Gerichtsbarkeit, wenn nationale Gerichte entweder nicht vorhanden oder nicht fähig beziehungsweise bereit sind, eine bestimmte schwere Straftat zu verfolgen. Über diesen allgemeinen Grundsatz gibt es an sich bereits breite grundsätzliche Übereinstimmung. Gleichwohl gab und gibt es bisher keine Einigkeit über die Frage des Ausmaßes der zu vereinbarenden Komplementarität und darüber, wie dieses Prinzip bei zahlreichen Artikeln des Statuts im einzelnen berücksichtigt werden soll. Aus den zahlreichen vorliegenden Vorschlägen ergibt sich, daß sich im wesentlichen zwei Auffassungen gegenüberstehen. Für die einen bedeutet Komplementarität den Ausnahmecharakter der Zuständigkeit des ICC, wobei diese Gruppe zugleich einen fast absoluten Vorrang nationaler Zuständigkeit betont. Die Vertreter der Gegenposition sehen

darin die Gefahr, daß betroffene Staaten dann jeweils Mittel und Wege finden werden, eine Zuständigkeit des Gerichtshofs unter dem Vorwand stattfindender innerstaatlicher Strafverfolgung zu verhindern.

Wegen der zentralen Bedeutung einer befriedigenden Lösung der Komplementaritäts-Problematik und der damit verbundenen Frage nach dem Auslösermechanismus gab die deutsche Delegation zu Beginn der August-Tagung eine Erklärung ab, in der sie die Berücksichtigung von »vier Hauptbausteinen« für das künftige ICC-Statut vorschlug:

- Der Gerichtshof solle inhärente, automatische Gerichtsbarkeit über die drei Kernverbrechen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen haben. Der Gerichtshof solle im Hinblick auf das Verbrechen des Angriffskriegs ebenfalls inhärente Gerichtsbarkeit besitzen, wenn der UN-Sicherheitsrat zuvor das Vorliegen einer Aggression festgestellt habe.
- Der Gerichtshof selbst solle eine hinreichende Befugnis für die Feststellung haben, ob in einer bestimmten Situation nationale Gerichtsbarkeit entweder nicht vorhanden oder nicht fähig beziehungsweise bereit ist, eine bestimmte schwere Straftat zu verfolgen.
- Der Ankläger des Gerichtshofs solle die Befugnis haben, Ermittlungen ex officio aus eigener Initiative heraus zu den der Gerichtsbarkeit des ICC unterliegenden Kernverbrechen einzuleiten. Dies sei eine notwendige Ergänzung der bereits vorgesehenen Möglichkeit der Überweisung einer Situation durch den Sicherheitsrat und der ebenfalls nach dem ILC-Vorschlag vorgesehenen Staatenbeschwerde.
- Zur Rolle des Sicherheitsrats gegenüber dem ICC unterstütze die deutsche Seite den Vorschlag, dem Rat die ausdrückliche Befugnis zuzuerkennen, bestimmte Situationen an den ICC zu überweisen. Abzulehnen seien jedoch Vorschläge, wonach der Sicherheitsrat bestimmte Einzelfälle überweisen oder die Untersuchung und Verfolgung von Einzelfällen verhindern könne, solange er mit einer bestimmten Ländersituation befaßt sei.

Während der Tagung konnten dann im Bereich *Strafverfahrensrecht* erhebliche Fortschritte und die Fertigstellung verschiedener Artikel-Entwürfe zu wichtigen Fragen erreicht werden¹³. Zwar wurden von dem vorgesehenen Arbeitspensum wiederum nur etwa zwei Drittel erledigt. Die Verhandlungen haben jedoch den Beweis erbracht, daß es trotz der Komplexität der Materie und einer kaum überschaubaren Menge von Einzelvorschlägen für strafprozessuale Vorschriften möglich ist, die Auffassungen unterschiedlicher Rechtskreise in vernünftigen Vorschriften miteinander zu verbinden. Die Hauptlast der Arbeiten wird dabei derzeit von einer informellen Gruppe (bestehend aus Kanada, den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Argentinien, Singapur und Deutschland) getragen, bei der fallweise auch andere Staaten immer wieder mitwirken.

IV

Unterstützt werden die oben skizzierten vier Hauptbausteine von mittlerweile 42 »gleichgesinnten Staaten« (like-minded states); zu diesem Kreis, dessen Mitbegründer Deutschland ist, haben sich die engagierten Befürworter des ICC-Vorhabens zusammengefunden. Im Themenbereich Komplementarität und Auslösermechanismus wurden im August wichtige Zwischenergebnisse erreicht.

Baustein Jurisdiktion

Das weiter umstrittene Prinzip der automatischen Jurisdiktion des ICC für die vier Kernverbrechen hat weitere Unterstützung gefunden und ist als erste Option in der erarbeiteten Vorschlagsammlung zu den Artikeln 21 bis 25 des ICC-Statuts¹⁴ enthalten. Dieser sogenannte rollende Text enthält drei konkurrierende Hauptansätze:

- den gerichtsfreundlichen Ansatz der inhärenten Jurisdiktion, der vorsieht, daß sich ein Staat mit Ratifikation des Statuts automatisch der Gerichtsbarkeit des ICC unterwirft (so fast alle gleichgesinnten Staaten einschließlich Deutschlands);
- den wenig gerichtsfreundlichen Ansatz des »opting in«, wonach sich die Staaten nach der Ratifikation des ICC-Statuts der Gerichtsbarkeit des ICC durch besondere Erklärung speziell für bestimmte Verbrechen und für bestimmte Zeiträume unterwerfen – eine Art Gerichtsbarkeit »à la carte«;

- den gerichtsunfreundlichen Ansatz, daß sich ein Staat jeweils speziell nur für ein bestimmtes Verfahren der Gerichtsbarkeit des ICC unterwirft. Dieser Ansatz wird unter anderem von Frankreich vertreten.

Diese drei verschiedenen Ansätze können nach den derzeitigen Vorstellungen gegebenenfalls auch kombiniert werden, indem beispielsweise ein Staat die inhärente Jurisdiktion für bestimmte Verbrechen anerkennt, sich für andere Verbrechen jedoch im Wege des »opting in« unterwirft.

Baustein Komplementarität

Ein von Grund auf neu erarbeiteter Entwurf für Art. 35¹⁵ zur Komplementarität sieht eine begrenzte, aber wahrscheinlich ausreichende Entscheidungsbefugnis des ICC vor, ob ein Staat in einer bestimmten Situation unwillig oder unfähig ist, ein bestimmtes Kernverbrechen strafrechtlich zu verfolgen. Die Bestimmung regelt, wann sich der ICC für unzuständig zu erklären hat, weil eine effektive Strafverfolgung auf nationaler Ebene erfolgt. Nach sehr schwierigen Verhandlungen konnte ein praktisch nicht mehr kontroverser Text verabschiedet werden.

Positiv zu bewerten ist vor allem, daß dem ICC selbst die Entscheidung vorbehalten bleibt, wann er aus Komplementaritätsgründen unzuständig ist. Dies kommt in der Eingangsformulierung des Abs. 2 (»Der Gerichtshof soll entscheiden...«) zum Ausdruck. Allerdings bleibt der Text im übrigen, insbesondere wegen des Widerstands der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, aber auch Indiens und Mexikos, teilweise hinter Vorstellungen der »Gleichgesinnten« zurück. So konnte etwa der Gedanke, daß bereits begründete Zweifel an der Ernsthaftigkeit der nationalen Strafverfolgung für eine Bejahung der Gerichtsbarkeit des ICC genügen sollten, nicht in den Text aufgenommen werden.

Insgesamt soll der ICC zum einen dann zuständig sein, wenn die nationalen Behörden entweder nicht willens oder nicht in der Lage sind, eine »ernsthafte« (genuine) Strafverfolgung durchzuführen. Das gleiche gilt, wenn die nationalen Behörden ein Verfahren unter Umständen eingestellt haben, aus denen sich ergibt, daß es insoweit an dem Willen oder der Fähigkeit zu einer ernsthaften Verfolgung fehlt. Zur näheren Beschreibung dieser beiden Situationen finden sich in den Absätzen 3 und 4 der Bestimmung einzelne Fallgruppen, welche die Begriffe der fehlenden Verfolgungsabsicht oder der Unfähigkeit zu ernsthafte Strafverfolgung näher umschreiben.

Aus der Verhandlungsgeschichte ergibt sich deutlich, daß die ganz überwiegende Anzahl der Staaten diese Aufzählung als nicht abschließend ansieht. Doch konnte diese Auffassung wegen des Widerstands der oben genannten Staaten nicht mit letzter Deutlichkeit in der einleitenden Formulierung von Art. 35 Abs. 3 verankert werden. Im einzelnen soll eine fehlende nationale Verfolgungsabsicht vom ICC dann bejaht werden, wenn der Staat die Absicht hat, den Täter vor Strafverfolgung zu schützen, wenn eine ungebührliche Verfahrensverzögerung vorliegt, aus der sich die gleiche Absicht erkennen läßt, oder wenn das nationale Verfahren mit eben dieser Absicht durch ein abhängiges oder beeinflusstes Gericht durchgeführt wird.

Im Hinblick auf die Unfähigkeit, ein nationales Verfahren durchzuführen, soll der ICC erwägen, ob der Staat wegen teilweisen oder vollständigen Zusammenbruchs oder Nichtverfügbarkeit seines nationalen Gerichtssystems nicht in der Lage ist, des Verdächtigen habhaft zu werden oder notwendige Beweismittel sicherzustellen, oder aus anderen Gründen nicht in der Lage ist, ein Strafverfahren durchzuführen.

Baustein Ex-officio-Befugnis

Die auch von Deutschland seit langem geforderte Ermittlungsbefugnis des Anklägers von Amts wegen ist zwar Mehrheitsmeinung, längst aber noch nicht allgemeine Auffassung.

Baustein Rolle des Sicherheitsrats

Bei der ungeklärten Frage der Rolle des Sicherheitsrats gegenüber dem künftigen ICC gemäß Art. 23 des ILC-Entwurfs gab es – nicht unerwartet – die geringsten Fortschritte. Es wurde deutlich, daß die meisten Ständigen Mitglieder des Rates weiterhin möglichst umfassende Kontrolle über den künftigen ICC anstreben – bis hin zu einem ausdrücklichen Recht des Sicherheitsrats, die Strafverfolgung zu blockieren, solange der Rat mit bestimmten Situationen befaßt ist. Hoffnungen auf einen vernünftigen Kompromiß in diesem Bereich bietet ein Vorschlag Singapurs, der eine Blockademöglichkeit des Sicherheitsrats erst dann vorsieht, wenn er hierzu einen gemeinsamen Beschluß faßt (Erfordernis des Einvernehmens der fünf Ständigen Mitglieder).

Gegenwärtiger Stand

Der Ausgang der Verhandlungen des Vorbereitungsausschusses im August ist damit durch unterschiedliche Ergebnisse gekennzeichnet. Beim Strafverfahrensrecht ist trotz der erreichten Fortschritte derzeit ein gewisser Arbeitsrückstand (von etwa einem Drittel) zu verzeichnen, der in den verbleibenden fünf Verhandlungswochen vor der Konferenz in Rom möglichst eingeholt werden muß. Bei den stark politisch geprägten Fragen des Auslösermechanismus, der anzustrebenden Ex-officio-Ermittlungsbefugnis des Anklägers und der ungelösten Frage einer die Gerichtsbarkeit des ICC nicht übermäßig beeinträchtigenden oder kontrollierenden Rolle des Sicherheitsrats sind die erreichten Fortschritte eher gering und prozedural. Insoweit wurden in einem einheitlichen sogenannten rollenden Text die Optionen für die verschiedenen Ansätze klarer und übersichtlicher herausgearbeitet. Viele Delegierte sind der Überzeugung, daß diese grundsätzlichen, zugleich stark politischen Fragen erst im politisch geprägten Rahmen der diplomatischen Staatenkonferenz lösbar sein werden.

V

Zur Halbzeit des Verhandlungsprozesses – nach vier von neun Wochen Kodifikationsarbeit des ICC-Vorbereitungsausschusses – ergibt sich als Zwischenbilanz ein gemischtes Bild. Das Vorhaben der Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs befindet sich derzeit auf gutem Wege; es geht voran, wenn auch manchmal nur sehr langsam. Doch ist die Strecke nach Rom noch lang und schwierig, und ernsthafte Rückschläge sind nicht auszuschließen.

Bis zu einem gewissen Grad ist das verständlich und fast zwangsläufig. Schließlich muß man sich immer wieder die Komplexität der Aufgabe und die weitreichenden Konsequenzen vor Augen führen, die mit diesem Vorhaben verbunden sind. Denn der Plan der Errichtung eines ständigen Weltstrafgerichtshofs bedeutet, daß alle Staaten ein Stück aus dem Kernbereich ihrer Souveränität, nämlich einen Teil der Strafgewalt, abgeben sollen – beileibe keine Selbstverständlichkeit. Und es geht bei diesem Vorhaben um eine große Anstrengung, erstmals eine vertragliche Grundlage für ein neues System komplementärer universeller Strafgerichtsbarkeit zu schaffen, welches das bekannte Völkerstrafrecht wie auch die unterschiedlichen, gewachsenen Strafrechtssysteme der UN-Mitgliedstaaten in einer einheitlichen Kodifikation zusammenführen soll. Überdies muß es dabei auch gelingen, die unterschiedlichen Ansätze der vom Gesetzesrecht und der vom Fallrecht geprägten Staaten zu überbrücken.

Hinzu kommt die für sich genommen schon äußerst anspruchsvolle Aufgabe, die unterschiedlichen Interessen und Auffassungen fast der ganzen Staatengemeinschaft in einem wichtigen und sensiblen Bereich in einem allmählich voranschreitenden Verhandlungsprozeß in den Vereinten Nationen zusammenzuführen.

Man darf sich auch keinen Illusionen hingeben: Zustimmung und Unterstützung sind bei den Teilnehmern der Verhandlungen in höchst unterschiedlichem Maße ausgeprägt. Zwar ist dank der bisherigen Anstrengungen eine Lage entstanden, in der es derzeit sozusagen politisch inkorrekt wäre, Widerwillen oder Ablehnung offen zu artikulieren. Dennoch wird auch künftig immer wieder deutlich werden, daß es Beteiligte am Verhandlungsprozeß gibt, die dem Vorhaben mit großen Vorbehalten gegenüberstehen.

Für die Frage der weiteren Erfolgsaussichten erscheint es im Lichte der bisherigen Erfahrungen bedeutsam, daß der Verhandlungsprozeß derzeit von der Haltung von im wesentlichen vier Gruppierungen geprägt wird:

- Primär um ihre Souveränität besorgte, trotz aller grundsätzlichen Bekenntnisse zu dem Vorhaben de facto eher ICC-skeptische Staaten: Indien, Nigeria, Mexiko und wohl auch Frankreich. Zur Haltung der Staaten dieser Gruppe kann man in New York in Korridorgesprächen hören, anscheinend werde jeder Textvorschlag primär nach dem Kriterium bewertet, ob er vielleicht ein Risiko enthält – und sei es noch so winzig oder eher theoretisch –, für das eigene Land beziehungsweise eigene Staatsangehörige relevant zu werden.
- Das ICC-Vorhaben unterstützende, dabei vorsichtig-restriktive Staaten: Vereinigte Staaten, Großbritannien, Rußland, China und Japan. Diese Gruppe ist auf ihrer sehr vorsichtigen Linie kompromißbereit und arbeitet zugleich weithin aktiv und ergebnisorientiert mit (so vor allem die engagierten und sachkundigen Delegationen Washingtons und Londons).



Der Wunsch, für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen des Angriffskriegs Verantwortliche tatsächlich zur Rechenschaft gezogen zu sehen, ist weltweit verbreitet. Seiner Verwirklichung scheint er endlich näher zu gelangen; im Juni kommenden Jahres soll sich eine Staatenkonferenz mit der Errichtung eines ständigen internationalen Strafgerichts befassen. Bei den Verhandlungen gelang es nach anfänglichen Schwierigkeiten, auch das Verbrechen der Aggression in das Statut des künftigen Gerichtshofs einzubeziehen; realistischerweise wurde es auf unbezweifelbare Fälle wie die Aggressionskriege eines Hitler oder eines Saddam beschränkt. – Im Bild: im Verlauf des Zweiten Golfkriegs in Gefangenschaft geratene irakische Soldaten in einem Lager nahe Safwan im Süden Iraks Ende März 1991.

- Treibende Kraft sind weiterhin die 42 gerichtsfreundlichen Gleichgesinnten. Diese Gruppe umfaßt unter anderem die Mehrheit der EU- und übrigen europäischen Staaten, dazu Kanada, Neuseeland, Argentinien, Australien, Südafrika, Malawi, Lesotho, die Karibikstaaten, Singapur und die Republik Korea.
- Hinzu kommt die größere Gruppe einer häufig ›schweigenden Mehrheit‹ von UN-Mitgliedstaaten, deren Haltung in vielen Fragen noch offen und flexibel erscheint. Bei vielen zu dieser Gruppe gehörenden Staaten (darunter viele Entwicklungsländer und GUS-Mitglieder) wird erkennbar, daß sie bei dem technisch wie politisch überaus schwierigen ICC-Vorhaben bisher keinen kohärenten Ansatz haben, wobei dies auf einem Mangel an sachkundigem Personal, in anderen Fällen schlicht auf einem Mangel an Interesse beruhen kann. Hier ist zu hoffen, daß der mit dem fortschreitenden Verhandlungsprozeß verbundene wachsende Entscheidungszwang manche dieser Staaten dazu bewegen könnte, ihre Haltung zugunsten des Vorhabens näher zu bestimmen.

Ein vorrangiges Anliegen ist das Projekt Internationaler Strafgerichtshof für zahlreiche NGOs. Immer mehr NGOs sind bei den Verhandlungen in New York präsent und verfolgen diese aufmerksam und immer wieder mit substantiellen Beiträgen, etwa in der Form von Rechtsgutachten und Positionspapieren zu wichtigen Fragen des ICC-Statuts. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang – stellvertretend auch für andere – ›amnesty international‹, ›Human Rights Watch‹, die ›Vereinigung Europäischer Jurastudenten‹ (ELSA) und vor allem die breit und international angelegte ›NGO Coalition for an International Criminal Court‹¹⁶, die jetzt bereits über 175 unterstützende Gruppierungen unterschiedlicher Bedeutung aus vielen Ländern zusammenfaßt. Darunter gibt es zum Beispiel auch Frauengruppen, die aktiv und erfolgreich frauenspezifische Anliegen verfolgen, so insbesondere die Einbeziehung der Vergewaltigung bei den Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ihre Erfassung als Kriegsverbrechen. Wie es der Vorgehensweise von NGOs entspricht, beobachten sie bei den Verhandlungen auch jeweils recht genau, ob und in welchem Maße bestimmte Staaten bei den Verhandlungen konstruktiv agieren. Dies ist besonders nützlich im Hinblick auf die Staaten, die nicht als aktive Förderer des ICC-Vorhabens bekannt sind oder von denen man annehmen muß, daß sie dem Vorhaben innerlich mit großen Vorbehalten gegenüberstehen. Die von den NGOs bewirkte Transparenz und Öffentlichkeit des Verhandlungsprozesses kommt dem Vorhaben zugute.

Eine besonders hilfreiche und konstruktive Rolle spielt auch das IKRK. Es hat Gewicht, wenn sich eine solch angesehene Organisation für eine präzise wie umfassende Strafnorm ›Kriegsverbrechen‹ ausspricht oder wenn das IKRK zugunsten der automatischen Jurisdiktion des ICC für die Kernverbrechen und zugunsten einer Ex-officio-Ermittlungsbefugnis des Anklägers Position bezieht¹⁷. Wird es möglich sein, bis zum Sommer 1998 einen Verhandlungsstand zu erreichen, der die termingerechte Abhaltung der Staatenkonferenz im Sommer 1998 ermöglicht? Nicht ganz ohne einen Schuß Zweckoptimismus lautet die Antwort Ja – vorausgesetzt, daß möglichst viele Staaten bis dahin engagiert und konsensorientiert, mit Blick für das Machbare und der Bereitschaft zu notwendigen Kompromissen mitarbeiten.

Vor und bei der Diplomatischen Konferenz in Rom werden die UN-Mitgliedstaaten erneut mit den bisher noch umstrittenen Schlüsselfragen konfrontiert sein, von denen es wesentlich abhängt, ob der künftige Internationale Strafgerichtshof tatsächlich glaubwürdig und effektiv sein wird. Es geht um

- die Notwendigkeit, dem ICC automatische komplementäre Zuständigkeit für die vier Kernverbrechen zuzuerkennen;
- die Notwendigkeit, dem Chefankläger eine Ex-officio-Ermittlungsbefugnis zuzuerkennen;
- die Notwendigkeit, die Unabhängigkeit des ICC zu wahren, bei voller Achtung der Verantwortung des Sicherheitsrats.

Bei der Konferenz in Rom wird auch deutlich werden, daß die Staatengemeinschaft – nach unendlichen Mühen und Vorarbeiten – nunmehr an einer Wegscheide angelangt zu sein scheint, wo sie im Hinblick auf die internationale Strafgerichtsbarkeit eine grundlegende,

ja historische Entscheidung treffen muß zwischen zwei Richtungen und Modellen für einen künftigen Weltstrafgerichtshof. Die Wahl besteht zwischen

- einer Art Alibi-Institution, schwach, mit unzureichenden Befugnissen, die nur dort tätig werden kann, wo die betroffenen Staaten oder der Sicherheitsrat es ihr erlauben. Ein solcher ›Gerichtshof‹ würde es Staaten ermöglichen, durch Ratifikation seines Statuts eine vorgeblich moralisch hochstehende und fortschrittliche Haltung unter Beweis zu stellen – und in der Praxis im Zweifel die Zusammenarbeit mit dem Gericht nach Gutdünken zu verweigern, vor allem, wenn einmal eigene Staatsangehörige betroffen sein sollten;
- und einem hinreichend effektiven und glaubwürdigen Internationalen Strafgerichtshof, der immer dann Jurisdiktion über die vier Kernverbrechen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen des Angriffskrieges ausüben kann, wenn nationale Gerichte entweder nicht vorhanden oder nicht fähig beziehungsweise bereit sind, eine dieser Straftaten zu verfolgen.

Den meisten europäischen und den anderen ›gleichgesinnten‹ Staaten fällt die Entscheidung nicht schwer. Ihnen geht es um ein neues, funktionsfähiges System komplementärer Strafgerichtsbarkeit, mit klaren und präzisen Strafnormen und Zuständigkeiten, welches allen rechtsstaatlichen Erfordernissen gerecht wird, dies auch und besonders im Hinblick auf die Rechte der Angeklagten.

Auch hierfür werden viele Kompromisse notwendig sein. Entscheidend ist jedoch eines: Das Vorhaben darf nicht scheitern.

Für die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

- 1 Zahlreiche bibliographische Hinweise finden sich in: Cherif Bassiouni (ed.), *The International Criminal Court: Observations and issues before the 1997–98 Preparatory Committee; and administrative and financial implications*, Toulouse (Eres) 1997, insbes. S. 33–35. Eine informative Einführung enthält das von Kai Ambos verfaßte Informationsblatt ›Internationaler Strafgerichtshof‹, Bonn (DGVN) 1997 (mit weiteren Quellenangaben). Siehe auch Angelika Schlunck, *Der Ständige Internationale Strafgerichtshof: Ein Beitrag zur Weltfriedensordnung*, in: *Humanitäres Völkerrecht*, Heft 3/1996, S. 130–134.
- 2 Das Internationale Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien wurde mit der Resolution 827(1993) des Sicherheitsrats (Text: VN 4/1993 S. 156) gegründet; siehe auch Karl Josef Partsch, *Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer. Zur Entstehung des besonderen internationalen Strafgerichts für Jugoslawien*, VN 1/1994 S. 11ff. Das Internationale Gericht für Rwanda wurde mit der Resolution 955(1994), der auch sein Statut beigegeben ist, geschaffen (Text: VN 1/1995 S. 39ff.).
- 3 Jimmy Carter, *A World Criminal Court is urgently needed*, in: *Los Angeles Times* v. 10.12.1996.
- 4 So führte die aus Parlamentariern, Bürgermeistern und Bürgern vieler Länder bestehende Gruppe ›Kein Friede ohne Gerechtigkeit‹ am 19./20. Juni in Paris eine Konferenz zu dem ICC-Vorhaben durch, die von der EU-Kommissarin Emma Bonino und dem französischen Senator Robert Badinter geleitet wurde; unter den Teilnehmern waren der frühere UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali und aus Deutschland die Bundestagsabgeordnete Herta Däubler-Gmelin. Bei dieser Veranstaltung wurde eine ›Internationale Kampagne zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahre 1998‹ eröffnet, die dem Vorhaben weiteren politischen Rückenwind geben soll. Hingewiesen sei auf die Kongreßpublikation: *No Peace without Justice* (ed.), *International Campaign for the Establishment of the International Criminal Court in 1998*, Rom (XPRESS-Rome) 1997.
- 5 Siehe dazu etwa den einführenden Überblick in: *amnesty international* (ed.), *The International Criminal Court – Making the right choices. Part I*, London 1997, S. 2–6 (mit weiteren Quellenhinweisen), AI-Index: IOR 40/01/97.
- 6 Die durch die Resolution 51/207 der Generalversammlung v. 16.12.1996 beschlossene 3. und 4. Tagung des Vorbereitungsausschusses werden vom 1.–12.12.1997 und vom 16.3.–3.4.1998 jeweils in New York stattfinden.
- 7 1994 legte die ILC – in Erfüllung eines Auftrags der Generalversammlung vom Herbst 1992 – den Entwurf eines Statuts vor; vgl. VN 5/1994 S. 185f.
- 8 Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court. Vol. I (Proceedings of the Preparatory Committee during March–April and August 1996), Vol. II (Compilation of Proposals), UN Doc. A/51/22.
- 9 A/AC.249/1997/L.5 v. 12.3.1997 enthält den vollständigen Wortlaut der im Februar erarbeiteten Textvorschläge.
- 10 A/AC.249/1997/WG.1/DP.2 v. 14.2.1997 (Vorschlag Neuseelands und der Schweiz).
- 11 Der ›International Criminal Court Monitor‹ (No. 4, May 1997), der Informationsdienst der NGOs zum ICC-Vorhaben, faßte die Verhandlungen vom Februar wie folgt zusammen: ›Trotz der Tatsache, daß es noch vor sechs Monaten ganz unwahrscheinlich schien, daß das Verbrechen der Aggression unter die Gerichtsbarkeit des ICC kommen würde, sprachen sich bei der Februar-Tagung des Vorbereitungsausschusses viele Staaten hierfür aus. Der von Deutschland unterbreitete Vorschlag für eine solche Strafnorm war besonders hilfreich dafür, die Debatte auf den Punkt zu bringen.‹
- 12 A/51/22, Vol. II (Anm. 8), S. 111–244. Die Vorschlagssammlung enthält damit nicht weniger als 134 Seiten an Textvorschlägen für strafprozessuale Vorschriften.
- 13 A/AC.249/1997/L.7 v. 14.8.1997.
- 14 A/AC.249/1997/WG.3/CRP.1/Rev. 1 v. 14.8.1997.
- 15 A/AC.249/1997/WG.3/CRP.2 v. 13.8.1997.
- 16 Dieser NGO-Verbund bietet über Internet fortlaufend aktuelle Informationen über das ICC-Vorhaben; Kennung: <http://www.igc.apc.org/icc>. Seine E-Mail-Adresse lautet: cicc@igc.apc.org.
- 17 So am 11.8.1997 vor dem Vorbereitungsausschuß in New York.