

Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs

Schwierigkeiten und Fortschritte

HANS-PETER KAUL

Kurz nach den verheerenden Terroranschlägen vom 11. September unternahm der niederländische Außenminister Jozias van Aartsen eine ungewöhnliche Reise an den Sitz der Vereinten Nationen. Wegen der schrecklichen Ereignisse waren zuvor die traditionell im September stattfindende feierliche Eröffnung der 56. Ordentlichen Tagung der UN-Generalversammlung sowie die sogenannte Ministerwoche und Generaldebatte auf Anfang November 2001 verschoben worden; alle Minister hatten ihre Reise zunächst abgesagt. Außenminister van Aartsen ging es jedoch darum, durch ein sichtbares Signal vor der Weltöffentlichkeit zu unterstreichen, daß die Zeit der praktischen Aufbauarbeit für den Internationalen Strafgerichtshof¹ (IStGH; International Criminal Court, ICC) im Haag jetzt begonnen hat. In einer stark beachteten Ansprache² legte er am 25. September unter dem Beifall von Delegierten aus annähernd 120 Staaten, die zur achten Verhandlungsrunde der IStGH-Vorbereitungskommission nach New York gekommen waren, zum ersten Mal dar, der Sitzstaat Niederlande sei jetzt nach sorgfältiger Prüfung der Auffassung, das 1998 in Rom angenommene Statut des Internationalen Strafgerichtshofs werde bereits »vor dem Sommer 2002« die erforderliche Zahl von 60 Ratifikationen erreichen und damit in Kraft treten.

Zugleich präsentierte er die bereits von seiner Regierung gebilligte, sehr konkrete Planung bezüglich der vorläufigen Unterbringung des IStGH (direkt gegenüber dem Jugoslawien-Tribunal), zu seiner endgültigen Unterbringung (auf dem hervorragend geeigneten Gelände der ehemaligen Alexander-Wilhelm-Kaserne) sowie ein umfassendes Paket von Vorbereitungsmaßnahmen und Finanzmitteln, die dem Aufbau des IStGH im Haag dienen werden. Deutlich wurde die allgemeine Einschätzung, daß die Errichtung des neuen Gerichtshofs allmählich in greifbare Nähe rückt und die Aufbauarbeiten in organisatorischer wie auch baulicher Hinsicht Gestalt annehmen.

Bereits zwei Tage später, am 27. September, mußte die Vorbereitungskommission jedoch einen herben Rückschlag zur Kenntnis nehmen: Während des schon traditionellen Empfangs der Koalition nichtstaatlicher Organisationen für einen internationalen Strafgerichtshof (NGO Coalition for an International Criminal Court) für die in dem Gremium mitarbeitenden Staatenvertreter wurde ein von Rechtsberater Paul Kelly unterzeichnetes Schreiben der US-Regierung an Senator Jesse Helms vom 25. September bekannt, in dem sie Helms ihre volle Unterstützung für dessen Vorlage zur Bekämpfung des IStGH-Vorhabens – den Entwurf eines Gesetzes »zum Schutz der Angehörigen der amerikanischen Streitkräfte« (American Servicemembers' Protection Act, ASPA) – zusichert. An der Reaktion vieler Delegierter aus allen Teilen der Welt konnte man erkennen, daß sie ungeachtet der bekannten Vorbehalte auf amerikanischer Seite gegenüber dem Römischen Statut eine solche negative Entwicklung der US-Haltung bis dahin nicht für möglich gehalten hatten. Der ebenfalls anwesende UN-Generalsekretär unterstrich demonstrativ seine Zuversicht, daß alle der Errichtung des IStGH entgegenstehenden Schwierigkeiten bald gemeinsam überwunden würden³.

Obwohl Sorge und Befürchtungen unter den Delegierten wegen der nunmehr klar ablehnenden Haltung der Regierung der Vereinigten Staaten immer wieder deutlich wurden, konnten bei den Arbeiten der Vorbereitungskommission während ihrer achten Sitzungsperiode insgesamt dann doch erneut bedeutsame Fortschritte und Einvernehmen über weitere Maßnahmen zum Aufbau des IStGH im Haag erreicht werden. Darüber hinaus hinterlegte Großbritannien noch während dieser Verhandlungsrunde als 43. Staat seine Ratifikationsurkunde für das Römische Statut. Seither sind mit Polen, Peru und

Nauru drei weitere Ratifikationen hinzugekommen; die Zahl der für das Inkrafttreten noch erforderlichen Ratifikationen nimmt schneller als erwartet ab.

Vor diesem komplexen und durchaus auch von Widersprüchen und gegenläufigen Tendenzen gezeichneten Hintergrund sollen in Fortschreibung des letzten Beitrags⁴ zum IStGH nach dem historischen Durchbruch 1998 in Rom die seitherigen Entwicklungen im Prozeß der Schaffung des künftigen Internationalen Strafgerichtshofs zusammengefaßt werden.

I.

Die Arbeiten der Vorbereitungskommission

Die Vorbereitungskommission für den neuen Gerichtshof ist ein ausschließlich auf dieses Vorhaben bezogenes Arbeitsgremium der Vereinten Nationen. Es wurde durch die Entschließung F der Schlußakte⁵ der Staatenkonferenz in Rom vom 17. Juli 1998 und in Übereinstimmung mit der nachfolgenden Resolution 53/105 der Generalversammlung vom 8. Dezember 1998 gebildet. Der IStGH-Vorbereitungskommission wurde ein außerordentlich umfangreiches und komplexes Arbeitsprogramm aufgetragen, welches die Erarbeitung von Entwürfen für folgende Nebeninstrumente des Römischen Statuts einschließt:

- die Erarbeitung der Verfahrens- und Beweisordnung des Gerichtshofs (rules of procedure and evidence);
- die Erarbeitung von »Verbrechenselementen«, also ergänzenden Auslegungshilfen für die Verbrechenstatbestände (elements of crimes);
- die Erarbeitung eines Vertrags über die Beziehung zwischen dem Gerichtshof und den UN (relationship agreement between the Court and the United Nations);
- die Erarbeitung grundlegender Regeln für das Sitzabkommen zwischen den UN und dem Gaststaat Niederlande (basic principles governing a headquarters agreement);
- die Erarbeitung der Finanzregeln (financial regulations and rules);
- die Erarbeitung eines Vertrags über Vorrechte und Immunitäten des Gerichtshofs (agreement on privileges and immunities of the Court);
- die Erstellung eines Haushalts für das erste Finanzjahr (budget for the first financial year);
- die Erarbeitung der Geschäftsordnung für die Staatenversammlung (rules of procedure of the Assembly of States Parties).

Als weiterer Auftrag kommt hinzu die Erarbeitung von Vorschlägen für eine Bestimmung betreffend das Verbrechen des Angriffskriegs, einschließlich einer Definition und der Festlegung von Bedingungen, nach denen der IStGH seine Gerichtsbarkeit in bezug auf dieses Verbrechen ausüben soll (proposals for a provision on the crime of aggression).

Darüber hinaus wies die Generalversammlung in der Resolution 53/105 die Vorbereitungskommission an, auch zu erörtern, »wie die Wirksamkeit und Akzeptanz des Gerichtshofs verstärkt werden können«⁶. Hinter dieser für einen Außenstehenden kaum verständlichen Formulierung verbarg sich ein von der US-Seite durchgesetzter Kompromiß, bei dem es ihr darum ging, in einer Resolution der Generalversammlung einen akzeptierten Anknüpfungspunkt für spätere Bemühungen zu schaffen, das Römische Statut auf bestimmte Weise durch eine Ausnahmeregelung für US-Staatsangehörige, nämlich ihre Freistellung von der Gerichtsbarkeit, zu ergänzen.

Bisherige Verhandlungsrunden

Nach dem streitigen Ende der Staatenkonferenz von 1998, bei der das Römische Statut mit 120 Ja-Stimmen angenommen wurde (gegen 7 Stimmen, bei 21 Enthaltungen), stellte sich Anfang 1999 die Frage, ob und in welchem Maße diese Meinungsverschiedenheiten

bei den Arbeiten der Vorbereitungscommission andauern und diese beeinträchtigen würden. Zur spürbaren Erleichterung der meisten Beteiligten kamen die Arbeiten bei ihrer ersten Verhandlungsrunde im Frühjahr 1999 jedoch gut in Gang. Zum Vorsitzenden wurde der Kanadier Philippe Kirsch gewählt, der bereits in Rom den Plenarausschuß mit großer Umsicht durch alle Konferenzschwierigkeiten gesteuert hatte und der bis heute die Kommission leitet. Danach wurden die Arbeiten für die Verfahrens- und Beweisordnung und die sogenannten Verbrechenselemente sogleich zügig und in guter, sachbezogener Atmosphäre aufgenommen. Es war ermutigend, daß auch die amerikanische Delegation, wie in Rom geführt von David Scheffer, bei den Beratungen im wesentlichen konstruktiv und sachbezogen mitarbeitete.

Seither hat die Vorbereitungscommission bisher insgesamt acht Tagungen⁷ durchgeführt, jeweils mit einer Dauer von zwei oder drei Wochen; je drei Verhandlungsrunden im Jahre 1999 und im Jahre 2000, dazu zwei weitere im Jahre 2001. In Übereinstimmung mit den üblichen Regeln der UN für Kodifikationsverhandlungen gilt in der Vorbereitungscommission weiterhin das Konsensprinzip. Für die eigenständige Erarbeitung eines bestimmten Nebeninstrumentes wird jeweils eine besondere ›Arbeitsgruppe‹ als Untergliederung der Kommission gebildet, deren Beratungen jeweils von besonders erfahrenen und sachkundigen Delegierten, sogenannten Koordinatoren, geleitet werden. Vorgesehen ist, daß die Vorbereitungscommission im Jahre 2002 zwei weitere, abschließende Verhandlungsrunden durchführt⁸.

Wendet man sich den bisher in diesem Gremium erreichten konkreten Arbeitsergebnissen zu, so erscheint es bemerkenswert, daß die Kommission im wesentlichen programmgemäß und zeitgerecht ihre Arbeit an nicht weniger als sechs von acht der oben aufgezählten Nebeninstrumenten abschließen konnte. Bereits am 30. Juni 2000 konnte die Arbeit für die Verfahrens- und Beweisordnung des Gerichtshofs⁹ und für die ebenfalls sehr bedeutsamen Auslegungsregeln für die Verbrechenstatbestände, die sogenannten Verbrechenselemente (elements of crimes)¹⁰, fristgemäß beendet werden. Die Einigung über diese besonders wichtigen Instrumente war und ist eine unentbehrliche Voraussetzung für die Tätigkeit des künftigen Gerichtshofs. In gleicher Weise konnten am 5. Oktober 2001 Entwürfe für die vier folgenden Nebeninstrumente verabschiedet werden: über einen Vertrag betreffend die Beziehungen zwischen dem Gerichtshof und den UN¹¹, für die Finanzregeln¹², für ein Abkommen über Vorrechte und Immunitäten des Gerichtshofs¹³ und die Geschäftsordnung für die Staatenversammlung¹⁴.

Die zügige und fristgerechte Aushandlung dieser sechs Nebeninstrumente, die jedes für sich genommen viele schwierige Fragen regeln, erlaubt das Urteil, daß die ISTGH-Vorbereitungscommission – im Unterschied zu manchem anderem UN-Gremium – bisher ausgesprochen erfolgreich, mit beachtlichen Fortschritten bei jeder Verhandlungsrunde, gearbeitet hat. Diese wird um so deutlicher, wenn man sich klarmacht, daß nach dem Konsensprinzip die Delegierten von etwa 120 Staaten in New York jeweils bei jeder einzelnen Norm so lange beraten, bis Einvernehmen erreicht ist. Den Arbeiten kommt dabei zugute, daß in der großen gerichtshoffreundlichen Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten besonders die gerichtshofunterstützenden ›gleichgesinnten‹ Staaten, 62 an der Zahl, und die 15 Mitgliedstaaten der EU zielstrebig, engagiert und flexibel mitarbeiten. Auch der immer noch nachwirkende Erfolg der Konferenz von Rom und die hohe internationale Legitimität des Strafgerichtshofsvorhabens bewirken, daß in der Vorbereitungscommission die ergebnisorientierten und konstruktiven Kräfte weiterhin das Sagen haben. Staaten wie Argentinien, Australien, Deutschland, Frankreich, Kanada, die Niederlande, die nordischen Länder, Südafrika und die Schweiz erweisen sich immer wieder als initiativreiche, treibende Kräfte.

Verfahrensordnung und Verbrechenselemente

In der Vorbereitungscommission herrscht Einvernehmen, daß insbesondere die Textentwürfe für die Verfahrens- und Beweisordnung wie für die sogenannten Verbrechenselemente (elements of crimes) für Verfahren und Rechtsprechung des künftigen Gerichtshofs von größter Bedeutung sein werden. Der Entwurf für die Verfahrens- und Beweisordnung ist mit seinen insgesamt 225 in zwölf Kapiteln unterteilten ›Regeln‹ ein außerordentlich differenziertes, detailliertes und umfassendes Regelwerk. Da ist es nicht überraschend, daß manche Regeln geradezu ausgeklügelt, fast zu ausführlich, erscheinen und häufig ein Weniger vielleicht mehr gewesen wäre. Der Entwurf der Verfahrens- und Beweisordnung ergänzt und konkretisiert das Strafverfahrensrecht des Römischen Statuts. Die in beiden Texten enthaltenen Normen zum Strafverfahren bilden zusammen ein bisher präzedenzloses Regelwerk, von dem man mit Fug und Recht sagen kann, daß es wohl die erste völkerstrafrechtliche Strafprozeßordnung ist, die durch eine zwischenstaatliche Konferenz im weltweiten Rahmen unter substantieller Einflußnahme von Vertretern und Organisationen der Zivilgesellschaft erarbeitet worden ist. Den Rechten des Angeklagten, der Verteidigung wie auch denjenigen der Opfer und ihrer Verwandten ist dabei durchgängig eine hohe Bedeutung beigegeben worden. Ankläger und Richter des künftigen Gerichts wie ihre Mitarbeiter werden sich mit den sehr detaillierten, ja perfektionistischen Vorschriften der Verfahrens- und Beweisordnung genauestens vertraut machen müssen. Falls sie dies nicht tun und Regeln der Verfahrens- und Beweisordnung nicht präzise anwenden sollten, werden aufmerksame Verteidiger alsbald Ansatzpunkte für Verfahrensfragen finden.

Die von der Vorbereitungscommission erarbeiteten ›Verbrechenselemente‹ sind in gleicher Weise für das im Römischen Statut enthaltene materielle Strafrecht (Artikel 6, 7 und 8 zu Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen) von grundlegender Bedeutung. Dazu sieht Art. 9 des Römischen Statuts vor, daß die ›Verbrechenselemente‹ dem Gerichtshof bei der Auslegung und Anwendung der Artikel 6, 7 und 8 helfen¹⁵. Es handelt sich dabei um ein Konzept, welches die USA im Römischen Statut durchgesetzt haben. Es war bis zur Konferenz in Rom in fast allen Rechtskreisen unbekannt und ist zugleich ein Novum im Völkerstrafrecht. In der Sache handelt es sich um eine Art Auslegungshilfe nach dem Modell der US-Strafgesetzgebung, die nach Auffassung der amerikanischen Seite für die Richter verbindlich sind und diese möglichst strikt an die Strafnorm binden sollen. Die ganz große Mehrheit der in der Vorbereitungscommission vertretenen Staaten ist jedoch wie bereits während der Rom-Konferenz weiterhin der Auffassung, daß es sich in Übereinstimmung mit dem Wortlaut von Art. 9 des Römischen Statuts um (bloße) Auslegungshilfen im recht verstandenen Sinne dieses Wortes handelt, daß also die ›Verbrechenselemente‹ das richterliche Ermessen unterstützen, jedoch nicht in verbindlicher Weise einschränken sollen.

Angesichts der Aufnahme des Konzepts von ›Verbrechenselementen‹ in Art. 9 des Römischen Statuts – eine weitere bedeutsame Konzession während der Rom-Konferenz an die USA, zugleich für diese ein beachtlicher Erfolg – und angesichts des klaren Auftrages in Entschlußfassung F der Schlußakte, solche ›Verbrechenselemente‹ zu erarbeiten, konnte diese Meinungsverschiedenheit bei Beginn der einschlägigen Arbeiten der Vorbereitungscommission jedoch dahingestellt bleiben. Wie andere setzte sich daher auch die deutsche Delegation bei Beginn der Beratungen nachdrücklich dafür ein, aus der gegebenen Situation das Beste zu machen und das bis dahin unbekanntes Konzept ergänzender ›Verbrechenselemente‹ in möglichst konstruktiver und sinnvoller Weise aufzugreifen. Die Idee war, die ›Verbrechenselemente‹ zu einer möglichst sinnvollen Spezifizierung und Präzisierung der Einzeltatbestände von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen gemäß der Artikel 6

bis 8 des Römischen Statuts zu nutzen, wobei die Auslegungshilfen jeweils in vollem Einklang mit den Definitionen und ihrem völkerstrafrechtlichen Inhalt stehen sollten.

Es ist offenkundig, daß es sich dabei um eine komplexe, sehr anspruchsvolle Aufgabe handelte: In der hierfür eingesetzten Arbeitsgruppe mußten bis zum 30. Juni 2000 insgesamt 66 Sätze von ›Verbrechenselementen‹ erarbeitet werden – zum Völkermord (5), zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit (11) und zu Kriegsverbrechen (50). Den Beratungen kam dabei wesentlich zugute, daß auch die US-Delegation jeweils ihr Bestes tat, um ihr Konzept von ›Verbrechenselementen‹ konstruktiv umzusetzen. Auf der anderen Seite waren insbesondere die Delegationen Kanadas und Deutschlands bemüht, die Arbeiten immer wieder auch durch gemeinsame Vorschläge und Entwürfe für ›Verbrechenselemente‹ zu einzelnen Verbrechenstatbeständen¹⁶ voranzutreiben. Gleiches gilt auch für einige andere besonders engagierte Delegationen wie beispielsweise die der Schweiz, die gemeinsam mit dem IKRK wertvolle Grundlagen für ›Verbrechenselemente‹ zu Kriegsverbrechen beitrug.

Dies erklärt zu einem guten Teil, warum es der Vorbereitungskommission schließlich fristgerecht am 30. Juni 2000 gelang, Einvernehmen über die ›Verbrechenselemente‹ zu erreichen. Der verabschiedete Text, der nach Art. 9 Satz 2 des Römischen Statuts von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten der Staatenversammlung des künftigen IStGH angenommen werden muß, ist als Ergebnis einer bisher präzedenzlosen Anstrengung zu werten, die Spezifität und Bestimmtheit und damit letztlich die Rechtssicherheit in bezug auf Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf eine möglichst sichere und präzise Grundlage zu stellen, wenn der künftige IStGH seine rechtsprechende Tätigkeit aufnimmt.

Finanzen und Immunitäten

Unter den anderen der oben erwähnten, insgesamt sechs Nebeninstrumente des Römischen Statuts, zu denen die Vorbereitungskommission ihre Arbeit bereits abschließen konnte, sind insbesondere die am 5. Oktober 2001 angenommenen Entwürfe für Finanzregeln und für ein Abkommen über Vorrechte und Immunitäten des künftigen IStGH hervorzuheben. Die Bedeutung angemessener, auf die Bedürfnisse des künftigen Gerichts spezifisch zugeschnittener Finanzregeln liegt auf der Hand. Dies gilt in besonderem Maße für die deutsche Seite, die wegen des Fehlens der USA und Japans im Kreise der Vertragsstaaten des IStGH auf absehbare Zeit vermutlich der größte Beitragszahler (mit etwa 22 bis 25 vH der Kosten) sein wird¹⁷. Ihre Beratungen verliefen durchweg in einer sachlichen, ergebnisorientierten Atmosphäre. Als besonders wichtige Punkte, über die Einvernehmen erreicht werden konnte, sind eine hinreichende finanzielle Unabhängigkeit des Chefanklägers betreffend seinen eigenen Haushalt sowie die Einführung des Euro als reguläres Zahlungsmittel für die Beitragsleistungen zum IStGH hervorzuheben. Zugleich wurde entschieden, daß einige derzeit noch nicht zu lösende Fragen durch die Staatenversammlung geklärt werden sollten, darunter ein Ausgleichsmechanismus für unvorhersehbare Ausgaben, die Frage des Höchstbeitragssatzes (22 oder 25 vH) und die nähere Ausgestaltung eines Treuhandfonds für Opfer von Straftaten, die in die Zuständigkeit des künftigen IStGH fallen.

Der ebenfalls am 5. Oktober 2001 erfolgte Abschluß der Arbeiten zu dem Entwurf eines Abkommens über Vorrechte und Immunitäten des IStGH stellt eine weitere beachtliche Leistung der Vorbereitungskommission beziehungsweise ihrer zuständigen Arbeitsgruppe dar. In formaler Hinsicht wird die Bedeutung dieses Nebeninstrumentes schon daraus ersichtlich, daß das Abkommen später der Ratifikation bedürfen wird; für sein Inkrafttreten sind wenigstens zehn Ratifikationen erforderlich. In materieller Hinsicht steht bei dem Entwurf das Ziel funktioneller, auf die Aufgabe des IStGH bezogener Vorrechte und Befreiungen seines Personals im Vordergrund,

damit der Gerichtshof seine Aufgabe auch unter schwierigen Umständen – etwa bei Ermittlungen in einem Land, in dem Kernverbrechen begangen wurden – erfüllen kann. Dies kommt besonders in den Artikeln 13 bis 22 zum Ausdruck, welche sich auf die Vorrechte und Befreiungen für Personen beziehen, die entweder Mitarbeiter des IStGH sind oder die den Gerichtshof bei seiner Arbeit unterstützen. Es läßt sich absehen, daß dieses Abkommen dazu beitragen wird, die Arbeit der Bediensteten des künftigen IStGH auf eine auch im Wortsinne sichere Grundlage zu stellen.

Insgesamt wird bei einem wertenden Rückblick auf die von der Vorbereitungskommission bisher erreichten Ergebnisse und Fortschritte deutlich, daß der Schwung des Erfolgs der Konferenz in Rom und die hohe Legitimität, welche diese dem Vorhaben gegeben hat, in günstiger Weise fortwirken und die Arbeit fördern. Es wird deutlich, daß die ganz große Mehrheit der jetzt 139 Unterzeichnerstaaten – mit der signifikanten Ausnahme der USA – weiterhin zur baldigen Verwirklichung des in Rom Beschlossenen aktiv beizutragen gewillt ist. Dies rechtfertigt die Prognose, daß die bisher noch nicht erledigten Arbeitsaufträge an die Vorbereitungskommission – vor allem zu dem Haushaltsentwurf eines für das erste Finanzjahr¹⁸ sowie zu grundlegenden Regeln für ein Sitzstaatabkommen – voraussichtlich im Jahre 2002 erledigt werden können. Zugleich ist bereits jetzt erkennbar, daß sich der Arbeitsschwerpunkt immer mehr auf konkrete Planungen und praktische Vorbereitungen für die tatsächliche Errichtung des künftigen IStGH verlagern wird.

Verbrechen des Angriffskriegs

Dagegen haben die andauernden, außerordentlich intensiven Beratungen zum Verbrechen des Angriffskriegs (crime of aggression) in der Vorbereitungskommission bisher noch keine konkreten Ergebnisse erbracht. Ein Abschluß der Arbeiten ist nicht in Sicht. Vielmehr gibt es in diesem Bereich nur wenig Licht, dagegen viel Schatten. Die in Resolution F der Konferenz von Rom vorgesehene Erarbeitung von Vorschlägen zur Einbeziehung dieses Verbrechens in die Gerichtsbarkeit des künftigen IStGH wirft außerordentlich schwierige völkerrechtliche und politische Fragen auf. Es gibt ein solches Übergewicht politischer Implikationen, daß selbst bei völkerrechtlich im wesentlichen korrekten Lösungsvorschlägen (wenn es sie denn bereits gäbe) ihre Annahme alles andere als sicher wäre. Es kommt hinzu, daß die Einbeziehung des Verbrechens des Angriffskrieges nach den Artikeln 121 und 123 des Statuts frühestens auf einer Überprüfungskonferenz sieben Jahre nach Inkrafttreten des Statuts erfolgen könnte. Dies bedeutet in der Praxis zugleich, daß ein derzeit nicht absehbares, aber im Prinzip mögliches Einvernehmen über einen bestimmten Vorschlag zum Verbrechen des Angriffskriegs bis dahin wieder zerfallen könnte, wenn etwa wichtige Staaten davon wieder abrücken würden.

Die auch in diesem Bereich durchweg in konstruktiver Atmosphäre geführten Beratungen kreisen weiterhin um zwei fundamentale Fragestellungen:

- die Frage nach einer angemessenen Definition für das Verbrechen des Angriffskriegs;
- die Frage nach einer angemessenen Rolle des Sicherheitsrats, also die Frage, unter welchen Bedingungen der künftige IStGH Gerichtsbarkeit zu diesem Verbrechen ausüben kann.

Besonders bedeutsame Quellentexte für die auf dem Tisch der Vorbereitungskommission liegenden Vorschläge¹⁹ sind weiterhin die Statuten der Internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokyo sowie die Resolution 3314(XXIX) der Generalversammlung aus dem Jahre 1974 zur Definition der Aggression²⁰. Bei der in der Zwischenzeit allgemein als leichter lösbar eingeschätzten Frage einer angemessenen Definition hat ein deutsches Arbeitspapier²¹ zu einer sich ausbreitenden Auffassung beigetragen, daß nicht jeder illegitime Einsatz bewaffneter Gewalt bereits ein Verbrechen des Angriffs-

kriegs darstellt, daß der zugrundeliegende bewaffnete Angriff vielmehr bestimmte Schwellen betreffend seine Schwere, Dimension und negativen Konsequenzen überschritten haben muß. Dagegen beharrt eine von einigen Staaten vertretene Mindermeinung weiterhin darauf, daß grundsätzlich jeder illegitime Einsatz bewaffneter Gewalt als Verbrechen des Angriffskriegs erfaßt werden sollte.

Rolle des Sicherheitsrats

Politisch sehr schwierig stellt sich dagegen der Diskussionsstand im Hinblick auf die Rolle des Sicherheitsrats dar. Die Ständigen Mitglieder des Rates beharren weiterhin in großer Einmütigkeit darauf, daß gemäß Art. 39 der Charta allein dieser die Befugnis habe, durch Feststellung des Vorliegens einer Aggression gegebenenfalls die Jurisdiktion des IStGH auslösen zu können. Demgegenüber tendiert die Mehrheit der Staaten in der Vorbereitungskommission dahin, diese Befugnis des Sicherheitsrats zwar anzuerkennen, darin aber kein ausschließliches, alleiniges Recht des Rates zu sehen. Ausdruck dieser Haltung ist die stets wiederkehrende Frage: »Was soll passieren, wenn erkennbar ein verbrecherischer Angriffskrieg geführt wird, der Sicherheitsrat aber untätig bleibt?« Für einen solchen Fall zielt ein kürzlich vorgelegter Vorschlag von Neuseeland, Bosnien-Herzegowina und Rumänien²² darauf ab, dem Internationalen Gerichtshof eine subsidiäre Zuständigkeit zuzuweisen, den IStGH zu entsprechenden Ermittlungen zu ermächtigen.

Nach dem Abschluß der Arbeiten der Vorbereitungskommission und nach dem Inkrafttreten des Römischen Statuts voraussichtlich im Jahre 2002 wird die Versammlung der Vertragsstaaten gemäß Art. 112 des Römischen Statuts das maßgebliche Gremium sein, um die in dieser Bestimmung vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen.

II.

Rolle und Haltung der USA

Unter den Signatarstaaten des Römischen Statuts, unter den in der Vorbereitungskommission maßgeblichen Gruppierungen der gerichtshofunterstützenden gleichgesinnten Staaten wie auch unter allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union herrscht Einvernehmen: Weiterhin darf nichts unversucht gelassen werden, um allmählich, mittel- und langfristig die Partner in Washington in einem geduldierten Überzeugungsprozeß an das Römische Statut heranzuführen und zu einer dauerhaft den IStGH unterstützenden Haltung zu veranlassen. Im gleichen Sinn werden vor allem im Kreise der EU-Staaten immer wieder Wege und Mittel erörtert, die verhindern sollen, daß die USA endgültig die Tür zu einer späteren Ratifikation des Römischen Statuts und einer Unterstützung des IStGH verschließen.

Hinter dieser grundsätzlichen Haltung, die vor allem auch von der deutschen Seite immer wieder in der Vorbereitungskommission wie im Kreis der gerichtshofunterstützenden Staaten zur Geltung gebracht wird, steht eine klare und weithin unumstrittene Einsicht: Der künftige IStGH braucht letztlich umfassende Unterstützung durch die Vereinigten Staaten. Er benötigt auch in politischer, finanzieller und sicherheitspolitischer Hinsicht die Unterstützung der USA, ihre Erkenntnismöglichkeiten wie auch jedwede sonstige Unterstützung. In gleicher Weise ist den meisten klar, welche Hypothek und welches große Handicap es sein dürfte, wenn es nicht gelingen sollte, die USA wenigstens zu der von der Regierung Clinton immer wieder in Aussicht gestellten Haltung »guter Nachbarschaft« und wohlwollender Unterstützung zu bewegen, auch wenn diese die wünschenswerte Ratifikation auf absehbare Zeit aufschieben sollten. Zugleich ist den das IStGH-Vorhaben unterstützenden Staaten klar, daß die Bereitschaft zu einer solchen Haltung letztlich von der Haltung der US-Regierung selbst und von Kräften der amerikanischen Innenpolitik abhängt, die politischen Einflußnahmen und Argumenten etwa der EU-Staaten nur in begrenztem Maße zugänglich sind.

Es darf aber nicht übersehen werden – und dies ist immer wieder eine bedeutsame Ermutigung für die Gleichgesinnten und die EU-Staaten –, daß es auch in den USA ein großes Maß an Unterstützung für das Strafgerichtshofsvorhaben gibt, nicht nur von Menschenrechtsorganisationen, sondern auch von Senatoren und Abgeordneten, Medien, Universitäten, Völkerrechtsprofessoren, dem amerikanischen Anwaltsverein mit seinen fast 400 000 Mitgliedern und von vielen anderen, die sich für den künftigen IStGH einsetzen. Es ist auch ein offenes Geheimnis, daß vor allem engagierte und hochkompetente Juristen der amerikanisch geprägten NGO-Koalition für einen internationalen Strafgerichtshof, von »Human Rights Watch«, vom »Lawyers' Committee for Human Rights« und anderen Gruppen in den USA zu denjenigen zählen, welche die US-Regierung am freimütigsten kritisieren, wenn diese Vorschläge unterbreitet, die den IStGH schwächen oder US-Staatsangehörige von seiner Jurisdiktion ausnehmen sollen. Vor allem dem Einfluß dieser Gruppen ist es zu verdanken, daß der von Senator Helms seit langem betriebene Gesetzentwurf zur Bekämpfung des IStGH-Vorhabens – der sogenannte »American Servicemembers' Protection Act« – im Senat bisher noch nicht verabschiedet worden ist.

Bei einem Rückblick auf die amerikanische Rolle seit der Staatenkonferenz in Rom 1998 wird deutlich, daß der Regierungswechsel von Präsident Clinton auf Präsident Bush um die Jahreswende 2000/2001 eine Zäsur darstellt. Insgesamt sind zwei unterschiedliche US-Ansätze feststellbar. Während der Amtszeit Clintons galt ein (trotz erheblicher Vorbehalte zu der Jurisdiktionsregelung in Art. 12 des Römischen Statuts) grundsätzlich gerichtshoffreundlicher Ansatz, mit voller Bereitschaft zu konstruktiver Mitarbeit in der Vorbereitungskommission. Einen besonders sichtbaren Ausdruck fand diese Haltung am 31. Dezember 2000, als US-Sonderbotschafter Scheffer in New York das Römische Statut unterzeichnete. Seit dem Amtsantritt Bushs hingegen ist eine klar ablehnende Haltung gegenüber dem Strafgerichtshofsvorhaben festzustellen. Sie trat am deutlichsten zutage in dem eingangs erwähnten Schreiben vom 25. September 2001 an Senator Helms, in dem die Unterstützung der US-Regierung für dessen Gesetzentwurf – den ASPA – zugesichert wurde.

Bei der ersten Tagung der Vorbereitungskommission im Februar 1999 war es für die meisten Delegationen befriedigend mitzuerleben, daß trotz der amerikanischen Nein-Stimme bei der Staatenkonferenz im Vorjahr eine kopfstärke und kompetente US-Delegation unter Leitung Scheffers anwesend war und sofort in allen Bereichen aktiv und konstruktiv mitarbeitete. Scheffer hatte allerdings zuvor bei verschiedenen Gelegenheiten, vor allem auch in seiner Erklärung vor dem mit Rechtsfragen befaßten 6. Hauptausschuß der Generalversammlung am 21. Oktober 1998, mit großer Deutlichkeit unterstrichen, daß die allgemeine, nicht auf den Sicherheitsrat gestützte Jurisdiktionsregelung in Art. 12 des Statuts der »wichtigste Mangel« sei, der dieses insgesamt für die USA nicht akzeptabel mache. Diese Auffassung wurde danach immer wieder bekräftigt. Es wurde immer deutlicher, daß Art. 12 des Statuts aus US-Sicht eine theoretische Möglichkeit schafft, daß die reguläre, nicht an die Entscheidung des Sicherheitsrats gebundene Jurisdiktion des Gerichts eines Tages für US-Bürger greifen könnte. Dies betrifft den Fall, daß ein US-Staatsangehöriger an Kernverbrechen auf dem Territorium einer Vertragspartei beteiligt sein könnte. In der Folge wurde immer klarer, daß die US-Delegation mit großem Nachdruck eine geeignete De-facto-Abänderung des Römischen Statuts anstrebte, die amerikanische Staatsangehörige von jedem, auch nur theoretischen Risiko der IStGH-Gerichtbarkeit freistellen würde. Bei einer solchen Ausnahmeregelung für US-Staatsangehörige – so wurde in Aussicht gestellt – würden die USA möglicherweise bereit sein, den künftigen Strafgerichtshof durch eine Politik »guter Nachbarschaft« zu unterstützen. Zugleich leiteten sie eine Serie intensiver, andauernder Konsultationen ein mit

dem Ziel, möglichst viele Delegationen und Staaten für einen solchen vorgeblichen Kompromiß zu gewinnen. Bei den Arbeiten der Vorbereitungskommission entwickelte sich daraus immer deutlicher eine allgemeine Verhandlungslage, die während der sechs Tagungen der Jahre 1999 und 2000 andauerte und die etwa so resümiert werden kann:

- Auf der einen Seite stand eine aktive und einflußreiche US-Delegation, die unzufrieden mit Art. 12 des Statuts und dem Territorialitätsprinzip in dieser Bestimmung war und daher energisch nach Ansatzpunkten und Wegen suchte, um eine Ausnahmeregelung und Befreiung für US-Staatsangehörige von der IStGH-Jurisdiktion zu erreichen;
- auf der anderen Seite fanden sich die gerichtshofunterstützenden Gleichgesinnten – mit den EU-Staaten in einer besonders wichtigen, ja entscheidenden Rolle –, die das Ziel verfolgten, die Integrität des Statuts zu wahren und möglichst eine weitere Verwässerung und Schwächung des Vertragswerks von Rom bei der ohnehin gerade noch ausreichenden Jurisdiktionsbefugnis des IStGH zu verhindern.

Anfang 2000 war eine Situation erreicht, in der die immer wieder offen bekräftigte Forderung der US-Regierung, das Römische Statut irgendwie durch eine Ausnahmeregelung für US-Staatsangehörige zu ändern, nicht nur den Regierungen der damals etwa 100 Zeichenstaaten, sondern auch der interessierten internationalen Öffentlichkeit voll bewußt war. In besonderem Maße hatten hierzu die NGO-Koalition und die großen amerikanischen Menschenrechtsorganisationen beigetragen. Politiker aus vielen Staaten hatten ihrerseits die Forderung bekräftigt, die Integrität des Römischen Statuts dürfe nicht beeinträchtigt werden und eine weitere Verwässerung sei inakzeptabel. Auf der Seite der EU-Mitglieder fand diese Forderung ihren Ausdruck in der Standardformulierung, die Arbeiten der Vorbereitungskommission müßten »Buchstaben und Geist des Römischen Statuts und das darin erreichte Gleichgewicht respektieren«²³.

Als die USA im März 2000 kurz vor der vierten Tagung der Vorbereitungskommission einen komplexen, zweiteiligen Abänderungsvorschlag mit dem Ziel einer Freistellung für US-Staatsangehörige vorlegten, wurde dieser sofort Gegenstand intensiver Erörterungen. Dieser zunächst kaum verständliche Vorschlag zielte nicht darauf ab, das Statut selbst zu ändern. Statt dessen sah er vor, durch Einfügung bestimmter Textpassagen in die Verfahrens- und Beweisordnung und in den Vertrag zwischen den Vereinten Nationen de facto die Jurisdiktion gemäß Art. 12 gravierend einzuschränken. Dadurch hätte der IStGH im Falle von Nichtvertragsstaaten gegen deren in ihrem Auftrag handelnde Staatsangehörige nur noch bei einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrats gemäß Kapitel VII der Charta oder mit Zustimmung des betroffenen Nichtvertragsstaats selbst handeln können.

Zugleich gab es eine bemerkenswerte Entwicklung: Der Vorschlag wurde sofort von amerikanischen nichtstaatlichen Organisationen allgemein publik gemacht. Juristen der NGO-Koalition legten bereits am 19. März 2000 eine sorgfältige juristische Ausarbeitung unter dem Titel »Eine kurze Analyse der vorgeschlagenen Texte für Artikel 98 und das ergänzende Dokument«²⁴, das sofortige Verbreitung unter den Staatenvertretern in der Vorbereitungskommission fand. In aller Nüchternheit, zugleich mit beachtlicher juristischer Präzision wurden folgende Schlußfolgerungen entwickelt: Der US-Vorschlag würde die Konsequenz haben, dem Staat der Nationalität eines Verdächtigen oder den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats ein Veto gegenüber der Gerichtsbarkeit des IStGH zu geben. Eine Ausübung der Gerichtsbarkeit sei dann nur möglich mit Zustimmung des sogenannten Täterstaats oder des Sicherheitsrats. Der Vorschlag bedeute zugleich eine statutswidrige De-facto-Abänderung des Römischen Statuts durch Regeln in der Verfahrens- und Beweisordnung und eines »ergänzenden Dokuments«, die mit Art. 121 des Römischen Statuts nicht vereinbar sei.

Während sich die meisten Delegationen diese kaum bestreitbare Einschätzung allmählich zu eigen machten, entstand eine ausgesprochen

schwierige Verhandlungssituation. Die meisten Staaten waren einerseits grundsätzlich bereit, den USA so weit wie irgend möglich entgegenzukommen, um diese zu einem konstruktiven Verhältnis als »guter Nachbar« zu dem Gerichtshof zu bringen. Auf der anderen Seite entwickelte sich zunehmend eine allgemeine Einschätzung, daß der mit einer eventuellen Annahme der US-Vorschläge verbundene Preis hinsichtlich der Integrität des Römischen Statuts einfach zu hoch war. Auch innerhalb der EU gab es ein sehr ernstes Dilemma: Auf der einen Seite der starke und nachdrückliche Wunsch, den USA die Teilnahme am IStGH zu ermöglichen; auf der anderen Seite das Bestreben, keine Beeinträchtigung des in Rom unter großen Mühen erreichten Vertrags hinzunehmen. Nach sorgfältiger Analyse des US-Vorschlags teilten die Mitgliedstaaten der EU den USA im Mai 2000 mit, daß eine Annahme des Vorschlags substantielle Abänderungen zentraler Bestimmungen des Römischen Statuts betreffend die Jurisdiktion einschließlich der Rolle des Sicherheitsrats und strafrechtlicher Zusammenarbeit mit dem Statut beinhalte und daher nicht akzeptabel sei. Zugleich wurde das fortdauernde Interesse der EU an einem konstruktiven Dialog mit den USA über den IStGH hervorgehoben.

Auf der fünften Tagung der Vorbereitungskommission im Juni 2000 wurde, erneut nach sehr schwierigen Verhandlungen, schließlich als »Minus« ein Textkompromiß erreicht. Dieser inkorporiert in Regel 195 Absatz 2 der Verfahrens- und Beweisordnung ein Teilelement der US-Vorschläge, ohne jedoch die Integrität des Statuts zu beeinträchtigen.

Es gibt keine Erkenntnisse darüber, ob und inwieweit die scheidende Clinton-Administration daraufhin intern zu der Einsicht gelangte, weitere Bestrebungen mit dem Ziel einer Abänderung des Römischen Statuts zwecks Freistellung von US-Staatsangehörigen seien aussichtslos. Dies wird von US-Beobachtern vermutet; sichere Indizien hierfür sind nicht ersichtlich. Es ist aber eine Tatsache, daß die US-Delegation bei der sechsten Verhandlungsrunde im Herbst 2000 entgegen manchen Befürchtungen ihren im Frühjahr des gleichen Jahres unterbreiteten Paketvorschlag zur Abänderung des Römischen Statuts nicht erneut aufgriff oder in abgeänderter Form weiterverfolgte. Drei Wochen später ließ Präsident Clinton das Römische Statut unterzeichnen. In seiner Erklärung dazu stellte er jedoch klar, daß er dieses – wegen seiner angeblichen Jurisdiktionsmängel – nicht zur Ratifikation empfehle.

Für die Regierung Bush äußerte sich Außenminister Colin Powell bei seiner Bestätigungs-Anhörung bereits am 17. Januar 2001 auf gleicher Linie. In Umsetzung dieser ablehnenden Haltung hat die US-Administration seither die Praxis verfolgt, zu den im Jahre 2001 durchgeführten beiden Verhandlungsrunden der Vorbereitungskommission jeweils nur eine kleine, inaktive Beobachterdelegation zu entsenden, die sich an den Sachberatungen nicht mehr beteiligt. Einzige erwähnenswerte Ausnahme ist die Arbeitsgruppe zum Verbrechen des Angriffskriegs. Hier hat die US-Delegation jeweils die bekannte US-Position bekräftigt, dem Sicherheitsrat stehe gemäß Art. 39 der Charta das ausschließliche Recht zu, das Vorliegen einer Aggression als unabdingbare Voraussetzung für eine eventuelle Gerichtsbarkeit des IStGH zum Verbrechen des Angriffskriegs feststellen zu können.

Die Ende September 2001 bekannt gewordene Bereitschaft der US-Regierung, den IStGH-feindlichen Gesetzentwurf von Senator Helms zu unterstützen, ist für die übrigen Signatarstaaten des Römischen Statuts und vor allem die 46 Staaten, die bereits ratifiziert haben, ein Gegenstand erheblicher Sorge. Als gravierend wird insbesondere die erkennbare Zielrichtung dieses Gesetzentwurfs angesehen, vor allem kleinere und schwächere Staaten durch Androhung von Sanktionen (etwa den Entzug von US-Militärhilfe) an der Ratifikation zu hindern. Ob der Gesetzentwurf demnächst verabschiedet wird, ist ungewiß.



MERKBLATT

Berufschancen und Bedarf für deutsches Personal am Internationalen Strafgerichtshof

Was ist der Internationale Strafgerichtshof?

Der demnächst in Den Haag zu errichtende Internationale Strafgerichtshof -IStGH - (International Criminal Court, ICC) beruht auf dem Römischen Statut vom 17. Juli 1998, einem multilateralen Vertrag. Der IStGH wird für die Aburteilung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und (in späterer Zukunft) des Verbrechens der Aggression zuständig sein, wenn kein Staat, der Gerichtsbarkeit hat, dies in adäquater Weise tut. Der IStGH wird damit der erste ständige internationale Gerichtshof für die Aburteilung schwerster, auch gegen das Völkerrecht verstossender Verbrechen sein.

Wann kommt der Internationale Strafgerichtshof?

Das Römische Statut tritt nach der 60. Ratifikation in Kraft. Damit wird für das Jahr 2002 gerechnet (Stand 12. November 2001: 46 Ratifikationen). Möglichst bald darauf soll der Gerichtshof eingerichtet werden. Dafür werden auch geeignete Mitarbeiter auf allen Stufen und mit verschiedenen Funktionen gebraucht werden.

Welche Rolle wird Deutschland dabei spielen?

Deutschland wird voraussichtlich der grösste Beitragszahler des IStGH sein. Dementsprechend wird es auch einen beträchtlichen Anteil der Stellen besetzen können (etwa 20 %). Diese Stellen müssen mit qualifiziertem und motiviertem Personal besetzt werden.

Wer wird gebraucht?

Bisher liegen weder konkrete Stellenausschreibungen noch ein Stellenplan vor. Nach dem sehr vorläufigen Rohentwurf eines Haushaltes für das erste Jahr, der von der IStGH-Vorbereitungskommission derzeit weiter überarbeitet wird, lässt sich aber ein ungefähre Anfangsbedarf von insgesamt 156 Stellen (nur Anhaltswert) abschätzen, die sich etwa wie unten aufgeführt verteilen dürften (Besoldungssystem der Vereinten Nationen, zum Vergleich ist die jeweils ungefähr äquivalente Besoldungsgruppe nach dem Bundesbesoldungsgesetz angegeben). Nach derzeitigem Stand der Haushaltsplanung für den IStGH wird Deutschland ggf. etwa 20 % folgender, insgesamt mutmasslich zu erwartender Stellen besetzen können:

- 3 Stellen D 2 (entspricht etwa B 3 nach dem BBesG),
- 2 Stellen D 1 (entspricht etwa A 16),
- 11 Stellen P 5 (entspricht etwa A 15),

- 12 Stellen P 4 (entspricht etwa A 14),
- 12 Stellen P 3 (entspricht etwa A 13),
- 38 Stellen P 2 (entspricht etwa A 13),
- 6 Stellen GS/PL (Verwaltungspersonal - höhere Stufe),
- 72 Stellen GS/OL (Verwaltungspersonal).

Bei diesen Stellen wird es sich um Juristen (mit fachlichem Schwerpunkt Strafrecht), Kriminalbeamte, Justizverwaltungsbeamte (wie z.B. Fachleute für Personal-, IT-, Bibliotheks- oder Sicherheitsangelegenheiten), Pressereferenten, Dolmetscher/Übersetzer und Sekretariatspersonal handeln.

Es ist absehbar, daß der IStGH nach seiner Errichtung ab 2002/2003 personell weiter aufwachsen wird, mit weiteren Positionen und Berufschancen für deutsche Bewerber, welche den deutschen Stellenanteil (ca. 20 %) besetzen. Interessenten sollten bei der Gestaltung ihrer Berufs- und Lebenspläne die Möglichkeit einer Bewerbung beim IStGH also auch mittel- oder langfristig in Rechnung stellen.

Welches sind die Voraussetzungen, die Interessenten erfüllen müssen?

Berufserfahrung: Wie aus dieser Übersicht hervorgeht, werden Mitarbeiter der verschiedensten Besoldungs- und Hierarchiestufen gebraucht. Demzufolge wird Bedarf sowohl an Berufsanfängern als auch an Personal (nicht nur Juristen, s.o.) mit einschlägiger Berufserfahrung bestehen.

Sprachkenntnisse: Arbeitssprachen des IStGH werden Englisch und Französisch sein. In mindestens einer dieser Sprachen müssen Kandidaten sich nicht nur verständlich machen, sondern schriftlich wie mündlich schwierige Aufgaben erfüllen können. Das setzt ein hohes Niveau voraus.

Motivation: Hierzu gehört der Wunsch nach strafrechtlicher Arbeit in einem international zusammengesetzten Team, mit Schwerpunkt am Sitz des IStGH in Den Haag, aber - je nach Aufgabenbereich - durchaus auch vor Ort in Gebieten, wo Verbrechen der in die Zuständigkeit des IStGH fallenden Art begangen wurden.

Wo gibt es mehr Informationen?

- Im Internet auf der Homepage des Auswärtigen Amtes unter www.auswaertiges-amt.de und der Homepage der Vereinten Nationen für den Internationalen Strafgerichtshof unter www.un.org/law/icc.
- Beim Auswärtigen Amt, Referat 500 oder Stabsstelle 05, Werderscher Markt 1, 10117 Berlin.
- Beim Büro Führungskräfte zu Internationalen Organisationen (BFIÖ), Villemombler Strasse 76, 53123 Bonn.
- Auf seiner Homepage (s.o.) unterhält das Auswärtige Amt auch einen Stellenpool, in dem Ausschreibungen verschiedener internationaler Organisationen enthalten sind. Zu gegebener Zeit sollen hier auch Ausschreibungen des künftigen IStGH aufgenommen werden.

Interessiert?

Auch wenn es zur Zeit naturgemäss noch keine konkreten Ausschreibungen gibt, können Interessenten dem Auswärtigen Amt (LR I Oliver Fixson, e-mail-Adresse: 500-4@auswaertiges-amt.de) dennoch schon jetzt ihr potentiell Interesse signalisieren und eine e-mail- oder andere Adresse mitteilen, so dass das Auswärtige Amt ihnen etwa eintreffende, neuere und konkrete Informationen zukommen lassen kann.

Eine Aufgabe besonderer Art stellt sich für Deutschland im Zuge der Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs. Es sollte in der Lage sein, womöglich schon bald den auf es entfallenden Stellenanteil am neuen Gericht (etwa 20 vH) mit qualifiziertem Personal zu besetzen. Nicht zuletzt, um eine Situation wie beim Jugoslawien-Tribunal zu vermeiden, bei dem Deutschland zwar 9 vH der Kosten trägt, aber nur wenige Bedienstete stellt. Da die Vereinigten Staaten und Japan, die den höchsten respektive zweithöchsten Beitrag zum regulären Haushalt der Vereinten Nationen leisten, auf absehbare Zeit bei der Finanzierung des IStGH ausfallen, wird Deutschland bis auf weiteres der größte Beitragszahler zu diesem Gericht sein. Wenn es etwa ein Fünftel der Stellen besetzen kann, macht dies bei 100, 200 oder 300 Stellen bereits 20, 40 oder 60 Bedienstete aus, die in einem besonderen Umfeld rechtlich und sachlich höchst anspruchsvolle Aufgaben zu erledigen hätten.

Zugleich besteht für die gerichtshofunterstützenden Staaten unverändert die Notwendigkeit, den amerikanischen Partnern weiterhin mit großer Geduld, Beharrlichkeit und Standfestigkeit in der Sache darzulegen, warum ihre Beteiligung am IStGH oder zumindest – so lange die USA nicht Vertragspartei sind – ein Verhältnis »guter Nachbarschaft« zum IStGH nicht nur im Interesse der von den USA so nachdrücklich propagierten »Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen« (rule of law), sondern im Interesse der Vereinigten Staaten selbst ist.

III.

Notwendige Aufbauarbeiten

Wie geht es weiter? Welche konkreten Arbeiten und praktischen Vorbereitungsmaßnahmen sind noch zu erledigen, damit der Internationale Strafgerichtshof im nächsten Jahr auf einer möglichst tragfähigen Grundlage tatsächlich errichtet und in dem derzeit bereits dafür renovierten Gebäude im Haag seine Arbeit aufnehmen kann?

Am 1. Januar 2001 wurden 139 Zeichnerstaaten des Römischen Statuts, darunter bereits 27 Staaten mit erfolgter Ratifikation, registriert. Auch als Folge der kontinuierlichen Fortschritte bei den Arbeiten der Vorbereitungskommission ergab sich zunehmend ein Einvernehmen,

daß der IStGH nicht mehr als ein in der Ferne liegendes Vorhaben angesehen werden dürfe, daß vielmehr eine Intensivierung der gemeinsamen Anstrengungen vor allem in zwei Arbeitsbereichen notwendig sei:

- umfassende Anstrengungen, um den Prozeß der Ratifikation durch möglichst viele Zeichnerstaaten zu fördern;
- möglichst baldiger Beginn konkreter Planungsarbeiten und vorbereitender praktischer Schritte für die tatsächliche Errichtung des IStGH im Haag.

Erneut ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß dieser Erkenntnisprozeß nicht nur von einigen besonders engagierten Staaten einschließlich Deutschlands, sondern mit zahlreichen Anstößen auch durch die von dem US-Amerikaner William Pace geleitete internationale NGO-Koalition vorangetrieben wurde. Es war insoweit folgerichtig, daß Australien als Vorsitz der insgesamt 62 gerichtshofunterstützenden gleichgesinnten Staaten im Februar 2001 die Initiative ergriff, um die bis dahin gültigen Leitlinien für die Arbeit dieser Gruppierung der sich wandelnden Lage anzupassen. Die am 27. Februar verabschiedete Neufassung der Grundsätze der Gleichgesinnten (like-minded principles)²⁵ enthält seither unter anderem die folgenden aktualisierten Zielsetzungen,

- »gemeinsam auf das baldige Inkrafttreten des Römischen Statuts hinarbeiten; ...
- andere Staaten zu ermutigen, durch geeignete Kontakte und im möglichen Ausmaß, das Römische Statut so früh wie möglich zu ratifizieren; ...
- geeignete Planungen und praktische Vorbereitungen für die tatsächliche Errichtung des ISTGH im Haag nachdrücklich zu unterstützen.«

Sogenannte Ratifikationskonferenzen haben sich nach allgemeiner Einschätzung der Gleichgesinnten und der EU-Staaten in den letzten Jahren als ein besonders sinnvoller und erfolgversprechender Ansatz erwiesen, um immer mehr Ratifikationen durch Unterzeichner des Römischen Statuts zu erreichen. Darunter versteht man eine meist in regionalem Rahmen stattfindende Fachkonferenz, bei der zuständige Politiker und Beamte aus Staaten, die das Römische Statut noch nicht ratifiziert haben, mit Kollegen aus Nachbarländern zusammentreffen, die bereits ratifiziert haben. Damit wird insgesamt ein umfassender Erfahrungsaustausch über Fragen angestrebt, die bei der Umsetzung des komplexen Römischen Statuts in das nationale Recht des ratifikationswilligen Staates auftreten, sowie über Mittel und Wege, um diese oft auch verfassungsrechtlichen und sonstigen Fragen in korrekter Gesetzgebungstechnik zu lösen. Eine zentrale Fragestellung ist dabei jeweils auch die Frage, wie das materielle Strafrecht des Römischen Statuts in das nationale Recht des ratifizierenden Staates überführt und anwendbar gemacht wird. Der von Deutschland gewählte Ansatz der Schaffung eines künftigen eigenen »Völkerstrafgesetzbuchs«²⁶ für die vom Römischen Statut umfaßten Kernverbrechen findet bei solchen Ratifikations- und Implementierungskonferenzen international weiterhin starke Beachtung.

Es ist ein weiteres positives Zeichen für die große Unterstützung, die das ISTGH-Vorhaben in vielen Ländern genießt, daß impulsgebende Ratifikationskonferenzen in den beiden letzten Jahren von einzelnen engagierten Staaten, internationalen Organisationen und NGOs – oft gemeinsam – durchgeführt wurden. Zur Veranschaulichung kann auf folgendes hingewiesen werden:

- Vorbildlich ist wohl die Arbeit Kanadas, welches mit einer eigens hierfür zusammengestellten Arbeitseinheit und einem beträchtlichen finanziellen Aufwand in den letzten zwei Jahren ein knappes Dutzend solcher Konferenzen unter anderem in Afrika, Asien, Lateinamerika und der Karibik durchgeführt hat.
- Besonders bedeutsame Ratifikationskonsultationen waren die beiden Konferenzen des Europarats²⁷ am 14./15. Mai 2000 und am 13./14. September 2001, an denen jeweils etwa 35 Europaratsmitglieder ihre Erfahrungen bei der Ratifikation des Römischen Statuts austauschten.
- Aus deutscher Sicht ist zu erwähnen, daß bereits im Oktober 2000 in Berlin eine solche Ratifikationskonferenz²⁸ stattfand und daß die deutsche Seite weitere solche Treffen auch finanziell oder durch die Entsendung von Experten gefördert hat, so in Johannesburg für Staaten des Südlichen Afrika (Mai 2000), Moskau (März 2001), Buenos Aires (Juni 2001), Budapest (Oktober 2001) und Prag (Dezember 2001).

Die EU-Mitglieder haben ihrerseits in dem am 11. Juni 2001 auf Außenministerebene beschlossenen »Gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Internationalen Strafgerichtshof«²⁹ in Art. 2 festgelegt, daß sie den Prozeß der Ratifikation des Römischen Statuts durch möglichst viele Staaten in umfassender Weise fördern werden. Diese politische Festlegung läßt zugleich deutlich werden, warum sie in besonderem Maße dazu aufgerufen sind, ratifikationsfeindlichen Bestrebungen wie denen des ASPA entgegenzuwirken.

Zu den notwendigen planerischen Arbeiten und praktischen Vorbereitungsmaßnahmen für die tatsächliche Errichtung des ISTGH im Haag kündigte Vorsitzender Kirsch am Ende der siebenten Tagung der Vorbereitungscommission an, daß dessen Präsidium bis zur achten Tagung zusammen mit dem Sitzstaat Niederlande geeignete Vorschläge ausarbeiten werde. Daraufhin wurde im Mai und Juni 2001 auf zwei informellen Arbeitstreffen im Haag der Entwurf eines Planungsdokuments mit dem bezeichnenden Titel »Wegekarte für die baldige Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs«³⁰ erarbei-

tet. Das Planungsdokument wurde von der Vorbereitungscommission am Ende ihrer achten Tagung als Grundlage für die weiteren Vorbereitungsmaßnahmen billigend zur Kenntnis genommen.

Diese »Wegekarte« enthält vor allem wichtige Vorgaben für die zweckmäßige zeitliche Abfolge der weiteren Arbeiten; Vorgaben für Dokumente und Maßnahmen, die bei den ersten Treffen der Versammlung der Vertragsstaaten vorliegen beziehungsweise getroffen werden müssen, um den ISTGH zu errichten; weitere Vorgaben für die Erarbeitung interner Regelwerke und Systeme (beispielsweise vorläufige Regeln für das Beschaffungs- und Personalwesen, vorläufige Regeln für die Ermittlungstätigkeit und Archivsysteme oder vorläufige Haftdurchführungsregeln), die bei der Eröffnung des ISTGH bereits vorliegen sollten und daher in den nächsten Monaten bei im Haag stattfindenden Arbeitstreffen ausgearbeitet werden sollen. Sie enthält darüber hinaus einen Grundsatzbeschluß über die Bildung eines neuartigen »Dialogmechanismus« mit dem Gastland, der als Abstimmungsorgan zwischen dem Präsidium der Vorbereitungscommission und dem Sitzstaat dienen soll. Seine Aufgabe wird es insbesondere sein, die Bedürfnisse des Gerichtshofs bei seiner

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

1 Die Literatur und Zahl der Aufsätze zum ISTGH ist kaum mehr übersehbar. Besonders wichtige Publikationen aus jüngster Zeit sind die Sammelbände von Horst Fischer / Claus Kreß / Sascha Rolf Lüder (eds.), *International and National Prosecution of Crimes under International Law. Current Developments*, Berlin 2001, und von Roy Lee (ed.), *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, New York 2001.

2 UN Doc. PCNICC/2001/INF/3.

3 Die Ansprache von Kofi Annan ist abrufbar unter der Website der NGO-Koalition (Kennung: <http://www.iccnw.org>).

4 Hans-Peter Kaul, Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, VN 4/1998 S. 125ff.; siehe auch ders., Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof. Verhandlungsstand und Perspektiven, VN 5/1997 S. 177ff.

5 A/CONF.183/10.

6 So auch in ihren Resolutionen 54/105 (operative Ziffer 3) und 55/155 (operative Ziffer 4).

7 Im Jahre 1999 v. 16.-26.2. (1. Tagung), v. 26.7.-13.8. (2.) und v. 29.11.-17.12. (3.); im Jahre 2000 v. 13.-31.3. (4.), v. 12.-30.6. (5.) und v. 27.11.-8.12. (6.); im Jahre 2001 v. 26.2.-9.3. (7.) und v. 24.9.-5.10. (8.).

8 8.-19.4. und 1.-12.7.2002.

9 PCNICC/2000/INF/3/Add.1.

10 PCNICC/2000/INF/3/Add.2.

11 PCNICC/2001/L.4/Add.1.

12 PCNICC/2001/L.4/Add.2.

13 PCNICC/2001/L.4/Add.3.

14 PCNICC/2001/L.4/Add.4.

15 Siehe die amtliche Übersetzung im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 (ISTGH-Statutgesetz), Bundestags-Drucksache 14/2682.

16 Siehe etwa den von Deutschland und Kanada gemeinsam vorgelegten Vorschlag für »Verbrechenselemente« zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit v. 23.11.1999, PCNICC/1999/WGEC/DP.36. – Erwähnt sei, daß der deutsche Entwurf hierfür bei einem besonderen Werkstattseminar am 28.10.1999 im Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg unter Beteiligung der Hochschullehrer Rüdiger Wolfrum (Heidelberg), Michael Bothe (Frankfurt) und Andreas Zimmermann (jetzt Kiel) gemeinsam mit Vertretern des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums der Justiz erarbeitet wurde.

17 Die Arbeitsgruppe zu den Finanzregeln wurde von dem deutschen Delegierten Georg Witschel geleitet.

18 Der Haushalt dürfte im ersten Finanzjahr ein Volumen von schätzungsweise 15 Mill Euro haben. Bei einem Beitragssatz von 22 vH würde der Beitrag Deutschlands somit zunächst bei etwa 3,3 Mill Euro liegen.

19 PCNICC/1999/INF/2, *Compilation of Proposals on the crime of aggression*.

20 PCNICC/2000/WGCA/INF/1, *Reference Document on the crime of aggression*.

21 PCNICC/2000/WGCA/DP.4, *The Crime of Aggression. A further informal Discussion Paper submitted by Germany*.

22 PCNICC/2001/WGCA/DP.2 mit Add. 1, *Proposal submitted by Bosnia and Herzegovina, New Zealand and Romania on the crime of aggression*.

23 Siehe etwa die Presseerklärungen der finnischen EU-Präsidentschaft v. 26.7. und 29.11.1999.

24 Abgedruckt als Anlage 1 in der detaillierten, weitgehend auf US-Quellen beruhenden Darstellung von Hans-Peter Kaul, *The Continuing Struggle on the Jurisdiction of the International Criminal Court*, in: Fischer/Kreß/Lüder (Anm. 1), S. 21-46.

25 Siehe die Website der NGO-Koalition (Anm. 3).

26 Siehe hierzu Gerhard Werle, *Konturen eines deutschen Völkerstrafrechts. Zum Arbeitsentwurf eines Völkerstrafgesetzbuches*, in: *Juristenzeitung* 18/2001, S. 885-895.

27 Siehe die informative Website des Europarats zum ISTGH: www.legal.coe.int/criminal/ICC.

28 Die Konferenz in Berlin am 21./22.10. 2000 wurde von der Gesellschaft für Völkerstrafrecht Berlin veranstaltet (*The Rome Statute. What's Next? Domestic and Foreign Approaches to the Implementation of International Criminal Law in National Law*).

29 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften v. 12.6. 2001, S. L.155/19.

30 PCNICC/2001/L.2.

vorläufigen und endgültigen Unterbringung und die Schaffung seiner Infrastruktur mit den Niederlanden zu erarbeiten.

Aus heutiger Sicht und gemäß der ›Wegekarte‹ zeichnet sich folgender Fortgang ab: Im April 2002 wird die Vorbereitungskommission zu ihrer neunten Tagung zusammenkommen, im Sommer 2002 das Römische Statut in Kraft treten und zwei bis vier Monate darauf die erste Versammlung der Vertragsstaaten in New York veranstaltet. In der ersten Hälfte des Jahres 2003 wird es dann im Haag die zweite Versammlung der Vertragsstaaten geben und die feierliche Eröffnung des Internationalen Strafgerichtshofs durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen erfolgen. Freilich ist diese ungefähre Zeitplanung noch mit Unwägbarkeiten behaftet; zu ihnen gehört die Frage, ob die Zunahme der Ratifikationen sich in ähnlichem Maße fortsetzen wird wie in den letzten beiden Jahren.

Offensichtlich ist aber auch, daß die Arbeiten zum tatsächlichen Aufbau des IStGH jetzt in eine kritische und äußerst arbeitsintensive Phase treten. Diese wird nicht nur den Mitgliedern des Präsidiums der Vorbereitungskommission und dem Strafgerichtshof-Arbeitsstab des niederländischen Außenministeriums, sondern auch jenen Staaten, welche wie Deutschland das IStGH-Vorhaben bisher vorangetrieben haben, besondere Anstrengungen abverlangen. Nur wenn diese Voraussetzungen auf allen Seiten erfüllt sind, kann es gelingen, einen so komplexen Vorgang wie den Aufbau eines neuen Weltgerichts, dem die USA als einzige verbliebene Supermacht bisher ablehnend gegenüberstehen, angemessen durchzuführen. Bei allen noch vorhandenen Ungewißheiten und bestehenden Herausforderungen – der Tag ist absehbar, an dem der Internationale Strafgerichtshof im Haag eröffnet werden kann.

Stärkung des internationalen Strafrechts

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

BURKHARD DAMMANN · DIMITRI VLASSIS

Unübersehbare Meilensteine auf dem Weg zu einem erweiterten internationalen Strafrecht wurden vor einem Jahr in Palermo gesetzt, als ein umfangreiches Vertragswerk auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung feierlich unterzeichnet wurde¹. Kurz zuvor hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen ohne förmliche Abstimmung das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität² mit den beiden Zusatzprotokollen gegen den Menschenhandel³ und die Schleusung von Migranten⁴ angenommen; ein drittes Protokoll zur Schußwaffenkontrolle⁵ kam ein halbes Jahr später hinzu. Während mit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs eine neue eigenständige übernationale Gerichtsbarkeit geschaffen wird⁶, definieren diese vier internationalen Vertragswerke erstmals eine Reihe von Handlungen und Tatbeständen und verpflichten die Unterzeichnerstaaten, sie in ihr nationales Strafrecht umzusetzen. Die Verhandlungen eines von der Generalversammlung eingesetzten Ad-hoc-Ausschusses wurden in der für die Ausarbeitung internationaler Konventionen mit komplexer Rechtsmaterie rekordverdächtigen Zeit von zwei Jahren abgeschlossen. Dies spiegelt die Dringlichkeit wider, mit der sich die internationale Staatengemeinschaft des Themas angenommen hat. Dem waren allerdings mehrere Jahre stark kontroverser Diskussionen über die grundsätzliche Notwendigkeit solcher Regelungen vorangegangen. Dabei standen Befürchtungen im Vordergrund, derartige neue Rechtsinstrumente könnten zu weit in die staatliche Souveränität eingreifen.

Hintergrund und erste Debatten

Im Herbst 1998 beschloß die Generalversammlung die Einrichtung eines allen Mitgliedstaaten offenstehenden Ad-hoc-Ausschusses mit dem Auftrag, ein Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und »nach Bedarf« Zusatzprotokolle gegen den Menschenhandel, die Schleuserkriminalität sowie die unerlaubte Herstellung von und den illegalen Handel mit Schußwaffen auszuarbeiten⁷. Mit diesem Beschluß erreichte eine in den siebziger Jahren in den Vereinten Nationen begonnene Diskussion über eine verbesserte internationale Zusammenarbeit im Bereich der organisierten Kriminalität ihren Höhepunkt. Die alle fünf Jahre veranstalteten Strafrechtskongresse der Vereinten Nationen hatten sich dieses Themas wiederholt angenommen⁸. Der Verlauf der Debatte spiegelt die unterschiedliche Wahrnehmung des Problems

über die Jahre wider – ein Prozeß, der schrittweise zu einer veränderten Einstellung der politisch Verantwortlichen geführt hat und der die traditionell enge Sichtweise auf Strafrecht und Kriminalitätsprävention grundsätzlich in Frage stellte.

Im UN-Kontext bedeutete dies zweierlei. Die Mitgliederzahl der Weltorganisation ist bekanntlich über die Jahre hinweg beträchtlich angestiegen. Damit treffen Sachentscheidungen vermehrt auf recht unterschiedliche politische Sichtweisen und inhaltliche Gestaltungsvorstellungen. In Vertragsverhandlungen bleibt die Erhaltung der nationalstaatlichen Souveränität eine wichtige Kategorie; hier handelt es sich nicht nur um ein zentrales Konzept für kleinere und neu gegründete Staaten, sondern gerade auch für viele der ›global players‹. Gerade das Strafrecht wurde und wird als Domäne innerstaatlichen Rechts gesehen. Polizeiwesen und Strafgerichtsbarkeit sind nach herkömmlichem Verständnis Eckpfeiler nationaler Souveränität, und die Ausformung entsprechender Institutionen ist eine ausschließlich innere Angelegenheit. Die Annäherung an Konzepte eines erweiterten internationalen Strafrechts im Bereich ›normaler‹ Kriminalität war insofern in vieler Hinsicht noch sehr viel stärker gewöhnungsbedürftig als die Akzeptanz von internationalen Ad-hoc-Gerichtshöfen zur Verfolgung von Kriegsverbrechen, deren Errichtung eher als punktuelle Ausnahme von einem allgemeinen Grundsatz angesehen wurde.

Auf dem Fünften Strafrechtskongreß der Vereinten Nationen 1975 in Genf wurde unter der Überschrift »Veränderte transnationale und nationale Formen und Dimensionen der Kriminalität« erstmals das geschäftsmäßig organisierte Verbrechen thematisiert: organisierte Kriminalität, Korruption und Weiße-Kragen-Kriminalität. Neu war vor allem die Erkenntnis, daß hier eine neue Form von Kriminalität sichtbar wurde, die in ihrem Bedrohungspotential weit über traditionelle Straftatbestände hinausging und die sich – etwa durch Besteuerung, Preisabsprachen, Schmuggel und Währungsdelikte – hemmend auf die wirtschaftliche Entwicklung vor allem der Entwicklungsländer auswirken konnte. 1990 wurden organisierte Kriminalität und terroristische kriminelle Handlungen zu einem zentralen Diskussionspunkt. Die zunehmende grenzüberschreitende Kriminalität, von der vor allem auch die gerade unabhängig gewordenen Staaten betroffen waren, machten das Fehlen von internationalen Institutionen und Instrumentarien überdeutlich. Auf Empfehlung des Strafrechtskongresses verabschiedete die Generalversammlung im