

# Durchbruch in Kampala\*

## Die Einigung über das Verbrechen der Aggression

Claus Kreß · Leonie von Holtzendorff



**Prof. Dr. Claus Kreß**, geb. 1966, ist Professor für Straf- und Völkerrecht an der Universität zu Köln. Er ist seit 1998 Mitglied der deutschen Regierungsdelegationen bei den Verhandlungen zum Internationalen Strafgerichtshof. Bei den Verhandlungen zum Aggressionsverbrechen war er Sub-Koordinator der Verhandlungen über die Definition der individuellen Tathandlung.

**Die Annahme des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 1998 kann sicherlich als historisch bezeichnet werden. Gleiches gilt für die Einigung zum Verbrechen der Aggression im Jahr 2010 in Kampala. Die Staaten verständigten sich auf der ersten Überprüfungs-konferenz des Statuts auf die Definition des Verbrechens der Aggression und legten fest, unter welchen Voraussetzungen der Gerichtshof tätig werden kann. Hiernach eröffnet sich ab 2017 die Möglichkeit, dass die für einen Angriffskrieg Verantwortlichen persönlich zur Verantwortung gezogen werden.**

Keiner der damals Anwesenden wird die dramatische Nacht vom 17. auf den 18. Juli 1998 in Rom vergessen, als die endgültige Fassung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (Römisches Statut)<sup>1</sup> der Bevollmächtigtenkonferenz zur Annahme vorgelegt wurde. Die Uhren waren angehalten worden und die große Mehrheit der Delegierten brach nach der Annahme des Statuts in lang anhaltenden Jubel aus. Die Nacht vom 11. auf den 12. Juni 2010 in Kampala, Uganda, als die Entscheidung über das Verbrechen der Aggression anstand, war ähnlich aufregend. Wieder mussten die Uhren angehalten werden, denn um Mitternacht war die erste Überprüfungs-konferenz des Römischen Statuts offiziell beendet. Als der Konferenzpräsident Christian Wenaweser wenig später seinen abschließenden Kompromissvorschlag zur Annahme im Konsensverfahren vorlegte, konnte sich niemand sicher sein, ob er durchgehen würde. Als Wenaweser zu seinem Hammer griff, um die Annahme des Vorschlags festzustellen, meldete sich die japanische Delegation und machte Bedenken geltend. Als der Delegationsleiter die Worte gebrauchte, es geschehe »schweren Herzens«, stockte den Konferenzteilnehmern für einen Augenblick der Atem. Tiefe Erleichterung machte sich breit, als der Delegierte mit der Feststellung fortfuhr, dass Japan dem Kompromiss am Ende nicht im Wege stehen wolle. Sogleich ging der präsidentielle Hammer nieder, gefolgt von einem kollektiven Jubel, der an Rom erinnerte. In einem Punkt gab es sogar zusätzlich Grund zur Freude: Anders als in Rom wurde die Entscheidung in Kampala im Konsens getroffen. Auch die Delegation der USA, als Nichtvertragsstaat zwar formell nicht abstimmungsberechtigt, hatte das Gefühl, dass ein ernsthafter Versuch unternommen worden war, einige ihrer stärksten Bedenken zu berücksichtigen.

## Der lange Weg von Nürnberg nach Kampala

Das Verbrechen der Aggression ist mit den Anfängen des Völkerstrafrechts eng verbunden. Nachdem sich das im Versailler Vertrag wegen der Auslösung des Ersten Weltkriegs avisierte internationale Verfahren gegen Kaiser Wilhelm II nicht hatte verwirklichen lassen, fanden die Verbrechen gegen den Frieden auf Betreiben der Vereinigten Staaten Eingang in das Londoner Übereinkommen zur Einsetzung des Internationalen Militärgerichtshofs (Nürnberger Tribunal). Der Gerichtshof bezeichnete das Führen eines Angriffskriegs als »schwerstes internationales Verbrechen«.<sup>2</sup> Im Folgenden konnte der amerikanische Chefankläger Robert Jackson dem Präsidenten der Vereinigten Staaten berichten, dass das Verbot des Angriffskriegs durch die Präzedenzwirkung des Nürnberger Urteils zu Völkerrecht geworden sei, das für den Fall seiner Verletzung einer Sanktion unterliege.<sup>3</sup> Allerdings sollte Jacksons berühmtes Nürnberger Versprechen, dass dieses neue Völkerrecht von nun an für alle gelte,<sup>4</sup> viele Jahrzehnte lang unerfüllt bleiben.

Obleich die UN-Generalversammlung die Nürnberger Prinzipien wenig später als Völkerrecht anerkannte<sup>5</sup> und das Urteil des Militärgerichtshofs in Tokyo dem Nürnberger Präzedenzfall folgte, blieb das »schwerste internationale Verbrechen« nicht nur undefiniert, sondern wurde bald sogar zu einem Hindernis für das Vorhaben, das Völkerstrafrecht zu kodifizieren. Auch nachdem die UN-Generalversammlung dieses Hindernis im Jahr 1974 durch die Annahme der Definition einer Angriffshandlung im Sinne des Artikels 39 der UN-Charta aus dem Weg geräumt hatte,<sup>6</sup> ließ ein Durchbruch auf dem Gebiet des Völkerstrafrechts auf sich warten. Zwar bekräftigte die UN-Völkerrechtskommission in Artikel 16 des Strafgesetzbuchs der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit von 1996, dass das Führen eines Angriffskriegs eine Völkerstraftat darstellt.<sup>7</sup> Doch keinem der internationalen oder internationalisierten Strafgerichtshöfe, die seit den neunziger Jahren errichtet worden sind, wurde die Aufgabe übertragen, auch dem Verdacht der Führung eines Angriffskriegs nachzugehen. Das Völkerstrafrecht gegen Aggression war nach Nürnberg in einen Dornröschenschlaf gefallen. Die Annahme des Römischen Statuts führte nur zu einem partiellen Erwachen. Denn einmal mehr stellte es sich als unmöglich heraus, sich auf eine Definition zu verständigen. Darüber hinaus konnten sich die Staaten nicht darauf eini-

gen, welche Rolle der UN-Sicherheitsrat bei Verfahren wegen einer Aggression vor dem Gerichtshof spielen sollte. Dennoch bestand in Rom die weit verbreitete und auch von Deutschland geteilte Überzeugung, dass das Verbrechen der Aggression der Gerichtsbarkeit des IStGH unterliegen sollte.

Dies führte schließlich zu dem Kompromiss, dieses Verbrechen – neben dem Völkermord, den Verbrechen gegen die Menschlichkeit und den Kriegsverbrechen – zwar in die Liste der Völkerstraftaten aufzunehmen, die der Gerichtsbarkeit des IStGH unterliegen. Gleichzeitig wurde jedoch dem Gerichtshof untersagt, seine Gerichtsbarkeit über das Aggressionsverbrechen auszuüben. Es sollte ihm erst erlaubt sein, wenn die Staaten sich auf eine Definition und die Voraussetzungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit geeinigt haben würden. Dieser Kompromiss wurde in der Schlussakte der Konferenz in Rom durch einen Arbeitsauftrag an die Vorbereitungskommission für den IStGH ergänzt. Die Kommission sollte Vorschläge zu den genannten Punkten erarbeiten, um so auf einer Überprüfungs-konferenz des Römischen Statuts die Gerichtsbarkeit über das Aggressionsverbrechen ins Leben rufen zu können.<sup>8</sup> Der Vorbereitungskommission, die zwischen Frühjahr 1999 und Sommer 2002 tagte, gelang allerdings nur eine (freilich nützliche) Zusammenfassung der wichtigsten Positionen in einem Diskussionspapier vom Juli 2002.<sup>9</sup> Bald nach dem Inkrafttreten des Römischen Statuts am 1. Juli 2002 beschloss die Versammlung der Vertragsstaaten, die Arbeiten zum Verbrechen der Aggression weiterzuführen und abzuschließen. Hierzu rief sie eine Sonderarbeitsgruppe (Special Working Group) ins Leben, die sich im September 2003 zum ersten Mal traf und ihre Arbeit im Februar 2009 abschloss.

## Die Sonderarbeitsgruppe für das Verbrechen der Aggression

In dieser Sonderarbeitsgruppe wurden die Weichen für die Einigung von Kampala gestellt. Dies lag nicht zuletzt an der eindrucksvollen Koordinierung durch Liechtenstein. Dessen Ständigem Vertreter bei den Vereinten Nationen, Botschafter Christian Wenaweser, und seinem Team gelang es erstmals, das Gefühl zu erzeugen, dass auch der vermeintlich gordische Knoten um das Aggressionsverbrechen am Ende durchschlagen werden kann. Wenaweser hielt die Delegationen dazu an, sich zunächst auf die stärker strafrechtsdogmatischen Fragen zu konzentrieren. Er warnte davor, zu viel Zeit damit zu vertun, die festgefahrenen Positionen zu der ›Frage der Fragen‹ nach der möglichen Rolle des UN-Sicherheitsrats zu wiederholen. Als der Sacharbeit förderlich erwies sich, dass die Universität Princeton das von Wolfgang Danspeckgruber geleitete ›Liechtenstein Institute on Self-Determination‹ für die Treffen zur Verfügung

stellte. Dort kamen die Delegierten von 2004 bis 2007 zu vier informellen Arbeitstreffen zusammen, auf die inzwischen unter der Bezeichnung ›Princeton-Prozess‹ Bezug genommen wird. Die Sonderarbeitsgruppe stand auch Nichtvertragsstaaten offen. China, Indien, Israel und Russland machten von dem Recht der Teilnahme umfassend Gebrauch und waren intensiv in die Beratungen eingebunden. Die USA hielten sich den Beratungen fern. Die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) brachten sich im Vergleich zu den Verhandlungen zum Römischen Statut deutlich weniger in die Debatte ein. Die beiden großen Menschenrechtsorganisationen ›Amnesty International‹ und ›Human Rights Watch‹ beteiligten sich nur sporadisch an der Debatte und nahmen den überraschenden Standpunkt ein, das Verbrechen der Aggression sei außer-

\* Die Überschrift knüpft bewusst an den Titel ›Durchbruch in Rom‹ an, den der jetzige deutsche Richter am Internationalen Strafgerichtshof Hans-Peter Kaul seinem in dieser Zeitschrift erschienenen Beitrag zur Annahme des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs gegeben hat, Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, Vereinte Nationen (VN), 46. Jg., 4/1998, S. 125–130. Für die an juristischen Feinheiten des Themas interessierten Leser/innen und für umfängliche Schrifttumsnachweise verweisen die Autoren auf ihren Beitrag ›The Kampala Compromise on the Crime of Aggression‹, Journal of International Criminal Justice, 8. Jg., 5/2010, S. 1179–1217; eine deutsche Fassung davon wird in Goldammer's Archiv für Strafrecht, 158. Jg., 2/2011, erscheinen.

1 Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CONF. 183/9 v. 17.7.1998. Deutsche Übersetzung über: [http://www.un.org/Depts/german/internatrecht/fs\\_internatr.html](http://www.un.org/Depts/german/internatrecht/fs_internatr.html).

2 Internationaler Militärgerichtshof, Bd. 1, 1947, S. 207.

3 Report to the President by Justice Jackson, 7.10.1946, sub III. 2, <http://avalon.law.yale.edu/imt/jack63.asp>

4 Eröffnungsrede des Chefanklägers der Vereinigten Staaten am 21.11.1945, in: Trial of German Major War Criminals by the International Military Tribunal Sitting at Nuremberg Germany, Buffalo, 2001, S. 45; siehe auch: <http://www.roberthjackson.org/the-man/speeches-articles/speeches/speeches-by-robert-h-jackson/opening-statement-before-the-international-military-tribunal/>

5 UN Doc. A/RES/95 (I) v. 11.12.1946.

6 UN-Dok. A/RES/3314 (XXIX), Anhang, v. 14.12.1974, Deutscher Text: [http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314\\_neu.pdf](http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf); Vgl. Wolfgang Heidelemyer, Die Definition der Aggression – ein Instrument für den Sicherheitsrat, VN, 4/1975, S. 108–112.

7 UN Doc. A/51/10 (Supp.), New York 1996, [http://untreaty.un.org/ilc/reports/english/A\\_51\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/reports/english/A_51_10.pdf), der Entwurf von 1996 enthält allerdings keinen näher ausformulierten Tatbestand.

8 United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records, Vol. I, Final Documents, Annex I, S. 72.

9 Für die beste Darstellung dieses Teiles der Debatte, siehe Roger S. Clark, Rethinking Aggression as a Crime and Formulating Its Elements: The Final Work-Product of the Preparatory Commission for the International Criminal Court, Leiden Journal of International Law, 15. Jg., 4/2002, S. 859–890.



**Leonie von Holtzendorff**, geb. 1984, promoviert bei Claus Kreß zu Leben und Werk des Straf- und Völkerrechtlers Franz von Holtzendorff. In Kampala hat sie die Delegation Liechtensteins unterstützt.

In diesem Beitrag geben der Autor und die Autorin ihre persönlichen Auffassungen wieder, die sich mit jenen der deutschen beziehungsweise liechtensteinischen Regierung nicht notwendigerweise decken.

halb ihres Mandats angesiedelt. Bemerkenswert ist schließlich die große Transparenz der Arbeit der Sonderarbeitsgruppe. Nach jeder Sitzung wurde ein ausführlicher Bericht erstellt, in dem die unterschiedlichen Positionen und Vorschläge im Einzelnen aufgeführt sind.<sup>10</sup> Der Völker(straf)rechtswissenschaft war es so möglich, die Verhandlungen kontinuierlich zu begleiten.

Die Arbeit in der Sonderarbeitsgruppe wurde in drei thematische ›Körbe‹ aufgeteilt: Der erste Korb betraf die Definition der individuellen Tathandlung; im zweiten Korb ging es um die Beschreibung des staatlichen Aggressionsverhaltens; und Gegenstand des dritten Korbes war die Festlegung der Voraussetzungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit. Während es gelang, in den ersten beiden Körben zu einer vorläufigen Einigung zu kommen, erwies sich dies für den dritten Korb als unmöglich. Die mit dem Veto-recht ausgestatteten ständigen Ratsmitglieder, darunter die Vertragsstaaten Frankreich und Großbritannien, bestanden darauf, dass der IStGH nur dann ein Strafverfahren wegen Aggressionsverdachts durchführen dürfen sollte, wenn der Sicherheitsrat zuvor eine Aggressionshandlung eines Staates festgestellt hat. Diese Forderung wurde von der überwältigenden Mehrheit der Delegationen als völkerrechtlich un begründet und völkerrechtspolitisch unerwünscht zurückgewiesen.

Im weiteren Verlauf der Beratungen trat eine zweite Streitfrage zutage, die sich mit der Kontroverse um die Rolle des Sicherheitsrats als eng verknüpft erwies. Zu klären war, ob der IStGH seine Gerichtsbarkeit auch dann würde ausüben können, wenn der mutmaßliche Aggressorstaat die neuen Bestimmungen zum Verbrechen der Aggression nicht ratifiziert hat. Es lag nahe zu vermuten, dass es den ständigen Ratsmitgliedern leichter fallen würde, sich mit einem Verzicht auf ihre Monopolstellung abzufinden, wenn Verfahren wegen Aggressionsverdachts ausgeschlossen wären, solange der mutmaßliche Aggressorstaat die neuen Bestimmungen nicht ratifiziert hat. Dies begründete gegen Ende des Wirkens der Sonderarbeitsgruppe die Vorahnung darauf, dass der abschließende Kompromiss darin liegen könnte, die Zuständigkeit des Gerichtshofs über zwei Wege zuzulassen, einen sicherheitsratsgestützten und einen konsensualen Weg. Doch der Weg zu einem solchen Kompromiss sollte sich als steinig erweisen.

## Das Endspiel in Kampala

Dank der erheblichen Fortschritte, die in der Sonderarbeitsgruppe erzielt wurden, eröffnete sich mit der ersten Überprüfungskonferenz ein Fenster der Möglichkeit. Als die Delegationen am 31. Mai 2010 in Kampala eintrafen, war es dennoch gänzlich ungewiss, ob diese Chance genutzt werden würde. Die Skepsis – zumindest außerhalb von Kampala – überwog.<sup>11</sup>

Die drei wesentlichen Erfolgsvoraussetzungen waren: erstens, dass die Staaten die vorläufige Einigung auf die Definition des Verbrechens nicht mehr in Frage stellen würden; zweitens, dass eine Antwort auf die Frage der Ausübung der Gerichtsbarkeit gefunden werden würde; und drittens, dass das Gesamtpaket nicht zu einer größeren Konfrontation zwischen Vertragsstaaten und Nichtvertragsstaaten führen würde.

Auch wenn es rechtlich möglich war, die abschließende Entscheidung mit einer Zweidrittelmehrheit zu treffen, war fraglich, ob der politische Wille vorhanden war, zur Not auch abzustimmen. Darüber hinaus war bei Konferenzbeginn nicht einmal sicher, ob zum Schluss genügend Vertragsstaaten anwesend sein würden, um die erforderliche Mehrheit zu erreichen. Daher war die Aussicht auf eine Abstimmung als Anreiz, mehr Kompromissbereitschaft zu zeigen, nicht allzu realistisch.

## Die ›Opt-out‹-Regel

In dieser schwierigen Situation war es eine gute Verhandlungsstrategie, die Debatte auf die Voraussetzungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit zu konzentrieren und zuerst zu versuchen, sich darauf zu einigen, welche Bedeutung die Ratifizierung der neuen Bestimmungen durch den mutmaßlichen Aggressorstaat hat. Denn erst nach einer solchen Einigung konnte man hoffen, Frankreich und Großbritannien davon zu überzeugen, nicht länger auf ihrer Forderung eines Sicherheitsratsmonopols zu bestehen. Glücklicherweise führte diese Strategie zum Erfolg. Entscheidend für den Gesamtkompromiss war, dass in dem Streit über das Erfordernis einer Ratifizierung durch den mutmaßlichen Aggressorstaat ein Brückenschlag zwischen den beiden maßgeblichen Staatengruppen gelang. Nach intensiven Verhandlungen, die vor allem von Argentinien, Brasilien und der Schweiz einerseits und von Kanada andererseits geführt wurden, verständigte man sich darauf, zwar nicht in jedem Fall die Ratifizierung des mutmaßlichen Aggressorstaats zu verlangen, diesem aber die Möglichkeit einzuräumen, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt, der vor dem mutmaßlichen Aggressionsverhalten liegen muss, aus dem Zuständigkeitsregime des IStGH auszuscheren (›Opt-out‹-Regel).

## Kein Sicherheitsratsmonopol

Parallel hierzu gelang es unter deutscher Vermittlung, Bedenken der amerikanischen Delegation gegen die Definition des Straftatbestands in gewissem Umfang durch zwei Auslegungserklärungen Rechnung zu tragen. Beide Verhandlungsfortschritte erhöhten den Druck auf Frankreich und Großbritannien erheblich, nicht länger auf der Forderung nach einem Sicherheitsratsmonopol zu beharren. Zu dieser Kernfrage gab der Konferenzpräsident erst am Nachmittag des letzten Verhandlungstags ein Papier aus, das eine Fest-

Frankreich und Großbritannien, bestanden darauf, dass der IStGH nur dann ein Strafverfahren wegen Aggressionsverdachts durchführen dürfen sollte, wenn der Sicherheitsrat zuvor eine Aggressionshandlung eines Staates festgestellt hat.

legung traf. Zu diesem Zeitpunkt stand es zweifelsfrei fest, dass bei einem Festhalten an einem Sicherheitsratsmonopol nicht die geringste Chance bestehen würde, einen Konsens zu erreichen oder auch nur in die Nähe einer Zweidrittelmehrheit zu gelangen. Deshalb war der Zeitpunkt gekommen, die Idee eines Sicherheitsratsmonopols zu verwerfen. Das Papier des Konferenzpräsidenten vom 11. Juni 2010 (16.30 Uhr) tat genau dies. Wie die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, insbesondere Frankreich und Großbritannien, darauf reagieren würden, war vollkommen offen. Die Stunde der Entscheidung schlug kurz nach Mitternacht. Der Präsident präsentierte seinen abschließenden Vorschlag für einen Kompromiss. Dieser beinhaltete als letztes Zugeständnis an die ständigen Ratsmitglieder die zusätzliche Voraussetzung für die Ausübung der Gerichtsbarkeit, dass die Vertragsstaaten nach dem 1. Januar 2017 mit mindestens einer Zweidrittelmehrheit noch einen gesonderten Aktivierungsbeschluss fassen müssen. Ein letztes Mal wurde die Plenarsitzung unterbrochen, um den Delegationen die Gelegenheit zu Konsultationen zu geben. Dann kehrte der Präsident zurück und stellte die Frage, ob er annehmen dürfe, dass sein letzter Vorschlag konsensfähig sei ... . Das Ende der Geschichte ist bekannt. Die Terrasse des gewaltigen Konferenzkomplexes in Kampala mit seinem herrlichen Blick auf den Viktoriasee verwandelte sich in den Ort, an dem die Delegationen der ersten Überprüfungskonferenz des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs dessen Vollendung feierten.<sup>12</sup>

## Die Kernpunkte des Kompromisses

### Der Tatbestand des Aggressionsverbrechens

Die von der Sonderarbeitsgruppe vorgeschlagene Definition des Verbrechens wurde in Kampala nicht mehr geändert. Der Tatbestand wird eng gefasst. Es können sich nur solche Personen strafbar machen, die in der Lage sind, einen beherrschenden Einfluss auf die Politik des Aggressorstaats auszuüben. Das Verbrechen der Aggression ist demnach ein Führungsverbrechen; der einfache Soldat wird von der Strafandrohung nicht erfasst. Die Aggression muss einem Staat nach den einschlägigen Regeln des Völkerrechts zugerechnet werden können. Terroranschläge von nichtstaatlichen Akteuren, bei denen eine solche Zurechnung nicht möglich ist, sind demnach keine Aggressionsverbrechen. Ferner ist die Anwendung bewaffneter Gewalt erforderlich; so genannte wirtschaftliche Aggressionen bleiben also von vornherein ausgeschlossen. Schließlich muss der staatliche Gewalteneinsatz massiv und seine Völkerrechtswidrigkeit unstrittig sein. Insbesondere die letztere Einschränkung, die sich daraus ergibt, dass der Verweis auf die Aggressionsdefinition der Generalversammlung durch die Schwellenklausel der *offenkundigen* Völkerrechts-

widrigkeit qualifiziert wird, ist von erheblicher praktischer Bedeutung. Denn das Gewaltverbot nach Artikel 2 (4) der UN-Charta ist von einer nicht unbedeutlichen Grauzone umgeben. Seit jeher stehen sich eine enge und eine weitere Auslegung des Selbstverteidigungsrechts gegenüber. Strittig ist, ob folgende Situationen noch als Selbstverteidigung angesehen werden können: die Verteidigung gegen unmittelbar bevorstehende bewaffnete Angriffe; die Verteidigung gegen nichtstaatliche bewaffnete Angriffe sowie die Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland bei akuten, schweren Gefahren. In neuerer Zeit ist der Streit über die Zulässigkeit militärischer Rettungsaktionen bei einer sich abzeichnenden humanitären Katastrophe hinzugekommen. Drei Gewalteinätze der letzten Jahre mit deutscher Beteiligung fallen in diese Grauzone: die bewaffnete Rettung deutscher Staatsangehöriger in Albanien (1997), die Luftoperation in der Bundesrepublik Jugoslawien zur Beendigung der massiven Gewalttaten gegen die Zivilbevölkerung in Kosovo (1999) und die Beteiligung an der Operation ›Enduring Freedom‹ in Afghanistan zur Verhinderung der Fortsetzung des bewaffneten Angriffs der transnationalen Terrororganisation Al Qaida (seit 2001). Ziel der Schwellenklausel ist es, die Beteiligung an solchen und anderen völkerrechtlich umstrittenen Gewalteinätzen von der Strafbarkeit auszunehmen. Dahinter steht die richtige Überzeugung, dass sich das Völkerstrafrecht auf die Ahndung solchen Verhaltens beschränken soll, dessen Einordnung als Unrecht auf einem belastbaren internationalen Konsens beruht. Das zur Aufhellung der Grauzone berufene Gericht ist der für zwischenstaatliche Streitigkeiten zuständige Internationale Gerichtshof. Selbst diesem wird es freilich in naher Zukunft kaum gelingen, die zentralen Streitfragen zu klären, zumal sich ein wesentlicher Teil der Staatengemeinschaft (darunter Deutschland) seiner Gerichtsbarkeit über Fragen des Friedenssicherungsrechts nicht unterworfen hat. Die Schwellenklausel, deren Bedeutung durch die beiden in Kampala hinzugefügten Auslegungserklärungen noch unterstrichen wird, wird deshalb auf absehbare Zeit gebraucht.

**10** Alle Berichte und sonstige wichtige Dokumente finden sich in Stefan Barriga/Wolfgang Danspeckgruber/Christian Wenaweser (Eds.), *The Princeton Process on the Crime of Aggression. Materials of the Special Working Group on the Crime of Aggression, 2008–2009*, Princeton 2009; besonders lesenswert darin: Stefan Barriga, *Against the Odds: The Results of the Special Working Group on the Crime of Aggression*, S. 1–20.

**11** Für eine vorsichtig-optimistische Einschätzung siehe Christian Schaller, *Der Internationale Strafgerichtshof und das Verbrechen der Aggression. Durchbruch auf der Überprüfungskonferenz in Kampala?*, *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP-Aktuell 45*, Mai 2010.

**12** Der Gesamtkompromiss findet sich in RC/Res.6 v.11.6.2010, *Advance Version*, 28.6.2010, [http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf)

Die von der Sonderarbeitsgruppe vorgeschlagene Definition des Verbrechens wurde in Kampala nicht mehr geändert.

Das Verbrechen der Aggression ist ein Führungsverbrechen; der einfache Soldat wird von der Strafandrohung nicht erfasst.



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und Konferenzpräsident Christian Wenaweser bei der Eröffnung der Überprüfungskonferenz am 31. Mai 2010 in Kampala. Foto: ICC-CPI

### Die Frage der Zuständigkeit

Der Zuständigkeitskompromiss von Kampala umfasst zwei Teile. Zum einen kann der Sicherheitsrat ein Strafverfahren auslösen. In diesem Fall ist die Zuständigkeit des IStGH universell; auf die Ratifizierung eines der beteiligten Staaten kommt es nicht an. Bemerkenswerterweise setzt die Auslösung eines Verfahrens durch den Sicherheitsrat nicht voraus, dass dieser zunächst ausdrücklich das Vorliegen einer staatlichen Angriffshandlung feststellt. Es wird interessant sein zu beobachten, wie sich diese neue Befugnis auf die künftige Praxis des Sicherheitsrats auswirken wird.

Zum zweiten können die Vertragsstaaten und der Chefankläger des IStGH ein Strafverfahren in Gang bringen. In einem solchen Fall besteht kein Sicherheitsratsmonopol. Dem Rat bleibt allein die Möglichkeit, das Strafverfahren durch eine Resolution nach Kapitel VII der UN-Charta im Hinblick auf übergeordnete Gründe der internationalen Sicherheit für zwölf Monate (mit Wiederholungsmöglichkeit) auszusetzen. Wenn ein Vertragsstaat oder der Chefankläger ein Strafverfahren in Gang bringen möchte, braucht er die Genehmigung durch die mit sechs Richtern besetzte Vorverfahrensabteilung. Zum anderen gilt im Kern das Konsensprinzip. Diesem Prinzip zufolge ist dem IStGH die Ausübung seiner Gerichtsbarkeit zum einen dann verwehrt, wenn es um eine Aggression durch oder gegen einen Nichtvertragsstaat geht. Zum anderen ist der Gerichtshof an der Ausübung seiner Gerichtsbarkeit über Staatsangehörige eines mutmaßlichen Aggressorvertragsstaats gehindert, wenn dieser bereits vor seinem Gewalteneinsatz durch eine spezielle Erklärung die Zuständigkeit nicht anerkannt hat. Durch das zusätzliche Erfordernis einer ›Opt-out‹-Erklärung hat das Konsensprinzip eine interessante Einschränkung erfahren, da

Ein Strafverfahren in Gang bringen können der Sicherheitsrat, die Vertragsstaaten und der Chefankläger.

Der Gerichtshof kann frühestens ab 1. Januar 2017 die Gerichtsbarkeit ausüben.

die Ratifikation der neuen Bestimmungen durch den mutmaßlichen Aggressor(vertrags)staat für die Durchführung eines Strafverfahrens nicht unbedingt erforderlich ist, solange nur kein ›opt-out‹ erklärt wurde. Der Gesamtkompromiss zur Zuständigkeit ruht danach auf einem sicherheitsratsgestützten und einem eingeschränkt-konsensualen Pfeiler.

Mit seinem eingeschränkt-konsensualen Pfeiler bleibt der Kompromiss von Kampala sicher spürbar hinter hochfliegenden Erwartungen auf eine möglichst gleichmäßige Anwendung der neuen Aggressionsdefinition zurück. Am stärksten eingeschränkt wird die Ausübung der Gerichtsbarkeit durch den vollständigen Ausschluss von Verbrechen der Aggression, die von Nichtvertragsstaaten ausgehen. Von Völkerrechts wegen war diese Einschränkung nicht erforderlich und aus völkerrechtspolitischer Perspektive ist sie sicherlich zu bedauern. Aber es gab nun einmal äußerst machtvollen Widerstand dagegen, das Verbrechen der Aggression genauso zu behandeln wie die anderen Völkerstraftaten. Unter diesen schwierigen Umständen ist es beachtlich, dass der sicherheitsratsgestützte Pfeiler überhaupt durch einen konsensualen ergänzt werden konnte. Es übersteigt zudem die Erwartungen, die man vor Kampala haben konnte, dass die Anwendung des Konsensprinzips sogar noch durch das Erfordernis, eine ›Opt-out‹-Erklärung abgeben zu müssen, eingeschränkt werden konnte.<sup>13</sup>

Allerdings enthält der Gesamtkompromiss zwei weitere Hürden für die Zuständigkeit des IStGH. So kann der Gerichtshof erst dann die Gerichtsbarkeit über das Aggressionsverbrechen ausüben, wenn 30 Staaten die neuen Bestimmungen ratifiziert haben. Die zweite Hürde ist, dass mindestens zwei Drittel der Vertragsstaaten dem Beschluss zustimmen müssen, dass der IStGH über Verbrechen der Aggression richten darf. Dies alles kann außerdem erst frühestens ab 1. Januar 2017 geschehen.

In Anbetracht der von verschiedenen Seiten geäußerten Bedenken, der IStGH sei noch zu jung, um die Herausforderung ›Aggressionsverbrechen‹ bewältigen zu können, kann man besagten Hürden auch etwas Positives abgewinnen: Der Gerichtshof selbst erhält ebenso wie die Staatengemeinschaft noch etwas Zeit, um sich auf die bedeutsame Veränderung der Völkerrechtslandschaft einzustellen, die der Durchbruch von Kampala bedeutet: Der Arm der ständigen internationalen Strafjustiz wird länger; er wird über schwere Verletzungen des Völkerrechts *im* Krieg hinaus – in zunächst begrenztem Umfang – auch solche des Völkerrechts *gegen* den Krieg erfassen.

### Die Rolle Deutschlands

Die Bundesregierung hat sich von Beginn an dafür eingesetzt, dem IStGH die Ausübung seiner Gerichtsbarkeit auch über ein angemessen eng definiertes Verbrechen der Aggression zu ermöglichen. Es ist nicht

zuletzt dem deutschen Engagement zu verdanken, dass das Verbrechen der Aggression Eingang in das Römische Statut gefunden hat.<sup>14</sup> An dieser Position hat die Bundesregierung auch danach festgehalten. Kurz vor der Konferenz in Kampala hat sich der Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestags mit dem Thema befasst und auf die dankenswerte Initiative der FDP-Abgeordneten Marina Schuster hin eine Sachverständigenanhörung zum Stand der Verhandlungen durchgeführt. Hierbei hat insbesondere der Potsdamer Völkerrechtsprofessor Andreas Zimmermann zwar erhebliche Skepsis gegenüber der Position der Bundesregierung erkennen lassen. Doch hat Zimmermann den Ausschuss mit seinen Bedenken nicht überzeugt. Auch nach dem Verlauf der Sachverständigenanhörung durfte die Bundesregierung deshalb davon ausgehen, in Kampala – wie in allen Jahren zuvor – von einer breiten parlamentarischen Zustimmung getragen für ihre Position werben zu können.<sup>15</sup> Auf der Konferenz hat die deutsche Delegation gemeinsam mit den Niederlanden erfolgreich die Abstimmung innerhalb einer großen Gruppe gleichgesinnter Staaten koordiniert. Diese Gruppe hatte es sich zum Ziel gesetzt, dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe und dem Präsidenten der Konferenz mit Vermittlungsdiensten zur Seite zu stehen. Darüber hinaus ist es der deutschen Delegation gelungen, einen Kompromiss über die von den USA vorgeschlagenen Auslegungserklärungen zur Verbrechensdefinition zustande zu bringen und die Amerikaner so nach ihrer späten Rückkehr an den Verhandlungstisch in die Verhandlungen einzubinden. Damit entspricht das Verhandlungsergebnis von Kampala am Ende dem zentralen und über mehr als zehn Jahre hinweg beharrlich vertretenen deutschen Anliegen, die Gerichtsbarkeit des IStGH auf das Aggressionsverbrechen auf der Grundlage einer realistischen Definition auszudehnen, ohne es hierüber zu einem schweren Zerwürfnis mit den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats kommen zu lassen.

## Ausblick

Der Kompromiss von Kampala wird nicht von allen Völkerrechtlern als Glücksfall betrachtet.<sup>16</sup> Vermutlich ist niemand mit diesem Kompromiss vollkommen einverstanden. Dennoch haben die Vertragsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofs nach einer fast ein Jahrhundert währenden Debatte die Entscheidung getroffen, den Boden dafür zu bereiten, dass der IStGH in Zukunft seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression ausüben kann. Und diese Entscheidung wurde im Konsens getroffen. Wie auch immer man die Mängel und die Komplexität des Kompromisspakets am Ende gewichten mag, diese sollten nicht den Blick dafür trüben, dass das Ergebnis von Kampala ein Meilenstein in der Geschichte des Völkerrechts ist. Vertragsstaaten und NGOs

sollten sich nun geschlossen hinter diesen Kompromiss stellen. Die Vertragsstaaten sollten nicht den leisesten Zweifel an ihrem Willen aufkommen lassen, die Gerichtsbarkeit des IStGH unmittelbar nach dem 1. Januar 2017 zu aktivieren. Bis dahin kann und muss sich der IStGH auf die neue Herausforderung vorbereiten. Danach wird der Gerichtshof die Gelegenheit haben, zu beweisen, dass er imstande ist, seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression in einer Weise auszuüben, die so wenig politisch ist, wie bei den anderen Verbrechen in seiner Zuständigkeit. Gelingt ihm dies, so darf darauf gehofft werden, dass die Weltmeinung ihre sanfte Kraft dahin gehend entfalten wird, die einstweilen bestehenden Einschränkungen der Ausübung der Gerichtsbarkeit Schritt für Schritt abzubauen. In diesem Sinne lohnt es, sich noch einmal das berühmte Nürnberger Versprechen des amerikanischen Chefanklägers Robert Jackson ins Gedächtnis zu rufen:

»Aber der letzte Schritt, periodisch wiederkehrende Kriege zu verhüten, die bei internationaler Gesetzlosigkeit unvermeidlich sind, ist, die Staatsmänner vor dem Gesetz verantwortlich zu machen. Und lassen Sie es mich deutlich aussprechen: Dieses Gesetz wird zwar hier zunächst nur auf deutsche Angreifer angewandt, es schließt aber ein und muss, wenn es von Nutzen sein soll, den Angriff jeder anderen Nation verdammen, nicht ausgenommen die, die jetzt hier zu Gericht sitzen.«<sup>17</sup>

**13** Für eine ähnliche Bewertung, siehe Gordana Zecic, *Angriff auf den Angriffskrieg*, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 55. Jg., 8/2010, S. 21–24, hier S. 24.

**14** Kaul, a.a.O. (Anm. \*), S. 128; ein deutscher Vorschlag (UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.53 v. 6.7.1998) war der letzte, der in Rom auf dem Tisch lag. Auch wenn er sich damals nicht durchsetzen konnte, so schuf er doch ein starkes Momentum und ein breites Einvernehmen, dass das Verbrechen der Aggression Eingang in das Statut finden sollte.

**15** Deutscher Bundestag, Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, 13. Sitzung, 5. Mai 2010, Protokoll Nr. 17/13; für die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen Hans-Peter Kaul, Eckart Klein, Claus Kreß, Géraldine Mattioli Zeltner, Norman Paech und Andreas Zimmermann, siehe <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a17/anhoerungen/ISTGH/index.html>. Sicher ist das breite völkerrechtspolitische Einvernehmen von Bundesregierung und Bundestag auch darauf zurückzuführen, dass das Grundgesetz in Artikel 26 (1) bereits die Vorbereitung von Angriffskriegen unter Strafe stellt.

**16** Zur völkerrechtspolitischen Diskussion siehe neben den in der vorigen Anmerkung erwähnten Stellungnahmen den Dialog zwischen Andreas Paulus, *Second Thoughts on the Crime of Aggression*, *European Journal of International Law (EJIL)*, 20. Jg., 4/2009, S. 1117–1128 und Claus Kreß, *Time for Decision: Some Thoughts on the Immediate Future of the Crime of Aggression: A Reply to Andreas Paulus*, *EJIL*, 20. Jg., 4/2009, S. 1129–1146.

**17** Internationaler Militärgerichtshof Nürnberg (Hrsg.), *Der Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof Nürnberg* 14. November 1945 – 1. Oktober 1946, Band II, 1947, S. 182.

Das Ergebnis von Kampala ist ein Meilenstein in der Geschichte des Völkerrechts.