

Durchbruch in Rom

Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof

HANS-PETER KAUL

Vor mehr als 200 Jahren forderte Immanuel Kant in seiner Schrift »Zum ewigen Frieden« den Schutz des Friedens und der Menschenrechte durch die Herrschaft des Völkerrechts. Die Vereinten Nationen, welche 1945 als Teil des weltweiten Kampfes gegen Gewaltherrschaft und schwerste Straftaten gegründet wurden, sind seit ihrer Gründung mit dem Vorschlag befaßt, einen ständigen internationalen Strafgerichtshof zu errichten. Die Geschichte dieser großen Idee ist noch wesentlich älter. Bereits 1872 unterbreitete der Schweizer Gustave Moynier unter dem Eindruck der im deutsch-französischen Krieg von 1870/71 begangenen Grausamkeiten den ersten förmlichen Vorschlag¹ zur Errichtung eines derartigen Strafgerichtshofs. Das Streben nach weltweiter Gerechtigkeit ist ein alter Menschheitstraum.

Es ist das Schicksal vieler großer Ideen, lange als naiv abgetan zu werden. Diejenigen »hoffnungslose Idealisten« zu nennen, welche sich um ihre Verwirklichung bemühen, ist immer einfach. Meist behalten die Skeptiker recht. Wer glaubte wirklich vor der »Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen zur Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofs« in Rom an einen erfolgreichen Abschluß des Vorhabens? Wer glaubte daran, daß andauernder Streit über sämtliche Schlüsselfragen, 1 400 Dissens anzeigende Klammern und fast 200 Optionen im Entwurf² des Statuts für den Gerichtshof als Ausdruck tiefer Meinungsunterschiede in nur fünf Wochen Verhandlungsdauer überwunden werden könnten?

Und dann geschieht das Unerwartete. Die weltweite Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen besteht eine weitere große Bewährungsprobe: fast 50 Jahre nach der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verabschiedet die Staatenkonferenz in Rom in der Nacht vom 17. auf den 18. Juli 1998 das Statut zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court, ICC), der seinen Sitz im Haag haben wird. Es wurde ein tragfähiges Einvernehmen erreicht über ein komplexes Vertragswerk³, das in 13 Kapiteln und 128 Artikeln alle mit dem Strafgerichtshof zusammenhängenden Fragen detailliert und umfassend regelt. 120 Staaten stimmten für den Kompromißentwurf des Konferenzpräsidiums. Bei 21 Stimmenthaltungen gab es sieben Gegenstimmen, nämlich von China, Irak, Israel, Jemen, Katar, Libyen und den Vereinigten Staaten.

Mit dem Durchbruch von Rom wurden langjährige, überaus schwierige Kodifikationsverhandlungen abgeschlossen. In Rom wurden die Fundamente gelegt für eine neue, herausragende Institution internationaler Gerichtsbarkeit, welche komplementäre Strafgerichtsbarkeit ausüben wird, wenn nationale Rechtssysteme versagen. Der Jubel der Delegierten bei der Schlußabstimmung am 17. Juli brachte ihre Überzeugung zum Ausdruck, an einer höchst bedeutsamen, ja historischen Entwicklung beteiligt gewesen zu sein.

Vor diesem Hintergrund sollen in Fortschreibung des letzten Beitrags zum ICC in dieser Zeitschrift⁴ die seitherige Verhandlungsgeschichte und die Ergebnisse von Rom aus der Sicht eines Delegierten zusammengefaßt werden. Um abschätzen zu können, ob der in der italienischen Hauptstadt beschlossene Gründungsvertrag eine hinreichende Gewähr bietet, daß sich daraus tatsächlich ein ausreichend starker, funktionsfähiger und unabhängiger Strafgerichtshof entwickelt, müssen insbesondere die Regelungen in dem zentralen zweiten Kapitel seines Statuts (Gerichtsbarkeit, Zulässigkeit und anwendbares Recht) näher beleuchtet werden. Dabei sollen auch be-

stimmte Defizite des Statuts herausgearbeitet werden, welche die deutsche Seite und die anderen gerichtshoffreundlichen »gleichgesinnten« Staaten trotz aller Bemühungen hinnehmen mußten. Es folgt ein knapper Ausblick darauf, welche Wegstrecke bis zur effektiven Errichtung des jetzt beschlossenen Internationalen Strafgerichtshofs noch zurückzulegen sein wird. Nicht möglich ist dagegen eine bewertende Kommentierung der insgesamt 13 Kapitel des Statuts und der rechtlichen Einzelfragen, die mit fast jedem Artikel auch im Bereich des Strafverfahrens, der strafrechtlichen Zusammenarbeit, der Strafvollstreckung und des Gerichtsaufbaus verbunden sind.

I

Der Konferenz in Rom waren intensive Verhandlungen vorausgegangen. In Übereinstimmung mit der Resolution 51/207 der Generalversammlung vom 17. Dezember 1996 setzte der Vorbereitungsausschuß im Spätherbst 1997 und im Frühjahr 1998 in zwei weiteren Verhandlungsrunden seine Bemühungen um die Erarbeitung eines weithin zustimmungsfähigen »konsolidierten Wortlauts eines Übereinkommens, der der diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz vorgelegt werden soll« fort.

Bei der dritten und letzten Sitzungsrunde des Vorbereitungsausschusses im Jahre 1997 (1.-12.12. in New York) wurden die Themen internationale Zusammenarbeit und Rechtshilfe, allgemeine Strafrechtsprinzipien, Strafverfahrensrecht, Strafen und Strafzumessung und die Definition von Kriegsverbrechen vertieft. Die Verhandlungen verliefen im allgemeinen konstruktiv und im Hinblick auf die erreichten Ergebnisse befriedigend⁵. Aus deutscher Sicht war entscheidend, daß es gelang, das in zwei multilateralen Arbeitstreffen in Bonn im Juni und Oktober 1997 erreichte »Informelle Arbeitspapier zu Kriegsverbrechen« zur alleinigen Verhandlungsgrundlage zu machen. Obwohl dieser Entwurf für einen neuen Straftatbestand dann doch wieder Gegenstand zahlreicher Änderungswünsche wurde, zeichnete sich deutlich ab, daß der Bonner Text⁶ für die meisten Delegationen die Meßlatte der weiteren Verhandlungen zum Thema

Autoren dieser Ausgabe

Wolfgang Ehrhart, geb. 1950, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter von Dr. Eberhard Brecht, MdB (Vorsitzender des Unterausschusses »Vereinte Nationen/Internationale Organisationen« des Deutschen Bundestages).

Hans-Peter Kaul, geb. 1943, war deutscher Delegierter bei der Staatenkonferenz zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs in Rom. Seit Oktober 1996 ist er Leiter des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amtes.

Dr.-Ing. Jörn Sievers, geb. 1942, seit 1991 Wissenschaftlicher Direktor im Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (früher: Institut für Angewandte Geodäsie) in Frankfurt/Main, ist Vorsitzender des Ständigen Ausschusses für geographische Namen (StAGN).

Dr. Volker Weiel, geb. 1944, ist Chefredakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.

Kriegsverbrechen werden würde. Auch unter dem Eindruck dieser im wesentlichen positiv verlaufenen Beratungsrunde beschloß die Generalversammlung mit ihrer Resolution 52/160 vom 15. Dezember 1997 nunmehr endgültig, die Diplomatische Bevollmächtigtenkonferenz zur Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofs vom 15. Juni bis zum 17. Juli 1998 in Rom abzuhalten. Allen Beteiligten war klar, daß damit die Phase weiter intensiver, äußerster Anstrengungen bei den Vorbereitungen auf Rom begonnen hatte.

Es war daher nur folgerichtig, daß Adriaan Bos, der niederländische Vorsitzende der UN-Verhandlungen, kurz darauf die Initiative für ein Arbeitstreffen des erweiterten Präsidiums des Vorbereitungsausschusses ergriff, das vom 19. bis 30. Januar 1998 in der kleinen niederländischen Stadt Zutphen stattfand. Der Zweck dieser Klausurtagung bestand darin, im Lichte der Ergebnisse der drei Verhandlungsrunden des Vorbereitungsausschusses im Jahre 1997 und auf der Grundlage der vorhandenen Textmaterialien einen revidierten und aktualisierten Entwurf für das Statut des künftigen ICC zu erarbeiten. Bei dem ausgesprochen produktiven Treffen, an dem der Verfasser dieses Beitrags für die deutsche Seite teilnahm, wurde der sogenannte Zutphen-Entwurf⁷ erarbeitet. Dieser Text faßte die vorhandenen Materialien in konsolidierter Form ohne substantiell neue Vorschläge nun in elf Kapiteln und 99 Artikeln zusammen. Während so erstmals die Umriss eines möglichen Statuts des künftigen Gerichtshofs klar erkennbar wurden, löste der Zutphen-Entwurf die sogenannte Vorschlagssammlung (Compilation of Proposals) als bis dahin noch relevante Verhandlungsgrundlage definitiv ab.

Der Zutphen-Entwurf wurde vom Vorbereitungsausschuß während seiner Verhandlungsrunde vom 16. März bis zum 3. April dieses Jahres als spürbarer Fortschritt angesehen und als Verhandlungsgrundlage akzeptiert. Zugleich wurden bei dieser Arbeitstagung erneut tiefe Meinungsunterschiede zwischen den gerichtshoffreundlichen »gleichgesinnten« Staaten einschließlich Deutschlands und den restriktiv gestimmten, primär um ihre Souveränität besorgten UN-Mitgliedstaaten erkennbar. Diese betrafen insbesondere die konkrete Ausgestaltung der Kompetenzen und der Reichweite des künftigen Gerichts, dies insbesondere im Verhältnis zur nationalen Strafgerichtsbarkeit der UN-Mitglieder und im Verhältnis zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Die deutsche Seite unterbreitete ihrerseits einen neuen Vorschlag zur Begründung der universalen Jurisdiktion⁸ des Gerichtshofs und einen weiteren Vorschlag gemeinsam mit Argentinien, wonach der Chefankläger – wenn auch unter der Kontrolle der Ermittlungskammer – die Befugnis erhalten sollte, von sich aus Ermittlungen aufzunehmen. Diese Vorschläge stießen – nicht unerwartet – auf den Widerstand einiger restriktiv eingestellter Staaten einschließlich der USA. Generell schien die Verhandlungsrunde des Frühjahrs 1998 von dem Bestreben der gerichtshofskeptischen Seite geprägt, angesichts der näher rückenden Konferenz nunmehr nachhaltig zu bremsen. Dessen ungeachtet gelang es fristgerecht, eine zumindest im Bereich des Verfahrensrechts und der sonstigen eher technischen Vorschriften weiter konsolidierte Vorlage für einen Entwurf des Statuts vorzubereiten, welche den Teilnehmern der bevorstehenden Konferenz als Ausgangstext übermittelt wurde.

Das Bild der Vorarbeiten für Rom wäre unvollständig, wenn verschiedene Vorbereitungstreffen auf regionaler oder sonstiger Ebene unerwähnt blieben, die ebenfalls der Einstimmung auf die Bevollmächtigtenkonferenz dienen:

- Ein EU-Abstimmungstreffen, veranstaltet von der britischen Präsidentschaft in London am 25./26. Februar 1998, erbrachte allgemeines Einvernehmen über einen gerichtshoffreundlichen, auf einen effektiven, funktionsfähigen und unabhängigen Gerichtshof zielenden Grundansatz. Einzige Ausnahme war Frankreich, das sich – in Fortführung seiner stark auf eigene Souveränität konzentrierten Position – einer gemeinsamen EU-Linie in den Weg stellte.

- Ein Treffen der Justizminister der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) in Swakopmund (Namibia) vom 27. bis 29. April 1998

erbrachte ebenfalls eine betont gerichtshoffreundliche Ausgangsposition der SADC-Staaten für Rom.

- Das gerichtshoffreundliche »gleichgesinnte« Australien versuchte seinerseits, die teilnehmenden Staaten bei einem Vorbereitungstreffen für Staaten der asiatisch-pazifischen Region in Canberra am 7./8. Mai 1998 für einen konstruktiven Ansatz zu gewinnen.

- Besonders erfreulich verlief ein von der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführtes Abstimmungstreffen von 13 mittel- und osteuropäischen Staaten und Deutschland in Budapest am 18./19. Mai 1998. Das dabei verabschiedete Positionspapier machte deutlich, daß es zwischen den teilnehmenden osteuropäischen Staaten und der deutschen Seite ein starkes und tragfähiges Einvernehmen über das Eintreten für einen wirklich effektiven und funktionsfähigen Gerichtshof gab.

- Dagegen wurde bei dem Blockfreien-Treffen in Cartagena in Kolumbien am 19./20. Mai 1998 deutlich, daß restriktive Kräfte unter den Ungebundenen – insbesondere Indien, Iran, Mexiko und Pakistan – die Blockfreien-Bewegung dazu nutzen wollten, ihre Mitglieder möglichst auf eine gerichtshoffrestruktive Linie⁹ festzulegen.

Nicht unerwartet zeichnete sich so ab, daß die Konferenz in Rom voraussichtlich von einem zähen Tauziehen zwischen den das Straferichtsvorhaben unterstützenden Staaten und den gerichtshoffrestruktiven Kräften bestimmt sein würde. Es mußte befürchtet werden, daß letztere intensive Anstrengungen unternehmen würden, das Vorhaben auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu reduzieren und den Gerichtshof so schwach und klein wie möglich zu halten.

II

Diese Befürchtung sollte sich bald als nur zu begründet erweisen. Zunächst allerdings hatte die durch UN-Generalsekretär Kofi Annan am 15. Juni in Rom eröffnete Konferenz einen guten Start. Ihre Geschäftsordnung wurde im Konsens angenommen, nachdem ein monatelanger Streit über die Abstimmungsregeln rechtzeitig durch einen Kompromiß beigelegt worden war. Ebenso harmonisch verliefen die Wahlen zu den Ämtern: der ehemalige italienische Justizminister Giovanni Conso wurde zum Präsidenten, der Rechtsberater des kanadischen Außenministeriums Philippe Kirsch zum Vorsitzenden des Plenarausschusses gewählt. Deutschland wurde Mitglied des Lenkungs- und des Redaktionsausschusses.

Zunehmend entwickelten sich jedoch die Beratungen zu einem zähen Ringen zwischen gerichtshoffrestruktiven, primär auf ihre Souveränität bedachten Staaten und der weiter wachsenden Gruppe von jetzt etwa 50 bis 60 Gleichgesinnten. Trotz aller nationalen Nuancen standen sich so bei der Konferenz in Rom im wesentlichen zwei konkurrierende Grundansätze gegenüber:

- Die primär um ihre Souveränität besorgten, trotz aller grundsätzlichen Bekenntnisse zugunsten des Vorhabens tatsächlich eher skeptischen Staaten strebten »für den Anfang« einen eher schwachen, symbolischen Gerichtshof an. Sein Tätigwerden sollte möglichst von der Einzelfall-Erlaubnis betroffener Staaten oder des Sicherheitsrats abhängen. Weitere Varianten bestanden darin, einen primär vom Sicherheitsrat abhängigen »Ständigen Ad-hoc-Strafgerichtshof« zu schaffen oder immer neue Vorschläge mit »Absicherungen« zu unterbreiten, welche die Jurisdiktion des Gerichtshofs für eigene Staatsangehörige möglichst ausschließen sollten. Diese auf Schwächung des Projekts abzielenden Bemühungen wurden immer wieder mit dem Zweckargument verschleiert, nur so könne »ein durch universelle Akzeptanz starker Gerichtshof« und die baldige Ratifikation durch sehr viele UN-Mitglieder erreicht werden. Allerdings wurde dabei immer deutlicher, daß das angebliche Ziel »universeller Akzeptanz« eher als Codewort zur Verwässerung des Vorhabens genutzt wurde.

- Die gerichtshoffreundlichen »gleichgesinnten« Staaten verfolgten demgegenüber konsequent das Ziel eines möglichst effektiven, funktionsfähigen, unabhängigen und damit glaubwürdigen internationalen Strafgerichtshofs. Dieser sollte auf der Grundlage möglichst klarer und obligatorischer Zuständigkeitsregelungen immer dann Strafgerichtsbarkeit ausüben können, wenn der nationale Strafrichter seiner Aufgabe nicht oder ungenügend nachgekommen ist oder diese nicht wahrnehmen konnte (Grundsatz der Komplementarität).

Von diesem Gegenüber zweier unterschiedlicher Grundhaltungen blieb die Konferenz in Rom bis zu ihrem Abschluß geprägt. In dieser Lage stellten sich für die Gleichgesinnten verschiedene kritische Fragen: Würde es ihnen gelingen, die Bemühungen um Verwässerung so weit wie möglich abzuwehren? Würden sie es schaffen, die zahlenmäßig immer noch große Gruppe von bisher eher unent-

geschlossenen UN-Mitgliedstaaten argumentativ weitgehend auf die eigene Seite zu ziehen, um so tragfähige Koalitionen und Mehrheiten zustandezubringen?

In der Schlußphase der Konferenz wurde deutlich, daß dies erreichbar war. Bei den von dem souveränen Vorsitzenden Kirsch mehrfach durchgeführten Tendenz- und Orientierungs-Aussprachen über die ungelösten Schlüsselfragen des Gerichtshofsprojekts wurde dies zunehmend erkennbar. Tragfähige Mehrheiten für ein vernünftiges System automatischer Jurisdiktion, für einen unabhängigen Chefankläger mit begrenzten Ex-officio-Befugnissen, für eine ausreichende Unabhängigkeit des Gerichts vom Sicherheitsrat und für eine weise Beschränkung auf die Kernverbrechen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zeichneten sich allmählich ab.

Am 10. Juli – genau acht Tage vor dem Ende der Konferenz – wurde dies überdeutlich. An diesem Tag legte das Netzwerk der Nichtregierungsorganisationen (NGOs), welche die Beratungen fortlaufend aufmerksam und sachkundig verfolgt hatten – die »NGO Coalition for an International Criminal Court« – eine Auswertung des bisherigen Konferenzgeschehens vor. Unter dem Titel »Die Zahlen. Sonderbericht über Länderpositionen« wurde Auskunft darüber gegeben, welche Positionen insgesamt 109 Staaten in der Orientierungsdebatte vom 9. Juli über ein Diskussionspapier¹⁰ des Vorsitzenden Kirsch bezogen hatten. Dieser Bericht¹¹ war wertvoll und weiterführend, weil er für alle volle Transparenz über die gerichtshoffreundlichen Hauptströmungen bei der Konferenz herstellte. Dabei ergab sich zu bis dahin noch ungelösten Schlüsselfragen folgendes Meinungsbild:

Schwellenklausel für Kriegsverbrechen:

76 vH der Staaten unterstützten die mittlere Version, welche insbesondere Kriegsverbrechen erfaßt, die als Teil eines Plans oder einer Politik oder in großem Umfang begangen werden (wie jetzt in Art. 8 Abs. 1 des Statuts enthalten).

Kriegsverbrechen (Frage der Einbeziehung von in internen bewaffneten Konflikten begangenen Verbrechen):

75 vH der Staaten unterstützten die Einbeziehung (wie jetzt in Art. 8, Abschnitte C und D enthalten).

Anerkennung der Jurisdiktion des Gerichtshofs:

73 vH der Staaten sprachen sich für eine automatische Jurisdiktion aus, bei der ein Staat durch Mitgliedschaft im Statut die Gerichtsbarkeit für die Kernverbrechen anerkennt.

Ausgestaltung der Jurisdiktion:

79 vH der Staaten sprachen sich für einen Vorschlag der Republik Korea aus, der die automatische Zuständigkeit des Gerichtshofs vorsah für den Fall, daß alternativ mindestens einer der vier folgenden Staaten Mitglied des Statuts sein wird: der Territorialstaat (Staat, auf dessen Territorien die Tat begangen wurde) oder der Heimatstaat des vermuteten Täters oder der Heimatstaat des Opfers oder der Gewahrsamsstaat, der den Täter festhält.

Die sogenannten ethnischen Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien und der Völkermord in Rwanda haben zur Gründung zweier Ad-hoc-Gerichtshöfe geführt, die im Haag (Niederlande) beziehungsweise in Aruscha (Tansania) ansässig sind. Dies hat zugleich »der Idee der Errichtung eines dauerhaften internationalen Strafgerichtshofs zunehmend Schwung und Auftrieb gegeben« (Hans-Peter Kaul, Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof. Verhandlungsstand und Perspektiven, VN 5/1997 S. 177). Während seiner Ostafrika-Reise im Frühjahr dieses Jahres wohnte UN-Generalsekretär Kofi Annan einer Verhandlung des Rwanda-Gerichts als Zuhörer bei.

Rolle des Anklägers:

76 vH der Staaten unterstützten Ex-officio-Befugnisse (in Übereinstimmung mit dem deutsch-argentinischen Vorschlag, nunmehr in Art. 15 enthalten).

Rolle des Sicherheitsrats:

Insgesamt 81 vH der Staaten unterstützten verschiedene Versionen des Vorschlags Singapurs, welche dem Sicherheitsrat die Möglichkeit geben, Ermittlungen und sonstige Aktivitäten des Gerichtshofs zeitlich begrenzt aus übergeordneten Gründen durch einen gemeinsamen Beschluß zu suspendieren.

Dieses Meinungsbild wurde wenige Tage später, am 13. Juli, bei einer nochmaligen Orientierungsdebatte über ein weiteres Optionen-Papier¹² des Konferenzpräsidiums im wesentlichen bestätigt. Damit war eine hinreichende Grundlage für die Vorlage des abschließenden Kompromiß-Pakets des Präsidiums gegeben. Dieser Entwurf für ein Statut des Gerichtshofs wurde schließlich in der Nacht vom 17. auf den 18. Juli von 120 Staaten gebilligt.

III

Die für die Effektivität des Gerichts entscheidenden Kernfragen sind weithin im zweiten Kapitel des Statuts geregelt, welches die wohl bedeutsamsten Bestimmungen für die spätere Tätigkeit und Funktionsfähigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs enthält.

Baustein Straftatbestände

Der Verbrechenskatalog des Statuts umfaßt Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen des Angriffskriegs. Für die universell strafbaren Kernverbrechen – Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen – enthält das Statut erstmals völkervertragliche, präzise ausgehandelte und genau umschriebene Straftatbestände (Art. 6, 7 und 8). Die Definition des Völkermords entspricht derjenigen der Genozidkonvention von 1948. Bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit wird klargestellt, daß diese Verbrechen ebenso wie Völkermord auch dann verfolgt werden können, wenn sie außerhalb eines bewaffneten Konflikts begangen werden. Es ist von größter Bedeutung, daß Kriegsverbrechen auch in inneren, nicht-internationalen bewaffneten Konflikten erfaßt werden. Denn bewaffnete Konflikte, in denen schwere Kriegsverbrechen begangen und die größten Leiden verursacht werden, sind gegenwärtig meist Bürgerkriege. Bei dem besonders wichtigen Tatbestand der Kriegsverbrechen (Art. 8) mit seinen über 40 Einzeltatbeständen ist aus deutscher Sicht besonders erwähnenswert, daß er weitestgehend auf von Deutschland koordinierten Vorarbeiten beruht. Eine Prüfung des jetzigen Art. 8 zu Kriegsverbrechen macht die große Übereinstimmung in Struktur und Inhalt mit der auf den zwei multilateralen Arbeitstreffen 1997 in Bonn erarbeiteten Definition sehr deutlich.



Bei der Einbeziehung des Verbrechens des Angriffskriegs in das Statut, bei der sich die deutsche Seite – mit gutem Grund – über lange Zeit hinweg besonders engagiert¹³ hat, konnte nur ein Teilerfolg erreicht werden. Im Statut wurde klargestellt (Art. 5), daß dieses Verbrechen grundsätzlich der Jurisdiktion des Strafgerichtshofs unterliegt. Allerdings muß der Tatbestand noch definiert und die angemessene Rolle des Sicherheitsrats einvernehmlich bestimmt werden. Die von Deutschland zusammen mit einer Gruppe anderer interessierter Staaten einschließlich der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats erarbeitete Definition, welche die schwersten und offenkundigen Fälle eines Angriffskriegs erfaßte, prägte zwar die Beratungen in Rom maßgeblich. Letztlich war sie aber nicht konsensfähig, weil andere Staaten aus politischen Gründen eine weiter gefaßte Definition anstrebten oder eine vorgeschaltete Rolle des Sicherheitsrats bei der Feststellung des Tatbestands der Aggression ablehnten.

Baustein Jurisdiktion

Bei der Regelung dieser für das künftige Gericht absolut entscheidenden Frage gibt es Licht wie Schatten. Von großer Bedeutung ist zunächst, daß das Prinzip der automatischen Jurisdiktion für die Kernverbrechen durchgesetzt werden konnte. Denn dies war Voraussetzung, um einen unabhängigen, regulären internationalen Strafgerichtshof mit einer obligatorischen Gerichtsbarkeit zu erreichen. Auch hier ist erwähnenswert, daß die jetzt im Statut enthaltene Regelung auf einen deutschen, bereits 1996 unterbreiteten Vorschlag¹⁴ zurückgeht. Wie bereits damals vorgeschlagen, akzeptiert ein Staat nach dem jetzigen Art. 12 Abs. 1 die komplementäre Gerichtsbarkeit des ICC für Kernverbrechen, indem er Vertragspartei wird.

Hinsichtlich der Reichweite der Zuständigkeit des Gerichts stellt die im Statut enthaltene Regelung darauf ab, daß entweder der Territorialstaat (Staat, auf dessen Territorium das Verbrechen begangen wurde) oder der Staat, dessen Staatsangehöriger der mutmaßliche Täter ist, Vertragspartei des Statuts sein muß. Diese Regelung bleibt deutlich hinter der von der deutschen Seite vorgeschlagenen universalen Jurisdiktion zurück, die in Rom von etwa 25 Staaten und zahlreichen NGOs, darunter auch dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), unterstützt wurde. Sie liegt auch deutlich unter dem genannten südkoreanischen Vorschlag, bei dem auch die Statutsmitgliedschaft des Gewahrsamsstaates oder des Staates, dessen Angehörige Opfer des fraglichen Kernverbrechens sind, alternativ ausgereicht hätte. Mit der südkoreanischen Formel wäre eine effektivere Strafgerichtsbarkeit erreicht und zugleich eine empfindliche Strafbarkeitslücke vermieden worden. Denn nach der jetzigen Regelung ist keine Gerichtsbarkeit gegeben, wenn bei einem inneren Konflikt der fragliche Staat nicht Vertragspartei des Statuts ist. Darüber hinaus hätte eine auf Gewahrsam abstellende Lösung es erlaubt, in Bürgerkriegen begangene Taten zu verfolgen, sobald der mutmaßliche Täter sein Land verlassen hätte und in einem Vertragsstaat des Statuts inhaftiert worden wäre. Letztlich geht diese vertragliche Begrenzung der Jurisdiktion auf eine massive Einflußnahme der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats zurück.

Gleiches gilt auch für die Jurisdiktions-Begrenzung durch die Übergangsregelung zu Kriegsverbrechen (Art. 124). Danach haben Vertragsstaaten die Möglichkeit, für sieben Jahre ab ihrem Vertragsbeitritt die Verfolgung von auf ihrem Territorium oder von ihren Staatsangehörigen begangenen Kriegsverbrechen auszuschließen. Hier handelte es sich letztlich um einen französischen Vorschlag, der ursprünglich auch für Verbrechen gegen die Menschlichkeit gelten sollte. Vor allem deutschen Bemühungen war es zu verdanken, daß die damit verbundene Derogation der Gerichtsbarkeit in letzter Minute auf Kriegsverbrechen und auf eine Frist von sieben Jahre begrenzt werden konnte. Der fragliche Teilaustritt aus dem Statut – um einen solchen handelt es sich – kann auch kaum erneuert werden, da

die Regelung an die strengen Voraussetzungen für Vertragsänderungen geknüpft ist.

Bei einer Bewertung der im Statut enthaltenen Regelungen zur Jurisdiktionsfrage fällt auch positiv ins Gewicht, daß Lösungen vermieden werden konnten, die den Gerichtshof letztlich zu einem Papiertiger gemacht hätten. Dies gilt insbesondere für den französischen Vorschlag eines »Staatenzustimmungsregimes für jedes einzelne Verfahren« (state consent regime) sowie einen weiteren Vorschlag, welcher die Möglichkeit geboten hätte, die Zuständigkeit des Strafgerichtshofs in völliger Wahlfreiheit für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen selektiv zu bejahen beziehungsweise zu verneinen (opt-in/opt-out). Diese Vorschläge hätten die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs völlig vom Gutdünken der Vertragsstaaten und ihren Opportunitätsabwägungen abhängig gemacht und zu einem nur symbolischen, ineffektiven Gerichtshof geführt. Es war insoweit entscheidend, daß die Gleichgesinnten automatische Jurisdiktion sicherstellen konnten.

Baustein Komplementarität

Das grundlegende Prinzip, daß der Gerichtshof nur dann tätig werden kann, wenn einzelstaatliche Strafgerichte unfähig oder unwillig sind, eines der im Gerichtshofstatut erfaßten Kernverbrechen zu verfolgen (Grundsatz der Komplementarität), wurde in ausgewogener Weise im Statut des Gerichtshofs verankert. Dessen jetziger Art. 17 sieht eine wahrscheinlich ausreichende Befugnis des ICC vor, aus eigenem Recht selbst zu entscheiden, ob ein solches Versagen des zuständigen nationalen Strafrechtssystems vorliegt oder nicht. Diese eigene Entscheidungsbefugnis kommt besonders deutlich in der Eingangsformulierung des jetzigen Art. 17 (»der Gerichtshof soll entscheiden...«) zum Ausdruck. Mit dieser wichtigen Bestimmung wurde der Ertrag der wertvollen Kompromißregelung, die bereits im August 1997 im Vorbereitungsausschuß unter kanadischer Federführung erreicht worden war, in das Statut übernommen. Als spürbare Beschränkung der komplementären Zuständigkeit des Strafgerichtshofs muß jedoch die Regelung im nachfolgenden Art. 18 (Vorläufige Entscheidungen betreffend die Zulässigkeit) angesehen werden. Hier handelt es sich um eine der »Absicherungen«, welche die amerikanische Seite durchzusetzen vermochte. Danach muß der Chefankläger seine Ermittlungen für sechs Monate zurückstellen, wenn ein betroffener Staat dies unter Hinweis auf seine eigenen Ermittlungen beantragt. Die restriktive Regelung des Art. 18 geht aber noch weiter. Wenn der Ankläger zu der Auffassung gelangt, daß der betroffene Staat bei seinen Ermittlungen nicht ernsthaft vorgeht, fällt die Zuständigkeit dennoch nicht ohne weiteres an den Gerichtshof zurück. Vielmehr muß dann die Ermittlungskammer die Auffassung des Anklägers bestätigen, wogegen der betroffene Staat seinerseits Rechtsmittel einlegen kann. Erst wenn die Berufungskammer dieses zurückweist, ist die Befugnis des Anklägers zur Fortführung seiner Ermittlungen sichergestellt. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich diese betont auf den Vorrang nationaler Strafverfolgung abstellende Regelung in der künftigen Praxis des Gerichtshofs als Verfahrenshindernis herausstellen wird, zumal sie auch mißbraucht werden könnte.

Baustein Ex-officio-Befugnisse des Anklägers

Zugunsten eines effektiven und unabhängigen Strafgerichtshofs konnte andererseits erreicht werden, daß der Chefankläger die Befugnis erhält, von sich aus Ermittlungen aufzunehmen. Auch wenn ihn der fragliche Art. 15 der Kontrolle der Ermittlungskammer unterstellt, ist dies eine wichtige Errungenschaft. Es ist kein Zufall, daß auch UN-Generalsekretär Annan die erreichte Position des Anklägers besonders gewürdigt hat, weil dieser »an keinen, noch so mächtigen Staat gebunden ist«¹⁵.

Der zugrunde liegende deutsch-argentinische Vorschlag, welcher

der Ermittlungskammer eine gewisse Aufsicht über den Chefankläger zuweist, erwies sich in Rom als innovativer wie wirksamer Kompromißvorschlag. Auch Frankreich, das Ex-officio-Befugnisse des Chefanklägers zuvor abgelehnt hatte, stimmte dieser Formel zu. Abgelehnt wurde sie bis zuletzt von den USA¹⁶ und verschiedenen arabischen und anderen gerichtshofrestriktiven Staaten. Auf der anderen Seite wurde das Recht des Anklägers zu eigenen Ermittlungen und zur unabhängigen Anklageerhebung von den meisten Staaten und NGOs engagiert unterstützt. So legte etwa die amerikanische Menschenrechtsorganisation ›Lawyers' Committee for Human Rights‹ ein besonderes Argumentationspapier vor, welches Punkt für Punkt US-Bedenken gegen die Rolle des Anklägers zu widerlegen suchte – für sich genommen ein weiterer wichtiger Beitrag der nicht-staatlichen Teilnehmer in Rom.

Baustein Rolle des Sicherheitsrats

Auch bei der kritischen Frage des Verhältnisses zwischen dem Gerichtshof einerseits und dem Sicherheitsrat wurden ausgewogene Kompromißregelungen gefunden.

Für die Effektivität des Gerichtshofs insbesondere gegenüber Nicht-Vertragsparteien ist es von größter Bedeutung, daß im Statut ausdrücklich die Möglichkeit des Sicherheitsrats festgelegt wurde, kritische Situationen in einzelnen Ländern dem Gerichtshof unter Kapitel VII der UN-Charta zu überweisen. Hierfür ist erforderlich, daß konkrete Verdachtsmomente vorliegen, daß in einer bestimmten Lage Kernverbrechen begangen wurden. Dieser Auslösemechanismus ist ein scharfes Schwert, weil es dann überhaupt keine Rolle mehr spielt, ob der betreffende Staat Mitglied des Statuts ist oder nicht.

Aus übergeordneten Gründen der Friedenssicherung kann der Sicherheitsrat – in Übereinstimmung mit dem weisen Vorschlag aus Singapur – auch Ermittlungen und sonstige Aktivitäten des Gerichts unterbrechen, allerdings nur dann und nur zeitlich begrenzt (für jeweils 12 Monate), wenn er hierzu einen gemeinsamen Beschluß faßt (Art. 16). Dagegen wurde zugunsten der Unabhängigkeit des Gerichtshofs gegenüber dem Sicherheitsrat vermieden, daß ein einzelnes Ständiges Mitglied des Rates das Tätigwerden des ICC blockieren kann.

Internationale strafrechtliche Zusammenarbeit

Der Gerichtshof wird über keine eigene Polizei und keinerlei eigene Vollzugsgewalt verfügen. Da er insoweit völlig von der Mitwirkung und Kooperationsbereitschaft der Vertragsstaaten abhängen wird, war es entscheidend, daß ein im wesentlichen auf seine Bedürfnisse zugeschnittenes Regime effektiver und zügiger strafrechtlicher Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof im Statut festgelegt werden konnte. Wer den der Konferenz übermittelten Vertragsentwurf kritisch prüfte, mußte befürchten, daß im Statut einige oder sogar weitreichende ›Verweigerungsgründe‹ (grounds for refusal)¹⁷ im Hinblick auf die Pflicht zur Zusammenarbeit anerkannt werden würden. Solche Bestrebungen konnten durch Standfestigkeit und Zähigkeit der Gleichgesinnten weitestgehend abgewiesen werden. Im gleichen Sinne konnte – in Übereinstimmung mit der deutschen Ausgangsposition – erreicht werden, daß Vorbehalte ausdrücklich ausgeschlossen sind (Art. 120). Wer sich der Erfahrungen mit Vorbehalten und/oder interpretativen Erklärungen bei den verschiedenen Menschenrechtsinstrumenten der Vereinten Nationen bewußt ist, wird auch diese Bestimmung nicht geringerschätzen. Sie wird der Effektivität des Gerichtshofs dienen.

IV

In aller Nüchternheit läßt sich zusammenfassend sagen, daß in Rom fast wider Erwarten ein Statut erreicht werden konnte, welches für die Errichtung eines ausreichend starken und unabhängigen Gerichtshofs eine tragfähige Grundlage bildet. Zugegebenermaßen ist

der Vertrag von Rom insgesamt ein Kompromiß, der auch wenig befriedigende Elemente enthält. Nicht alle Bestrebungen der gerichtshoffreundlichen Staaten einschließlich der deutschen Seite waren erfolgreich. Bei einem langjährigen UN-Verhandlungsprozeß und einer Staatenkonferenz mit 160 Teilnehmerstaaten ist dies freilich nichts Ungewöhnliches.

Dies sollte aber den Blick nicht dafür verstellen, daß in Rom mehr erreicht wurde, als die meisten erwartet hatten. Über die hier beschriebenen ›Bausteine‹ hinaus enthält das Statut sorgfältige, teilweise perfektionistisch anmutende Bestimmungen etwa zum Gerichtsaufbau, zum Strafverfahren, zur Strafvollstreckung und zu allen anderen Bereichen, die für diese neue Institution internationaler Gerichtsbarkeit bedeutsam sind. Besonderer Wert wird auf die Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze und Verfahrensregeln gelegt, dies auch und besonders im Hinblick auf die Rechte der Angeklagten. Die Todesstrafe ist ausgeschlossen.

Zu dem nunmehr in Rom – nach unendlichen Mühen – erreichten Abschluß des Verhandlungsprozesses haben viele beigetragen. Das beschlossene Gründungsstatut für den künftigen Internationalen Strafgerichtshof stellt eine große zivilisatorische Kodifikationsleistung dar. An dieser Gemeinschaftsleistung im besten Sinne des Wortes haben auch diejenigen UN-Mitglieder ihren Anteil, die sich am 17. Juli nicht in der Lage sahen, das Statut zu unterstützen.

Viele Delegierte aus vielen Ländern haben buchstäblich über Jahre hinweg auf diesen Tag hingearbeitet. Wer könnte den Beitrag von Adriaan Bos, des langjährigen Vorsitzenden des UN-Vorbereitungsausschusses, oder denjenigen von Botschafter Kirsch in Rom in Frage stellen? Die maßgebliche Rolle Deutschlands unter den Gleichgesinnten ist auch in den Medien und seitens der NGOs gewürdigt worden. Diese haben ihrerseits Großes geleistet. Ihr Beitrag als stimulierender und auch korrigierender Begleiter des Verhandlungsprozesses war unschätzbar. Die Beiträge von Organisationen wie etwa ›Amnesty International‹, ›Human Rights Watch‹, der ›Vereinigung Europäischer Jurastudenten‹ (ELSA), des ›Lawyers' Committee for Human Rights‹ und insbesondere der internationalen ›NGO Coalition for an International Criminal Court‹ und die durch sie geschaffene Transparenz des Verhandlungsprozesses war auch in Rom sehr hilfreich. Das IKRK ist seinerseits seiner Rolle als Hüter und Förderer des humanitären Völkerrechts erneut glänzend gerecht geworden.

Die Konferenz von Rom und das dort beschlossene Vertragswerk sind auch ein enormer Erfolg für die Vereinten Nationen. Sie haben sich erneut als unentbehrlich erwiesen. Nur im Rahmen der Weltorganisation konnte es gelingen, das bekannte Völkerstrafrecht wie auch die unterschiedlichen Strafrechtssysteme der UN-Mitgliedstaaten mit ihren unterschiedlichen Traditionen und Ansätzen in einem umfassenden Kodifikationswerk zusammenzuführen. Die Organisation selbst und die Bediensteten ihrer Rechtsabteilung haben dabei Hilfsdienste von unschätzbarem Wert geleistet. Eines wurde erneut unter Beweis gestellt: Die Vereinten Nationen sind als Forum und Instrument weltweiter Zusammenarbeit auch auf dem Gebiet des internationalen Rechts unersetzlich.

V

In den nächsten Jahren wird es darum gehen, den in Rom beschlossenen Vertrag schrittweise konkrete Wirklichkeit werden zu lassen. Die wichtigste Voraussetzung ist, daß die gemäß Art. 126 erforderliche Zahl von 60 Ratifikationen bald erreicht wird. Viele sind der Ansicht, daß hierfür mindestens zwei bis drei Jahre oder sogar ein noch längerer Zeitraum erforderlich sein werden. Es ist zu hoffen, daß die Bundesregierung ihrerseits die Unterzeichnung des Statuts sowie das parlamentarische Zustimmungsverfahren bald einleiten wird. Dabei muß im Hinblick auf Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes (Auslieferungsverbot für deutsche Staatsangehörige) auch sorgfältig geprüft

werden, ob eine Mitgliedschaft im Statut eine begrenzte Verfassungsänderung notwendig machen wird.

Darüber hinaus sollte die Zeit bis zum Inkrafttreten des Statuts benutzt werden, um möglichst zügig alle weiteren Arbeiten zu erledigen, die für die Errichtung des ICC notwendig sind. Diese sind in einer zusammen mit der Schlußakte der Konferenz von Rom verabschiedeten Entschließung über die künftige ICC-Vorbereitungskommission aufgezählt und schließen folgende Maßnahmen ein:

- die Erarbeitung der Verfahrensordnung des Gerichtshofs;
- die Arbeit an ergänzenden Definitionen beziehungsweise Auslegungshilfen für die Verbrechenstatbestände (Elements of Crimes);
- die Erarbeitung eines Vertrags betreffend die Beziehung zwischen dem Gerichtshof und den UN;
- die Erarbeitung grundlegender Regeln für das Sitzabkommen zwischen den UN und den Niederlanden als Gastland;
- die Erarbeitung der Finanzregeln;
- die Erarbeitung eines Vertrags über Privilegien und Immunitäten des Gerichtshofs;
- die Erstellung eines Haushaltes für das erste Finanzjahr;
- die Erarbeitung der Geschäftsordnung für die Staatenversammlung (Assembly of States).

Aus dieser Aufstellung wird deutlich, daß mit der Verabschiedung des Statuts für den Gerichtshof in Rom zwar ein entscheidender, ja historischer Durchbruch und Fortschritt erreicht wurde. Auf der anderen Seite aber ist noch viel zu tun, damit der ICC wirklich errichtet werden kann. Dabei ist zu hoffen, daß diejenigen Staaten, die sich in Rom der Stimme enthalten oder gegen den Vertrag gestimmt haben, diesen Arbeiten nicht von neuem Steine in den Weg legen werden.

Der Tag muß kommen, an dem ein endlich errichteter Internationaler Strafgerichtshof über seine Symbolwirkung hinaus in Strafverfahren konkret unter Beweis stellt, daß er wirksam zur Wiederherstellung des Rechtsfriedens und zu mehr Gerechtigkeit beitragen kann.

Er wird kommen.

Hundert Tage währte die Blutorgie in Rwanda, Hunderttausende wurden ihr Opfer. Dem Schauplatz des Genozids von 1994 (vgl. Hildegard Schürings, Rwanda: Hintergründe der Katastrophe. Opfer, Täter und die internationale Gemeinschaft, VN 4/1994 S. 125ff.) stattete Generalsekretär Annan im Mai 1998 einen Besuch ab; gemeinsam mit seiner Frau Nane legte er in der Gedenkstätte Mwurire einen Kranz nieder.



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

- 1 Siehe Christopher Keith Hall, The first proposal for a permanent international criminal court, in: International Review of the Red Cross, No. 322, März 1998, S. 57-74.
- 2 UN Doc. A/CONF.183/2/Add. 1 v. 14.4.1998.
- 3 A/CONF.183/9 v. 17.7.1998. Der Text kann auf der Homepage der UN unter folgender Kennung abgerufen werden: <http://www.un.org/icc>.
- 4 Hans-Peter Kaul, Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof. Verhandlungsstand und Perspektiven, VN 5/1997 S. 177ff. Siehe auch Hans-Peter Kaul, Towards a Permanent International Criminal Court. Some Observations of a Negotiator, in: Human Rights Law Journal, Vol. 18, No. 5-8 v. 28.11.1997, S. 169ff.; Benjamin B. Ferencz, Von Nürnberg nach Rom: Auf dem Weg zu einem Internationalen Strafgerichtshof, in: Humanitäres Völkerrecht, Heft 2/1998, S. 80-90. Zu völkerrechtlichen Aspekten siehe Andreas Zimmermann, Die Schaffung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs. Perspektiven und Probleme vor der Staatenkonferenz in Rom, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 58 (1998), S. 47ff.
- 5 A/AC.249/1997/L.9/Rev.1.
- 6 A/AC.249/1997/WG.1/DP.23/Rev.1 (Reference Paper on War Crimes submitted by Germany), abgedruckt in: Humanitäres Völkerrecht, Heft 2/1998, S. 90-92.
- 7 A/AC.249/1998/L.13 v. 4.2.1998.
- 8 Siehe A/AC.249/1998/DP.2 (The Jurisdiction of the International Criminal Court. An informal discussion paper submitted by Germany).
- 9 Siehe die Erklärung des Koordinierungsbüros der Blockfreien v. 19./20.5.1998 in Cartagena/Kolumbien vor der Rom-Konferenz.
- 10 A/CONF.183/C.1/L.53 v. 6.7.1998
- 11 The Numbers. NGO Coalition Special Report on Country Positions, in: The Rome Treaty Conference ICC Monitor v. 10.7.1998. Der Text kann im Internet unter folgender Kennung abgerufen werden: <http://www.igc.org/icc>.
- 12 A/CONF.183/C.1/L.59 v. 10.7.1998.
- 13 Siehe dazu den deutschen Vorschlag, A/AC.249/1997/WG.1/DP.20 (The Crime of Aggression. An informal discussion paper).
- 14 A/51/22 (Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court), Volume II (Compilation of Proposals), S. 73, Proposal 1 (deutscher Vorschlag).
- 15 Kofi Annan, Das Gesetz ist nicht mehr stumm. Der Internationale Strafgerichtshof als große Errungenschaft, in: Neue Zürcher Zeitung v. 25./26.7.1998.
- 16 Eine interessante Darstellung der Rolle der USA in Rom enthält der Beitrag des Schweizer Delegationsleiters Lucius Caflisch, Das Ringen um den ständigen Strafgerichtshof. Dringend benötigte Instanz zur Ahndung von Kriegsverbrechen, in: Neue Zürcher Zeitung v. 8.8.1998.
- 17 Siehe Art. 87, Abs. 3, Option 2, und Art. 90, Abs. 2, Option 2 im Entwurf für das Gerichtshof-Statut, A/CONF. 183/2/Add.1 v. 14.4.1998.