

Tobias H. Irmscher

Das Römische Statut für einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof*

Der Autor schildert die wechselhafte, 120 Jahre währende Geschichte der Versuche, ein internationales Strafgericht zu gründen. Erst 1998 gelang es, die endgültige Fassung des Statuts für einen ständigen internationalen Strafgerichtshof zu verabschieden. Aufbau des Gerichts, Zuständigkeiten und Verfahrensfragen werden im einzelnen erörtert. Inkrafttreten kann das Statut freilich erst, wenn die nationalen Parlamente zugestimmt haben.

Die Red.

I. Einführung

Zahlreiche Fälle der älteren und jüngeren Geschichte ließen sich anführen, in denen schwere Verbrechen von internationaler Dimension begangen wurden, ohne daß die dafür Verantwortlichen ernsthaft zur Rechenschaft gezogen wurden. Die Aufgabe, solche schweren Normverstöße zu verfolgen und zu ahnden, kommt der Strafjustiz zu – auf internationaler Ebene fehlt es jedoch an einer entsprechenden Einrichtung. Vielmehr fällt die Verfolgung von Verletzungen internationaler Rechtsnormen, die den Schutz von Individualrechtsgütern bezwecken, bisher allein in die Zuständigkeit der einzelnen Staaten mit ihren jeweiligen Rechtsordnungen und Durchsetzungsmechanismen. Doch in zahlreichen Fällen ist dieses System an seine Grenzen gestoßen, weil Staaten nicht willens oder nicht in der Lage waren, die Verletzung von völkerrechtlichen Normen strafrechtlich zu ahnden. Dies macht es erforderlich, auch auf internationaler Ebene eine justizförmige Strafinstanz zu errichten, die die Verantwortlichen zur Rechenschaft zieht und damit eine individuelle und generelle Abschreckungswirkung entfalten kann¹. So entstand bereits frühzeitig und mit unterschiedlichsten Ansätzen die Idee der Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofes (IStGH), deren Verwirklichung nun konkrete Gestalt annimmt².

* Art. ohne weitere Angabe sind solche des ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, A/CONF. 183/9, vom 17. Juli 1998. Der Text ist im Internet verfügbar (<http://www.un.org/icc/>).

Der Beitrag wurde im August 1998 abgeschlossen.

Herrn Wiss. Mitarbeiter Dr. Jochen Herbst, Universität Würzburg, bin ich für freundliche Unterstützung zu Dank verpflichtet.

- ¹ *Heribert Ostendorf*, Thesen zur Ahndung von Völkerrechtsverbrechen, ZRP 1996, S. 467; *Gerhard Hoffmann*, Strafrechtliche Verantwortung im Völkerrecht, Frankfurt/Main, Berlin 1962, S. 184; *Angelika Schlunck*, Der Ständige Internationale Strafgerichtshof . . . , HuV-I 9 (1996), S. 130 (133 f.).
- ² Vgl. an neueren Veröffentlichungen zu den Arbeiten vor der Staatenkonferenz: *Andreas Zimmermann*, Die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes, ZaRV 58 (1998), S. 47; *Christopher K. Hall*, The First two Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, AJIL 91 (1997), S. 177; *ders.*, The Third and Fourth Sessions of the UN Preparatory Committee . . . , AJIL 92 (1998), S. 124; *ders.*, The Fifth Session of the UN Preparatory Committee . . . , AJIL 92 (1998), S. 331; *Hans-Peter Kaul*, Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof, VN 5/1997, S. 177, jeweils m.w.N. sowie die abrufbaren Informationen im Internet (<http://www.igc.apc.org/icc>).

Schon der Mitbegründer des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz *Gustave Moynier* forderte vor mehr als 120 Jahren die Gründung eines internationalen Strafgerichts; auch während des I. Weltkrieges und nach seinem Ende wurde – insbesondere im Zusammenhang mit der Gründung des Völkerbundes – dessen Schaffung von verschiedenen Seiten angemahnt³. Aber erst die während des II. Weltkrieges im früheren Jugoslawien und in Ruanda begangenen Verbrechen führten zur Errichtung einzelner, begrenzt zuständiger internationaler Strafgerichte⁴. Diese ließen den Ruf nach einer ständigen internationalen Strafinstanz immer lauter werden.

Die Völkerrechtskommission (*International Law Commission – ILC*) der UNO, die sich im Zusammenhang mit ihren Arbeiten an einem internationalen Strafgesetzbuch, dem »Code of crimes against the Peace and Security of Mankind«⁵ mit jener Frage beschäftigt hatte⁶, legte 1993 der Generalversammlung eine erste Fassung⁷, 1994 schließlich einen überarbeiteten Entwurf eines IStGH-Statuts vor⁸. Auf der Grundlage der dazu 1995 von einem Ad-hoc-Komitee unter Berücksichtigung der Kommentare interessierter Staaten und Organisationen⁹ erarbeiteten Stellungnahme setzte die Generalversammlung im gleichen Jahr einen Vorbereitungsausschuß (*Preparatory Committee – Prepcom*) ein, der den Entwurf einer Konvention für einen Internationalen Strafgerichtshof zunächst in zwei Sitzungen 1996 erarbeiten sollte¹⁰. In vier weiteren offiziellen Zusammenkünften sowie intersessionalen Treffen wurde schließlich der Entwurf eines Statuts als Grundlage für eine abschließende Staatenkonferenz erarbeitet¹¹.

Zu dieser kamen in der Zeit vom 15. Juni bis zum 17. Juli 1998 in Rom Vertreter von zeitweise bis zu 162 Staaten und etwa 250 Nichtregierungsorganisationen¹² zusam-

3 *Gerhard Grebing*, Zur Frage der Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs, GA 1976, S. 97, Fn. 3; *Hall*, AJIL 92 (1998), S. 124 (133) m.w.N. Vgl. dazu auch *Helmut von Weber*, Internationale Strafgerichtsbarkeit, Berlin und Bonn 1934, S. 8; *Paul D. Marquardt*, Law Without Borders: The Constitutionality of an International Criminal Court, Colum. J. Transnat'l L. 33 (1995), S. 73 (79) sowie die Artt. 227–230 des Versailler Vertrages, die die Errichtung internationaler Militärtribunale vorsahen.

4 Zum Jugoslawien-Tribunal *Carsten Hollweg*, Das neue Internationale Tribunal der UNO und der Jugoslawienkonflikt, JZ 1993, S. 980.

5 Report of the International Law Commission on the work of its 48th Session, GAOR, 51st Session, Supp. No. 11 (A/51/10), S. 14; abgedruckt in: *Friedens-Warte* 72 (1997), S. 75. Vgl. dazu zuletzt *Christiane Tomuschat*, Das Strafgesetzbuch der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit, EuGRZ 1998, S. 1.

6 *James Crawford*, The ILC adopts a Statute for an International Criminal Court, AJIL 89 (1995), S. 404; *Bernhard Graefrath*, Die Verhandlungen der UN-Völkerrechtskommission zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs, ZStW 104 (1992), S. 190 (191).

7 Report of the ILC on the Work of its 45th Session, GAOR, 48th Session, Supp. No. 10 (A/48/10); abgedruckt in: ILM 33 (1994), S. 253; dazu *James Crawford*, The ILC's Draft Statute for an International Criminal Tribunal, AJIL 88 (1994), S. 140 (142).

8 Report of the ILC on the work of its 46th session, GAOR, 49th Session, Supp. No. 10 (A/49/10); abgedruckt in: *Netherl. Int. Law Rev.* 1995, S. 207; *Crawford*, AJIL 89 (1995), S. 404 (406); *Bernhard Graefrath*, Jugoslawien und die internationale Strafgerichtsbarkeit, in: *Gerd Hankell/Gerhard Stuby* (Hrsg.), Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen, Hamburg 1995, S. 295 (303).

9 UN-Doc. A/AC.244/1 (20.03.1995) und A/AC.244/1/Add.1 (30.03.1995); *M. Cherif Bassiouni*, Recent United Nations Activities in Connection with the Establishment of a Permanent International Criminal Court ..., *Rev. int. droit penal* 67 (1996), S. 127 (131); *Herwig Roggemann*, Auf dem Wege zum ständigen Internationalen Strafgerichtshof, ZRP 1996, S. 388 (389).

10 Resolution 50/46 vom 11. 12. 1995 (*Hall*, AJIL 91 [1997], S. 177). Der »Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court«, GAOR, 51st Session, Supp. No. 22 (A/51/2), bildet den zusammenfassenden Bericht des Prepcoms über seine ersten beiden Sitzungen.

11 Vgl. Resolution 51/207 der UNO-Generalversammlung vom 17. 12. 1996 (ILM 36 [1997], S. 510). Die Vorarbeiten des Prepcom waren darauf ausgerichtet, der diplomatischen Konferenz eine technisch sauber aufbereitete Auflistung der verschiedenen Optionen zu den einzelnen Artikeln vorzulegen (*Kaul*, VN 5/1997, S. 177 [178, 180]).

12 F. A. Z. vom 9. Juli und vom 13. Juli 1998. Die Nichtregierungsorganisationen (NGO) spielten im Rahmen der Verhandlungen, aber auch schon in deren Vorfeld eine bedeutende Rolle bei der Verwirklichung des Projektes (F. A. Z. ebd.).

Bereits seit den zwanziger Jahren wurde die Diskussion über die Idee einer internationalen Strafgerichtsbarkeit maßgeblich von NGO beeinflusst (vgl. *Grebing*, GA 1976, S. 97 [98 ff.] m.w.N.).

men, um anhand der umfassenden Vorschläge des Prepcom die endgültige Fassung des Statuts festzulegen und zu verabschieden. Nach erheblichen Auseinandersetzungen über viele Einzelfragen und zahlreichen Kompromissen wurde schließlich das gefundene Ergebnis mit 120 gegen 7 Stimmen bei 21 Enthaltungen gebilligt¹³; aufgrund der Uneinigkeiten über die Ausgestaltung des Statuts geschah dies also nicht im Wege des bei solchen Vertragskonferenzen sonst oft praktizierten Konsensverfahrens, sondern in einer geheimen Abstimmung.

Im folgenden sollen nun die wichtigsten Regelungen des Statuts dargestellt werden, wobei zunächst der Aufbau und die Finanzierung des Gerichts (II.), seine Zuständigkeit und das von ihm anwendbare Recht (III.) sowie Fragen des Verfahrens (IV.) zu erörtern sind; schließlich soll noch einmal auf das grundlegende Problem der Staatensouveränität eingegangen werden (V.).

II. Zum Aufbau des Gerichts

Das künftige Gericht mit Sitz in Den Haag wird aus dem Präsidenten, einer Registratur, der Anklagebehörde und drei verschiedenen Abteilungen der Richter bestehen, die für die Ermittlungen (*Pre-Trial Division*), für das erstinstanzliche Verfahren (*Trial Division*) sowie für Berufungssachen (*Appeals Division*) zuständig sind (Art. 34). Innerhalb einer jeden Abteilung werden Kammern aus drei Richtern gebildet; der Berufungskammer gehören der Präsident und vier weitere Richter an. Insgesamt wird das Gericht mit 18 unabhängigen Richtern besetzt sein (Art. 36); von diesen müssen mindestens neun Praktiker auf dem Gebiet des Strafrechts sein; wenigstens fünf Richter werden aus dem Kreis anerkannter Völkerrechtsexperten der relevanten Gebiete (Menschenrechtsschutz und Humanitäres Völkerrecht) gewählt. Die Amtszeit wird grundsätzlich neun Jahre betragen, eine Wiederwahl ist nicht möglich.

Als nichtständige Einrichtung ist in Art. 112 des weiteren die Versammlung der Vertragsstaaten (*Assembly of States Parties*) vorgesehen. Dieser obliegen neben verschiedenen Überwachungsaufgaben die Verabschiedung von Verfahrens- und sonstigen Bestimmungen, die Finanzplanung, die Wahl der Richter und die Änderung ihrer Anzahl. Zur Regelung der Zusammenarbeit zwischen der UNO – insbesondere dem Sicherheitsrat – und dem Gericht ist der Abschluß einer gesonderten Übereinkunft vorgesehen, die vom Präsidenten des Gerichtshofes abzuschließen ist, zuvor aber ebenfalls der Billigung der Versammlung der Vertragsstaaten bedarf (Art. 2).

Die Finanzierung (Artt. 113 ff.) des IStGH erfolgt durch Zahlungen der Vertragsstaaten und der UNO – vor allem, wenn der Gerichtshof auf Antrag des Sicherheitsrates tätig geworden ist – sowie durch freiwillige Zuwendungen von Regierungen, internationalen Organisationen, Privaten oder sonstigen Vereinigungen.

¹³ F. A. Z. vom 20. Juli 1998, S. 1 ff. Die nach Art. 9 Abs. 2 WVK für die Annahme des Textes erforderliche Zweidrittelmehrheit ist damit gewahrt.

1. Die Gerichtsbarkeit des IStGH nach dem nun beschlossenen Statut ist *ratione personae* auf natürliche Personen aufgrund ihrer individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit beschränkt¹⁴. Die offizielle Stellung als Staats- und Regierungsvertreter eines Verantwortlichen ist insoweit ohne Belang¹⁵.
2. Die Zuständigkeit des Gerichts *ratione materiae* ist wegen des bestehenden Strafmopols der einzelnen Staaten von derjenigen der nationalen Gerichtsbarkeit abzugrenzen. Grundlegend sieht das Statut hierfür das Prinzip der »Komplementarität« vor¹⁶. Dementsprechend ist ein Verfahren vor dem IStGH gem. Art. 17 dann unzulässig, wenn die Strafverfolgung durch nationale Behörden erfolgt, es sei denn, der betreffende Staat ist nicht willens oder nicht in der Lage, ein Verfahren durchzuführen und so seiner Strafverfolgungspflicht gerecht zu werden. Auch soweit Strafverfahren unfair oder nur zum Schein durchgeführt wurden, soll die Zuständigkeit des IStGH begründet sein. Außerdem ist, um der Gefahr zu entgehen, daß der IStGH infolge zu weitgehender Gerichtsgewalt zum furchterregenden Teil eines »Weltstaats-Ungewürms«¹⁷ wird, seine Zuständigkeit sachlich auf einen unumstrittenen Kernbereich beschränkt worden, nämlich auf »... die schwersten Straftaten, welche die Völkergemeinschaft als Ganzes betreffen« (Art. 5 Abs. 1 S. 1)¹⁸. Diese sollen nun im einzelnen näher dargestellt werden.
3. Im Gegensatz zu dem 1993 von der ILC vorgelegten Entwurf, der bezüglich der Verbrechenskategorien lediglich den Verweis auf einzelne völkerrechtliche Kodifikationen enthielt¹⁹, und zur Fassung von 1994, die neben einer solchen Bezugnahme vier gewohnheitsrechtlich anerkannte Delikte zumindest noch benannte²⁰, enthält das nun verabschiedete Statut in Art. 5 Abs. 1 lit. a) – d) zunächst ebenfalls nur deren

¹⁴ Art. 25 Abs. 1: »The court shall have jurisdiction over natural persons pursuant to this Statute.«

Die Verhängung von Strafen über Staaten, internationale Organisationen oder juristische Personen war zumindest in der neueren Diskussion nicht mehr beabsichtigt (so schon 1962 Hoffmann [Fn. 1], S. 186 f.). Die Staatenverantwortlichkeit nach gegenwärtigem Völkerrecht bleibt allerdings hiervon unberührt, so jetzt Art. 10: »Nothing in this Part [two] shall be interpreted as limiting or prejudicing in any way existing or developing rules of international law for purposes other than this Statute.«

¹⁵ So ausdrücklich Art. 27 »Irrelevance of official capacity«; dazu auch Timothy McCormack/Gerry Simpson, A New International Criminal Law Regime?, Netherl. Int. Law Rev. 1995, S. 177 (197); Hoffmann (Fn. 1), S. 186.

¹⁶ Art. 1 S. 2: »... [The Court] shall be complementary to national criminal jurisdiction.« Wortgleich auch Abs. 10 der Präambel.

¹⁷ Reinhard Marx, Auf dem Weg zum permanenten Internationalen Straftribunal?, KJ 1994, S. 358 (368).

¹⁸ »The jurisdiction of the court shall be limited to the most serious crimes of concern to the international community as a whole. ...« Vgl. auch Abs. 4 und 9 der Präambel sowie Art. 1 S. 2.

¹⁹ S. o. Fn. 7. So wurden, in Art. 22 lit. a) der Völkermord und entsprechende Verbrechen, in Art. 22 lit. b) die Verletzung einzelner Bestimmungen der Genfer Konventionen von 1949 einschließlich des I. Zusatzprotokolls von 1977 und in Art. 22 lit. c) – h) die Verletzung weiterer, Individualschutz bezweckender Konventionen unter Strafe gestellt.

²⁰ S. o. Fn. 8; dazu Kai Ambos, Zum Stand der Bemühungen um einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof ..., ZRP 1996, S. 263 (264); McCormack/Simpson, Netherl. Int. Law Rev. 1995, S. 177 (189). Der Gerichtshof sollte danach für Verbrechen zuständig sein, die Verstöße gegen einzelne, in einem Anhang aufgeführte Konventionen darstellten. Dazu zählten u. a. die Abkommen gegen Flugzeugentführungen, Apartheid, Geiselnahme, Folter oder Drogenhandel. Damit waren jedoch nicht einmal Minimalanforderungen des Legalitätsprinzips erfüllt gewesen, da der Annex nicht als abschließende Aufzählung verstanden werden sollte (McCormack/Simpson, Netherl. Int. Law Rev. 1995, S. 177 [192]). Außerdem fehlt es den einzelnen Abkommen an hinlanglicher Bestimmtheit und konkreten Strafdrohungen (Roggemann, ZRP 1996, S. 388 [393]).

Aus diesem Grunde erarbeitete das Prepcom anstelle des Verweises auf die Vertragswerke einzelne Definitionen dreier weiterer Verbrechen, nämlich für »Crimes of terrorism, crimes against United Nations and associated personnel and crimes involving the illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances« (Prepcom Sitzung Februar 1997, Decisions, UN-Doc. A/AC.249/1997/L.5 [12.03.1997] – Annex I: Report of the working group on the definition of crimes). Diese fanden, abgesehen von der zweiten Gruppe (dazu unten bei Fn. 32), jedoch keinen Eingang in das nun verabschiedete Statut.

Aufzählung; sie werden jedoch – als Reaktion auf die scharfe Kritik an der bloßen Benennung der einzelnen Verbrechen²¹ – in den folgenden Artikeln genauer definiert.

Art. 5 Abs. 1 lit. a) unterstellt Verbrechen des Völkermordes der Zuständigkeit des IStGH. Die konkretisierende Tatbestandsfassung in Art. 6 entspricht Art. 2 der Völkermordkonvention vom 9. Dezember 1948²².

Als zweite Kategorie wird sich gem. Art. 5 Abs. 1 lit. b) die Zuständigkeit des Gerichts auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit erstrecken. Art. 7 Abs. 1 zählt zunächst die einzelnen Begehungsformen auf²³, die nur dann solche Menschlichkeitsverbrechen darstellen, wenn sie bewußt als »Teil eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs« gegen die Zivilbevölkerung begangen werden²⁴. Im einzelnen sind dies Mord, Ausrottung, Versklavung, Deportation und gewaltsamer Bevölkerungstransfer²⁵, Freiheitsentzug in Verletzung fundamentaler internationaler Rechtsnormen, Folter, Vergewaltigung und weitere schwere Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung wie Zwangsprostitution und -sterilisation, Verfolgung von Gruppen aus politischen, rassischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen sowie aus Gründen des Geschlechts, gewaltsames Verschwindenlassen von Personen, Apartheid und andere unmenschliche Akte, die, vorsätzlich begangen, ernsthafte Verletzungen zur Folge haben. Deutlich wird daran, daß diese Kategorie als Auffangtatbestand fungiert²⁶; die daraus nahezu zwangsläufig resultierende tatbestandliche Unschärfe machte insoweit aus Gründen der Normbestimmtheit eine genauere Tatbestandsfassung vonnöten. In Art. 7 Abs. 2 sind demgemäß unbestimmte Tatbestandsmerkmale der einzelnen Verbrechen gegen die Menschlichkeit genau definiert.

Weiterhin unterliegen Kriegsverbrechen der Zuständigkeit des IStGH (Art. 5 Abs. 1 lit. c)²⁷, insbesondere wenn sie planmäßig, als Teil einer Politik oder im Zusammenhang mit einer Vielzahl derartiger Verbrechen begangen werden²⁸. Art. 8 Abs. 2 lit. a)

21 Vgl. nur *Schlunck*, HuV-I 9 (1996), S. 130 (131 f.).

Über diese Notwendigkeit herrschte bereits im Prepcom, Sitzung März/April 1996, Einigkeit (*Hall*, AJIL 91 [1997], S. 177 [179]). Das Prepcom konnte sich bei seiner Arbeit auf zahlreiche wissenschaftliche Vorarbeiten, wie z. B. den unter Mitarbeit des Freiburger Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht erarbeiteten sogenannten Siracusa-Entwurf (Draft Statute for an International Criminal Court – Alternative to the ILC-Draft –, Siracusa/Freiburg, July 1995) stützen (*Schlunck*, HuV-I 9 [1996], S. 130 [132]; vgl. auch *Bassiouni*, Rev. int. droit penal 67 [1996], S. 127 [131]). Vgl. zunächst den Entwurf im Prepcom, Sitzung Februar 1997, Decisions, UN-Doc. A/AC.249/1997/L.5 (12. 03. 1997) – Annex I: Report of the working group on the definition of crimes, sowie die Neufassung: Prepcom, Sitzung Dezember 1997, Decisions, UN-Doc. A/AC.249/1997/L.9/Rev.1 (18. 12. 1997) – Annex I: Report of the working group on the definition of crimes.

22 In der Diskussion war eine Erweiterung des Opferkreises über die durch die Völkermordkonvention geschützten nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppen hinaus auf politische und gesellschaftliche erwogen worden (*Bassiouni*, Rev. int. droit penal 67 [1996], S. 127 [133]; Prepcom, Sitzung Februar 1997, Decisions, UN-Doc. A/AC.249/1997/L.5 [12. 03. 1997]; – Annex I: Report of the working group on the definition of crimes, Fn. 2). Straftaten dieser Art sind aber schon von der Kategorie »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« erfaßt (*Bassiouni*, ebd.).

23 Die nachfolgende Liste stellt eine nochmalige Erweiterung der Formulierung in den – wortgleichen – Statuten der Tribunale für Jugoslawien (Art. 5) und Ruanda (Art. 3) dar; schon diese erfassen mehr Tatmodalitäten als noch die Statuten der IMT Nürnberg (Art. 6 lit. c) und Tokio (Art. 5 lit. c). Vgl. zu dieser Entwicklung m.w.N. *Zimmermann*, ZaöRV 58 (1998), S. 47 (51).

24 »... as part of a widespread or systematic attack ...«.

25 Ausweislich der Definition in Art. 7 Abs. 2 lit. d) ist dieser Tatbestand auch im Falle der gewaltsamen Vertreibung von rechtmäßig ansässigen Personen erfüllt, soweit nicht ein völkerrechtlicher Erlaubnissatz eingreift.

26 *Roggemann*, ZRP 1996, S. 388 (393).

27 In der Diskussion bestand Einstimmigkeit darüber, die Normen der Genfer Konventionen von 1949 nunmehr auch völkerstrafrechtlich zu beweahren. Umstritten war jedoch, welche weitergehenden Vorschriften des humanitären Völkerrechts gleichfalls durch die Strafnorm geschützt werden sollten (vgl. zu den verschiedenen Positionen bei den Vorbereitungsarbeiten *Kaul*, VN 5/1997, S. 177 [178] sowie *Hall*, AJIL 92 [1998], S. 124 [128 f.]).

28 »... in particular when committed as a part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes.« (Art. 8 Abs. 1). Der Forderung der USA, diese Umstände generell als Voraussetzung für die

erfaßt die schweren Verstöße gegen die Genfer Konventionen vom 12. August 1949, wobei die verschiedenen Begehungsweisen²⁹ einzeln aufgeführt sind. Darüber hinaus sind nach Abs. 2 lit. b) die dort aufgezählten »anderen schweren Verletzungen der Rechtsvorschriften und Gebräuche, die in internationalen bewaffneten Konflikten anwendbar sind, ...«³⁰ unter Strafe gestellt, namentlich einzelne Verstöße gegen die Haager Landkriegsordnung und das I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen. Darüber hinaus wird – und dies stellt eine bemerkenswerte Entwicklung dar – der strafrechtliche Schutz auch auf Situationen bewaffneter Auseinandersetzungen von nicht-internationalem Charakter ausgedehnt, nämlich gem. lit. c) im Falle von Verstößen gegen den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen und nach lit. e) bei einzeln benannten Verbrechen, die einen Verstoß gegen Bestimmungen des II. Zusatzprotokolls³¹ darstellen. Der Tatbestand ist schließlich auch bei Angriffen gegen Angehörige von humanitären oder *Peacekeeping*-Missionen der UNO erfüllt³². An letzter Stelle erwähnt der Katalog des Art. 5 Abs. 1 unter lit. d) auch die Zuständigkeit des Gerichtshofes für Aggressionsverbrechen. Die Notwendigkeit der Aufnahme dieses Delikts war mehrheitlich anerkannt, gleichwohl warf deren praktische Durchführung bereits in den verschiedenen Vorbereitungsphasen erhebliche Probleme auf. Um nicht das gesamte Projekt eines IStGH an der Frage dieser Definition scheitern zu lassen³³, wurde schließlich doch auf diese verzichtet. Somit unterfällt das Verbrechen des Angriffskrieges vorerst nicht der Gerichtsbarkeit des IStGH. Die Benennung ist vielmehr lediglich als Absichtserklärung zu verstehen, in einer späteren Revisionskonferenz gem. Art. 123 oder im Wege der Verabschiedung eines sonstigen Anhangs gem. Art. 121 die Zuständigkeit des Gerichts auf dieses Verbrechen zu erweitern (so ausdrücklich Art. 5 Abs. 2)³⁴.

Strafbarkeit von Kriegsverbrechen vorzusehen (*Zimmermann*, ZaöRV 58 [1998], S. 47 [64]), wurde damit nicht entsprochen. Doch wird man dieser Formulierung (»in particular« – insbesondere) gleichwohl tatbestandseinschränkende Wirkung zuerkennen müssen, und zwar dergestalt, daß das Gericht für nicht unter diesen Umständen begangene Kriegsverbrechen nur in begründeten Ausnahmefällen – etwa bei schwerwiegenden Auswirkungen oder besonderer Verwerflichkeit – zuständig ist.

29 Im einzelnen sind dies: vorsätzliche Tötung, Folterung und unmenschliche Behandlung einschließlich biologischer Versuche, vorsätzliche Verursachung großer Leiden oder schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit, Zerstörung und Aneignung von Eigentum, die durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt sind und in großem Ausmaß rechtswidrig und willkürlich vorgenommen werden, Notigung eines Kriegsgefangenen oder einer anderen geschützten Person zur Dienstleistung in den Streitkräften der feindlichen Macht oder Entzug seines Anrechts auf ein ordentliches und unparteiisches Gerichtsverfahren, rechtswidrige Verschleppung oder Verschickung oder rechtswidrige Gefangenschaft (Art. 50 der I. Konvention, Art. 51 der II. Konvention, Art. 130 der III. und Art. 147 der IV. Konvention).

30 »Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict ...«.

31 Vgl. insoweit auch schon den Entwurf des Prepcom, Sitzung Dezember 1997, Decisions, UN-Doc. A/AC.249/1997/L.9/Rev. 1 (18. 12. 1997) – Annex I: Report of the working group on the definition of crimes, lit. C, D.

32 Art. 8 Abs. 2 lit. b) (iii) für Fälle internationaler und lit. e) (iii) für solche nicht-internationaler bewaffneter Auseinandersetzungen.

Ursprünglich war die Schaffung eines eigenen Straftatbestandes für derartige Delikte geplant, vgl. Prepcom, Sitzung Februar 1997, Decisions, UN-Doc. A/AC.249/1997/L.5 (12. 3. 1997) – Annex I: Report of the working group on the definition of crimes.

33 Bereits 1954 wurde die weitere Verfolgung der Idee, einen IStGH zu errichten, mit dem Hinweis aufgeschoben, zunächst eine Einigung über die Aggressionsdefinition herbeiführen zu wollen (Resolution 898 [IX] der Generalversammlung; *Grebing* GA 1976, S. 97, [106 f.]). Daß es sich dabei zumindest auch um einen Vorwand handelte (*Grebing* ebd. S. 107), wird angesichts der Tatsache deutlich, daß auch nach der Verabschiedung der Aggressionsdefinition in der Resolution 3314 (XXIX) der Generalversammlung vom 14. 12. 1974 die Bemühungen nicht unmittelbar fortgesetzt wurden.

34 Eine solche Normierung des Tatbestandes muß jedoch gemäß Art. 5 Abs. 2 im Einklang mit den Bestimmungen der SVN stehen, ein wegen Art. 103 SVN ohnehin nur deklaratorischer Hinweis. Das Inkrafttreten dieser Änderung bestimmt sich nach Art. 121 Abs. 4 (ggf. i.V.m. Art. 123 Abs. 3) und setzt deren Ratifikation durch sieben Achtel der Vertragsparteien voraus. Um keine Vertragsänderung zu Lasten Dritter durchzuführen, sondern die Souveränität der nicht zustimmenden Staaten zu gewährleisten, besteht für diesen Fall ein sofortiges Rücktrittsrecht (Art. 121 Abs. 6).

Den Streit in der Diskussion über dieses Delikt³⁵ beherrschte vor allem die Auseinandersetzung über das Verhältnis des Gerichts zum UN-Sicherheitsrat, welchem gem. Art. 24 Abs. 1 SVN die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens obliegt. Unter Berücksichtigung dessen sah der Entwurf als Voraussetzung für ein Verfahren wegen eines Aggressionsverbrechens die konstitutive Feststellung der Aggression durch den UN-Sicherheitsrat vor³⁶. Dem wurde jedoch entgegengehalten, daß bei der Bejahung einer Aggressionshandlung vorab eine Entscheidung über die Schuld getroffen und damit dem Angeklagten weitgehend seine Verteidigungsmittel genommen würden³⁷. Weiterhin wurden Bedenken laut, einem politischen Organ wie dem Sicherheitsrat die Feststellung von kriminellen Verhalten zu übertragen³⁸. Denn dies versetzte seine ständigen Mitglieder praktisch in die Lage, ihre Staatsangehörigen oder die befreundeter Staaten einer Verfolgung wegen eines Aggressionsverbrechens zu entziehen. Der den Großmächten durch ihre Stellung als ständige Mitglieder eingeräumte verstärkte politische Einfluß ist zwar für politische Entscheidungen im Rahmen der UNO zu rechtfertigen, in Fragen der supranationalen Strafverfolgung verliert er jedoch seine Berechtigung: Strafe hat auf der Grundlage der individuellen Verantwortlichkeit »gerecht« und damit nach dem Gleichheitsprinzip zu erfolgen³⁹. Geschieht dies nicht, so erfüllt eine Bestrafung nicht mehr die ihr zugedachte Funktion von General- und Spezialprävention und verliert daher ihre Legitimation. Auch für den Gerichtshof selbst würde in einer solchen Situation nicht nur sein Ansehen, sondern wohl auch seine Existenzberechtigung in Frage stehen.

Angesichts dieser elementaren Auseinandersetzungen zwischen den an einer effektiven Strafverfolgung interessierten Staaten auf der einen Seite und vornehmlich einigen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates auf der anderen vermag die jetzt gefundene Variante wenigstens die Verabschiedung des Statuts zu gewährleisten, auch wenn es mehr als 50 Jahre nach Nürnberg tatsächlich einen schmerzlichen Rückschritt im Völkerstrafrecht darstellt, daß die für einen Angriffskrieg Verantwortlichen strafrechtlich nicht belangt werden können⁴⁰. Freilich muß es derzeit als sehr ungewiß gelten, ob jemals ein Konsens über eine Tatbestandsfassung dieses Verbrechens erzielt werden kann.

4. Es waren jedoch unter Berücksichtigung des Grundsatzes *nulla poena sine lege* und des daraus folgenden Bestimmtheitsgebots⁴¹ nicht allein die Tatbestände der einzel-

35 Grundlage der Entwürfe war, teilweise mit erheblichen Ergänzungen, Art. 3 der Resolution 3314 (XXIX) der Generalversammlung vom 14. 12. 1974 (Prepcom, Sitzung Februar 1997, Decisions, UN-Doc. A/AC.249/1997/L.5 [12. 03. 1997] – Annex I: Report of the working group on the definition of crimes, sub: Crime of Aggression, Abs. 2). Ein anderer Vorschlag bestand in der Übernahme der allgemeinen Formulierung aus Art. 6 des Statuts des IMT Nürnberg (Hall, AJIL 92 [1998], S. 124 [129]).

36 In Art. 23 Abs. 2. McCormack/Simpson, Netherl. Int. Law Rev. 1995, S. 177 (190); Roggemann, ZRP 1996, S. 388 (392). Anders noch die mehrheitliche Entscheidung in der ILC 1991, die solches ablehnte (Graefrath, ZStW 104 [1992], S. 190 [193]).

Dies entspricht der Resolution 3314 (XXIX) vom 14. 12. 1975, wonach der Sicherheitsrat einem Vorgang, der *prima facie* eine Aggression darstellt, den Aggressionscharakter absprechen (Art. 2 der Definition), zugleich aber auch andere Handlungen zu Aggressionen erklären kann (Art. 4 der Definition).

37 McCormack/Simpson, Netherl. Int. Law Rev. 1995, S. 177 (196); Hall, AJIL 91 (1997), S. 177 (181). Dem sollte mit der normativen Feststellung begegnet werden, daß die Entscheidung des Sicherheitsrates in keiner Weise die Unabhängigkeit des Gerichts hinsichtlich der Entscheidung über die Verantwortlichkeit des Angeklagten beeinträchtigen soll (Prepcom, Sitzung August 1997, Decisions, UN-Doc. A/AC.249/1997/L.8/Rev.1 [14. 08. 1997] – Annex I: Report of the working group on complementary and trigger-mechanism, sub: Art. 23 Abs. 2^{bis}).

38 Bassiouni, Rev. int. droit penal 67 (1996), S. 127 (132); McCormack/Simpson, Netherl. Int. Law Rev. 1995, S. 177 (188); Graefrath, a.a.O. (Fn. 8) S. 307 f.

39 Dieter Blumenwitz, Die Strafe im Völkerrecht, ZIP 44 (1997), S. 324 (348).

40 So Commentary zu Art. 20, A/49/10, S. 72; zit. bei Graefrath, a.a.O. (Fn. 8) S. 306.

41 Holweg, ZStR 112 (1994), S. 251 (265); Ostendorf, ZRP 1996, S. 467 (468); Christiane Nill-Theobald, Anmerkungen über die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs, ZStW 108 (1996), S. 229 (234); Crawford, AJIL 89 (1995), S. 404 (414) mit dem Hinweis, daß dieses Erfordernis bereits in

nen Delikte, sondern auch Grundsätze des Strafrechts und Regeln eines allgemeinen Teils eines Strafgesetzes in den Vertragstext aufzunehmen⁴². Wegen des engen Zusammenhangs mit den einzelnen Verbrechensdefinitionen wäre auch deren gesonderte Festlegung außerhalb des Statuts in dem von der ILC erstellten »Internationalen Strafgesetzbuch«⁴³ wenig sinnvoll gewesen⁴⁴. Verzichtete man zunächst noch darauf, diesen Entwurf als Grundlage des IStGH-Statuts zu verwenden⁴⁵, so wurden schließlich doch unter Berücksichtigung der dort gefundenen Ergebnisse⁴⁶ neben den einzelnen Verbrechenstatbeständen auch ein »Allgemeiner Teil« sowie Strafrechtsgrundsätze in den Vertragstext aufgenommen⁴⁷. Das Statut enthält insoweit nunmehr in Art. 20 das Verbot der Doppelbestrafung (*ne bis in idem*), die Grundsätze *nullum crimen* ... und *nulla poena sine lege* (Art. 22 und 23) sowie in Art. 24 das Rückwirkungsverbot. Des Weiteren sind die Voraussetzungen für die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit (Art. 25 bis 27), für die Verantwortlichkeit von Vorgesetzten oder Kommandeuren (Art. 28), Irrtumsfragen (*Mistake of fact or of law*, Art. 32) sowie Gründe für den Ausschluß der strafrechtlichen Verantwortlichkeit wie Schuldunfähigkeit, Notwehr, Notstand und Handeln auf Befehl (Art. 31 und 33) normiert. Auch wurde der Grundsatz der Vorsatzstrafbarkeit ausdrücklich festgeschrieben (Art. 30)⁴⁸. Die Straftaten, die der Gerichtsbarkeit des IStGH unterfallen, unterliegen keiner Verjährung (Art. 29), außerdem ist in Art. 66 die Unschuldsvermutung garantiert.

5. Hinsichtlich des Strafmaßes bestimmt Art. 77, daß grundsätzlich Freiheitsstrafen bis zu 30 Jahren sowie, unter besonderen Umständen, auch lebenslange Freiheitsstrafen verhängt werden können, wengleich im Rahmen der Verhandlungen auch die Möglichkeit der Verhängung der Todesstrafe gefordert wurde⁴⁹. Daneben ist kumulativ die Anordnung des Verfalls des infolge der Tat erlangten Vermögens oder die Verhängung einer Geldstrafe möglich. Der Vollzug der Freiheitsstrafe erfolgt gem. Art. 103 in Staaten, die sich dem IStGH gegenüber dazu bereit erklärt haben; fehlt eine solche Bereitschaft, so wird die Strafe am Sitz des Gerichts, d. h. in den Niederlanden vollstreckt.

6. Neben dem Text des Statuts und den konkretisierenden Auslegungsregeln für die Tatbestände (*Elements of Crimes*, Art. 9) und Verfahrens- und Beweisregeln (*Rules of Procedure and Evidence*, Art. 51), die alle von der Vertragsstaatenkonferenz verabschiedet werden, kann der Gerichtshof gem. Art. 21 an zweiter Stelle auf einschlägige Völkerrechtsnormen und ergänzend auf allgemeine Rechtsgrundsätze zurückgreifen.

Art. 15 IPbPR (und Art. 7 EMRK) enthalten ist und folglich die Staatengemeinschaft erst recht bindet. Insoweit bestand auch Übereinstimmung bei den Vorbereitungsarbeiten (*Hall*, AJIL 91 [1997], S. 177 [179]).

42 Der Entwurf von 1994 enthielt lediglich in Art. 39 den *nullum crimen*-Satz und in Art. 42 das Verbot der Doppelbestrafung (*ne bis in idem*).

43 »Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind«. Siehe dazu oben bei Fn. 5.

44 *Nil-Theobald*, ZStW 108 (1996), S. 229 (235).

45 So jedenfalls *McCormack/Simpson*, *Netherl. Int. Law Rev.* 1995, S. 177 (179); *Crawford*, AJIL 89 (1995), S. 404 (408).

46 *Tomuschat*, EuGRZ 1998, S. 1. Ähnlich schon die Forderung von *Holtweg* (ZStrR 112 [1994], S. 251 [283]), den *Code* in das Statut aufzunehmen.

47 Wichtige Aufgabe war hier, strafrechtsvergleichend ein für die Vertreter der verschiedenen strafprozeduralen Systeme akzeptables Ergebnis zu finden (dazu *Schlunck*, HuV-I 9 [1996], S. 130 [131]; *Kaul*, VN 5/1997, S. 177 [178]).

48 Art. 30 Abs. 1: »Unless otherwise provided, a person shall be criminally responsible ... only if the material elements are committed with intent and knowledge.«

49 F. A. Z. vom 17. Juli 1998, S. 5.

1. Es soll nun die bis zum Schluß der Verhandlungen sehr umstrittene Frage erörtert werden, wie ein Verfahren vor dem IStGH anhängig gemacht werden kann (*trigger mechanism*). Für Ermittlungen und Klageerhebung wird im Sinne des Akkusationsprinzips⁵⁰ ein unabhängiger Ankläger zuständig sein. Dabei kann dieser nach der nun verabschiedeten Fassung Vorermittlungen selbständig und unabhängig *proprio motu* einleiten (Art. 15 Abs. 1)⁵¹. In diesem Fall hat er sich zunächst der Ernsthaftigkeit der auf ein Verbrechen hindeutenden Erkenntnisse zu vergewissern, wozu er auf zusätzliche Informationen von Staaten, internationalen Organisationen und privaten Vereinigungen zurückgreifen soll (Art. 15 Abs. 2). Daneben steht es gem. Art. 14 auch den Vertragsstaaten zu, dem Ankläger eine Situation zur Untersuchung zu überweisen und ihn um die Einleitung eines Verfahrens zu ersuchen.

2. Auch für den Sicherheitsrat ist, entsprechend seiner bedeutenden Rolle im System der Friedenssicherung der UNO (Art. 24 Abs. 1 SVN), eine weitreichende Befugnis im Zusammenhang mit der Eröffnung eines Verfahrens vorgesehen. Nach Art. 41 SVN ist der Sicherheitsrat befugt, im Falle einer Bedrohung des Weltfriedens *ad hoc* Strafgerichte einzusetzen⁵². Damit diese aber nicht neben einem IStGH judizieren⁵³, steht in Situationen, in denen die Voraussetzungen für ein Handeln nach dem VII. Kapitel der SVN gegeben sind, dem Sicherheitsrat nach Art. 13 lit. b) das Recht zu, eine solche Angelegenheit an den IStGH zu überweisen⁵⁴. In diesen Fällen kommt den Urteilen des IStGH auch hinsichtlich der Staaten Bindungswirkung zu, die nicht dem Statut beigetreten sind⁵⁵. Dies ergibt sich dann allerdings nicht aus dem Statut, sondern folgt direkt aus Art. 25 i. V. m. Art. 41 SVN. Denn nur so kann das Ziel erreicht werden, künftig nicht mehr auf die Einsetzung von Ad-hoc-Tribunalen angewiesen zu sein. Wegen der aus Art. 25 SVN folgenden Bindungswirkung nach einer solchen Überweisung durch den Sicherheitsrat werden durch das Statut für Drittstaaten ohne deren Zustimmung keinerlei zusätzliche Pflichten begründet, mithin liegt darin auch kein Verstoß gegen Art. 34 VVK.

Dieser Ermächtigung steht als Gegenstück Art. 16 gegenüber, der bestimmt, daß nach einer entsprechenden Aufforderung durch den Sicherheitsrat in Form einer Resolution gemäß dem VII. Kapitel SVN für die Dauer von 12 Monaten jegliche Strafverfolgungsmaßnahme unzulässig ist⁵⁶; dieses Vorgehen kann wiederholt werden. Dem Sicherheitsrat wird auf diesem Wege ermöglicht, ein bei dem Gericht anhängiges Verfahren zu verzögern, allerdings nur, soweit eine Friedensbedrohung festgestellt werden kann und er einstimmig handelt. Damit stellt die jetzt verabschiedete Fassung einen angemessenen Ausgleich dar, zwischen der Fassung von 1994 einerseits, die für

⁵⁰ Crawford, AJIL 89 (1995), S. 404 (408); Ambos, ZRP 1996, S. 263 (265).

⁵¹ Nicht durchsetzen konnte sich der in Art. 25 des Entwurfs von 1994 enthaltene Vorschlag, wonach ein Verfahren nur durch eine Strafanzeige eingeleitet werden konnte, die allein von den Vertragsparteien erstattet werden darf, die – im Sinne der Reziprozität – ihrerseits für das in Frage stehende Delikt die Gerichtsbarkeit des IStGH anerkannt hatten.

⁵² So Christian Tomuschat, Von Nürnberg nach Den Haag, Friedens-Warte 70 (1995), S. 143 (160); Hollweg, ZStR 112 (1994), S. 251 (253), demzufolge dem Sicherheitsrat unter den Voraussetzungen des Kapitels VII jede geeignete nichtmilitärische Maßnahme gestattet ist. A.A. Graefrath (Fn. 8), S. 297 und 303, der bezweifelt, daß der Sicherheitsrat im Rahmen des Kapitels VII der SVN zwischen allen denkbaren Handlungsmöglichkeiten frei wählen kann.

⁵³ Graefrath (Fn. 8), S. 304.

⁵⁴ Das Gericht soll insofern als Hilfsorgan der UNO tätig werden, hat also eine Doppelfunktion (Hollweg, ZStR 112 [1994], S. 251 [281]).

⁵⁵ Daraus erklärt sich, daß jene Vorschrift besonders von den nicht ständig im Sicherheitsrat vertretenen Staaten heftig angegriffen worden ist (Hall, AJIL 91 [1997] S. 177 [181]).

⁵⁶ Ähnlich schon der Entwurf der ILC von 1953 für den Alternativvorschlag, einen IStGH als Organ der UNO zu etablieren, in Art. 29 (Crebing, GA 1976, S. 97 [106]).

die genannten Fälle dem Sicherheitsrat ein absolutes Vetorecht zugestand⁵⁷, und Forderungen der übrigen Staaten andererseits, die in solchen Mechanismen einen Verstoß gegen den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten (Art. 2 Abs. 1 SVN) sahen⁵⁸ und einen von politischen Einflüssen weitgehend befreiten Gerichtshof forderten. Die nun gefundene Lösung entscheidet die Frage, wieviel Einfluß dem Sicherheitsrat als einer politischen Entscheidungsinstanz zuzugestehen ist, zugunsten der Unabhängigkeit des Gerichts.

3. Die namentlich von den Vereinigten Staaten geäußerten Befürchtungen vor politisch motivierten Verfahren, die durch den unabhängigen Ankläger eingeleitet werden könnten⁵⁹, können jedoch schon durch die weitere Ausgestaltung des Verfahrens entkräftet werden: So muß der Ankläger, wenn er vom Vorliegen hinreichender Gründe für die Aufnahme förmlicher Untersuchungen überzeugt ist, die Zustimmung der Ermittlungskammer (*Pre-Trial Chamber*)⁶⁰ einholen; erst wenn diese den Ankläger dazu ermächtigt hat, darf er das förmliche Ermittlungsverfahren einleiten (Art. 15 Abs. 3 und 4). Die Angst vor einem unkontrolliert handelnden Ankläger ist somit kaum begründet. Schließlich wird auch der IStGH selbst schon im eigenen Interesse eine politische Anklage abweisen, um nicht seine internationale Akzeptanz zu gefährden⁶¹, auf die er dringend angewiesen ist.

4. Zur Gewährleistung weitestgehender Rechtssicherheit und im Einklang mit dem Erfordernis von Art. 14 Abs. 5 IPbPR ist schließlich in Artt. 81 ff. die Möglichkeit einer Berufung gegen Urteile und andere gerichtliche Entscheidungen vorgesehen. Überdies kann ein Verurteilter nach Art. 84 unter besonderen Voraussetzungen die Wiederaufnahme des Verfahrens in bezug auf den Schuld- oder den Strafausspruch beantragen.

V. Zur Souveränität der Staaten

1. Ob ein IStGH von der Staatengemeinschaft akzeptiert werden wird, hängt allein davon ab – und dies ist die alles entscheidende Frage –, inwieweit die Staaten bereit sind, auf ihre Strafhoheit zugunsten eines IStGH zu verzichten. Denn mit der Errichtung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit steht diese in Konkurrenz zum bestehenden Strafmonopol der einzelnen Staaten. Dieses wiederum stellt aber einen zentralen Bestandteil der staatlichen Souveränität dar⁶², so daß folglich die Staaten mit dem Beitritt zur Gerichtsgemeinschaft auf einen wesentlichen Teil davon – die Strafhoheit über die eigenen Staatsangehörigen – verzichten müssen⁶³. Damit entsteht aber

⁵⁷ Gem. Art. 23 Abs. 3 des Entwurfs von 1994 war die Einleitung von Strafverfolgungsmaßnahmen unzulässig, wenn der Sicherheitsrat die fragliche Situation gemäß den Bestimmungen von Kapitel VII SVN behandelte. Dies hatte die fünf Großmächte in die Lage versetzt, Verfahren gegen ihre Staatsangehörigen, aber auch sonstige Prozesse zu blockieren.

Noch weitergehende Forderungen, insbesondere der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, liefen darauf hinaus, daß ein jedes Verfahren vor dem IStGH vom Sicherheitsrat hätte bestätigt werden müssen (bei *McCormack/Simpson*, *Netherl. Int. Law Rev.* 1995, S. 177 [196] und *Kaul*, *VN* 5/1997, S. 177 [180]). Der entsprechende Vorschlag Frankreichs wurde auf Grund der Kritik im Prepcom, Sitzung August 1996, wieder zurückgezogen (*Hall*, *AJIL* 91 [1997], S. 177 [182, Fn. 16]).

⁵⁸ *Graefrath* (Fn. 8), S. 315; Kommentar Sudans, UN-Doc. A/AC.244/1/Add.1 (30.03.1995) Tz. 8.

⁵⁹ F.A.Z. vom 23. Juli 1998, S. 14.

⁶⁰ Diese Kammer besteht grundsätzlich aus drei Richtern, ihre Funktion kann in (anderen) Einzelfällen jedoch auch von einem Einzelrichter ausgeübt werden, Art. 39 Abs. 2 lit. b) (i), vgl. auch Art. 57 Abs. 2.

⁶¹ *Marquardt*, *Colum. J. Transnat'l L.* 33 (1995), S. 73 (144).

⁶² *Marx*, *KJ* 1994, S. 358 (367).

⁶³ *Marquardt*, *Colum. J. Transnat'l L.* 33 (1995), S. 73 (142); *Crawford*, *AJIL* 89 (1995), S. 404 (406). Entgegengehalten wird dem, daß das »völkerrechtliche« Strafrecht nach Anwendung der Nürnberger Prin-

auch die latente Gefahr, daß Funktionsträger des Staates für *de iure imperii* ausgeführte Handlungen strafrechtlich belangt werden können⁶⁴. Deshalb konnte eine genrelle und umfassende Kompetenz des IStGH nicht durchgesetzt werden. Ein Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen wurde jedoch insoweit zu finden versucht, als die Zuständigkeit des Gerichts auf die o. g. vier Schwerstverbrechen beschränkt ist⁶⁵; auch ist durch das Erfordernis der »Komplementarität«⁶⁶ eine wirkliche Konkurrenzsituation zwischen nationaler und internationaler Strafverfolgung nicht mehr wirklich vorstellbar. Gleichwohl wurde ergänzend dazu vorgeschlagen, als Voraussetzung für die Verbindlichkeit der IStGH-Rechtsprechung neben der Ratifikation des Statuts noch zusätzlich deren Anerkennung durch den jeweils betroffenen Staat für den Einzelfall oder generell zu fordern⁶⁷. Auf diesem Wege wäre den Staaten die Möglichkeit gegeben, einen Prozeß zu verhindern. Es würde jedoch dem IStGH auch viel von seinem möglichen Wert genommen⁶⁸: Durch eng gefaßte Unterwerfungserklärungen entstünde die Gefahr, daß das Gericht dem Anspruch, eine effektive internationale Sanktionsinstanz zu sein, nicht gerecht werden kann⁶⁹. So wurde dieser Vorschlag in das nun verabschiedete Statut auch nicht aufgenommen, denn eine wirksame internationale Strafverfolgung ist nur mit einem Gericht möglich, dessen Rechtsprechung von der Zustimmung der Staaten unabhängig ist⁷⁰. Vielmehr besitzt der Gerichtshof nach Art. 12 Abs. 1 die unmittelbare Zuständigkeit (*inherent jurisdiction*) für die im Statut aufgeführten Verbrechen; diese wird ihm ohne besondere Einwilligung der Vertragsparteien *ipso facto* durch deren Beitritt zum Statut übertragen⁷¹. Erforderlich ist allerdings gem. Art. 12 Abs. 2, daß entweder der Staat, auf dessen Gebiet die Straftat begangen wurde, oder jener, dessen Staatsangehörigkeit der Beschuldigte besitzt, Vertragspartei des Statuts ist oder die Gerichtsbarkeit des IStGH *ad hoc* mittels einer einseitigen Erklärung gegenüber dem Gerichtshof (Art. 12 Abs. 3) anerkennt. Dabei wird das völkerrechtliche Konsensprinzip auch nicht, wie dies vorgetragen wurde⁷², verlassen, da eine Zustimmung der Vertragsparteien im Zuge der Ratifikation ja weiterhin erforderlich ist. Diese kann lediglich nicht aus Gründen politischer Opportunität nur für den Einzelfall erteilt oder entzogen werden: Ein solcher Strafgerichtshof »à la carte« wurde von der überwältigenden Mehr-

zipien nur Einzelpersonen verpflichtet, so daß durch einen IStGH keine Änderung der Verpflichtungen der Staaten erfolgte (*Marquardt*, Colum. J. Transnat'l L. 33 [1995], S. 73 [142 f.]). Dabei wird jedoch übersehen, daß die nationalen Gerichte nach dem Universalrechtsprinzip völkerrechtlich relevante Delikte verfolgen (*Ostendorf*, ZRP 1996, S. 467), vgl. § 6 StGB. Hier ist also durchaus die ultimative Anwendung von staatlicher Gewalt gegen Personen, die unter die Gerichtsgewalt der Staaten fallen, und damit auch deren Souveränität betroffen (*Crawford*, AJIL 89 [1995], S. 404 [406]; *Hollweg*, JZ 1993, S. 980 [983]).

64 Dazu oben sub III. 1. bei Fn. 15.

65 S. o. sub III. 3. bei Fn. 19.

66 S. o. sub III. 2. bei Fn. 16.

67 *McCormack/Simpson*, Netherl. Int. Law Rev. 1995, S. 177 (193); *Roggemann*, ZRP 1996, S. 388 (392); *Tomuschat*, Friedens-Warte 70 (1995), S. 143 (162).

68 *Ambos*, ZRP 1996, S. 263 (265); *Hoffmann* (Fn. 1), S. 187: Kaum ein Staat wird nach einer gelungenen militärischen oder politischen Aktion seine obersten Staatsorgane zur Aburteilung ausliefern, anstatt sie mit der »Glorie staatsmännischer Weisheit zu umgeben«.

Zudem wäre dies wohl eine empfindliche Einbuße an Rechtssicherheit (*Hollweg*, ZStrR 112 [1994], S. 251 [282]).

69 *Christian Tomuschat*, Ein Internationaler Strafgerichtshof als Element einer Weltfriedensordnung, EA 1994, S. 61 (65).

70 In diesem Sinne: *Ostendorf*, ZRP 1996, S. 467 (468); *von Wröber* (Fn. 3), S. 117.

71 Nach dem ursprünglichen ILC Entwurf (Art. 21 Abs. 1 lit. a): war eine unmittelbare Zuständigkeit nur für Völkermordverbrechen vorgesehen (*McCormack/Simpson*, Netherl. Int. Law Rev. 1995, S. 177 [194]; *Crawford*, AJIL 89 [1995], S. 404 [411]; *Tomuschat*, Friedens-Warte 70 [1995], S. 99 [100]; *Graefrath* [Fn. 8], S. 323, Endnote 70), was mit der fundamentalen Bedeutung des Völkermordverbotes (ILC, zit. bei *Crawford*, AJIL 89 [1995], S. 404 [411]), und der Erwähnung eines Gerichtshofes in Art. VI der Völkermordkonvention begründet wird (*Graefrath* [Fn. 8], S. 323, Endnote 70).

72 So der Kommentar Chinas, UN-Doc. A/AC.244/1 (20. 3. 1995) Tz. 8.

heit der in Rom vertretenen Staaten gerade abgelehnt. Es wird anhand solcher Befürchtungen aber deutlich, daß durch diese Regelung zwar die Zuständigkeit des Gerichts erweitert, seine Akzeptanz für manche, dem Souveränitätsdogma noch stark verhaftete Staaten erschwert wird.

2. Zu beachten ist aber gleichzeitig, daß es einem Staat auf Grund seiner Souveränität gänzlich frei steht, das Statut zu ratifizieren und so den Gerichtshof anzuerkennen – ein rechtlicher Zwang zum Beitritt kann nicht begründet werden. Für unbeteiligte dritte Staaten jedoch vermögen Gerichtsentscheidungen dann grundsätzlich auch keinerlei Bindungswirkung zu entfalten; nur für die vertragschließenden können insoweit Pflichten begründet werden⁷³. In Anbetracht dieses Befundes waren Vorschläge zur Errichtung eines IStGH auf anderem Wege als durch ein völkerrechtliches Abkommen unterbreitet worden⁷⁴. Wegen der schnelleren Umsetzbarkeit⁷⁵ hatte man sich schließlich jedoch auf die jetzt praktizierte sogenannte Vertragslösung verständigt. Damit wurde freilich in Kauf genommen, daß möglicherweise gerade jene Staaten der Gerichtsgemeinschaft fernbleiben, auf deren Staatsgebiet oder durch deren Angehörige Verbrechen von internationaler Tragweite begangen werden, was insbesondere für diktatorische Regime wie den Irak gelten wird. Für diese Fälle bleibt dann lediglich der Weg über die Ermächtigung des Gerichts durch den Sicherheitsrat⁷⁶, der allerdings dort ein einheitliches Agieren voraussetzt. Zudem ist zu befürchten, daß manche Staaten, vor allem aber die Großmächte, aus anderen nationalen, souveränitätswahrenden (s. o.) Interessen nicht gewillt sein werden, ein solches Gericht und seine Rechtsprechung zu akzeptieren⁷⁷. So ist die Ablehnung gegenüber einem effektiven IStGH, wie er in dem jetzt verabschiedeten Statut konzipiert ist, vor allem von Seiten der Vereinigten Staaten schon vor und während der Verhandlung deutlich zu Tage getreten⁷⁸. Nach Abschluß der Konferenz kündigten die USA, offiziellen Verlautbarungen zufolge, sogar »aktiven Widerstand« gegen einen IStGH an⁷⁹. Insoweit ist es bedauerlich, daß die großen Staaten nicht mehr gewillt sind, ihrer politischen Verantwortung im Hinblick auf die internationale Strafverfolgung gerecht zu werden.

3. Zumindest aber die Vertragsparteien werden, da sie sich insoweit durch den Beitritt zum Statut gebunden haben, die Arbeit des IStGH unterstützen und fördern müssen. So sieht Art. 86 ausdrücklich die generelle Verpflichtung für die Vertragsparteien vor, bei der Strafverfolgung eng mit dem Gerichtshof zusammenzuarbeiten. Dazu zählt im einzelnen auch die Pflicht, beschuldigte Personen auf ihrem Staatsgebiet festzunehmen und sie dem Gericht zu überstellen⁸⁰ (Art. 89 Abs. 1).

73 So ausdrücklich Art. 34 WVK. Insofern wurden Zweifel an der Eignung der Vertragslösung an sich laut – *Graefrath* (Fn. 8), S. 297.

74 So wurde erwogen, das Gericht wie bei den Tribunalen für Jugoslawien und Ruanda auf Grund einer Resolution des UN-Sicherheitsrates (vgl. *Ambos*, ZRP 1996, S. 263 [264]), durch eine Resolution der Generalversammlung (dazu *McCormack/Simpson*, *Netherl. Int. Law Rev.* 1995, S. 177 [185 f.]) oder im Wege der Implementierung als Organ der UNO mittels einer Änderung der Satzung gem. Art. 108 SVN zu installieren (*Ostendorf*, ZRP 1996, S. 467 [468]; *McCormack/Simpson*, *Netherl. Int. Law Rev.* 1995, S. 177 [181]; *Roggemann*, ZRP 1996, S. 388 [391]).

75 *Hall*, AJIL 91 (1997), S. 177 (185); *Ambos*, ZRP 1996, S. 263 (264); *Crawford*, AJIL 89 (1995), S. 404 (408); *Roggemann*, ZRP 1996, S. 388 (391).

76 Siehe oben sub IV. 2. bei Fn. 54.

77 *David P. Forsythe*, *International Criminal Courts: A Political View*, *Netherl. Quarterly of Human Rights* 15 (1997), S. 5 (17 f.), demzufolge in den USA gegenüber einer unmittelbaren internationalen Gerichtsbarkeit zumindest insoweit Vorbehalte bestehen, als diese über Kriegsverbrechen amerikanischer Militärs zu entscheiden hätte (ebd. S. 16); vgl. auch *Blumenwitz*, ZfP 44 (1997), S. 324 (348).

78 F. A. Z. vom 16. Juli 1998, S. 6.

79 F. A. Z. vom 23. Juli 1998, S. 14.

80 Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob insoweit eine Änderung von Art. 16 Abs. 2 GG erforderlich wäre. Zutreffenderweise wird man jedoch die Überstellung an ein Internationales Gericht nicht als Auslieferung

Zusammenfassend ist zu konstatieren, daß es den Delegierten der Konferenz von Rom trotz zahlreicher Differenzen und heftiger Auseinandersetzungen gelungen ist, einen soliden Text als Grundlage für die Errichtung des Gerichtshofes zu verabschieden.

Allerdings bedeutet die mehrheitliche Annahme des Statuts zum Ende der Staatenkonferenz allein die Fixierung des Vertragstextes. Zum Inkrafttreten ist gem. Art. 126 die Hinterlegung der Ratifikationserklärung von mindestens 60 Staaten erforderlich (vgl. Art. 14 WVK), ein Vorgang, der sich erfahrungsgemäß über den Zeitraum von mehreren Jahren erstrecken wird, da hierfür die Zustimmung oder Beteiligung der nationalen Parlamente erforderlich ist⁸¹. Keinesfalls als gewiß gelten kann aber, daß diese Zahl überhaupt jemals erreicht wird. Wie oben dargelegt, steht es allein im Ermessen der einzelnen Staaten, dem Vertrag beizutreten. Insbesondere die ablehnende Haltung Chinas und der Vereinigten Staaten läßt insofern die baldige Errichtung des Gerichts nicht sehr wahrscheinlich sein. Es bleibt also abzuwarten, ob im übrigen genügend Staaten bereit sind, das Statut zu ratifizieren⁸². Vorbehalte zu dem Vertragswerk können nicht erklärt werden (Art. 120), die Staaten müssen sich also anhand des vorliegenden Textes Klarheit darüber verschaffen, ob sie bereit sind, im Interesse einer universalen Strafverfolgung der schwersten Verbrechen in diesem Ausmaß Souveränitätsbeschränkungen in Kauf zu nehmen. Freilich sind besonders im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes und des humanitären Völkerrechts derartige Einschränkungen der Staatensouveränität nichts neues, doch stellt die unmittelbare Durchgriffsgewalt einer internationalen Einrichtung durchaus ein Novum dar, dessen Verwirklichung eine neue Dimension des Völkerrechts eröffnet. Es kann bei allen verbleibenden Zweifeln nur positiv gewertet werden, daß es den Delegierten in Rom manchen Befürchtungen zum Trotz⁸³ gelungen ist, die schon während der Verhandlungen im Prepcom zurückgehenden Vorbehalte einzelner Staaten gegenüber einem ständigen internationalen Strafgericht⁸⁴ so weit auszuräumen, daß am Ende der Staatenkonferenz immerhin 120 Staaten dem Statut zustimmen konnten. So bleibt denn auch die Hoffnung, daß sich eine genügend große Zahl von »gerichtsfreundlichen« Staaten finden wird, die die weiteren Schritte hin zu einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit zu gehen bereit sind. Schon ein nicht universal, aber von einer Vielzahl von Staaten anerkannter, effektiv agierender IStGH ist für sich genommen noch immer ein enormer Fortschritt. Denn einerseits kann das Gericht bereits durch seine bloße Existenz eine nicht unerhebliche Abschreckungswirkung entfalten⁸⁵. Andererseits ist der UNO damit zumindest ein Strafgericht zur Seite gestellt, welches nach Ermächtigung durch den Sicherheitsrat

»an das Ausland« qualifizieren können (a. A. unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte *Zimmermann*, ZaöRV 58 [1998], S. 47 [101]).

- 81 *Ulrich Fastenrath*, Abkommen in Rom, F.A.Z. vom 20. Juli 1998, S. 2. So wird beispielsweise auf den erheblichen Zeitraum der Wartezeit bis zum Inkrafttreten der Seerechtskonvention der UNO von 14 Jahren verwiesen (*Tomuschat*, Friedens-Warte 70 [1995], S. 143 [162]).
Noch in Rom wurde das Statut von 26 Staaten unterzeichnet (F.A.Z. vom 26. Juli 1998, S. 14). Zur Unterzeichnung liegt die Übereinkunft bis zum 31. Dezember 2000 aus, ein späterer Beitritt ist jedoch möglich (Art. 125).
- 82 Bereits die Arbeit der Ad-hoc-Tribunale konnte den Staaten Aufschluß darüber geben, wie ein solches internationales Gericht heute funktioniert (*Bastouni*, Rev. int. droit penal 67 [1996], S. 127 [137]).
- 83 F.A.Z. vom 29. April 1998, S. 10; *Tomuschat*, EuGRZ 1998, S. 1 (7).
- 84 *Hall*, AJIL 91 (1997), S. 177 (186 f.); *ders.*, AJIL 92 (1998), S. 124 (133); *Kaul*, VN 5/1997, S. 177.
- 85 *Ulrich Fastenrath*, Das Statut des Internationalen Gerichtshofes und die Grenzen seiner Wirksamkeit, F.A.Z. vom 28. Juli 1998, S. 5, der insbesondere auf die Wirkung gegenüber den Staaten, die infolge der Existenz des Gerichtshofes ihrer – primären – Strafverfolgungspflicht dann wohl bereitwilliger nachkämen, abstellt.

zeitnah und ohne große Anlaufschwierigkeiten in Fällen einer Friedensbedrohung im Rahmen des VII. Kapitels SVN seine Arbeit aufnehmen kann. So können in Zukunft schwere internationale Verbrechen geahndet und damit hoffentlich auch verhindert werden – der IStGH könnte auf diese Weise seinen Teil dazu beitragen, die weltweite Achtung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, verstanden als Bestandteile einer »Welt-Rechtsordnung«, effektiv durchzusetzen⁸⁶.

Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.)

Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen

Der fünfzigste Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 gibt Anlaß zu dieser Bestandsaufnahme der Wirkung dieser ersten universalen Rechterklärung.

Der Sammelband beleuchtet, inwieweit den abstrakten Buchstaben der Menschenrechte in den letzten 50 Jahren Geist und Leben eingehaucht wurde. Der Schwerpunkt der Beiträge liegt entsprechend auf den Problemen ihrer Durchsetzung. Verfaßt wurden sie von Praktikern und Wissenschaftlern, die als Mitglieder der zentralen Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen und Nichtregierungsorganisationen mit der Durchsetzung der universalen Menschenrechte befaßt sind. Die Beiträge gewähren jedem am Thema der Menschenrechte Interessierten einen vertieften Einblick in die praktische Menschenrechtsarbeit am Ende des 20. Jahrhunderts.

Aus dem Inhalt: Ausbeutung von Kindern; Gleichstellung von Frauen; Universeller Menschenrechtsschutz; Menschenrechtsschutz in Bosnien/Herzegowina; Die Menschenrechtskommission; Menschenrechtsfeldmissionen; Menschenrechtsschutz durch Nichtregierungsorganisationen; Der Hohe Kommissar für Menschenrechte; Der Internationale Strafgerichtshof.

1998, 314 S., brosch., 49,- DM, 358,- öS, 45,50 sFr,

ISBN 3-7890-5746-0

1998, 314 S., geb., 69,- DM, 504,- öS, 62,50 sFr,

ISBN 3-7890-5805-X



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

⁸⁶ Ostendorf, ZRP 1996, S. 467; McCormack/Simpson, Netherl. Int. Law Rev. 1995, S. 177 (180); Resolution der AIDP vom 10. September 1994, ZStW 108 (1996), S. 716.