

Christoph Safferling  
Stefan Kirsch  
*Herausgeber*

# Völker- strafrechts- politik

Praxis des  
Völkerstrafrechts



Springer

PURL <http://www.legal-tools.org/doc/084710/>

# Inhalt

<b>1 Völkerstrafrechtspolitik</b> .....	1
Christoph Safferling und Stefan Kirsch	
1.1 Einleitung .....	1
<b>2 Frieden durch Recht</b> .....	9
Eckart Conze	
2.1 Frieden durch Recht und Verrechtlichung .....	11
2.2 Völkerstrafrecht im internationalen System bis zum Zweiten Weltkrieg .....	14
2.3 Nürnberg in der internationalen Völkerstrafrechtspolitik des 20. Jahrhunderts .....	19
2.4 Allheilmittel Völkerstrafrecht? .....	23
Literatur .....	24
<b>3 Die „Wende“ 1989/1990 in Deutschland und die Völkerstrafrechtspolitik</b> .....	27
Manfred Görtemaker	
3.1 Politisch-historische Voraussetzungen der Wiedervereinigung .....	28
3.2 Der rechtliche Rahmen .....	33
3.3 Die Strafverfolgung von DDR-Unrecht nach der „Wende“ .....	36
3.4 Die deutsche Außenpolitik nach 1990 und das Völkerstrafrecht .....	39
Literatur .....	48
<b>4 Der Beitrag Deutschlands zum Völkerstrafrecht</b> .....	51
Hans-Peter Kaul	
4.1 Der Anfang .....	53
4.2 Streitpunkt Kriegsverbrechen .....	57
4.3 Weitere Positionsbestimmungen .....	59
4.4 Zwei Wochen in Zutphen .....	62

4.5	Vorschläge zur künftigen Gerichtsbarkeit und zur Position des Anklägers .....	63
4.6	Eine weltweite deutsche Demarchenaktion .....	64
4.7	Eine umfassende Positionsbestimmung und „Blaupause“ für Rom .....	69
4.8	Besondere Abstimmung mit mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE) .....	70
4.9	Die Konferenz in Rom .....	72
4.10	Stunden der Entscheidung .....	76
	Literatur .....	82
<b>5</b>	<b>Völkerstrafrechtspolitik und Transitional Justice. Warum UN-Administrationen sich schwertun, Kriegsverbrechen anzuklagen</b> .....	<b>85</b>
	Thorsten Bonacker	
5.1	Einleitung .....	85
5.2	Transitional Justice als globales Modell: Von Nürnberg nach Phnom Penh .....	89
5.3	Die Kritik am Legalismus von Transitional Justice .....	93
5.4	Völkerstrafrechtspolitik im Transitional Justice-Diskurs .....	95
5.5	Völkerstrafrechtspolitik und die globale Entwicklung von Transitional Justice .....	102
5.6	Völkerstrafrecht und die Politik von UN-Administrationen .....	105
	Literatur .....	109
<b>6</b>	<b>Die andere Sicht „zur Sache“ – Elvire aus Süd-Kivu und das deutsche Völkerstrafgesetzbuch</b> .....	<b>113</b>
	Gabriela Mischkowski	
6.1	Einleitung .....	113
6.2	Verletzte als Zeuginnen und Klägerinnen .....	118
6.3	Mindestanforderungen und Arbeitsfragen .....	121
6.4	Postskriptum .....	124
	Literatur .....	124
<b>7</b>	<b>Legitimation des Völkerstrafrechts in Deutschland – Völkerstrafrecht als Bürgerstrafrecht</b> .....	<b>127</b>
	Klaus Günther und Vasco Reuss	
7.1	Legitimation in Deutschland? .....	127
7.1.1	Historische Legitimationszweifel .....	128
7.1.2	Aktuelle Legitimationsdiskurse .....	130
7.2	Normentheoretische und kriminologische Hintergründe .....	131
7.2.1	Wessen Strafrecht? .....	131
7.2.2	Opfer und Täter .....	135

Inhalt	XI
7.3 Legitimationszweifel – Strafzwecke .....	145
7.3.1 Menschenrechtlicher Begründungszwang .....	145
7.3.2 Strafzwecktheorien .....	146
7.3.3 Menschenrechte und individuelle Verantwortung nach Völkerrecht.....	151
7.3.4 Demokratietheoretische Fragen.....	152
7.4 Fazit.....	159
Literatur.....	160
<b>8 Völkerstrafrecht und humanitäres Völkerrecht. Einige Anmerkungen aus Sicht der internationalen Beziehungen.....</b>	<b>165</b>
Thomas Jäger	
8.1 Einleitung.....	165
8.2 Recht und Sicherheit in den internationalen Beziehungen .....	166
8.3 Die Einsetzung des Internationalen Strafgerichtshofs als Epochenwechsel.....	168
8.4 Internationale Konflikte und gemeinsame Normen .....	170
8.5 Internationale Normen und Souveränität .....	171
8.6 Feste Normen und Regeln.....	173
8.7 Strafrecht oder Staatendrohung.....	175
8.8 Völkerrecht und Interessen.....	177
Literatur.....	179
<b>9 Die Opfer in völkerstrafrechtlichen Prozessen in Deutschland.....</b>	<b>181</b>
Dieter Magsam	
9.1 Einleitung.....	181
9.2 Die Abwesenheit der Opfer.....	186
9.3 Der Opferstatus .....	187
Literatur.....	188
<b>10 Das Bundesministerium der Justiz und das Völkerstrafrecht.....</b>	<b>191</b>
Thomas Dittmann und Johannes Heinitz	
10.1 Anlass und Ziele der Regelung des Völkerstrafgesetzbuches.....	191
10.2 Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens.....	192
10.2.1 Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens .....	192
10.2.2 Der Regierungsentwurf und die Stellungnahme des Bundesrates.....	192
10.2.3 Gegenäußerung der Bundesregierung .....	193
10.2.4 Beschluss und Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages .....	194
10.2.5 Beschluss des Gesetzes im Bundestag .....	195
10.2.6 Anrufung des Ermittlungsausschusses, Zustimmung des Bundesrates und Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens .....	195

10.3 Aktuelle Aufgaben zur Praxis.....	196
10.4 Aggression.....	197
<b>11 VStGB und Strafverfahren: Beweisaufnahme und Angeklagtenrechte</b> .....	199
Natalie von Wistinghausen	
Literatur.....	209
<b>12 Polizeiliche Ermittlungstätigkeit im Ausland zur Verfolgung von Völkerstraftaten</b> .....	211
Jürgen Stock	
12.1 Einleitung.....	211
12.2 Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts.....	211
12.2.1 Staatszerfall und Regionalkonflikte.....	212
12.2.2 Systemische Risiken der Wirtschaftsordnung.....	212
12.2.3 Demografischer Wandel.....	213
12.3 Weltweite Migration.....	213
12.3.1 Technologiewandel.....	213
12.4 Weltweite Krisenherde.....	214
12.4.1 Die Rolle der deutschen Justiz und Polizei.....	215
12.4.2 Die Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen und weitere Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch.....	216
12.4.3 Besonderheiten bei den Ermittlungen.....	217
12.4.4 Die Bedeutung internationaler polizeilicher Kooperation am Beispiel von Interpol.....	220
12.5 Fazit.....	221
Literatur.....	222
<b>13 Die Ermittlungstätigkeit des Generalbundesanwalts zum Völkerstrafrecht: Herausforderungen und Chancen</b> .....	223
Christian Ritscher	
13.1 Der Generalbundesanwalt als Strafverfolgungsbehörde für Völkerstraftaten.....	223
13.2 Die Strategie des Generalbundesanwalts bei der Verfolgung von Völkerstraftaten.....	225
13.3 Die Agenda des Generalbundesanwalts.....	226
13.4 Die Schwerpunkte der Ermittlungen des Generalbundesanwalts.....	227
13.4.1 Der Fall Onesphore R. ....	228
13.4.2 Der Fall Ignace M. und Straton M. ....	231
13.5 Fazit.....	234
Literatur.....	235

**14 Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Völkerstrafrecht** ..... 237  
 Jürgen Schäfer

14.1 Die bisherige Rechtsprechung des BGH..... 238  
 14.1.1 Beschluss vom 27.10.1993, 2. Strafsenat..... 238  
 14.1.2 Beschluss des Ermittlungsrichters vom 13.02.1994 ..... 239  
 14.1.3 Beschluss vom 18. 8. 1994..... 239  
 14.1.4 Beschluss vom 11.07.1996..... 240  
 14.1.5 Beschluss vom 29.08.1996..... 240  
 14.1.6 Urteil vom 30.04.1999 (Jorgić)..... 241  
 14.1.7 Urteil vom 21.02.2001 ..... 241  
 14.1.8 Urteil vom 21.02.2001 ..... 242  
 14.1.9 Beschluss vom 17.06.2010..... 242  
 14.1.10 Zusammenfassung des Überblicks ..... 243

14.2 Das Verfahren Jorgić ..... 243

14.3 Das Verfahren in Sachen FDLR ..... 246  
 14.3.1 Das Völkerstrafgesetzbuch..... 246  
 14.3.2 Das Verfahren gegen die FDLR ..... 246

14.4 Einige Bemerkungen aus prozessualer Sicht ..... 248

14.5 Zusammenfassung und Ausblick..... 249

Literatur..... 250

**15 Die „Straf-Rechtspflege“ in den Streitkräften – die Unterstützung (völker-) strafrechtlicher Ermittlungen durch Rechtsberater der Bundeswehr** ..... 253  
 Stephan Weber

15.1 Einleitung ..... 253

15.2 Strafrechtliche Handlungsfelder des Rechtsberaters und Wehrdisziplinaranwaltes in der Bundeswehr ..... 254

15.3 Unterstützung von strafrechtlichen Ermittlungen durch den Rechtsberater der Bundeswehr im Auslandseinsatz ..... 258

15.4 Die Bundeswehr im bewaffneten Konflikt – Rechtsberater vor neuen Herausforderungen ..... 264

Literatur..... 267

**16 Das Zusammenspiel von nationaler und internationaler Strafverfolgung aus Sicht des Internationalen Strafgerichtshofs** ..... 269  
 Klaus Rackwitz

16.1 Der ISTGH im Kontext nationaler und internationaler Ermittlungen..... 269

16.2 Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage für den ISTGH ..... 270

16.3 Ermittlungshandlungen auf dem Gebiet der Vertragsstaaten ..... 271

16.4	Positiv motivierte Ermittlungen – Die Fälle <i>Bemba</i> und <i>Mbarushimana</i> .....	273
16.5	Zusammenfassung .....	276
	Literatur .....	277
<b>17</b>	<b>Verfahren der Seepiraterie in Deutschland – Rechtlicher Rahmen und Umsetzung in der Praxis</b> .....	<b>279</b>
	Ewald Brandt	
17.1	Einleitung .....	279
17.2	Rechtliche Voraussetzungen für die Verfolgung der internationalen Seepiraterie .....	280
17.2.1	Verfolgungsvoraussetzungen .....	280
17.2.2	Strafverfolgungsermessen der Staatsanwaltschaft .....	281
17.2.3	Deutsche Strafverfolgungsinteressen .....	281
17.2.4	Sonderproblem: Festsetzung von Piraten durch die Marine und gerichtliche Vorführung angesichts Art. 104 Abs. 3 GG .....	283
17.3	Deutsche Verfolgungspraxis .....	285
17.3.1	Verfahrenszahlen .....	285
17.3.2	Ermittlungsbehörden .....	286
17.3.3	Üblicher Verfahrensgang bei Annahme des deutschen Verfolgungsinteresses .....	286
17.3.4	Das Hamburger TAIPAN-Verfahren .....	289
17.4	Möglichkeiten zur nationalen und internationalen Optimierung der Piraterieverfolgung .....	298
17.4.1	Stabilisierung der politischen Situation in Somalia .....	298
17.4.2	Präventionsmaßnahmen der Reeder .....	299
17.4.3	Schaffung von Spezialdienststellen zur Ermittlung der Pirateriedelikte .....	300
17.4.4	Ausbau der internationalen Rechtshilfe .....	301
17.4.5	Schwerpunktsetzung bei der Aufklärung der organisierten Kriminalität .....	301
17.4.6	Internationale justizielle Aufarbeitung der Pirateriedelikte .....	302
	Literatur .....	302
<b>18</b>	<b>Neue Transnationale Verbrechen für das VStGB?</b> .....	<b>305</b>
	Kai Ambos und Anina Timmermann	
18.1	Völkerrechtliche Kernverbrechen versus transnationale Verbrechen .....	305
18.2	Kriterien zur Aufnahme eines transnationalen Verbrechens in das VStGB .....	307
18.3	Terrorismus .....	309
18.3.1	Völkerstrafrechtliche Lage .....	309

18.3.2	Deutsche Rechtslage .....	317
18.4	Drogenhandel .....	318
18.4.1	Völkerstrafrechtliche Lage .....	318
18.4.2	Deutschsprachige Rechtslage .....	322
18.5	Folter (als Einzeltat) .....	323
18.5.1	Völkerstrafrechtliche Lage .....	323
18.5.2	Deutsche Rechtslage .....	328
18.6	Piraterie .....	330
18.6.1	Völkerstrafrechtliche Lage .....	330
18.6.2	Deutschsprachige Rechtslage .....	333
18.7	Ergebnis: Erweiterung des VStGB allenfalls durch Piraterie .....	333
	Literatur .....	335
<b>19</b>	<b>Der Tatbestand der Aggression – Wege zur Implementierung der Ergebnisse von Kampala in das Völkerstrafgesetzbuch</b> .....	<b>339</b>
	Elisa Hoven	
19.1	Einleitung .....	339
19.2	Die geltende Rechtslage zum Tatbestand der Aggression .....	340
19.2.1	Der Kompromiss von Kampala .....	340
19.2.2	Die Regelungen des deutschen Rechts .....	343
19.3	Die Herausforderungen der Implementierung .....	346
19.3.1	Die allgemeinen Grundlagen einer Umsetzung .....	346
19.3.2	Die Formulierung einer Definition des Angriffskrieges .....	349
19.3.3	Die Anwendung des Weltrechtsprinzips auf den Aggressionstatbestand .....	357
19.4	Fazit .....	369
	Literatur .....	370
<b>20</b>	<b>Rechtsvergleichung Österreich</b> .....	<b>373</b>
	Hilde Farthofer	
20.1	Einleitung .....	373
20.2	Österreichs verfassungsrechtliche Garantien und das Römische Statut .....	374
20.3	Das Prinzip der Komplementarität und die österreichische Strafgewalt .....	376
20.3.1	Positive Komplementarität .....	377
20.3.2	Nationales Strafanwendungsrecht und seine Grenzen .....	378
20.4	Allgemeine Überlegungen zur Strafbarkeit .....	380
20.4.1	Der Begriff des formalen Einheitstäters und seine Kompatibilität mit dem IStGHSt .....	380
20.4.2	Strafbefreiungsgründe nach internationalem Recht und ihre nationalen Pendants .....	384

20.5	Tatbestände des Völkerstrafrechts und das österreichische Strafrecht .....	389
20.5.1	Völkermord .....	389
20.5.2	Verbrechen gegen die Menschlichkeit.....	391
20.5.3	Kriegsverbrechen .....	392
20.6	Verjährung .....	393
20.7	Verpflichtung zur Zusammenarbeit.....	394
20.8	Schlussbemerkungen.....	396
	Literatur.....	397
<b>21</b>	<b>Die Verfolgung von Völkerstraftaten in der Schweiz .....</b>	<b>399</b>
	Elisabeth Baumgartner	
21.1	Einleitung .....	399
21.2	Entwicklung des Völkerstrafrechts in der Schweiz.....	400
21.3	Erfahrungen mit völkerstrafrechtlichen Verfahren vor der Ratifikation des Römer Statuts.....	400
21.3.1	Umfassende Anpassung des Schweizer Strafrechts an internationale Vorgaben.....	402
21.4	Geltungsbereich des Schweizerischen Strafrechts .....	404
21.4.1	Beschränktes Weltrechtsprinzip .....	404
21.4.2	Uneinheitliche Regelung des Weltrechtsprinzips.....	405
21.5	Zuständigkeitsfragen .....	407
21.5.1	Gemischte Zuständigkeit von Zivil- und Militärjustiz.....	407
21.5.2	Bundeskompetenz .....	409
21.6	Kooperation im Bereich Völkerstrafrecht.....	410
21.7	Materiellrechtliche Anpassung des Schweizer Rechts an das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofes.....	412
21.7.1	Tatbestände der Völkerrechtsverbrechen im Schweizer Strafrecht .....	414
21.7.2	Gemeinsame völkerstrafrechtliche Bestimmungen.....	424
21.8	Völkerstrafrechtliche Verfahren nach Inkrafttreten der Neuerungen von 2011 .....	428
21.8.1	Verfahren gegen einen ehemaligen algerischen Verteidigungsminister .....	428
21.8.2	Verfahren gegen den ehemaligen Vorsteher der guatemalteckischen Nationalpolizei .....	429
	Literatur.....	430
<b>22</b>	<b>Zwischenbericht zur Verfahrensbeobachtung im Strafverfahren gegen Onesphore R. vor dem Oberlandesgericht Frankfurt .....</b>	<b>433</b>
	Florian Hansen	
22.1	Einleitung .....	433
22.2	Prinzipien der Prozessbeobachtung.....	435

22.2.1	Wissenschaftlich.....	435
22.2.2	Unabhängig .....	436
22.2.3	Kompetent .....	436
22.3	Hintergrund des Verfahrens.....	437
22.3.1	Tatvorwurf.....	437
22.3.2	Organisatorisches .....	437
22.4	Verfahrensrechtliche Besonderheiten.....	438
22.4.1	Der Ermittlungsgrundsatz .....	438
22.4.2	Das Beschleunigungsgebot .....	438
22.4.3	Der Grundsatz der Unmittelbarkeit.....	440
22.4.4	Beweisantragsrecht .....	442
22.5	Fazit.....	443
	Literatur.....	444
<b>23</b>	<b>Völkerstrafgesetzbuch und Grundgesetz.....</b>	<b>447</b>
	Monika Böhm und Viola Teubert	
23.1	Einleitung .....	447
23.2	Bestimmtheitsgrundsatz .....	448
23.3	Bundesgerichtsbarkeit für Verbrechen gegen das Völkerrecht .....	451
23.3.1	Problemstellung.....	451
23.3.2	Bundesgerichtsbarkeit in Strafsachen .....	451
23.3.3	Rechtfertigung der Bundesgerichtsbarkeit für Völkerstrafrechtsverbrechen .....	453
23.3.4	Kompetenz des Generalbundesanwalts für Völkerstrafrechtsverbrechen und Delikte nach den allgemeinen Strafgesetzen.....	455
23.3.5	Verfassungsgerichtliche Überprüfung der Übernahmeentscheidung des Generalbundesanwalts.....	461
23.4	Fazit.....	467
	Literatur.....	468

# Kapitel 4

## Der Beitrag Deutschlands zum Völkerstrafrecht

Hans-Peter Kaul

*Nichts ist stärker als eine Idee, deren Zeit gekommen ist.*<sup>1</sup>

Das am 17. Juli 1998 in Rom beschlossene „Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs“ kann nach allgemeiner Auffassung als autoritative Zusammenfassung des derzeit gültigen Völkerstrafrechts angesehen werden. Dies wird weithin auch von denjenigen Staaten anerkannt, die – anders als die derzeit 122 Vertragsstaaten<sup>2</sup> aus allen Regionen der Erde – dem Römischen Statut noch nicht beigetreten sind, darunter auch die USA, China und Russland. Ein halbes Jahrhundert nach dem Internationalen Militärtribunal von Nürnberg (IMT), den Tokioter Prozessen und den von der UNO-Generalversammlung und der UNO-Völkerrechtskommission (*International Law Commission*, ILC) beschlossenen Völkerrechtsgrundsätzen (1946/1950)<sup>3</sup>, die zuvor in der Satzung und im Urteil des Internationalen

---

Der Verfasser ist Richter am IStGH. Er wurde 2003 bei der ersten Richterwahl gewählt und 2006 für eine Amtszeit von neun Jahren wiedergewählt. Er war von 2004 bis 2009 Präsident der Vorverfahrensabteilung und von 2009 bis 2012 Zweiter Vizepräsident des IStGH. Zuvor war er von 1996 bis 2003 Leiter der deutschen Delegation und Verhandlungsführer für das IStGH-Vorhaben.

Der Verfasser widmet diesen Beitrag den Mitgliedern der deutschen IStGH-Delegation von 1996 bis 1998 sowie den Mitarbeitern, Kolleginnen und Kollegen im Völkerrechtsreferat des Auswärtigen Amtes, mit denen er von 1996 bis 2003 zusammenarbeiten durfte, vor allem Susanne Wasum-Rainer, Christophe Eick, Michael Bock, Frank Jarasch und Oliver Fixson.

---

<sup>1</sup> Leitmotiv, nach einem Wort von Victor Hugo, der deutschen IStGH-Delegation und dann auch aller Koordinierungstreffen der gleichgesinnten Staaten („*like minded*“) mit den Nichtregierungsorganisationen (NRO'en), der *Coalition for an International Criminal Court* (CICC), jeweils unter dem Co-Vorsitz von William Pace und des Verfassers.

<sup>2</sup> Siehe [treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XVIII/XVIII-10.en.pdf](http://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XVIII/XVIII-10.en.pdf) (zuletzt aufgerufen: 27.06.13).

<sup>3</sup> 1946/1950 Principles of International Law Recognized in the Nuremberg Tribunal and in the Judgement of the Tribunal.

---

H.-P. Kaul (✉)  
International Criminal Court, Po Box 19519,  
2500 CM, The Hague, The Netherlands  
E-Mail: Hans-Peter.Kaul@icc-cpi.int

C. Safferling, S. Kirsch (Hrsg.), *Völkerstrafrechtspolitik*,  
DOI 10.1007/978-3-642-28934-7\_4, © Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014

51

Militärtribunals von Nürnberg anerkannt wurden, wurde mit dem Römischen Statut die Idee des Völkerstrafrechts<sup>4</sup> auf eine neue Ebene universeller, allgemeiner und zukunftsgerichteter Gerichtsbarkeit gehoben. Das Römische Statut als geltendes Recht stellt zusammen mit den in einem weiteren Durchbruch in Kampala am 11. Juni 2010 beschlossenen Vertragsergänzungen zum Verbrechen der Aggression<sup>5</sup> insoweit den bisherigen Höhepunkt und vorläufigen Abschluss der Konsolidierung völkerstrafrechtlicher Regeln dar.<sup>6</sup>

Der Verfasser dieses Beitrags hatte ab 1996 die Chance, als unmittelbar Beteiligter und deutscher Verhandlungsführer, den Prozess der Erarbeitung und Kodifikation des im Römischen Statut niedergelegten Völkerstrafrechts miterleben und mitgestalten zu dürfen. Es ist heute international weithin anerkannt, dass das 1998 beschlossene Römische Statut ohne die Beiträge Deutschlands in seiner jetzigen Fassung so nicht oder vielleicht überhaupt nicht zustande gekommen wäre.<sup>7</sup> Bei dieser Lage mag es erlaubt sein, den deutschen Beitrag und die entscheidende Mitwirkung Deutschlands von 1996 bis 1998 bei der Kodifikation des Gründungsvertrages des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) nicht so sehr in Form eines juristischen Artikels, sondern vielmehr als Erlebnisbericht eines „Insiders“ zusammenzufassen. Der Akzent liegt weniger auf der in ihren Grundzügen weithin bekannten Verhandlungsgeschichte. Um die deutschen Beiträge für das Zustandekommen des Römischen Statuts zu verdeutlichen, wird dagegen erstmals auf bisher nicht bekannte Einzelheiten, Hintergründe und interne Dokumente sowie auf besonders kritische, ja entscheidende Phasen der Verhandlungen eingegangen. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass durch einen solchen Ansatz – so subjektiv und begrenzt er auch sein mag – die maßgeblichen konzeptionellen Überlegungen, praktischen Schritte und Weichenstellungen bei den Beiträgen Deutschlands zum Römischen Statut des IStGH anschaulich hervortreten. Darüber hinaus geht es um die auch für künftige deutsche Einflussnahmen auf multilaterale Verhandlungsprozesse entscheidende Frage, wie man diese für die eigenen Interessen erfolgreich gestalten kann. Es soll sozusagen auf das „Geheimnis“ erfolgreicher multilateraler Verhandlungsarbeit eingegangen werden. Am Beispiel des Entstehungsprozesses des Römischen Statutes soll so konkret wie möglich aufgezeigt werden, dass dieses „Geheimnis“ letztlich aus einer doppelten Bemühung besteht: Zunächst braucht man für die jeweils zu regelnde Frage einen sachlich richtigen, mindestens plausiblen Textvorschlag für eine künftige Norm (in korrekter englischer Rechtsterminologie); danach geht es darum, durch umfassende Informations- und Überzeugungsarbeit tragfähige Mehrheiten für die eigenen Positionen und Textvorschläge zu bilden.

<sup>4</sup> Zur allgemeinen Entwicklung des Völkerstrafrechts siehe insbesondere Werle 2012, S. 1–32, Rn. 1–78; Kreß 2006, S. 13–57; Ambos 2011, S. 91–126; Safferling 2011, S. 44–65; Schabas 2010, S. 1–28; Cassese 2008, S. 317–328; Sadat 2002, S. 21–45.

<sup>5</sup> UN Doc. RC/Res. 6 v. 11. Juni 2013.

<sup>6</sup> Permanent Mission of the Principality of Liechtenstein to the United Nations et al. 2012; Kreß und Holtzendorff 2010, S. 260–265; Kaul 2011b, S. 1–18; Barriga und Kreß 2012.

<sup>7</sup> Darstellungen zur Rolle Deutschlands finden sich unter anderem in Steinke 2012, S. 92–128; Iommi 2012, S. 309–326; Fehl 2011, S. 108–147; Deitelhoff 2006, S. 157–188.

## 4.1 Der Anfang

New York, Juni 1996. In meinem Dienstzimmer in der deutschen UNO-Vertretung im 40. Stockwerk, Third Avenue 600, erreicht mich eine gute Nachricht. In wie üblich dünnen Worten teilt das Auswärtige Amt in Bonn mit, es sei entschieden worden, mich mit der Leitung des Völkerrechtsreferates des Auswärtigen Amtes zu betrauen. Dienstantritt sei voraussichtlich im Oktober 1996, damit ich während der damaligen nichtständigen Mitgliedschaft Deutschlands 1995/96 im UNO-Sicherheitsrat – ich bin auch deutscher Vertreter in der Jugoslawien-Kontaktgruppe<sup>8</sup> des Sicherheitsrates (SR) – noch zur Verfügung stehe.

Ungeachtet dieser Verzögerung freut mich diese Nachricht. Das Auswärtige Amt (AA) ist innerhalb der Bundesregierung für das Völkerrecht zuständig. Das AA-Völkerrechtsreferat ist federführend insbesondere für internationale Gerichte, Kodifikationsarbeiten für völkerrechtliche Verträge und die meisten Rechtsfragen, die in den rechtlichen Gremien der Vereinten Nationen (Völkerrechtskommission, Rechtsausschuss) bearbeitet werden. Bereits seit Jahren werden, zuerst in der UNO-Völkerrechtskommission<sup>9</sup> und ab 1996 in einem besonderen Vorbereitungsausschuss, Kodifikationsbemühungen für einen künftigen IStGH vorangetrieben. Auch hierfür werde ich künftig zuständig sein.

Also nehme ich mir vor – zur Vorbereitung auf meine künftige Tätigkeit – an der im August 1996 (12.08. bis 30.08.) stattfindenden 2. Tagung des Vorbereitungsausschusses wenigstens als Beobachter teilzunehmen. Es geht dabei um einen ersten persönlichen Eindruck der eventuellen Erfolgsaussichten dieser Verhandlungsbemühungen, die in den Korridoren der Vereinten Nationen damals noch oft genug als bloße Routine, als UNO-typische „*l'art pour l'art*“, betreffend eine utopische Idee, bespöttelt werden.

Meine Teilnahme an der Tagung wird – für mich weithin unerwartet – zu einer Art persönlichem Schlüsselerlebnis: Ich gewinne vor allem den Eindruck, dass eine Gruppe von damals etwa 30 gleichgesinnten Staaten (die "like minded") als treibende Kraft die Verhandlungen für das Strafgerichtsvorhaben engagiert, kompetent und konstruktiv vorantreibt. Diese Gruppe umfasst die Mehrheit der EU- und übrigen europäischen Staaten, dazu besonders Kanada, Neuseeland, Argentinien, Australien, Südafrika, Lesotho, Singapur und die Republik Korea. In die gleiche Richtung wirken eine bedeutsame Gruppierung von Organisationen der Zivilgesellschaft, wie *Human Rights Watch*, *amnesty international* und eine wachsende, breit und international angelegte Koalition von NRO'en, die *Coalition for the International Criminal Court* (CICC). Das Gleiche gilt für das Internationale Komitee des Roten Kreuz (IKRK), das besonders an den Arbeiten betreffend die künftigen Strafnormen zu Kriegsverbrechen hinter den Kulissen engagiert mitwirkt.

---

<sup>8</sup> Die während des Krieges im ehemaligen Jugoslawien gegründete Jugoslawien-Kontaktgruppe bestand aus Vertretern der USA, Russlands, Großbritanniens und Frankreichs, d. h. vier ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats sowie Deutschland (1995/96 nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats).

<sup>9</sup> ILC Draft Statute for an International Criminal Court 1994, S. 18–73.

Obwohl bei der Tagung auch negative Tendenzen, Gleichgültigkeit, kaum verhüllte Skepsis, Ablehnung seitens mancher Staaten wie auch die enorme Komplexität des Verfahrens immer wieder deutlich werden, ist es zunehmend mein Bauchgefühl, mein immer klarerer Gesamteindruck: Es kann etwas werden mit dem Internationalen Strafgerichtshof. Es kann etwas werden, wenn man es ernst nimmt und richtig macht, mit der nötigen Konsequenz.

Was allerdings die deutsche Präsenz und Mitarbeit bei dieser Tagung angeht, so bin ich enttäuscht, ja fast schockiert: Während vergleichbare Staaten wie z. B. Großbritannien und Frankreich damals bereits angemessene Delegationen von vier, fünf oder sechs Experten entsandt haben und überall mitverhandeln, besteht die deutsche Delegation *de facto* aus einem einzigen Vertreter, Michael Bock, dem stellvertretenden Leiter des Völkerrechtsreferats; er wird später mein engster Mitarbeiter. An der Sachkunde dieses überaus tüchtigen AA-Kollegen besteht kein Zweifel – aber wie soll ein einziger Delegierter diesen umfassenden und so hochkomplexen Verhandlungsprozess mit so vielen Einzelthemen abdecken? Wenn die deutsche Seite nicht nur Statist und Mitläufer sein will – so sagt mir mein Gefühl – ist ein entschlossener Kurswechsel unabdingbar.

Im Oktober 1996, kurz vor meiner Abreise aus New York nach Bonn erfahre ich, dass im UNO-Rechtsausschuss eine Entschliebung zum IStGH<sup>10</sup> erarbeitet wird, welche einen konkreten Verhandlungsfahrplan für 1997/98 mit vier weiteren Verhandlungsrunden von je zwei bis drei Wochen Dauer festlegt. Das Ziel ist die Erarbeitung eines weithin zustimmungsfähigen konsolidierten Entwurfs einer Konvention, die einer bereits im Sommer 1998 einzuberufenden diplomatischen Konferenz vorgelegt werden soll. Damit ist klar: Ab jetzt gibt es einen festen Auftrag mit einem klaren Zieldatum, konkrete Kodifikationsverhandlungen für den künftigen IStGH zu führen.

Dies ist die Lage bei meinem Dienstantritt als Leiter des Völkerrechts-Grundsatzreferats des AA im Herbst 1996 in Bonn. Mir ist bereits bewusst, dass meine Mitarbeiter und ich eine erhebliche Verantwortung für das Strafgerichtshofvorhaben tragen. In diesem Bewusstsein findet im Dezember 1996 eine eingehende Grundsatzbesprechung des gesamten Völkerrechtsreferats statt. Sie endet mit Einvernehmen über folgende Punkte:

- Das Strafgerichtshofvorhaben ist künftig, zunächst bis zur Staatenkonferenz 1998, oberste Priorität und vorrangiger Arbeitsschwerpunkt, auf das alle Kräfte konzentriert werden.
- Das Ziel der deutschen Mitarbeit und Mitgestaltung ist ein wirkliches internationales Strafgericht, d. h. ein ausreichend starker, funktionsfähiger und unabhängiger Strafgerichtshof mit einer obligatorischen Gerichtsbarkeit für die völkerrechtlichen Kernverbrechen; ein Gericht, das auf dem Grundsatz „Gleichheit vor dem Recht, gleiches Recht für alle“ aufbaut. Allen ist bewusst, dass diese Zielvorstellungen im Lichte der Verhandlungen noch näher konkretisiert und ausgestaltet werden müssen.

<sup>10</sup> Später indossiert durch General Assembly Resolution UN Doc. A/RES/51/207 v. 16. Januar 1997.

- In einem ersten Schritt soll nach einem sogenannten Drei-Kreise-Ansatz Einvernehmen in der gesamten Bundesregierung über dieses Ziel und Konzept hergestellt werden: Der erste Kreis ist das Auswärtige Amt selbst, mit dem Völkerrechtsreferat als Kernarbeitseinheit; der zweite Kreis besteht aus AA und dem Bundesministerium der Justiz (BMJ), mit dem eine umfassende, nahtlose, ja symbiotische Zusammenarbeit erreicht werden soll; der dritte Kreis besteht aus der gesamten Bundesregierung, bei der durch das AA und das BMJ Einvernehmen über die zu verfolgende Linie mit allen betroffenen Ressorts hergestellt werden soll, insbesondere mit dem Bundesministerium des Inneren, dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und dem Bundeskanzleramt.

Bei diesem sogenannten Drei-Kreise-Ansatz steht im Hintergrund meine im Berufsleben im AA immer wieder bestätigte Erfahrung, wie fundamental wichtig es gerade bei komplexen Vorhaben ist, dass innerhalb der Bundesregierung keine schwellenden Meinungsverschiedenheiten bestehen und die Ressorts soweit möglich in die gleiche Richtung denken und arbeiten.

Im gleichen Sinn muss es darum gehen, auch im Bundestag möglichst breite Unterstützung für die deutschen Bemühungen zum IStGH zu gewinnen. Schließlich können auch die Organisationen der deutschen Zivilgesellschaft wie sachkundige Medienvertreter eine hilfreiche Rolle spielen.

Das ist zunächst (nur) ein Plan. Allen Beteiligten, insbesondere meinen Mitarbeitern im Völkerrechtsreferat ist bewusst, dass seine Umsetzung viel Arbeit, ja viel Schweiß und Anstrengungen erfordern wird.

Zunächst stehen als Arbeitsschwerpunkte im Vordergrund:

- Zügiger Aufbau einer ausreichend starken, auch in der englischen Völkerstrafrechtsterminologie verhandlungssicheren deutschen Strafgerichtshofdelegation.
- Detaillierte Einarbeitung der deutschen Beteiligten in den damaligen Verhandlungsstand, insbesondere die sogenannte Vorschlagsammlung (*Compilation of Proposals*).<sup>11</sup> Dieses Dokument enthält den seinerzeit grundlegenden Entwurf der UNO-Völkerrechtskommission und die alternativen Ergänzungsvorschläge der teilnehmenden Staaten. Hinzu kommt der Bericht des Vorbereitungsausschusses über die sondierenden Beratungen des Jahres 1996, mit einer sorgfältigen Zusammenfassung der bisher von den Staaten vorgebrachten Argumente und Gegenargumente zu den einzelnen Artikeln des ILC-Entwurfs.
- Erarbeitung deutscher Positionen und eigener Vorschläge zu den auf dem Tisch liegenden Vorschlägen für die Teile des künftigen Vertrages, die zunächst bei den Sitzungsperioden im Februar (11. bis 21.02.) und August 1997 (04. bis 15.08.) beraten werden sollen.

Diese Vorbereitungen kommen in der Folgezeit gut voran. Recht schnell kann um die Jahreswende 1996/97 bei einer Ressortabstimmung mit den Vertretern des BMJ

<sup>11</sup> „Compilation of Proposals”, in General Assembly, Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, Vol. II, UN GAOR, 51<sup>st</sup> session, UN Doc. A/51/22, Supp. 22A, abgedruckt in: Barriga und Kreß, 2012, Document 31.

– es sind dies MR Dr. Wolfgang Birke, der Leiter des dortigen Referats für Völkerrecht und Dr. Hans-Jörg Behrens, sein Vertreter, sowie MDg Peter Wilkitzki, der stellvertretende Leiter der Strafrechtsabteilung des BMJ – eine künftig besonders enge Zusammenarbeit zwischen dem AA und dem BMJ vereinbart werden. Allen ist dabei bewusst, dass sowohl Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel, vorher selbst Justizminister, wie Bundesjustizminister Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig liberale Rechtspolitiker sind, die an Fragen der Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen ein erhebliches Interesse nehmen. Hinreichende Unterstützung auch auf hoher politischer Ebene erscheint damit wahrscheinlich. Bei weiteren Ressortabstimmungen im Kreise der Bundesregierung verfehlt es seine Wirkung nicht, dass AA und BMJ in allen mit dem künftigen Gerichtshofstatut verbundenen Fragen weitgehend auf gleicher Linie argumentieren.

Es gelingt auch zu erreichen, dass Deutschland bei den künftigen Verhandlungen durch eine personell erheblich verstärkte Expertendelegation vertreten sein soll. Das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und sein Direktor Prof. Dr. Jochen Frowein sind auf meine Bitte hin bereit, zu den Verhandlungsrunden jeweils Dr. Andreas Zimmermann, einen besonders qualifizierten jungen Völkerrechtler, abzustellen. Das ist hoch willkommen. Die fortlaufenden sonstigen Arbeitsnotwendigkeiten in Bonn und die begrenzte Personalausstattung der Bundesregierung mit ausgewiesenen Völkerrechtsexperten machen es schwierig, eine Delegation, wie ich sie mir vorstelle, nach New York zu entsenden. Später werden noch weitere „Freiwillige“ aus der Wissenschaft oder anderen Bereichen die deutsche Delegation verstärken müssen.

Allmählich fühlen wir uns zunehmend vorbereitet und gut gerüstet für die Verhandlungen. Am 9. Februar 1997 reist – anstelle eines einzigen AA-Vertreters – eine Delegation bestehend aus Hans-Jörg Behrens, Andreas Zimmermann, Kurt-Georg Stöckl-Stillfried (IStGH-Referent im Völkerrechtsreferat), ein Oberregierungsrat aus dem BMVg und mir selbst zu der bevorstehenden Verhandlungsrunde (10. bis 21.2.1997) nach New York. Dort wird die Delegation verstärkt durch Rolf Welberts, den erfahrenen Rechtsberater der deutschen UNO-Vertretung und einen weiteren Referendar.

Es ist geplant, dass wir sogleich zu Beginn der Tagung mit einem substantiellen Beitrag hervortreten. Es geht darum, bei der Tagung insgesamt deutlich zu machen, dass wir ab jetzt bei allen Themen umfassend und konstruktiv an den Arbeiten für das Strafgerichtshofvorhaben mitwirken wollen.

Die erste Sachdebatte am 10. Februar betrifft das materielle Strafrecht, insbesondere die Ausgestaltung des Verbrechens des Völkermordes. Wie geplant erteilt Adriaan Bos, der niederländische Vorsitzende des Vorbereitungsausschusses, der deutschen Delegation als erste das Wort. Wir tragen eine sorgfältig vorbereitete Erklärung vor, die auf verschiedene Fragen und Textvorschläge eingeht. In der Intervention plädieren wir besonders dafür, den Wortlaut der Völkermordkonvention von 1948<sup>12</sup> für den Tatbestand des künftigen Artikels zu Völkermord voll zu be-

---

<sup>12</sup> *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 1948*, abrufbar unter [treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-1.en.pdf](http://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-1.en.pdf) (zuletzt aufgerufen: 27.06.13).

rücksichtigen. Zugleich wird vorgeschlagen, anders als in Artikel III (d) der Völkermordkonvention, die Strafbarkeit von versuchtem Völkermord nicht zusammen mit der Strafnorm, sondern in den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts, die in etwa dem allgemeinen Teil des deutschen Strafrechts entsprechen, zu regeln.

Der Vorsitzende reagiert, indem er vor der nächsten Wortmeldung ausdrücklich auf die deutsche Stellungnahme hinweist und alle nachfolgenden Delegationen bittet, ihrerseits auf die von Deutschland erörterten Fragen einzugehen. So geschieht es – und als weitere Konsequenz erbitten verschiedene Delegationen den Text der deutschen Stellungnahme, den wir gerne zur Verfügung stellen.

Im Rückblick ist dies der Auftakt einer zunehmenden, ja bald tägliche Routine werdenden Zahl von Interventionen, Vorschlägen und Einflussnahmen aller Art, schriftlich, mündlich, im oder am Rande des Verhandlungsausschusses oder bei den Koordinierungssitzungen der *like minded*. Dies betrifft gemäß dem Arbeitsprogramm der Februarsitzung<sup>13</sup> insbesondere die allgemeinen Grundsätze des Strafrechts, wo auch durch die deutsche Mitarbeit beachtliche Fortschritte erreicht werden. Zweitens betrifft dies das materielle Strafrecht, das heißt die künftigen Normen zu Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression. Der neue deutsche Vorschlag zum Verbrechen der Aggression<sup>14</sup> findet starke Beachtung,<sup>15</sup> er führt dazu, dass sich eine Mehrheit der Delegationen jetzt wieder dafür ausspricht, dieses besonders gravierende Verbrechen in das künftige Gerichtshofstatut aufzunehmen.

Als wir schließlich nach Bonn zurückfliegen, haben wir das Gefühl, dass wir uns – wie von vielen bestätigt – als kompetenter und respektierter Verhandlungspartner etabliert haben.

## 4.2 Streitpunkt Kriegsverbrechen

Die Bestätigung, dass diese Einschätzung im Wesentlichen zutrifft, erfolgt alsbald – und zwar durch Adriaan Bos selbst. Der niederländische Vorsitzende des Vorbereitungsausschusses hat mit größter Sorge zur Kenntnis genommen, dass es bei den Kriegsverbrechen zu einer fast totalen Verhandlungsblockade gekommen ist. Es stehen sich zwei sehr unterschiedliche Gesamtvorschläge zu Kriegsverbrechen gegenüber:

- ein Vorschlag der USA<sup>16</sup> mit einer eher konservativen, restriktiven Linie;

<sup>13</sup> Kaul 1997, S. 177–178.

<sup>14</sup> „*Proposal for a Definition of the Crime of Aggression submitted by the Delegation of Germany*“, UN Doc. A/AC.249/1997/WG.1/DP.3 v. 19. Februar 1997.

<sup>15</sup> „*Germany’s proposal on aggression was particularly helpful in lending focus to this debate*“, in Axel D K, Gerber S und Norris P (1997) *The International Criminal Court Monitor*, Issue 4, May 1997, S. 1. ([www.iccnw.org/documents/monitor04.199705.pdf](http://www.iccnw.org/documents/monitor04.199705.pdf) (zuletzt aufgerufen: 27.06.13)).

<sup>16</sup> UN Doc. A/AC.249/1997/WG.1/DP.1 v. 14. Februar 1997.

- ein Vorschlag der Schweiz und von Neuseeland,<sup>17</sup> der durch die vollständige Einbeziehung der Zusatzprotokolle I<sup>18</sup> und II<sup>19</sup> zu den Genfer Konventionen eine progressive Weiterentwicklung des Kriegsvölkerrechts anstrebt.

Es kommt hinzu, dass beide Seiten bei der Februartagung 1997 unnachgiebig die Taktik verfolgt haben, die Textvorschläge der jeweils anderen Seite weithin mit Streichungsvorschlägen und Klammerzusätzen als inakzeptabel zu kennzeichnen. Daraus resultiert ein offenkundiger Streit und eine festgefahrene Verhandlungssituation.

Als ich im März 1997 Adriaan Bos in anderer Sache in Den Haag treffe, macht er einen überraschenden, zugleich weitreichenden Vorschlag: Sei die deutsche Seite bereit, eine Vermittlerrolle zu übernehmen? Sei die deutsche Seite gegebenenfalls bereit, in Bonn intersessionale Verhandlungstreffen der 16 NATO-Staaten abzuhalten, um diese Verhandlungsblockade aufzulösen? Bos weist darauf hin, dass nach seinem Eindruck eine Mehrheit der NATO-Staaten die Vorschläge der Schweiz und von Neuseeland unterstütze – insoweit seien NATO-Konsultationen mit den USA, Großbritannien und Frankreich auf der anderen Seite der ihm am geeignetsten erscheinende Rahmen.

Ich zögere zunächst. Es ist klar, dass die Bitte von Bos auf die Übernahme einer ganz erheblichen Verantwortung wie auch auf eine große zusätzliche Arbeitslast für die deutsche Seite hinausläuft. Auf der anderen Seite ist die Bitte aber ein deutlicher Vertrauensbeweis wie auch die Möglichkeit, die IStGH-Verhandlungen in einem entscheidenden Teilbereich voranzubringen.

Schließlich stimme ich zu, nicht jedoch ohne zwei Punkte zu unterstreichen:

- Es dürfen keine „NATO-Beratungen“ sein; vielmehr werden die notwendigen Treffen als Teil der IStGH-Verhandlungen, d. h. als intersessionale „*United Nations Negotiations on the Establishment of an International Criminal Court*“, mit Experten des humanitären Völkerrechts (aus NATO-Staaten) durchgeführt werden;
- Deutschland behält sich vor, sich genauso eng mit den Nicht-NATO-Staaten Schweiz und Neuseeland, sowie mit dem IKRK zu beraten und abzustimmen.

In der Folge ist die AA-Rechtsabteilung, im Juni wie im Oktober 1997, Gastgeber von zwei jeweils zweitägigen informellen Arbeitstreffen in Bonn. Der Arbeitsaufwand für sachliche Vorbereitung, Organisation und Durchführung dieser Treffen (am 24./25. Juni und am 21./22. Oktober) mit 16 teilnehmenden Staaten ist enorm. Er droht unsere Kräfte und Mittel zu überfordern. Bei den Treffen selbst kann ich

<sup>17</sup> UN Doc. A/AC.249/1997/WG.1/DP.2 v. 14. Februar 1997.

<sup>18</sup> Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), abrufbar unter [treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201125/volume-1125-I-17512-English.pdf](http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201125/volume-1125-I-17512-English.pdf) (zuletzt aufgerufen: 27.06.13).

<sup>19</sup> Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-international Armed Conflicts (Protocol II), <http://treaties.un.org/untc/Pages/doc/Publication/UNTS/Volume%201125/volume-1125-I-17513-English.pdf> (zuletzt aufgerufen: 27.06.13)..

als Vorsitzender nur moderieren; die deutschen Positionen und Vorschläge, die weithin dem Schweiz/Neuseeland-Vorschlagstext entsprechen, werden mit großer Sachkunde vor allem von Andreas Zimmermann vertreten. Der Erfolg lohnt jedoch die Mühe.

Entscheidenden Anteil hat eine auch von den USA<sup>20</sup> und Großbritannien akzeptierte Kompromissformel, dass es bei den Kriegsverbrechen, betreffend den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt, nicht darum geht, die Normen von Zusatzprotokoll II zu kodifizieren; vielmehr geht es darum, anerkanntes Völkergewohnheitsrecht in Strafnormen umzusetzen. Auf dieser Grundlage kann schließlich ein auch für die Schweiz, Neuseeland und das IKRK akzeptables „*Bonn Paper on War Crimes*“<sup>21</sup> erarbeitet werden. Später, 1998, wird dieses Papier bei der Rom-Konferenz – mit einigen wenigen Änderungen – weithin wortgleich die Grundlage für Artikel 8 des Römischen Statutes zu Kriegsverbrechen bilden.

Abgesehen vom sachlichen Erfolg dieses deutschen Sonderbeitrages – in New York sagen viele, es sei ein fundamentaler Beitrag – hat er auch eine Wirkung, die uns zunächst nicht bewusst, aber sehr willkommen ist: Es wird zunehmend spürbar, dass unser Einfluss wächst, dass viele Staaten sich für unsere Positionen interessieren und sich teilweise daran orientieren. Dies gilt nicht nur für die weiter wachsende Gruppe der *like minded*, sondern auch für die große Gruppe der noch „Unentschiedenen“, die häufig auch aus Mangel an Personal und Sachkunde noch keine klare Grundposition im Bezug auf das Gerichtshofvorhaben eingenommen haben. Unser dezidiert gerichtshofunterstützende Linie wird damit zunehmend bekannter und anerkannter. Dies ist ermutigend und erleichtert zugleich unsere Arbeit.

### 4.3 Weitere Positionsbestimmungen

Im Sommer 1997 ist die deutsche Position zu dem IStGH-Vorhaben in vielen Bereichen näher konkretisiert und konsolidiert. Sie kommt jetzt prägnant in einer programmatischen Zielaussage zum Ausdruck, die auch heute noch – im Jahr 2013 – auf der Webseite des AA nachzulesen ist.<sup>22</sup> Die 1997 von uns geprägte Formel lautet: „Deutschland tritt für die baldige Errichtung eines effektiven, funktionsfähigen, unabhängigen und damit glaubwürdigen Internationalen Strafgerichtshofs ein.“

Bei der Augusttagung<sup>23</sup> des Vorbereitungsausschusses (04. bis 15.08.1997) stehen die Schlüsselfragen der Jurisdiktion, Komplementarität und der Auslösemecha-

---

<sup>20</sup> Eine persönliche Sicht der US-Haltung bei diesen intersessionalen Arbeitstreffen findet sich in Scheffer 2012, S. 180–181.

<sup>21</sup> Reference Paper on War Crimes submitted by Germany; UN Doc. A/AC.249/1997/WG.1/DP.23/Rev.1.

<sup>22</sup> Siehe [www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/InternatRecht/IStGH/Hintergrund\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/InternatRecht/IStGH/Hintergrund_node.html) (zuletzt aufgerufen: 27.06.13).

<sup>23</sup> Kaul 1997, S. 178–180.

nismen für die Gerichtsbarkeit im Vordergrund. Auf der Grundlage der obigen, jetzt gesicherten deutschen Position ist es möglich, dass der deutsche Delegationsleiter ausnahmsweise sogleich zu Beginn der Augusttagung eine programmatische Erklärung<sup>24</sup> abgibt, in der für das künftige IStGH-Statut vier „Hauptbausteine“ vorgeschlagen werden:

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

Die Erklärung findet wie erhofft große Beachtung. Am Ende der Augusttagung, bei der der heutige Artikel 17 und wichtige Zwischenergebnisse für den heutigen Artikel 13 des Römischen Statuts erreicht werden, unterstützen die *like minded* die obigen Hauptbausteine bereits weithin; viele andere Staaten sind erkennbar abgeschlossen hierfür.

Am Rande sei erwähnt, dass auch eine detaillierte, sorgfältige und umfassende Berichterstattung aus New York an das AA und das BMJ, an das Bundeskanzleramt und die anderen betroffenen Ministerien von Anfang an zur ebenso selbstverständlichen wie positiven Arbeitspraxis der Delegation gehört. Dies ist notwendig, um auch die politische Leitung korrekt über diese teilweise schwierigen, ja von erheblichen Meinungsunterschieden mit wichtigen Staaten geprägten Verhandlungen unterrichtet zu halten. Auf der politischen Ebene gibt es an der konsequenten Unterstützung des Vorhabens vor allem durch die Minister Schmidt-Jortzig wie Kinkel keine Zweifel. Der Bundesaußenminister bekräftigt auch in seiner Ansprache vor

<sup>24</sup> Siehe Dokument „United Nations negotiations on the establishment of an International Criminal Court, Statement by Hans-Peter Kaul, Head of the German Delegation, New York, 4 August 1997“, dem Verfasser vorliegend.

der 52. Generalversammlung im Herbst 1997 die volle Unterstützung Deutschlands für das Strafgerichtshofvorhaben.<sup>25</sup>

Bei dieser Lage schlage ich vor, dass BM Kinkel in der Neuen Juristischen Wochenschrift (NJW) einen das Vorhaben unterstützenden Grundsatzbeitrag veröffentlichen könnte; der Vorschlag wird alsbald gebilligt. Im Herbst 1997 erscheint in der NJW ein vom Völkerrechtsreferat erarbeiteter Beitrag „Für einen funktionsfähigen Weltstrafgerichtshof“.<sup>26</sup> Es ist damit in Deutschland offenkundig, dass der Außenminister uneingeschränkt hinter dem Vorhaben und der deutschen Verhandlungslinie steht. Dies ist praktisch bedeutsam, weil es auch in Deutschland Stimmen und Kreise gibt, die dem Vorhaben aus ganz unterschiedlichen Gründen damals noch skeptisch gegenüberstehen.

Bei der letzten Verhandlungsrunde des Vorbereitungsausschuss im Jahre 1997 (01. bis 12.12.)<sup>27</sup> geht es primär um die Themen strafrechtliche internationale Zusammenarbeit, Strafverfahrensrecht, Strafen und Strafzumessung und die Verbrechenstatbestände von Kriegsverbrechen und der Aggression. Obwohl es verschiedenen Staaten nicht behagt, dass das „*Bonn Paper on War Crimes*“ *de facto* ohne ihre Beteiligung ausgehandelt worden war und sie daraufhin verschiedene Änderungswünsche vorbringen, wird der Bonner Text als bedeutsamer Gesamtkompromiss zu Kriegsverbrechen schließlich doch als alleinige Verhandlungsgrundlage akzeptiert. Der neue deutsche Vorschlag zum Verbrechen der Aggression<sup>28</sup> findet starke Beachtung. Ungeachtet unterschiedlicher Reaktionen werden insbesondere die sorgfältige Begründung in dem fünfseitigen Konzeptvorschlag und das klar herausgearbeitete Argument anerkannt, dass ein Verzicht auf die Einbeziehung des Verbrechens der Aggression in das künftige Statut ein unhaltbarer Rückschritt hinter die von der UNO-Völkerrechtskommission mehrfach anerkannte völkerstrafrechtliche Entwicklung seit 1945 wäre. Im Rückblick ist deutlich, dass der Vorschlag vom 11. Dezember 1997 es ab diesem Zeitpunkt fast unmöglich machte, glaubwürdig dafür zu plädieren, man solle lieber auf den Versuch der Regelung dieses Verbrechens verzichten, da dieses rechtlich und politisch, wie von manchen behauptet, „zu schwierig“ sei.

Als die Generalversammlung am 15. Dezember 1997<sup>29</sup> nunmehr endgültig beschließt, die diplomatische Bevollmächtigtenkonferenz vom 15. Juni bis 17. Juli 1998 in Rom abzuhalten, ist allen Beteiligten klar: Jetzt wird es ernst. Im nächsten Jahr wird es eine historische, vielleicht einmalige Chance geben, einen Gründungsvertrag für einen künftigen IStGH zu beschließen.

<sup>25</sup> Rede von Bundesaußenminister Klaus Kinkel vor der 52. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York, 24. September 1997.

<sup>26</sup> Kinkel 1997, S. 2860–2861.

<sup>27</sup> Siehe Kaul 1998b, S.125–126.

<sup>28</sup> „Proposal by Germany – The Crime of Aggression – An Informal Discussion Paper“, UN Doc. A/AC.249/1997/WG.1/DP.20 v. 11. Dezember 1997, abgedruckt in Barriga und Kref 2012, Document 35.

<sup>29</sup> UN General Assembly Res. 52/160 v. 15. Dezember 1997.

## 4.4 Zwei Wochen in Zutphen

Es ist auch Ausdruck der Anerkennung für die bisherige deutsche Mitarbeit, dass der Verfasser dieses Beitrags kurz nach Neujahr 1998 zu den Wenigen (ca. 15 Experten) gehört, die von Adriaan Bos, dem Vorsitzenden der IStGH-Verhandlungen, zu einer Klausurtagung (19. bis 30. Januar 1998) über das künftige Gerichtshof-Statut eingeladen werden (kein Vertreter der USA, Großbritanniens, Frankreichs, Italiens, Chinas, Russlands, Japans usw. ist eingeladen). Der Hauptzweck<sup>30</sup> dieser Klausurtagung in der kleinen niederländischen Stadt Zutphen besteht darin, aus der ungeheuren Menge der auf dem Tisch liegenden Artikelvorschläge zum materiellen Strafrecht, zu Jurisdiktion und Komplementarität, zum Gerichtsaufbau, Strafverfahren, zur strafrechtlichen Zusammenarbeit, zur Vollstreckung usw., einen revidierten und konsolidierten Vertragsentwurf zu machen. Es handelt sich mithin um eine penible, äußerst intensive und auch politisch sensible Detailarbeit. Kein einziger Vorschlag von Staaten darf verloren gehen – sonst ist sofort mit heftiger Kritik des Verfasserstaates zu rechnen, der den Gesamttext kritisch in Frage stellen wird.

Nach einigen Tagen wird eine fundamentale Weichenstellung erkennbar: Soll der zu erarbeitende Text nur die (zahlreichen) möglichen Artikel erfassen, die noch Gegenstand kontroverser Textvorschläge sind? Für diese Ansicht spricht, dass dann die noch zu leistende Verhandlungsarbeit klar erkennbar wird. Oder soll man versuchen, auch unter Einschluss aller zu diesem Zeitpunkt vermutlich bereits weithin konsensfähigen Artikelvorschläge einen Gesamtentwurf zu entwickeln, der dann – nach Prüfung durch die Märztagung 1998 in New York – möglichst auch die Verhandlungsgrundlage für Rom sein wird?

Nach umfassender Diskussion spricht sich eine deutliche Mehrheit für die begrenzte Option eines Entwurfs (nur) zu den noch kontroversen Vorschlägen aus. Ich selbst bin mir nicht sicher – aber ich habe doch ein ungutes Gefühl. Weil mir diese Frage so fundamental wichtig erscheint, ziehe ich mich für einige Stunden auf mein Zimmer zurück, um eine Argumentensammlung zu den beiden Optionen zu erarbeiten.

Am Nachmittag – die Entscheidung ist an sich gefallen – schlage ich vor, den gerade gefassten Beschluss neu zu überdenken. Ich werbe sodann mit allem Nachdruck für einen Gesamtentwurf. Zu meinem Erstaunen stellt sich heraus, dass eine neue Grundsatzdiskussion akzeptiert wird; danach beschließen die Teilnehmer nun doch, einen Gesamtentwurf zu erarbeiten.

Der sogenannte Zutphen-Entwurf<sup>31</sup> (elf Kapitel, Vorschläge für 99 Artikel, 200 Optionen und 1400 Dissens anzeigende Klammern) lässt erstmals – dies ist auch psychologisch für alle Beteiligten bedeutsam – die wesentlichen Umrisse des künftigen IStGH klar erkennen. Auch deshalb wird er bei der nunmehr letzten Verhandlungsrunde des IStGH-Vorbereitungsausschusses im März 1998 (16.03. bis

---

<sup>30</sup> Kaul 1998b, S. 126.

<sup>31</sup> „Report of the Intersessional Meeting from 19 to 30 January 1998 in Zutphen, The Netherlands“, UN Doc. A/AC.249/1998/L.13 v. 4. Februar 1998.

03.04.1998) ohne größere Schwierigkeiten als von jetzt an allein gültige Verhandlungsgrundlage akzeptiert. Viele Delegationen begrüßen es sogar ausdrücklich, dass es nunmehr einen einzigen Gesamttext gibt, der alle Fragen des künftigen Statuts, alle Vorschläge hierzu und alle ungelösten Fragen und Meinungsunterschiede in erkennbarer Form in einem einzigen Dokument zusammenfasst. Im Ergebnis bin ich persönlich sehr erleichtert, dass ich mit meiner Intervention in Zutphen im Januar 1998 offenbar richtig lag.

#### 4.5 Vorschläge zur künftigen Gerichtsbarkeit und zur Position des Anklägers

Die Beratungen bei der letzten Verhandlungsrunde im März 1998 (16.03. bis 03.04.1998) verlaufen im Wesentlichen ermutigend. Es gibt ein spürbares Momentum für einen künftigen IStGH. Zugleich werden erneut tiefe Meinungsunterschiede, insbesondere zur Ausgestaltung der Kompetenzen des künftigen Gerichts deutlich, dies insbesondere im Verhältnis zur nationalen Gerichtsbarkeit der UNO-Mitglieder und im Verhältnis zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Drei Monate vor der beschlossenen Rom-Konferenz arbeitet die weiter verstärkte deutsche Delegation in allen Bereichen in einer Weise mit, die ihre Stellung als jetzt gesuchter und anerkannter maßgeblicher Verhandlungspartner immer wieder unterstreicht. Es gibt buchstäblich kein Thema, kein Arbeitstreffen und kein Treffen am Rande der Verhandlungen, bei denen die deutsche Delegation nicht präsent ist und auf ihr Ziel eines effizienten, funktionsfähigen und unabhängigen Gerichtshofs hinarbeitet.

Besonders sichtbarer Ausdruck dieser Einflussnahme ist zunächst ein neuer Vorschlag zur Begründung universaler Gerichtsbarkeit des künftigen Gerichtshofs.<sup>32</sup> Dieser maßgeblich von Andreas Zimmermann erarbeitete Vorschlag zielt darauf ab, dass das künftige Gericht wegen der Schwere der internationalen Verbrechen Gerichtsbarkeit nach dem Weltrechtsprinzip ausüben soll. Der Vorschlag wird von vielen *like minded* und allen NRO'en sofort befürwortet – nach den Worten von Richard Dicker von *Human Rights Watch* wirkt er wie ein „frischer Wind, nachdem jemand das Fenster geöffnet hat“. In Rom wird sich später herausstellen, dass etwa 30 Staaten diesen weitreichenden Vorschlag unterstützen – das ist nicht genug. Der progressive deutsche Vorschlag hat aber trotz seiner letztlich Ergebnislosigkeit eine spürbare Wirkung – er ermöglicht es der Konferenz, ihn als „zu progressiv“ zurückzuweisen und eine Kombination von Territorialitätsprinzip mit dem aktiven Personalitätsprinzip als Jurisdiktionsgrundlagen für den künftigen Artikel 12 des Statuts als „goldene Mitte“ zwischen zu restriktiv und zu progressiv zu akzeptieren.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Siehe „The Jurisdiction of the International Criminal Court – An informal discussion paper submitted by Germany“, UN Doc. A/AC.249/1998/DP.2 v. 23. März 1998.

<sup>33</sup> Kaul 2002, S. 596–604; Williams und Schabas 2008, S. 550–551, Rn. 6–7.

Darüber hinaus wird bei der Märzverhandlungsrunde auch erstmals ein gemeinsam mit Argentinien erarbeiteter förmlicher Vorschlag<sup>34</sup> für *ex officio*-Befugnisse des Anklägers präsentiert. Die Verhandlungslage vorher war davon gekennzeichnet, dass auf der einen Seite eine große Gruppe von gleichgesinnten Staaten es für unverzichtbar hält, dem Chefankläger die Befugnis zu geben, von sich aus Ermittlungen aufzunehmen. Auf der anderen Seite steht eine vor allem von den USA angeführte Gruppe, die mit der Befürchtung von Missbräuchen dieser Befugnis (angebliches Risiko von „*politically motivated prosecutions*“) eine solche Regelung entschieden ablehnt. In dieser Situation ist es maßgeblich der deutsche Delegierte Hans-Jörg Behrens, der den Kompromissvorschlag entwickelt, dem Ankläger zwar *ex officio*-Befugnisse zuzuerkennen, die Ausübung dieser Befugnisse jedoch von richterlicher Genehmigung durch die Vorverfahrenskammer abhängig zu machen.

Der deutsch-argentinische Kompromissvorschlag findet sofort große Beachtung und die Zustimmung vieler Delegationen. Es zeichnet sich bereits ab, dass er große Chancen auf Annahme durch die Rom-Konferenz haben wird. Tatsächlich wird er drei Monate später in Rom als Artikel 15 des Statutes<sup>35</sup> von der Konferenz gebilligt.

Nach der Rückkehr aus New York Anfang April 1998 werden in Bonn intensive Überlegungen angestellt, welche zusätzlichen Maßnahmen und Schritte dazu dienen können, die Aussichten für erfolgreiche Verhandlungen in Rom möglichst nachhaltig zu verbessern. Unter allen denkbaren Optionen treten für uns immer stärker drei Maßnahmen in den Vordergrund: Erstens eine weltweite Demarchenaktion mit einem Werben für die deutsche Grundsatzposition zum künftigen IStGH mit dem Ziel, möglichst viele Staaten als Partner und Verbündete für diese Position zu gewinnen. Zweitens eine besondere Anstrengung, die damals existierende Vorlage für einen Entwurf des Statuts systematisch auf alle Artikelvorschläge zu prüfen, die einen effektiven, funktionsfähigen, unabhängigen IStGH sicherstellen können. Der weitere Plan dieser Idee ist, daraus eine Mustervorlage und Handlungsanleitung, ja eine Art „Blaupause“ zu entwickeln, an der sich alle gerichtshoffreundlichen gleichgesinnten Staaten in Rom orientieren können. Drittens die Idee, die Mehrheit der mittel- und osteuropäischen Staaten als Verbündete zu gewinnen.

## 4.6 Eine weltweite deutsche Demarchenaktion

Was diese Idee angeht, so ist allen Beteiligten klar, dass es sich um eine ganz ungewöhnliche, ja präzedenzlose Maßnahme handelt. Weltweite Demarchenaktionen, bei denen alle deutschen Botschaften in ihren jeweiligen Gaststaaten auf Weisung aus der Hauptstadt aktiv werden, sind im AA keine alltägliche Angelegenheit. Nach der üblichen Praxis kommen sie vor, wenn besonders wichtige Ziele – etwa eine besonders wichtige deutsche Kandidatur z. B. für eine erneute Zwei-Jahres-Mit-

<sup>34</sup> „Proposal submitted by Argentina and Germany, Article 46, Information submitted to the Prosecutor“ UN Doc. A/AC.249/1998/WG.4/DP.35; Siehe auch Fernández de Gurmendi 1999, S. 175 ff.

<sup>35</sup> Siehe Bergsmo und Pejic 2008, S. 581–595.

gliedschaft im UNO-Sicherheitsrat – angestrebt werden und die UNO-Mitglieder bewogen werden sollen, dieses deutsche Ziel zu unterstützen.

Bei der im April 1998 geplanten weltweiten Demarchenaktion geht es aber nicht um eine solche Ja/Nein-Frage. Vielmehr – und das ist sehr ungewöhnlich – soll mit der von uns erwogenen Demarche eine komplexe deutsche Gesamtposition zum künftigen IStGH allen Staaten näher gebracht werden.

Nicht unerwartet wird die Frage gestellt, ob eine derart aufwendige Demarchenaktion, bei der der gesamte AA-Apparat eingeschaltet wird, nicht der vorherigen Billigung durch die Amtsleitung bedürfe. Nach einiger Bedenkzeit entschlief ich mich, als deutscher Delegationsleiter die Verantwortung zu übernehmen. Die Begründung hierfür ist die damals bereits allgemein bekannte Tatsache, dass der Bundesminister des Auswärtigen das IStGH-Projekt voll unterstützt (im Hintergrund steht auch meine Sorge, dass bei einem besonderen Billigungsverfahren ggfs. „Bedenkenträger“ – die es auch im AA immer wieder gibt – wie so oft eine solche Maßnahme verzögern oder gar verhindern könnten).

Auf Weisung der Rechtsabteilung werden daraufhin alle deutschen Botschaften aktiv, um in den jeweiligen Gaststaaten das deutsche Positionspapier zum IStGH (in deutscher, englischer, französischer, spanischer, portugiesischer, russischer und arabischer Sprachfassung) zu übergeben und zu erläutern. Zugleich werden die Botschaften um Bericht zu den Reaktionen des Gaststaates zu dem nachfolgenden Positionspapier gebeten:

#### **Internationaler Strafgerichtshof**

Wir wären dankbar, wenn das Gastland die nachfolgenden Gesichtspunkte prüfen und bei den Vorbereitungen für die diplomatische Staatenkonferenz in Rom in die eigenen Überlegungen einbeziehen könnte.

Wir sind unsererseits bereit, mit dem Gastland und seiner Delegation vor wie während der Konferenz in Rom in Kontakt zu bleiben und so eng wie möglich zusammenzuarbeiten.

#### **Deutsche Position**

Deutschland tritt für die baldige Errichtung eines effektiven, funktionsfähigen, unabhängigen und damit glaubwürdigen Internationalen Strafgerichtshofs ein.

Der Gerichtshof sollte, mit hinreichenden Befugnissen ausgestattet, in der Lage sein, immer dann Jurisdiktion über die vier Kernverbrechen Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verbrechen des Angriffskrieges auszuüben, wenn nationale Gerichte entweder nicht vorhanden oder nicht fähig bzw. bereit sind, eine dieser Straftaten zu verfolgen (Grundsatz der Komplementarität).

Wir sehen das Risiko, daß dieses so bedeutsame, ja historische Vorhaben auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner verwässert werden könnte. Das Ergebnis wäre ein sehr schwacher Gerichtshof, ohne eigene Autorität, der nur dort tätig werden könnte, wo betroffene Staaten oder der Sicherheitsrat es ausnahmsweise erlaubten.

Bei einer solchen Entwicklung würde die jetzige Chance zunichte gemacht, mehr Gerechtigkeit durch den Aufbau einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit zu erreichen. Wenn erst einmal ein sehr schwacher, eher nur auf dem Papier bestehender Gerichtshof existiert, wird es für lange Zeit unmöglich sein, eine Stärkung des Gerichtshofs zu erreichen. Denn die Revision eines einmal in Kraft befindlichen Statutes für einen solchen Gerichtshof wird sehr schwierig und langwierig sein.

Wir sind daher gegen den Ansatz des kleinsten gemeinsamen Nenners. Wir sind für einen Internationalen Strafgerichtshof, der seinen Namen wirklich verdient, weil er hinreichend effektiv, funktionsfähig und unabhängig ist.

Wir setzen uns dabei für folgende „**Hauptbausteine**“ ein:

**(1) Komplementarität gemäß Artikel 15 – Verhältnis nationaler Strafgerichtsbarkeit zur Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs:**

- Wir unterstützen die im Entwurf (Artikel 15) enthaltene Regelung, wonach der Gerichtshof eine begrenzte, noch hinreichende Befugnis zur Feststellung erhält, ob in einer bestimmten Situation eine effektive nationale Gerichtsbarkeit vorhanden ist:
- Wir lehnen Vorschläge ab, welche Vertragsparteien beliebige Befugnisse einräumen, die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs zu bestreiten.

**(2) Frage des Umfangs der Gerichtsbarkeit:**

- Wir setzen uns dafür ein, daß durch die Mitgliedschaft im Statut die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Kernverbrechen Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit begründet wird (bei dem Verbrechen des Angriffskriegs (Aggression) ist zuvor eine entsprechende Feststellung des Vorliegens einer Aggression durch den Sicherheitsrat erforderlich).
- Wir lehnen Vorschläge ab, welche die Jurisdiktion des Gerichtshofs völlig vom Belieben der Mitgliedsstaaten abhängig machen: etwa das sogenannte ‚Staatenzustimmungsregime für jedes einzelne Verfahren‘ oder der zu einer Gerichtsbarkeit ‚à la carte‘ führende Ansatz von ‚opt in/opt out‘.

**(3) Ex officio-Befugnis des Anklägers:**

- Wir unterstützen, daß der Ankläger eine hinreichende, wenn auch der Kontrolle der Ermittlungskammer unterliegende Möglichkeit erhält, Ermittlungen aus eigener Initiative einleiten zu können.
- Wir lehnen Vorschläge ab, wonach Verfahren vor dem Strafgerichtshof nur durch den Sicherheitsrat oder durch Staatenbeschwerde ausgelöst werden können.

**(4) Unabhängigkeit des Gerichtshofs vom Sicherheitsrat:**

- Wir unterstützen den Kompromissvorschlag Singapurs, dass der Sicherheitsrat Verfahren erst dann blockieren kann, wenn er hierzu einen gemeinsamen Beschluß faßt (Einvernehmen der fünf Ständigen Mitglieder erforderlich).
- Wir lehnen den Ansatz ab, daß der Sicherheitsrat die Strafverfolgung allein dadurch blockieren kann, daß er mit ‚bestimmten Situationen‘ befaßt ist.

**(5) Eigenständiges Regime effektiver und zügiger strafrechtlicher Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof:**

Der Gerichtshof wird über keinerlei eigene Polizei und keinerlei eigene Vollzugsgewalt verfügen:

- Wir unterstützen daher eine klare Regelung im Gerichtshof-Statut, wonach die Mitgliedsstaaten (wie beim Jugoslawien- Tribunal) verpflichtet sind, mit dem Gerichtshof zusammenzuarbeiten.
- Wir sind dagegen, daß im Gerichtshof-Statut ausdrücklich weitreichende ‚Verweigerungsgründe‘ ( ‚grounds for refusal‘ ) im Hinblick auf die Pflicht zur Zusammenarbeit anerkannt werden.

**(6) Frage von Vorbehalten**

- Zugunsten der Effektivität des Gerichtshofs (und auch aufgrund der Erfahrungen mit Vorbehalten bei den Menschenrechtspakten) setzen wir uns für den Ausschluß von Vorbehalten ein.
- Wir lehnen Vorschläge mit Berufungsmöglichkeiten auf allgemeine Vorbehalte ( ‚ordre public‘, ‚nationale Sicherheit‘ usw.) ab.

**(7) Kriegsverbrechen**

- Wir setzen uns auf der Grundlage des in Bonn und New York zusammen mit anderen Partnern im vergangenen Jahr erarbeiteten deutschen Arbeitspapiers zu Kriegsverbrechen („Reference Paper on War Crimes submitted by Germany“; UN Doc. A/AC 249/1997/WG.1/DP.23/Rev.1) dafür ein, auch Kriegsverbrechen im nicht-internationalen, internen bewaffneten Konflikt (und nicht nur im internationalen bewaffneten Konflikt) im Statut zu erfassen und unter Strafe zu stellen.

**(8) Verbrechen des Angriffskriegs**

- Wir treten weiterhin für die Einbeziehung des Verbrechens des Angriffskriegs in das Statut ein.
- Wir setzen uns in Übereinstimmung mit historischen Präzedenzfällen für eine Definition ein, welche die offenkundigen und unbestreitbaren Fälle des Angriffskriegs erfaßt, wenn der Sicherheitsrat zuvor gemäß Artikel 39 der VN-Charta das Vorliegen einer Aggression durch einen bestimmten Staat festgestellt hat.
- Wir glauben, daß Versuche, die Zuständigkeit des Sicherheitsrats für die Feststellung des Vorliegens einer Aggression gemäß Artikel 39 der VN-Charta zu ignorieren, dazu führen würden, daß das Verbrechen des Angriffskriegs nicht in das Gerichtshof-Statut aufgenommen werden kann.

Schon während der umfassenden Demarchenaktion wird deutlich, dass kein einziger anderer Staat eine vergleichbare diplomatische Kraftanstrengung unternimmt. Die Demarchenaktion selbst stellt sich auch im Rückblick als wirksam und erfolgreich heraus, weil sie im Wesentlichen folgende Ergebnisse erbringt:

- Die deutsche Position und die obigen acht „Hauptbausteine“ werden allen Teilnehmerstaaten der nachfolgenden Rom-Konferenz bekannt gemacht;
- Die Außen- und Justizministerien der angesprochenen Staaten werden angehalten, sich mit diesen Positionen auch im Hinblick auf die eigene Haltung auseinander zu setzen;
- Besonders unter weithin noch unentschlossenen, aber grundsätzlich offenen Staaten wird die Neigung gefördert, sich den von Deutschland als führendes Mitglied der *like minded* vertretenen Positionen anzuschließen;
- Durch die umfassende, teilweise sehr sorgfältige Berichterstattung der deutschen Botschaften erlangt die deutsche Seite einen recht genauen Überblick über die Haltung jedes einzelnen der angesprochenen Staaten; auf diese Weise kann in Rom mit vielen Delegationen gezielte Abstimmungsarbeit geleistet werden.

Ein Vergleich der obigen Positionen und „Hauptbausteine“ mit den später im Römischen Statut enthaltenen Regelungen macht deutlich, dass die deutsche Seite bei der Rom-Konferenz nicht zuletzt auch dank dieser Demarchenaktion fast sämtliche Ziele erreicht.

Eine gewisse Ausnahme bildet dabei das Verbrechen der Aggression („Baustein 8“, siehe oben). Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Deutschland vor und bei

der Rom-Konferenz noch die Position vertritt,<sup>36</sup> dem Sicherheitsrat die alleinige Befugnis zum vorherigen Feststellen des Vorliegens einer Aggression zuzuerkennen. Diese Position stößt in Rom auf scharfe und grundsätzliche Ablehnung einer Staatenmehrheit. Nach Rom, wo zunächst nur die Kompromisslösung einer Platzhalternorm in Artikel 5(1)(d) und 5(2) des Statuts erreicht werden kann, wird diese Position später aufgegeben. In Rom stellt sich heraus, dass der deutsche Einsatz für die Aufnahme des Aggressionsverbrechens und die verschiedenen deutschen Vorschläge ein solches Momentum zur Regelung dieses Verbrechens geschaffen haben, dass ein Gerichtshof-Statut ohne Erwähnung dieses Kernverbrechens nicht mehr möglich ist. Der deutsche Vorschlag zum Verbrechen der Aggression ist der letzte, der in Rom auf dem Tisch liegt.<sup>37</sup> Als er sich nicht als konsensfähig erweist, ist aber bereits eine solch breite Mehrheit für die Einbeziehung des Aggressionsverbrechens geschaffen, dass immerhin die Platzhalterregelung in Artikel 5 des Statuts erreicht wird. Zunächst ist es die deutsche Delegation, welche die Fortführung der Verhandlungen zum Verbrechen der Aggression in einer besonderen Resolution<sup>38</sup> vorschlägt. Als eine Gruppe von Blockfreien den Vorschlag<sup>39</sup> unterbreitet, eine Platzhalternorm in das Statut aufzunehmen, wird dieser Vorschlag von uns sofort unterstützt. Die Platzhalternorm und das Verhandlungsmandat in der Schlussakte der Rom-Konferenz werden sich später als unverzichtbare Grundlage<sup>40</sup> für den Verhandlungsprozess zum Verbrechen der Aggression von 2002 bis 2010 erweisen, der am 11. Juli 2010 zum Durchbruch bei der Überprüfungskonferenz in Kampala führt.

---

<sup>36</sup> „Proposal for a Definition of The Crime of Aggression Submitted by the Delegation of Germany“ UN Doc. A/AC.249/1997/WG.1/DP.3 v. 19. Februar 1997; „Proposal by Germany“, UN Doc. A/AC.249/1997/WG.1/DP.20 v. 11. Dezember 1997; „Revised Proposal by a Group of Interested States including Germany“, UN Doc. A/AC.249/1998/WG.1/DP.12 v. 1. April 1998; „Bureau Discussion Paper“, UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.53 v. 6. Juli 1998, abgedruckt in Barriga und Kreß 2012, Documents 32, 35, 37, 44.

Das *Bureau Discussion Paper* für die Orientierungsdebatte enthielt nur noch den deutschen Vorschlag vom 1. April 1998.

<sup>37</sup> Bureau Discussion Paper, v. 6. Juli 1998.

<sup>38</sup> „Final Act of the United Nations Diplomatic Conference on the Establishment of an International Criminal Court“, UN Doc. A/CONF.183/13 v. 17. Juli 1998, para. 7, abgedruckt in Barriga und Kreß 2012, Document 61.

<sup>39</sup> Amendments Submitted by the Movement of Non-Aligned Countries to the Bureau Proposal UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.75 v. 14. Juli 1998, abgedruckt in Barriga und Kreß 2012, Document 58.

<sup>40</sup> Zu der Bedeutung, dass in Rom wenigstens die Platzhalterlösung von Artikel 5 (1)(d) und (2) erreicht wurde, siehe Kaul 2011a, S. 67–69.

## 4.7 Eine umfassende Positionsbestimmung und „Blaupause“ für Rom

Als nächste große Vorbereitungsmaßnahme auf die bevorstehende Kodifikationskonferenz in Rom wird die Idee in die Tat umgesetzt, aus dem bei der letzten Verhandlungsrunde in New York im März erarbeiteten Statutentwurf<sup>41</sup> eine Mustervorlage zu entwickeln, bei der alle guten oder akzeptablen Textelemente und Artikelentwürfe in Fettdruck markiert sind.

Auf Einladung des Verfassers findet daraufhin am 4./5. Mai 1998 in Bonn ein besonderes vertrauliches Abstimmungstreffen statt, an dem folgende Chefunterhändler und Delegierte teilnehmen:

- Silvia Fernández de Gurmendi (Argentinien)
- Erkki Kourula (Finnland)
- Rolf Einar Fife (Norwegen)
- John Holmes (Kanada)
- Per Saland, Hakan Friman (Schweden)

Von deutscher Seite nehmen Christophe Eick, Frank Jarasch und der Verfasser teil. In einer großen gemeinsamen Kraftanstrengung wird daraufhin in zwei Tagen der gesamte Entwurf, jeder einzelne Artikelentwurf, jeder einzelne Absatz und Unterabsatz und besonders die über 200 Optionen und über 1400 geklammerten Bestimmungen, welche ungelöste Meinungsverschiedenheiten anzeigen, jeweils auf den Textvorschlag hin überprüft, der am gerichtshoffreundlichsten wirkt; diese akzeptablen Bestimmungen werden mit Fettdruck markiert. Daraus entsteht der Gesamtentwurf eines „*Informal Illustrative Paper*“, das auf der ersten Seite folgende Erklärung enthält:

12 May 1998

**Draft Statute for the International Criminal Court Informal illustrative paper<sup>42</sup>**

This informal illustrative paper was elaborated – at first: for internal purposes – by the delegation of Germany and later discussed with some other experts. On the basis of UN Doc. A/Conf.183/2/Add.1 and without adding any new proposals, the bolded text represents an attempt to provide a coherent illustration as comprehensive as hitherto possible for a draft Statute establishing an effective, workable and independent International Criminal Court.

For illustrative purposes, acceptable text elements and preferred options are marked in bold letters. Where appropriate, some explanatory footnotes have been added. This informal illustrative paper is not a proposal nor will it be officially tabled. Because of the length and complexity of the text, the risk of an occasional error or inconsistency cannot be totally excluded. It is hoped, however, that the paper may provide some guidance when preparing for the Diplomatic Conference in Rome.

Der so mit den obigen Schlüsselstaaten der *like minded* abgestimmte Text wird daraufhin der deutschen UNO-Vertretung in New York übermittelt. Er wird dort vervielfältigt und in der zweiten Maihälfte 1998 den anderen, jetzt bereits 50 ge-

<sup>41</sup> „Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court“, UN Doc. A/Conf.183/2/Add.1 v. 14. April 1998.

<sup>42</sup> Siehe Steinke 2012, S. 105–106.

richtshofunterstützenden *like minded* mit den nötigen Erläuterungen als Mustervorlage und inspirierender Handlungsvorschlag zur Verfügung gestellt.

Jemand wirft die Frage auf, ob der Text nicht als vertraulich einzustufen sei, damit die vorgeschlagenen gerichtshoffreundlichen Verhandlungspositionen nicht den gerichtshofrestriktiven Staaten vorzeitig bekannt werden. Nach kurzer Bedenkzeit lehnen wir das ab. Erstens werden „vertrauliche Texte“ – so meine Erfahrung aus dem UNO-Sicherheitsrat 1995/1996 – in New York ohnehin dann erst recht unter der Hand weitergegeben; zweitens – und das ist die wichtigere Überlegung – ist es entweder unschädlich oder sogar günstig, wenn bestimmten Verhandlungsteilnehmern bekannt wird, welche gerichtshoffreundlichen Positionen wir vorbereitet haben.

Tatsächlich wird das „*Informal Illustrative Paper*“ bei der Rom-Konferenz zum unentbehrlichen Handwerkszeug und Referenztext nicht nur aller deutschen, sondern auch sehr vieler Delegierter der *like minded*. Manche bezeichnen ihn als ihr „*song book*“ für die Verhandlungen. Die argentinische Delegierte Silvia Fernández de Gurmendi, Vorsitzende der Arbeitsgruppe Strafverfahrensrecht, sagt mir in Rom, dass sie das „*Informal Illustrative Paper*“ fortlaufend nutze. Obwohl es schwierig erscheint, den positiven Einfluss dieses deutschen Sonderbeitrags auf die in Rom schließlich konsentierten Artikel und Unterbestimmungen im Einzelnen nachzuweisen, so ist doch sehr deutlich, dass schließlich sehr viele der im Mai in Bonn mit Fettdruck markierten Textvorschläge im Römischen Statut akzeptiert werden.

#### 4.8 Besondere Abstimmung mit mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE)

Ein weiterer deutscher Sonderbeitrag ist ein auf unsere Initiative vom 17. bis 19. Mai 1998, also drei Wochen vor der Rom-Konferenz, durchgeführtes Vorbereitungstreffen für 13 MOE-Staaten, mit dem Verfasser als Co-Vorsitzenden. Seit längerem haben wir auf deutscher Seite den Eindruck, dass es unter den MOE-Staaten ungeachtet ihrer bis dahin weithin noch „unentschiedenen“ Position ein erhebliches Potential dafür gibt, sie vielleicht weithin für die acht „Hauptbausteine“ der deutschen Position zu gewinnen (siehe oben, S. 65 ff.). Diese Einschätzung wird wesentlich auch durch die Berichterstattung aus Hauptstädten der MOE-Staaten auf unsere weltweite Demarchenaktion bestätigt.

Daraufhin gelingt es, die Friedrich-Ebert-Stiftung und ihre Repräsentanz in Budapest sowie die ungarische Regierung für ein seminarähnliches Vorbereitungstreffen, abzuhalten in Budapest vom 17. bis 19. Mai 1998, zu gewinnen. Wieder müssen die deutschen Botschaften in MOE-Staaten detailliert instruiert werden, den Zweck des Treffens sorgfältig zu erläutern und die fraglichen Regierungen für die Benennung/Entsendung derjenigen nationalen Experten zu gewinnen, die dann später an der Rom-Konferenz teilnehmen werden.

Bei der schließlich unter ungarisch-deutschem Co-Vorsitz durchgeführten Abstimmungskonferenz wird am 19. Mai 1998 im Konsens folgendes Ergebnispapier verabschiedet:

On the invitation of the FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, legal experts and government representatives from the following thirteen European States met in an informal preparatory workshop in Budapest from 17 till 19 May 1998 to examine outstanding issues arising from the draft statute for an International Criminal Court.

Bosnia and Herzegovina, Croatia, Czech Republic, Estonia, Germany, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia and The former Yugoslav Republic of Macedonia.

The meeting took place three weeks ahead of the Rome June 1998 Diplomatic Conference which will finalize work on a treaty establishing a permanent International Criminal Court. This treaty will be the culmination of years of efforts by the international community to establish a permanent international body that could bring to justice the perpetrators of heinous crimes, when national courts fail to do so.

The participants expressed their full support for the creation of an effective, workable and independent permanent International Criminal Court.

The exchange of views focussed on the following outstanding issues in the draft statute:

- a. exercise of jurisdiction by the ICC
- b. complementarity
- c. the role of the Prosecutor
- d. the role of the Security Council
- e. crimes within the subject matter jurisdiction' of the ICC
- f. cooperation
- g. final clauses

In the view of the participants, the following principles are essential to the effective functioning of an independent Court:

1. The ICC should have jurisdiction over the core crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes based on the concept of universal jurisdiction. State consent requirements would render the Court ineffective.
2. The ICC should not act as a supranational Court, but prevent the perpetrators of the most heinous crimes going unpunished because of the failure of national jurisdictions. Cases should be admissible before the ICC when the ICC finds that the competent national courts are unable or unwilling to exercise their jurisdiction.
3. The ICC should have a Prosecutor empowered to initiate proceedings on his or her own motion.
4. The Security Council should be able to refer situations to the ICC for investigation and prosecution. The commencement of investigations should not depend on an authorisation by the Security Council.
5. The definition of war crimes should encompass serious violations of humanitarian law in international armed conflict, including but not limited to grave breaches of the Geneva Conventions and Additional Protocol I thereto. It should also encompass serious violations of humanitarian law in non-international armed conflict, including but not limited to violations of common Article 3 of the Geneva Conventions and of Protocol II thereto. The jurisdiction of the ICC over serious violations of humanitarian law should not be limited to crimes that are part of a plan, policy or large-scale commitment of such crimes only.
6. The crime of aggression should be included in the Statute, if an acceptable definition can be reached.

7. All States Parties should be under an unambiguous obligation to comply with requests for cooperation by the ICC. The Statute should also provide for a mechanism to ensure this cooperation by calling upon the appropriate organs of the international community to react accordingly.
8. There was agreement that there should be no possibility for States to enter reservations when signing or ratifying the Statute.
9. Appropriate consideration should be given to the issue of the complementarity between the existing International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and the ICC.

With a view to the proceedings of the Rome conference itself, the participants thought that the different positions of governments on several issues might make it necessary to reach decisions by voting. As regards voting procedures, it was felt that quorum and majority requirements should not exceed the standard requirements in international conferences.

Aus dem obigen Text wird deutlich – und dies ist aus heutiger Sicht weiterhin beachtenswert –, in welchem Maße es bei dem Treffen in der ungarischen Hauptstadt gelingt, durch konstruktive Gespräche eine gemeinsame Ausgangsposition der 13 teilnehmenden Staaten zugunsten des IStGH-Projekts zu erreichen. Der in Budapest ebenfalls anwesende William Pace, Vorsitzender der internationalen Koalition der NRO'en (CICC), erklärt in der Folge mehrfach, aus seiner Sicht sei das Seminar in Budapest das „überhaupt beste Vorbereitungstreffen“, das vor der Rom-Konferenz stattgefunden habe. In der Tat wirkt sich das Treffen bei der nachfolgenden Rom-Konferenz sehr günstig aus: Bei der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Delegierten der fraglichen MOE-Staaten gibt es nicht ein einziges Mal ein Problem, dagegen ein besonders hohes Maß an Gemeinsamkeit und wechselseitiger Unterstützung. Dies ist umso bedeutsamer, weil damals noch kein einziger dieser Staaten Mitglied der EU ist und daher nicht an den regelmäßigen EU-Koordinierungstreffen in Rom teilnehmen kann.<sup>43</sup>

## 4.9 Die Konferenz in Rom

Endlich ist es soweit. Am Samstag, den 13. Juni reisen die meisten Mitglieder der deutschen Delegation nach Rom; am Sonntag, den 14. Juni findet eine mehrstündige Delegationsbesprechung mit dem Ziel statt, Einvernehmen über organisatorische, personelle und sonstige Arbeitsprinzipien für die vor uns liegenden fünf Wochen erkennbar schwieriger Verhandlungen zu schaffen.

Die Besprechung findet erstmals in unserem eigenen Delegationsbüro in der *Via Oddone da Cluny* 8 statt, einer großen Wohnung, die nur einen Steinwurf vom Gebäude der *Food and Agricultural Organisation* (FAO) der UNO entfernt liegt, wo

<sup>43</sup> Die Beitrittsverhandlungen mit den sechs am besten vorbereiteten Ländern (Zypern, Estland, Ungarn, Polen, Tschechische Republik und Slowenien) wurden am 31. März 1998 und am 15. Februar 2000 mit den anderen Kandidaten (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und Slowakische Republik) eröffnet. Am 1. Mai 2004 traten zehn der genannten Staaten der Europäischen Union bei, Bulgarien und Rumänien folgten schließlich am 1. Januar 2007 ([europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/index\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/index_de.htm) (zuletzt aufgerufen: 27.06.13)).

die Verhandlungen stattfinden. Dieses eigene, voll ausgestattete und ideal gelegene Delegationsbüro wird die Arbeit in vielerlei Hinsicht erleichtern – im Gegensatz dazu müssen die meisten vergleichbaren Delegationen ggf. vom Hotel aus arbeiten oder zu den täglichen Besprechungen in ihre eigenen Botschaften fahren.

Die deutsche Delegation ist jetzt noch einmal spürbar verstärkt worden; sie zählt – einschließlich einiger Experten aus Universitäten, der Justiz oder Mitgliedern der Botschaft – nunmehr 18 Personen.<sup>44</sup> Es sagt etwas über Geist und Engagement der Delegation, dass sie in der Zwischenzeit durch weitere „Freiwillige“ verstärkt werden konnte. Claus Kreß, mit dem ich schon 1995 im UNO-Sicherheitsrat „im Tandem“ verhandelt habe, opfert damals seinen gesamten Jahresurlaub, um in Rom dabei sein zu können. Kai Ambos reist aus eigener Initiative aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht aus Freiburg an. Hansjörg Strohmeyer, als Richter mit Aufbauhilfe für das Justizwesen in Bosnien-Herzegowina beschäftigt, beantragt Sonderurlaub, um aus Sarajevo nach Rom zu reisen. Sie alle und andere werden sich in den verschiedenen Bereichen als kompetente und anerkannte Unterhändler erweisen. Mit einer solchen Delegation werden wir die später oftmals parallel tagenden fünf bis sechs Arbeitsgruppen zu den verschiedenen Themen mit jeweils einem besonderen „Zweierteam“, sozusagen in Tandemarbeit, voll abdecken können und trotzdem noch Personalreserven für wichtige *ad hoc*-Aufgaben besitzen. Das wird sich als sehr bedeutsam erweisen; später stellt sich heraus, dass wir so zu den ganz wenigen Delegationen gehören, die zu jedem Zeitpunkt einen guten Überblick über den Verhandlungsstand in den verschiedenen Bereichen haben.

Die allgemeine Stimmung ist erwartungsvoll. Wir haben das Gefühl, gut aufgestellt und eine Delegation zu sein, der man viel zutraut und deren Nähe viele andere Delegationen nicht nur der *like minded* suchen werden. Es wird Einvernehmen über folgende Grundsätze und Regeln für die Arbeit erzielt:

- Das Prinzip umfassender Teilhabe und Präsenz an allen offiziellen wie informellen Verhandlungen, die uns irgendwie bekannt werden;
- Das Prinzip eines möglichst einheitlichen Informationsstandes unter allen Mitgliedern der Delegation mit dem Ziel, sämtliche Mitglieder der Delegation zu allen Fragen (auch zu denen, für die sie nicht persönlich zuständig sind) generell gesprächs- und auskunftsfähig zu halten;
- Das Prinzip fortlaufender und konsequenter Überprüfung des aktuellen Verhandlungsstandes vor allem durch täglich von 08.00 bis 09.00 Uhr stattfindende Delegationsbesprechungen (mit drei Hauptfragen: Was ist gestern passiert? Worum geht es heute? Was ist sonst zu tun oder vorzubereiten?);

---

<sup>44</sup> Ambos, Kai; Arnhold, Petra; Behrens, Hans-Jörg; Hasse, Petra; Hermsdoerfer, Willibald; Jarasch, Frank; Kaul, Hans-Peter; Klassen, Andreas; Koenig, Ralf; Kreß, Claus; Meinecke, Christina; Schaub, Gabriele; Schrimmer, Heidrun; Strohmeyer, Hansjörg; Welberts, Rolf; Westdickenberg, Gerd (zeitweise); Zimmermann, Andreas. Dazu Wolfgang Gaerte, als Verbindung zur Botschaft Rom.

- Das Prinzip umfassender Gesprächs- und Konsultationsbereitschaft, besonders auch mit afrikanischen,<sup>45</sup> lateinamerikanischen, arabischen und asiatischen Staaten;
- Das Prinzip enger Abstimmung mit den Mitgliedern der NRO-Koalition<sup>46</sup> mit dem Ziel, deren Einflussnahme auf die Verhandlungen für unser Ziel eines effektiven, funktionsfähigen, unabhängigen und damit glaubwürdigen IstGH zu nutzen;
- Schließlich das Prinzip angemessener Pressearbeit<sup>47</sup> mit dem Ziel, soweit möglich Öffentlichkeit und Transparenz der von außen und für Nichtexperten kaum überschaubaren Verhandlungen zu schaffen (dabei ist jedenfalls für den Autor dieses Beitrags deutlich, dass dies der deutschen Verhandlungsarbeit wahrscheinlich zugutekommen wird).

Wie an anderer Stelle bereits berichtet,<sup>48</sup> hat die Konferenz auch für die deutsche Delegation zunächst einen guten Start. Deutschland wird Mitglied des Lenkungsausschusses. In der Praxis noch wichtiger ist, dass Hans-Jörg Behrens Deutschland im Redaktionsausschuss vertreten wird; denn durch die Mitgliedschaft in diesem sehr bedeutsamen Gremium – sein Vorsitzender ist Cherif Bassiouni – haben wir zu jeder Zeit den Überblick, welche Artikel aus welchem Kapitel des künftigen Statuts sozusagen „fertig verhandelt“ sind und daher an den Redaktionsausschuss zur Schlussredaktion überwiesen werden können. Ähnlich bedeutsam ist, dass ich zum „*focal point*“ in der Gruppe der *like minded* für die Fragen der Jurisdiktion und Ausgestaltung der Kompetenzen des künftigen IstGH bestimmt werde.

Von Anfang an steht die Frage der Ausgestaltung der Kompetenz und Jurisdiktion im Zentrum der Beratungen. Allmählich klären sich die Fronten, es wird deutlich, welche Delegation (wie Deutschland und die *like minded*) gerichtshofffreundliche und welche Delegationen eher gerichtshofrestriktive Positionen vertreten.

<sup>45</sup> Ein anschauliches Beispiel ist ein besonderes Abstimmungstreffen mit den Delegationen der frankophonen Staaten Afrikas. Bei diesem Treffen weisen wir darauf hin, dass auch die deutsche Delegation „frankophon“ ist, weil die meisten deutschen Delegierten Französisch sprechen. Die deutsche Initiative wird von den angesprochenen Staaten generell begrüßt und führt zu intensivierten Beratungen und Abstimmungen mit verschiedenen dieser Staaten, die bisher nicht den *like minded* angehören. Siehe auch: Steinke 2012, S. 106.

<sup>46</sup> Die Praxis besonderer Abstimmungstreffen der *like minded* mit den Mitgliedern der NRO-Koalition wird auch in Rom fortgeführt. In Rom finden zwei solcher Treffen ausnahmsweise nicht in der deutschen Vertretung, sondern in einem großen weißen Zelt von *amnesty international* unmittelbar neben dem FAO-Hauptquartier statt. Darüber hinaus gibt es fortlaufende, ja tägliche Kontakte mit dem Führungsquartett der NRO-Koalition, bestehend aus Richard Dicker, *Human Rights Watch*; Christopher Hall, *amnesty international*; Jelena Pejic, *Lawyers Committee for Human Rights* und William Pace, CICC. Dieser Austausch erweist sich als immer wieder informativ und hilfreich.

<sup>47</sup> Unter bedeutenden deutschen Medien haben unter anderem „Die Zeit“ Constanze Stelzenmüller und die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ Friederike Bauer für die gesamte Zeit der Rom-Konferenz zur Berichterstattung entsandt.

<sup>48</sup> Kaul 1998b, S. 126.

Dies ist auch die Lage am 9. Juli 1998, als wir ein besonderes internationales Presse-Briefing veranstalten. Die Atmosphäre ist bereits etwas angespannt. Auf meine Bitte hat Andreas Zimmermann ein besonderes *Briefing*-Papier für dieses Pressegespräch erarbeitet. Das „*Informal Overview Paper Relating to Unresolved Key Issues and Proposals*“ vom 9. Juli 1998 ist eine Synopse, die in der Kopfzeile die Schlüsselfragen aufführt (Jurisdiktion, Rolle Sicherheitsrat, *ex officio*-Befugnisse des Anklägers, Komplementarität, künftiger Artikel 16, strafrechtliche Zusammenarbeit, Frage von Vorbehalten usw.). Darunter ist ersichtlich, welche gerichtshoffreundlichen Positionen von welchen Staaten unterstützt werden; gleichermaßen ist ersichtlich, welche gerichtshofrestriktiven Positionen (aus diplomatischer Rücksichtnahme werden sie in dem Papier als „*more sovereignty minded proposals*“ bezeichnet) von welchen Staaten unterstützt werden. Bei der letztgenannten Kategorie werden meist die USA, wie auch damals noch Frankreich genannt.

Geduldig erkläre ich den Journalisten mit diesem verteilten Papier die derzeitige Verhandlungssituation und unterschiedlichen Positionen. Christina Meinecke, die mir bei dem *Briefing* assistiert, sagt mir diskret, dass zwei Mitglieder der US-Delegation anwesend sind; sie machen eifrig Notizen.

Im Anschluss werde ich von der US-Delegation mit harscher Kritik angesprochen – dies sei doch unerhört. In aller Ruhe sage ich, dass es ein legitimes öffentliches Interesse an dem IstGH-Vorhaben gebe. Ich sei der Meinung, die Positionen korrekt berichtet zu haben. Der US-Delegation stehe es frei, selbst eine Presseunterrichtung durchzuführen.

Im Folgenden wird sich die Jurisdiktionsfrage noch stärker als die „Frage aller Fragen“<sup>49</sup> der Konferenz erweisen. Sie wird schließlich erst in der dramatischen Schlussphase der Konferenz gelöst werden – und dabei wird Deutschland gefordert sein, noch einmal in zwei entscheidenden Situationen einen besonderen Beitrag zu leisten.

Nur auf diese beiden Schlüsselsituationen wird im Folgenden noch einmal, soweit erforderlich, eingegangen. Denn der allgemeine Verlauf der Verhandlungen von Rom, die erreichten Hauptergebnisse, ihre Bewertung aus ganz verschiedener Sicht, sind bereits Gegenstand zahlreicher und detaillierter Abhandlungen.<sup>50</sup> Auch ich habe bereits öfter über den „Durchbruch in Rom – Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof“<sup>51</sup> oder auch über das Sonderthema „Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite“<sup>52</sup> berichtet.

---

<sup>49</sup> Kaul und Kreß 1999, S. 143 ff.

<sup>50</sup> Nach der Rom-Konferenz gibt es zahlreiche Publikationen von Seiten der deutschen Delegationsmitglieder, u. a. Ambos 1998, S. 3743-3746; Behrens 1998, S. 113-125; Behrens 1999, S. 238-247; Kreß 1998, S. 151-162; Zimmermann 1998, S. 169 ff.; Jarasch 1999, S. 10-22; Fixson und Westdickenberg 2003, S. 483 ff.

Die Beiträge von Mitgliedern anderer Delegationen finden sich u. a. hier: Kirsch und Holmes 1999, S. 2-12; Scheffer 1999, S. 12; weitere Beiträge siehe Lee 1999.

<sup>51</sup> Kaul 1998b.

<sup>52</sup> Kaul 1998a, S. 138-144.

In einem Artikel über den Beitrag Deutschlands zum Völkerstrafrecht und zum Zustandekommen des Römischen Statuts erscheint es daher ebenso angemessen wie ausreichend, wenn noch einmal (nur) auf die dramatische Schlussphase der Konferenz eingegangen und dabei auch – für Außenstehende vermutlich zum ersten Mal – über entschlossene deutsche Einflussnahmen auf die jeweilige Verhandlungslage eingegangen wird, ohne die die Rom-Konferenz vermutlich anders ausgegangen wäre.

#### 4.10 Stunden der Entscheidung

Rom, 16. Juli, morgens. Die britische Delegation (sie war am Vortag und am Abend des 15. Juli plötzlich „*incommunicado*“) übergibt der deutschen Seite überraschend einen informellen „Kompromissvorschlag“, dessen Autoren die fünf ständigen Sicherheitsratmitglieder (P5) sind. Der Vorschlag wird später als „P5 *proposal*“ bekannt. Es wird deutlich, dass sie sich am Vorabend in der Residenz des russischen Botschafters zu einem vertraulichen Arbeitstreffen zusammengefunden haben,<sup>53</sup> um in bewährter Weise einen mit ihren Interessen übereinstimmenden „Kompromissvorschlag“ in der zentralen Frage der Jurisdiktion des künftigen Gerichtshofs zu schnüren. Das weitere Ziel besteht darin – und dies wird sofort deutlich –, den von der übergroßen Mehrheit der Delegationen (85%)<sup>54</sup> bis dahin favorisierten, südkoreanischen Vorschlag<sup>55</sup> mit seiner gerichtshoffreundlichen Regelung für die Jurisdiktionsfrage mit der gemeinsamen Verhandlungsmacht der P5 vom Tisch zu schieben.<sup>56</sup> Es handelt sich also um eine temporäre *ad hoc*-Koalition der P5, die dem Konferenzbüro wie anderen besonders wichtigen Delegationen, einschließlich Deutschland, folgenden Text vorlegt:

**Informal paper put together by the permanent members of the Security Council on 15 July 1998 in Rome<sup>57</sup>**

(The article numbers in this paper refer to L. 59<sup>58</sup> and may have to be changed)

Article 7 as in Option 2 with the deletion of sub-paragraph (b)

Article 7 ter: renumber existing text as paragraph 2, and add a new paragraph 1:

<sup>53</sup> Scheffer 2012, S. 218.

<sup>54</sup> Siehe ICC Monitor (15. Juli 1998).

<sup>55</sup> UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.6 v. 17. Juni 1998.

<sup>56</sup> Siehe auch Kaul 2002, S. 602–605.

<sup>57</sup> Dieser Vorschlag der P5 ist bisher nicht in einer deutschen Abhandlung abgedruckt worden, er findet sich aber als Annex I in Kaul 1998c, S. 369–376.

<sup>58</sup> Diskussionspapier des Vorsitzenden Kirsch mit Optionen siehe UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.59 v. 10. Juli 1998; der koreanische Vorschlag ist enthalten unter der Überschrift als Option 1; wie oben ersichtlich wird die Option 1 in dem P5-Vorschlag bewusst nicht erwähnt, stattdessen wird die restriktivere Option 2 als Grundlage für den noch restriktiveren P5-Vorschlag genommen.

Mit weiteren Erläuterungen: Kaul 1998c; Kaul 2002, S. 602–605; Kirsch und Robinson 2002, S. 67–93.

Where the person accused of a crime under Article 5 ter<sup>59</sup> or 5 quarter<sup>60</sup> is a national of a State not party to this Statute and the activity alleged to constitute the crimes is an act of the State in question acknowledged by it as such, the Court shall not exercise its jurisdiction in respect of that crime without the consent of that State.

#### Article X

The Protocol annexed to this Statute shall be open for acceptance by any State Party at the time it becomes party to the Statute.

The application of this Statute to a State Party which accepts the Protocol in accordance with paragraph 1 shall be subject to the terms of the Protocol and the declaration made there under by the State Party in question.

#### Protocol

##### Article 1

A State accepting this Protocol may make a declaration, at the time of its acceptance, covering either the crimes referred to in Article 5 ter or the crimes referred to in Article 5 quarter or both. The consent of the State in question shall thereupon be required, in accordance with the provisions of Article 7 ter, paragraph 1, before the Court may exercise its jurisdiction over the cases referred to in that paragraph.

##### Article 2

This Protocol shall enter into force with the Statute and shall remain in force thereafter for a period of 10 years. Its duration may however be prolonged by a decision of the Assembly of the States' Parties taken by simple majority,

A declaration under Article 1 of this Protocol shall remain valid and effective for the duration of this Protocol, but may be withdrawn at any time.

A State Party accepting this Protocol shall have the right, notwithstanding Article 115, paragraph 1, of the Statute, to withdraw from the Statute with immediate effect on the expiry of this Protocol.

Ich bin entsetzt. Je öfter und genauer ich den Text lese, umso klarer wird mir, dass dies jetzt doch auf einen schwachen *pro forma*-Gerichtshof „für andere“ hinausläuft. Meine erste, spontane Reaktion zu dem britischen Kollegen ist: „*This is simply terrible! This is not acceptable at all!*“

Was aber jetzt tun? Der erste Schritt muss eine schnelle Analyse sein. Diese ergibt, dass die Hauptelemente des obigen Vorschlags im Wesentlichen folgendes bedeuten:

- „*Opt-out*“-Möglichkeit für Kriegsverbrechen und für Verbrechen gegen die Menschlichkeit für zehn Jahre, durch das obige Zusatzprotokoll, wobei die Frist mit einfacher Mehrheit (!) verlängert werden können sollte. Hierbei handelt es sich offenbar um einen französischen Vorschlag. Er bedeutet, dass nur Völkermord für die allgemeine Zuständigkeit des Gerichtshofs übrig bleibt.
- Nichtvertragsstaaten sollen die Möglichkeit haben, die Gerichtsbarkeit des Strafgerichts dadurch auszuschließen, dass sie dazu erklären, dass das bestimmte Verbrechen eines mutmaßlichen Täters durch ein vom Staat „anerkanntes“ (*acknowledged*) Verhalten (gemeint: militärische Mission) begangen worden sei. Hierbei handelt es sich offenbar um einen restriktiven, besonders kritischen amerikani-

<sup>59</sup> Crimes against humanity.

<sup>60</sup> War crimes.

schen Vorschlag, der von den USA ebenfalls am 16. Juli in einer noch fragwürdigeren Version auch offiziell unterbreitet wird.<sup>61</sup> (siehe unten, S. 80 f.).

- Zur Jurisdiktionsfrage soll gemäß dem hinter dem südkoreanischen Vorschlag deutlich zurückbleibenden britischen Vorschlag darauf abgestellt werden, dass der Territorialstaat Mitglied des Statuts sein muss.

Was aber tun? Ich erinnere mich an meine Zeit im UNO-Sicherheitsrat 1995/96. Dort haben wir ebenfalls manche Resolution gegen den anfänglichen Widerstand auch von ständigen SR-Mitgliedern durchgesetzt. Ich plädiere sofort dafür, unverzüglich den P5-Text soweit es geht „umzudrehen“ und daraus einen für uns akzeptablen deutschen Gegenvorschlag zu machen. Zwar ist es eine sehr ungewöhnliche Situation, dass die deutsche Seite den fünf ständigen SR-Mitgliedern mit einem eigenen Vorschlag entgegentritt; zu diesem Zeitpunkt wissen wir aber, dass die ganz große Mehrheit der Staaten (85 %) den von uns favorisierten koreanischen Vorschlag zur Jurisdiktionsfrage unterstützt. In großer Eile geht es daher ins deutsche Delegationsbüro zum „*draften*“ eines solchen Gegenvorschlags, der schließlich folgenden Wortlaut hat:

**“Informal counter-proposal elaborated by the German side on 16 July, in Rome**

Statute for the International Criminal Court

Article 7

Option 1 as contained in L. 59<sup>62</sup>

**Article 7 bis**

**Acceptance of jurisdiction**

A State which becomes a Party to the Statute thereby, accepts the jurisdiction of the Court with the respect to the crimes referred to in Articles 5 bis<sup>63</sup>, 5 ter<sup>64</sup> and 5 quarter<sup>65</sup>.

**Article 109**

**Reservations**

Without prejudice to the provisions of the additional protocol annexed to this Statute, no reservations may be made to this Statute.

**Additional Protocol**

**Article 1**

With regard to the crimes referred to in Article 5 quarter<sup>66</sup> of the Statute, a State Party to this protocol may, at the time it expresses its consent to be bound by the Statute, by declaration lodged with the depositary, declare that, where a situation has been referred to the Court by a State Party or where the prosecutor has initiated an investigation, the Court shall not exercise jurisdiction if that State Party is the State of nationality of the accused or the suspect, unless that State Party has consented to the exercise of the jurisdiction of the Court with respect to the situation in question.

<sup>61</sup> UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.90 v. 16. Juli 1998.

<sup>62</sup> Hierbei handelt es sich um den koreanischen Vorschlag, siehe Kaul 2002, S. 602–605.

<sup>63</sup> Genocide.

<sup>64</sup> Crimes against humanity.

<sup>65</sup> War crimes.

<sup>66</sup> War crimes.

**Article 2**

Any such declaration may apply to Article 5 quarter as a whole or be limited to one or more of the crimes listed therein.

**Article 3**

1. Any such declaration shall remain in force for a period of three years from the date of entry into force of the Statute for that State Party and may not be renewed.
2. At the end of that period, that State Party may, by written notification addressed to the Secretary-General of the United Nations, withdraw from the Statute. The withdrawal shall take effect one year after the date of receipt of the notification. Pending the withdrawal, the declaration shall remain in force.

**Article 4**

1. This additional protocol shall be open for signature to all State Parties of the Statute for the International Criminal Court.
2. It is subject to ratification, acceptance or approval by signatory States.
3. It shall be open to accession to all State Parties to the Statute.
4. It shall enter into force upon the entry into force of the Statute.

This informal paper is based on the understanding that

- Article 12 option 1 as contained in L. 59 is retained;
- State Parties to the additional protocol shall have all obligations under the Statute;
- No grounds for refusal of cooperation shall be allowed in, Part 9; and
- No challenges to the admissibility of a case may be made before a national court after the Court has ruled on the issue.

Dieser Text wird zuerst informell dem Konferenzbüro unterbreitet. Das Büro und Philippe Kirsch, die ihrerseits sehr besorgt sind, wissen damit sogleich, dass der P5-Vorschlag keinesfalls das letzte Wort sein kann. Noch klarer wird dies bei einer ganz entscheidenden, allerletzten EU-Abstimmung am Nachmittag des 16. Juli 1998. Als Frankreich und Großbritannien im EU-Kreis für den obigen nochmals geringfügig modifizierten P5-Vorschlag werben, legt Deutschland den am Vormittag in größter Eile erarbeiteten Gegenvorschlag vor. Nach kurzer Prüfung wird er von 13 der 15 EU-Staaten grundsätzlich unterstützt, mit gewissen Nuancen – UK und Frankreich sind weitestgehend isoliert. Dies stabilisiert die Lage; zugleich gibt dies dem Konferenzbüro unter Leitung von Philippe Kirsch<sup>67</sup> die Freiheit zurück, am Morgen des 17. Juli einen eigenen Kompromissvorschlag in einem nunmehr vollständigen Statutsentwurf<sup>68</sup> vorzulegen. Von dem obigen P5-Paketvorschlag ist nicht mehr viel übrig – die Antwort hierauf sind Artikel 12<sup>69</sup> und Artikel 124<sup>70</sup> in der jetzigen Fassung des Römischen Statuts.

Noch aber – wir sind jetzt am Morgen des 17. Juli 1998 – gibt es kein Statut. Es ist noch eine offene, ungeklärte Frage, ob und wie das Statut am gleichen Tag verabschiedet werden kann. Seit einiger Zeit treibt auch uns die Sorge um, dass

<sup>67</sup> Siehe hierzu Kirsch und Robinson 2002, S. 67–93.

<sup>68</sup> Report of the Committee of the Whole, UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.92 and Corr.1. v. 17. Juli 1998.

<sup>69</sup> Voraussetzungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit.

<sup>70</sup> Übergangsbestimmung (für Kriegsverbrechen); siehe Kaul 1998b, S. 128.

der eine oder andere das Vorhaben ablehnende Staat mit einem in letzter Minute unterbreiteten, weitreichenden „*make or break*“-Ergänzungsvorschlag das Verhandlungsergebnis erneut in Frage stellen, ja die Konferenz ruinieren und ihre Ergebnislosigkeit anstreben könnte, falls er nicht bekommt, was ihm vorschwebt. Ein solches Horrorszenario – Beispiele hat es schon gegeben – beruht dann ggfs. auch auf dem Argument, man brauche mehr Zeit, die Konferenz müsse also vertagt werden – auf das nächste Jahr (oder auf Sankt Nimmerlein ...).

Auch für eine solche Situation muss es eine Notfallplanung geben. In der deutschen Delegation nimmt sich Rolf Welberts dieser Sache an; der erfahrene Rechtsberater der deutschen UNO-Vertretung ist ein gewiefter Kenner der Geschäftsordnung der UNO-Generalversammlung, die *mutatis mutandis* auch für die Rom-Konferenz gilt.<sup>71</sup> Er unterrichtet mich, dass er mit einer kleinen Gruppe von Geschäftsordnungsexperten vorsorglich ein prozeduales Abwehrszenario „für alle Fälle“ ausarbeiten wolle. Als er mir kurz vor Konferenzende bestätigt, man habe jetzt einen solchen „*game plan*“ für alle Fälle in der Tasche, über den auch Philippe Kirsch, der Vorsitzende des Gesamtausschusses unterrichtet sei, bin ich beruhigt.

Der von Rolf Welberts maßgeblich mitbestimmte Abwehrplan sieht vor, dass man solchen „*last minute make or break proposals*“ erforderlichenfalls mit dem in der UNO-Generalversammlung manchmal praktizierten Verfahren von „*take no action motions*“ (d. h. Anträgen auf Nichtbefassung) begegnen wird.

Tatsächlich legen sowohl Indien wie auch die USA am allerletzten Tag, also am 17. Juli 1998, solche weitreichenden Vorschläge vor, deren Annahme das Konferenzergebnis auf den Kopf stellen, ja deren weitere Beratung eine Vertagung/ergebnislosen Ausgang der Staatenkonferenz erzwingen würde.

- Der Vorschlag Indiens zielt darauf ab, jede Bezugnahme auf den UNO-Sicherheitsrat im künftigen Statut (also die künftigen Artikel 5(2), 13b, 16, 53, 87 und 115 des Römischen Statuts) zu streichen<sup>72</sup> und den Einsatz von Atomwaffen als Kriegsverbrechen zu brandmarken.<sup>73</sup> Der Vorschlag ist offensichtlich für die P5 wie Nuklearmächte völlig inakzeptabel; er ist zugleich heuchlerisch – Indien ist selbst Nuklearmacht – wie populistisch, weil er die allgemeine Aversion der Mehrheit der UNO-Mitglieder gegen die P5 und Nuklearmächte auszuschlachten sucht.
- Der Vorschlag der USA<sup>74</sup> zielt im Wesentlichen darauf ab, die USA unter allen Umständen von der Jurisdiktion des IStGH auszunehmen und den IStGH zu einem Instrument des Sicherheitsrats und zu einem Gericht „nur für andere“ zu machen.<sup>75</sup> Erreicht werden soll dies durch ein Zusammenwirken folgender

<sup>71</sup> Rules of Procedure for the Diplomatic Conference, UN Doc. A/CONF.183/6 v. 15. Juni 1998.

<sup>72</sup> UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.94 v. 17. Juli 1998.

<sup>73</sup> UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.95 v. 17. Juli 1998.

<sup>74</sup> UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.90 v. 16. Juli 1998.

<sup>75</sup> Zum amerikanischen Vorschlag siehe auch: Kirsch und Robinson 2002, S. 81–85.

sehr gerichtshofrestriktiver, ja teilweise völkerrechtswidriger Elemente<sup>76</sup>: (1) ausdrückliches Erfordernis der Zustimmung sowohl des Territorialstaates, auf dessen Gebiet die Verbrechen begangen wurden *und* des Staates, dessen Staatsangehörige verdächtig sind, die Verbrechen begangen zu haben; (2) *Opt-in/Opt-out*-Möglichkeit für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit; (3) Möglichkeit eines Nichtvertragsstaates, die Strafverfolgung durch den IStGH dadurch zu blockieren, dass er dazu erklärt, dass ein bestimmtes Verbrechen eines eigenen Staatsangehörigen/Militärs „im Laufe offizieller Pflichten“ („*in the course of official duties*“; gemeint: militärische Mission) begangen worden sei. In „pflichtgemäßer“ (sic!) Erfüllung eines militärischen Auftrags begangene Kernverbrechen sollen also von der IStGH-Gerichtsbarkeit ausgenommen werden.

Letztlich bedeutet dieser besonders fragwürdige, ja mit dem geltenden Völkerrecht unvereinbare Vorschlag<sup>77</sup> folgendes: Danach hätten (alle) Nichtvertragsstaaten die Möglichkeit, die IStGH-Strafverfolgung eigener Staatsangehöriger/Soldaten für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen dadurch auszuschließen, dass sie erklären („*acknowledge*“), dass das fragliche Kernverbrechen „im Laufe offizieller Pflichten“ (sic!) begangen worden sei. Allein übrig bleibt nach dem US-Vorschlag die sicherheitsratsgestützte Gerichtsbarkeit, die durch eine SR-Resolution nach Kapitel VII der UNO-Charta begründet werden kann (welche die USA, wie jede Veto-Macht, blockieren können).

Das ist die dramatische Entwicklung, ja der schlimmste Fall, wie befürchtet. Wir sind jedoch durch den auch von Rolf Welberts vorbereiteten prozeduralen Abwehrplan vorbereitet.

Am Abend stellt Norwegen in Bezug auf die obigen Vorschläge von Indien und der USA jeweils den Antrag, sich mit ihnen nicht mehr zu befassen („*take no action motion*“), da sie verspätet seien und den Konferenzausgang gefährden.

Philippe Kirsch, der das für ihn vorbereitete prozedurale Abwehrszenario genau kennt, erklärt sodann mit großer Ruhe und Souveränität das nötige Verfahren:

<sup>76</sup> Siehe Scheffer 2012, S. 223, wo es dazu heißt: „I then placed our final proposals before the delegates. These ideas were futile but I had received instructions from Washington to put them to a vote.“

<sup>77</sup> Im Rückblick wird deutlich, dass das alsbaldige Scheitern dieses Vorschlags am 17. Juli anscheinend dazu beigetragen hat, dass seine Fragwürdigkeit, ja Völkerrechtswidrigkeit bisher kaum angemessen herausgearbeitet wurde. Dieser Vorschlag war letztlich ein klarer Versuch, die bisherige völkerstrafrechtliche Entwicklung umzukehren; er war unvereinbar mit den *Nuremberg Principles* und dem völkerrechtlichen Vermächtnis von Männern wie Robert H. Jackson, Telford Taylor, Whitney R. Harris, Benjamin Ferencz und anderen. Darüber hinaus war und ist er in seiner Tendenz weiterhin unvereinbar mit der nach dem Weltrechtsprinzip bestehenden Befugnis jeden Staates, Kernverbrechen im eigenen Herrschaftsbereich auch ohne Jurisdiktionsband strafrechtlich zu verfolgen. Diese Befugnis wurde in den USA im Jahre 2001 durch die sogenannten „*Princeton Principles on Universal Jurisdiction*“ erneut anerkannt und bekräftigt (lapa.princeton.edu/hosted-docs/unive\_jur.pdf (zuletzt aufgerufen: 27.06.13)).

- Zunächst werde es jeweils zwei Sprecher geben, die für den Antrag Indiens und der USA Stellung nehmen würden; danach gebe es für jeden Antrag zwei Sprecher, die gegen den Antrag argumentieren würden. Er bitte um Wortmeldungen.
- Danach werde er über den Nichtbefassungsantrag abstimmen lassen; es sei für Annahme oder Scheitern jeweils eine einfache Mehrheit erforderlich.

Der Vorschlag Indiens wird daraufhin zunächst durch eine klare Mehrheit<sup>78</sup> für Nichtbefassung erledigt.

Die Spannung steigt noch einmal auf das Äußerste an. Als der Nichtbefassungsantrag bezüglich des Vorschlags der USA ebenfalls eine klare Mehrheit erhält<sup>79</sup>, bricht – präzedenzlos für eine solche Konferenz – ein spontaner, lang anhaltender, unerwarteter Jubelsturm aus. Die Allermeisten wissen: Jetzt ist der Weg frei für eine Verabschiedung des gesamten Gründungsstatuts des IStGH.

Tatsächlich stimmen bei der Endabstimmung wenige Stunden danach, kurz vor Mitternacht, 120 Staaten für den Entwurf des Konferenzbüros (bei 21 Enthaltungen und 7 Nein-Stimmen, darunter die USA, Irak, Israel, Libyen).<sup>80</sup>

In der gleichen Nacht – es ist jetzt der 18. Juli 1998, 2 Uhr morgens – ist es meine Aufgabe, den Abschlussbericht für die Bundesregierung zu verfassen. Drahtbericht Nr. 496 der Botschaft Rom, zugleich Konferenzbericht Nr. 16, beginnt mit den Worten: „Am 17. Juli 1998 um 23.00 Uhr hat die Diplomatische Staatenkonferenz den Entwurf des Gerichtshofstatuts verabschiedet. Die Konferenz ist damit erfolgreich zu Ende gegangen. [...] Die Atmosphäre war spürbar von dem Bewusstsein einer historischen Entscheidung sowie auch der starken Erleichterung über den glücklichen Ausgang einer von fünf Wochen harter Arbeit gekennzeichneten Konferenz geprägt, deren Erfolgsaussichten zeitweise völlig unsicher schienen.“

Am 18. Juli 1998 gibt es auf dem Kapitol in Rom für alle Delegationen eine feierliche Zeremonie, bei der bereits 17 Staaten das Römische Statut des künftigen Internationalen Strafgerichtshofs unterzeichnen. Der eigens eingeflogene UNO-Generalsekretär Kofi Annan würdigt in seiner Rede das künftige Gericht als „Gabe der Hoffnung für die Menschheit“.<sup>81</sup>

Ich aber nehme nicht teil – ich muss mich erst einmal ausschlafen.

<sup>78</sup> Für den Antrag auf Nichtbefassung stimmen 114 Delegationen bei 16 Gegenstimmen und 20 Enthaltungen.

<sup>79</sup> Für den Antrag auf Nichtbefassung stimmten 113 Delegationen bei 17 Gegenstimmen und 25 Enthaltungen.

<sup>80</sup> Während es keine namentliche Abstimmung gab, ist allgemein bekannt, dass zumindest diese vier Staaten mit Nein gestimmt haben. Scheffer 2012, S. 224 ist der Auffassung, dass die drei anderen Nein-Stimmen von Kuba, Syrien und China abgegeben wurden.

<sup>81</sup> „The establishment of the Court is ... a gift of hope to future generations, and a giant step forward in the march towards universal human rights and the rule of law.“ Annan K (1998), S. 3.

## Literatur

- Ambos K (1998) Der neue Internationale Strafgerichtshof – ein Überblick. 51NJW:3743–3746
- Ambos K (2011) Internationales Strafrecht. C. H. Beck, München
- Annan K (1998) The Gift of Hope to Future Generations, Rede Campidoglio, Rom 18. Juli 1998. ICC Monitor, August 1998: 3
- Barriga S, Kreß C (2012) Crime of aggression library: the travaux préparatoires of the crime of aggression. CUP, Cambridge
- Behrens H-J (1998) Investigation, trial and appeal in the international criminal court statute. 6 EJCLCJ:113–125
- Behrens H-J (1999) The trial proceedings. In: Lee RS (Hrsg) The international criminal court: the making of the rome statute: issues, negotiations, results. Kluwer Law International, Den Haag, S 238–247
- Bergsmo M, Pejic J (2008) Article 15 – Prosecutor. In: Triffterer O (Hrsg) Commentary on the Rome statute of the International Criminal Court. C. H. Beck/Hart/Nomos, München, 2. Aufl., S 581–593
- Cassese A (2008) International Criminal Law. OUP, Oxford
- Deitelhoff N (2006) Überzeugung in der Politik. Suhrkamp, Frankfurt a. M
- Fehl K (2011) Living with a reluctant hegemon: explaining European responses to US ‚Unilateralism‘. OUP, Oxford
- Fernández de Gurmendi S (1999) The role of the international prosecutor. In: Lee RS (Hrsg) The International Criminal Court: the making of the Rome statute: issues, negotiations, results. Kluwer Law International, Den Haag, S 175–189
- Fixson O, Westdickenberg G (2003) Das Verbrechen der Aggression im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. In: Frowein J, Scharioth K, Winkelmann I, Wolfrum R (Hrsg) Verhandeln für den Frieden/Negotiating for Peace – Festschrift für Tono Eitel. Springer, Berlin/Heidelberg, S 483–525
- ILC Draft Statute for an International Criminal Court (1994) Yearbook of the International Law Commission, Vol. II (Part Two) UN Doc. A/CN.4/SER.A/1994/Add.1 (Part 2), S 18–73
- Iommi LG (2012) Thinking institutions in 3-D: ideas, interests, and power in the creation of the international criminal court. University of Notre Dame, Notre Dame, S 309–326
- Jarasch F (1999) Errichtung, Organisation und Finanzierung des Internationalen Strafgerichtshofs und die Schlußbestimmungen des Statuts. 12 HuV-I:10–22
- Kaul H-P (1997) Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof. 45 Vereinte Nationen:177–178
- Kaul H-P (1998a) Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite. 11 HuV-I:138–144
- Kaul H-P (1998b) Durchbruch in Rom – Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof. 46 Vereinte Nationen:125–126
- Kaul H-P (1998c) Special note: the struggle for the International Criminal Court’s jurisdiction. EJCLCJ 6(4):364–376
- Kaul H-P (2002) Preconditions to the exercise of jurisdiction. In: Cassese A, Gaeta P, Jones JRWD (Hrsg) The Rome statute of the International Criminal Court: a commentary, vol 1. OUP, Oxford, S 596–605
- Kaul H-P (2011a) From Nuremberg to Kampala – reflections on the crime of aggression. In: Andersen E, Crane DM (Hrsg) Proceedings of the fourth international humanitarian law dialog, Studies in Transnational Legal Policy No. 43, American Society of International Law, Washington, S 59–84
- Kaul H-P (2011b) Is it possible to prevent or punish future aggressive war-making?, FICHL occasional paper series. Torkel Opsahl Academic Epublisher, Oslo, S 1–18
- Kaul H-P, Kreß C (1999) Jurisdiction and cooperation in the statute of the International Criminal Court, principles and compromises. Yearbook of International Humanitarian Law 2:143–175
- Kinkel K (1997) Für einen funktionsfähigen Weltstrafgerichtshof. NJW 43:2860–2861

- Kirsch P, Holmes JT (1999) The Rome conference on an International Criminal Court: the negotiating process. *AJIL* 93(1):2–12
- Kirsch P, Robinson D (2002) Reaching agreement at the Rome conference. In: Cassese A, Gaeta P, Jones JRWD (Hrsg) *The Rome statute of the International Criminal Court: a commentary*, vol 1. OUP, Oxford, S 67–93
- Kreß C (1998) Strafen, Strafvollstreckung und internationale Zusammenarbeit im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. 11 *HuV-I*:151–162
- Kreß C (2006) Versailles-Nürnberg-Den Haag: Deutschland und das Völkerstrafrecht, Fakultäts-spiegel der Kölner Juristischen Fakultät. Verein zur Förderung der Rechtswissenschaft an der Kölner Juristischen Fakultät (Hrsg), S 13–57
- Kreß C, Holtzendorff L (2010) Durchbruch in Kampala. Die Einigung über das Verbrechen der Aggression. 58 *Vereinte Nationen*:260–265
- Lee RS (1999) *The International Criminal Court: The making of the Rome statute: issues, negotiations, results*. Kluwer Law International, Den Haag
- Permanent Mission of the Principality of Liechtenstein to the United Nations, Global Institute for the Prevention of Aggression und Liechtenstein Institute on Self-Determination at Princeton University (2012) *Handbook: ratification and implementation of the Kampala amendments to the Rome statute of the ICC*, Liechtenstein Institute on Self-Determination, Princeton
- Sadat LN (2002) *The International Criminal Court and the transformation of international law: justice for the new millennium*. Transnational Publishers, Ardsley
- Safferling C (2011) *Internationales Strafrecht*. Springer, Heidelberg
- Schabas WA (2010) *The International Criminal Court – a commentary on the Rome statute*. OUP, Oxford
- Scheffer DJ (1999) The United States and the International Criminal Court. 93*AJIL*:12–22
- Scheffer D (2012) *All the missing souls: a personal history of the war crimes tribunals*. Princeton University Press, Princeton
- Steinke R (2012) *The politics of international criminal justice*. Hart Publishing, Oxford
- Werle G (2012) *Völkerstrafrecht*. Mohr Siebeck, Tübingen
- Williams SA, Schabas WA (2008) Article 12 – Preconditions to the Exercise of Jurisdiction. In: Triffterer O (Hrsg) *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*. C. H. Beck/Hart/Nomos, München
- Zimmermann A (1998) The creation of a permanent international criminal court. 2 *Max-Planck-Yearbook of United Nations Law*:169–237