

Der Internationale Strafgerichtshof – Grenzen und Herausforderungen

Von *Hans-Peter Kaul*^{*}

Zu Beginn dieses Berichtes¹ sollen – im Zeitraffer, ohne Anspruch auf Vollständigkeit – zunächst einige Daten in Erinnerung gerufen werden, welche bestimmte Linien der Rechtsentwicklung aufzeigen und den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in eine historische Perspektive bringen:

- 1872 – Der Schweizer Gustave Moynier, direkter Nachfolger von Henry Dunant als Gründer des Internationalen Roten Kreuzes (IKRK), entwirft das erste Statut für einen Internationalen Strafgerichtshof.
- 1945 / 1947 – Die Internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokio etablieren das Prinzip der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit auch von führenden Staatsvertretern und Militärs für ihre Taten.
- 1948 – Art. VI der Völkermordkonvention sieht die Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs vor.
- 10. Dezember 1948 – Die Vereinten Nationen bekennen sich, erstmals in der Geschichte der Menschheit, in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu allgemeinen,

* Der Verfasser ist Richter am Internationalen Strafgerichtshof. Er war von 1996 bis zu seiner erstmaligen Wahl im Jahr 2003 als Beamter des Auswärtigen Amtes deutscher Verhandlungsführer und Delegationsleiter für das Strafgerichtsvorhaben.

¹ Der Beitrag beruht auf einen Vortrag, den Richter *Kaul* am 11. Mai 2006 in der Bucerius Law School in Hamburg gehalten hat. Neuere Entwicklungen, die bis Juli 2007 zu verzeichnen waren, sind, soweit erforderlich, berücksichtigt.

- unveräußerlichen Menschenrechten, die alle Staaten fortan auch gegen Willkür und Gewalt schützen müssen.
- 1949 – Die vier Genfer Abkommen schaffen die Grundlagen des modernen humanitären Völkerrechts und legen fest, was fortan im Krieg verboten ist.
- 1993 / 1994 – Die ad hoc-Strafgerichtshöfe zum ehemaligen Jugoslawien und zu Ruanda werden geschaffen.
- 17. Juli 1998 – Nach unendlichen Mühen endet die Rom-Konferenz doch erfolgreich: Der Gründungsvertrag des Internationalen Strafgerichtshofs, das Römische Statut, wird mit 120 Ja-Stimmen, 21 Enthaltungen und sieben Nein-Stimmen angenommen. Mit „Nein“ stimmen Irak, Libyen, die USA, Israel, China, Jemen und Katar.
- 11. März 2003 – Der Internationale Strafgerichtshof wird in Den Haag im Beisein von Kofi Annan und Königin Beatrix feierlich eröffnet.

Unsere neue Institution in Den Haag ist das erste auf vertraglicher Grundlage beruhende Strafgericht in der Geschichte der Menschheit, welches auf Dauer international Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verfolgen soll, wenn nationale Strafrechtssysteme versagen². Für unser Gericht finden seit längerem bereits Ermittlungen im Kongo, in Uganda, in Bezug auf Darfur/Südsudan und seit dem 22. Mai 2007 auch in der Zentralafrikanischen Republik statt. Dazu ist das Gericht seit dem 17. März 2006 in einer neuen Phase: Seit diesem Tag – ich war damals Richter vom Dienst – haben wir einen kongolesischen Beschuldigten

² Hans-Peter Kaul, Construction Site for More Justice: The International Criminal Court After Two Years, *American Journal of International Law* 99 (2005), S. 370 ff.; ders., Baustelle für mehr Gerechtigkeit – Der Internationale Strafgerichtshof in seinem zweiten Jahr, *VN* 4 (2004), S. 141 ff.; ders., Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs, Schwierigkeiten und Fortschritte, *VN* 6 (2001), S. 215 ff.; ders., Durchbruch in Rom – Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, *VN* 4 (1998), S. 125 ff.; ders., Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof, Verhandlungen und Perspektiven, *VN* 5 (1997), S. 177 ff.

im Gewahrsam und vor den Schranken des Gerichts, *Thomas Lubanga Dyilo*. Ihm werden schwere Kriegsverbrechen gem. Art. 8 des Römischen Statuts vorgeworfen, insbesondere die Zwangsrekrutierung von Kindersoldaten und ihre Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten³. Die zuständige Vorverfahrenskammer I hat vom 9.–28. November 2006 eine Verhandlung abgehalten, um die Anklagepunkte zu bestätigen, die der Ankläger zum Gegenstand des Hauptverfahrens zu machen beabsichtigt. Diese wurden am 29. Januar 2007 bestätigt. Das Hauptverfahren kann somit beginnen. Weitere Verfahren werden folgen, wenn – das ist ein großes Fragezeichen – bereits erlassene Haftbefehle⁴ gegen Beschuldigte in Uganda und Sudan vollstreckt werden⁵.

Bei meinem Bericht möchte ich auf drei Fragenbereiche eingehen:

Erstens: Was sind die wichtigsten Grundprinzipien des Internationalen Strafgerichtshofs?

Zweitens: Wo steht der Internationale Strafgerichtshof heute? Wie weit ist insbesondere sein Aufbau fortgeschritten?

Drittens: Zum Schluss ein Ausblick: Was sind bedeutsame Grenzen, wie sind die weiteren Perspektiven des Internationalen Strafgerichtshofs?

³ Warrant of Arrest, ICC-01/04-01/06-2.

⁴ Warrants of Arrest for *Joseph Leony, Dominic Ongwen, Okot Odhiambo, Raska Lukwiyia, Vincent Otti*, ICC-02/04-01/05-53 bis 57. Erwähnenswert ist, daß mit seinem Tod das Verfahren gegen *Raska Lukwiyia* mit der Entscheidung vom 11. Juli 2007 eingestellt worden ist (ICC-02/04-01/05-248). Warrants of Arrest for *Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman* („Alikushayb“) and *Ahmad Muhammad Haron* („Ahmad Harun“), ICC-02/05-01/07-2 bis 3.

⁵ Submission of information on the status of the execution of the warrants of arrest in the situation in Uganda, ICC-02/04-01/05-116; siehe auch *Kasaija Phillip Apuuli*, The ICC Arrest Warrants for the Lord's Resistance Army Leaders and Peace Prospects for Northern Uganda, *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), S. 186 f.

I. Grundprinzipien

Ganz wichtig ist zunächst folgendes: Der Strafgerichtshof ist keine umfassende, keine globale Superstrafinstanz mit Zuständigkeit für alle und jedes schwere Verbrechen. Im Gegenteil sind Römisches Statut und Strafgerichtshof in ihrer Reichweite kompromisshaft begrenzt⁶. Gerade weil es so große, oft unrealistische Erwartungen an unser junges Gericht gibt, erscheint es richtig, die wichtigsten Beschränkungen noch einmal in Erinnerung zu rufen:

Entscheidende Voraussetzung für die Ausübung der Zuständigkeit des Gerichtshofs ist vor allem, dass kein Staat, der Gerichtsbarkeit über die Sache hat, willens oder in der Lage ist, die Strafverfolgung ernsthaft zu betreiben. Wenn ein Staat also seine Verpflichtung zur Verfolgung schwerster Verbrechen ernst nimmt, ist der Strafgerichtshof von vornherein nicht zuständig. Die Strafverfolgung durch nationale Gerichte hat Vorrang⁷. Anders ausgedrückt: Der Strafgerichtshof hat, anders als die ad-hoc-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda, keine vorrangige oder konkurrierende, sondern nur nachrangige, ergänzende Gerichtsbarkeit. Der Internationale Strafgerichtshof ist damit eine Art Reserveinstanz, ein Gericht für den Notfall, dass nationale Strafrechtssysteme versagen⁸. Bei diesem sogenannten Prinzip der Komplementarität handelt es sich um das wichtigste Funktionsprinzip, ja die entscheidende Grundlage des Internationalen Strafgerichtshofs überhaupt⁹. Wenn also jemand die Frage

⁶ *Kaul*, VN 4 (2004), S. 144; *David Hunt*, The International Criminal Court – High Hopes, „Creative Ambiguity“ and an Unfortunate Mistrust in International Judges, *Journal of International Criminal Justice* 2 (2004), S. 56 ff.

⁷ Siehe Art. 17 des Römischen Statuts.

⁸ *Hans-Peter Kaul*, The International Criminal Court: Key Features and Current Challenges, in: *Herbert R. Reginbogen / Christoph J.M. Saferling* (Hrsg.), Die Nürnberger Prozesse – Völkerstrafrecht seit 1945, 2006, S. 246.

⁹ Siehe *Markus Benzing*, The Complementarity Regime of the International Criminal Court: International Criminal Justice Between State

stellt: „Was ist das überhaupt Wichtigste, was man über den Internationalen Strafgerichtshof wissen soll?“, dann ist es dieses Prinzip der Komplementarität oder auch Subsidiarität, was man kennen und verstehen sollte.

Darüber hinaus unterliegt die Gerichtsbarkeit anderen wichtigen Beschränkungen. Ihr unterstehen nach Art. 5 Abs. 1 des Römischen Statuts in materieller Hinsicht, *ratione materiae*, ausschließlich Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen des Angriffskrieges. Letzteres muss allerdings noch tatbestandlich definiert werden, und es muss darüber hinaus auch im Verhältnis zum Sicherheitsrat der UNO (siehe besonders Art. 39 der UNO-Charta) geklärt werden, unter welchen Bedingungen der Internationale Strafgerichtshof seine Gerichtsbarkeit ausüben kann¹⁰.

Auch besteht eine Begrenzung der bereits operativen Tatbestände darin, dass jeweils eine bestimmte Dimension erreicht werden oder eine bestimmte Schwelle überschritten sein muss. Völkermord etwa richtet sich immer gegen eine gesamte nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche (Art. 6). Verbrechen gegen die Menschlichkeit setzen tatbestandsmäßig immer einen ausgedehnten oder systematischen Angriff gegen die Zivilbevölkerung voraus (Art. 7), in den sich die einzelnen Verbrechen einfügen müssen. Für Kriegsverbrechen ist der Gerichtshof insbesondere dann zuständig, wenn diese als Teil eines Plans oder einer Politik oder in großem Umfang begangen werden (Art. 8). Letzteres bedeutet zugleich, dass ein individuelles, vereinzeltes Kriegs-

Sovereignty and the Fight Against Impunity, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 7 (2003), S. 591 ff.

¹⁰ Siehe *Oliver Fixson / Gerd Westdickenberg*, Das Verbrechen der Aggression im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, in: *Jochen Frowein / Klaus Schrioth / Ingo Winkelmann / Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden / Negotiating for Peace – Festschrift für Tono Eitel*, 2003, S. 483 ff.; *Mauro Politi / Giuseppe Nesi* (Hrsg.), *The International Criminal Court and the Crime of Aggression*, 2004.

verbrechen eines einzelnen oder einzelner Soldaten nicht vor den Gerichtshof kommen wird.

In zeitlicher Hinsicht, *ratione temporis*, ist der Gerichtshof nur zuständig für Taten, die nach In-Kraft-Treten des Römischen Statuts begangen wurden, also nach dem 1. Juli 2002. Insofern ist der Gerichtshof keine Institution, die historisches Unrecht aufarbeiten kann.

Die Zuständigkeit des Gerichtshofes hinsichtlich des Personenkreises schließlich, die Gerichtsbarkeit *ratione personae*, ist ebenfalls nicht umfassend. Sie ist vielmehr – sieht man von der Überweisung einer „Situation“, in der anscheinend Kernverbrechen begangen wurden, durch den UN-Sicherheitsrat ab¹¹ – grundsätzlich nur in zwei Fällen eröffnet: Zum einen, wenn die genannten Verbrechen auf dem Gebiet eines Vertragsstaates begangen werden, und zum anderen, wenn sie durch eine Person verübt werden, die Staatsangehörige einer Vertragspartei ist¹². Zugleich hat diese Begrenzung der Gerichtsbarkeit *ratione personae* die Konsequenz, dass der Internationale Strafgerichtshof mittel- und langfristig universale Mitgliedschaft aller oder fast aller Staaten braucht, um ein Gericht mit wirklich weltweiter Zuständigkeit zu werden.

Eine weitere Beschränkung tatsächlicher Art stellt die vollkommene, hundertprozentige Abhängigkeit des Strafgerichts-

¹¹ Von dieser Möglichkeit hat der VN-Sicherheitsrat mit der Resolution 1593 vom 31. März 2005 erstmals in Bezug auf Darfur/Südsudan Gebrauch gemacht. Siehe dazu *Andreas Zimmermann*, Two Steps Forward, One Step Backwards? Security Council Resolution 1593 (2005) and the Council's Power to Refer Situations to the International Criminal Court, in: *Pierre-Marie Dupuy / Bardo Fassbender / Malcolm B. Shaw / Karl-Peter Sommermann* (Hrsg.), *Völkerrecht als Wertordnung – Festschrift für Christian Tomuschat*, 2006, S. 681 ff.

¹² Art. 12 Abs. 2 des Römischen Statuts. Siehe dazu *Hans-Peter Kaul*, Preconditions to the Exercise of Jurisdiction, in: *Antonio Cassese / Paolo Gaeta / John R. W. D. Jones* (Hrsg.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, 2002, Bd. 1, S. 607 ff.; *Michael P. Scharf*, The ICC's Jurisdiction Over the Nationals of Non-Party States: A Critique of the U.S. Position, *Law and Contemporary Problems* 64 (2001), S. 67 ff.

hofs von wirksamer strafrechtlicher Zusammenarbeit der Vertragsstaaten dar¹³. Ein absolut entscheidender Bereich ist die Frage der Durchführung von Festnahmen und Überstellungen nach Den Haag¹⁴. Der Strafgerichtshof hat keine eigene Polizei, keine Vollzugsgewalt, auch keine Soldaten. Wie sollen Festnahmen in fernen Ländern ohne die Hilfe von Staaten erfolgen? Der entscheidende Punkt ist: Der Gerichtshof kann nur so stark sein, wie ihn effektive, verzugslose und nachhaltige strafrechtliche Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten macht¹⁵.

II. Aktuelle Lage

Wie ist die derzeitige Lage des Gerichtshofs, wie weit sein Aufbau fortgeschritten, in der Kanzlei, bei der Anklagebehörde, in den Kammern des Gerichts? Der Anfang war mühsam und bescheiden: Am 1. Juli 2002, bei Inkrafttreten des Römischen Statutes, betritt ein Vorausteam von fünf Personen, von mir als deutschem Verhandlungsführer mit größter Mühe durchgesetzt, erstmals ein völlig leerer, 15-stöckiges Bürogebäude in Den Haag, um dort die Aufbauarbeit für das Gericht aufzunehmen. Erste Tat: Anschaffung von fünf Telefonen, fünf PCs und einem Faxgerät, von ersten Büromöbeln usw. Was nun die derzeitige Lage des Strafgerichtshofs angeht, so lassen Sie mich dazu einen Satz voranstellen, der schlag-

¹³ *Hans-Peter Kaul / Claus Kress*, Jurisdiction and Cooperation in the Statute of the International Criminal Court, Principles and Compromises, *Yearbook of International Humanitarian Law* 2 (1999), S. 157 ff.

¹⁴ Dies betonte auch Chefkläger *Moreno-Ocampo* in seiner Ansprache „Building a Future on Peace and Justice“ auf der Konferenz in Nürnberg am 24./25. Juni 2007, siehe http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/speeches/LMO-nuremberg-20070625_English.pdf.

¹⁵ *Jakob Katz Cogan*, International Criminal Courts and Fair Trials – Difficulties and Prospects, *Yale Journal of International Law* 27 (2002), S. 119; *Hans-Peter Kaul*, Der Internationale Strafgerichtshof – Stand und Perspektiven, in: *Frank Neubacher / Anne Klein* (Hrsg.), *Vom Recht der Macht zur Macht des Rechts*, Kölner Kriminalwissenschaftliche Schriften, Bd. 48, 2006, S. 93 ff., 95.

wortartig die gegenwärtige Situation umreißt: Derzeit befindet sich das Gericht bereits zunehmend im Übergang von der Aufbauarbeit zur konkreten strafverfolgenden und gerichtlichen Tätigkeit, siehe besonders das bereits erwähnte laufende Verfahren gegen *Thomas Lubanga Dyilo*.

Ein knapper Überblick: Wie andere Richter habe auch ich im Herbst 2003 meine Arbeit als frisch ernannter Vollzeitrichter am Strafgerichtshof aufgenommen. Zusammen mit der Präsidentschaft und den Richterkollegen habe ich seither in wechselnden Rollen – mal als Beobachter, mal als Akteur, gelegentlich als treibende Kraft – verfolgt, wie der Strafgerichtshof dauerhaft und weiterhin mit mindestens fünf zentralen Aufgaben befasst ist, vielleicht mehr, die alle gleichzeitig bewältigt werden müssen, mit täglich neuen Schwierigkeiten, unter Zeitdruck, und auch unter dem Druck der weiterhin großen Erwartungen der internationalen Öffentlichkeit:

Erstens: Der Strafgerichtshof muss seinen fortschreitenden Aufbau zu einer leistungsfähigen und professionellen internationalen Organisation und zugleich zu einem voll arbeitsfähigen internationalen Gericht konsolidieren und in absehbarer Zeit abschließen¹⁶.

Zweitens: Das Gleiche gilt für die Anklagebehörde, die sich einerseits selbst zu einem leistungsfähigen internationalen Strafverfolgungsapparat für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen entwickeln muss¹⁷; sie muss dabei gleichzeitig bereits jetzt – und das macht die Schwierigkeit aus – Untersuchungen besonders im Kongo, in Uganda, der Zentralafrikanischen Republik und in Bezug auf Darfur aktiv vorantreiben, Tausende von Kilometern von Den Haag entfernt.

Drittens muss das Gericht dazu ein neues Netzwerk internationaler strafrechtlicher Zusammenarbeit aufbauen und über die derzeit 105¹⁸ Vertragsstaaten hinaus noch mehr Ver-

¹⁶ *Kaul*, VN 4 (2004), S. 144.

¹⁷ *Ibid.*, S. 143.

tragsstaaten gewinnen, damit es weltweit wirksam arbeiten kann¹⁹.

Viertens: – Dieser Punkt hängt eng mit dem letztgenannten zusammen und ist besonders schwierig, weil er eine in Kap. 9 des Römischen Statuts angelegte Strukturschwäche des Gerichts betrifft²⁰ – die Vertragsstaaten und der Gerichtshof müssen, in absehbarer Zeit, ein System „bester Praktiken“ effektiver strafrechtlicher Zusammenarbeit entwickeln – unbürokratisch, direkt, flexibel, mit schnellem Fluss von Erkenntnissen und unterstützenden Maßnahmen. Dieses System muss der Tatsache Rechnung tragen, dass der Strafgerichtshof nur so stark sein kann, wie ihn die Vertragsstaaten machen. Dies gilt insbesondere für Festnahmen und Überstellungen nach Den Haag. Derzeit wird immer deutlicher, dass die Frage, wer Festnahmen und Überstellungen für den Strafgerichtshof durchführt, ein fundamentales Dilemma, vielleicht das ungelöste Problem schlechthin für den Strafgerichtshof darstellt²¹. Im ehemaligen Jugoslawien haben NATO- und Koalitionssoldaten die meisten Festnahmen für das Jugoslawientribunal durchgeführt. Wie sollen nun Festnahmen für unser Gericht, etwa im Kongo oder in Uganda, erfolgen? Es wäre fatal, wenn die Vertragsstaaten den Gerichtshof in dieser Frage allein lassen würden, etwa nach dem Motto: „Wir haben Euch gegründet und das Geld für die ersten Haushalte gegeben, nun seht zu, wie ihr die Täter vor Euer Gericht bekommt!“

Das kann nicht funktionieren, hoffentlich ist dies allen klar. Die Vertragsstaaten und auch die Sicherheitsratsmitglieder, die uns die Darfur-Situation überwiesen haben, müssen nun über-

¹⁸ Diese Zahl schließt Japan ein, dessen Beitritt am 1. Oktober 2007 wirksam wird.

¹⁹ *Kaul* (Fn. 14), S. 99.

²⁰ *Kaul/Kress* (Fn. 12), S. 157 ff.

²¹ Siehe dazu *Han Ru Zhou*, The Enforcement of International Arrest Warrants by International Forces – From the ICTY to the ICC, *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), S. 208 ff.

legen, wie sie den Strafgerichtshof bei der entscheidenden Frage von Festnahmen und Überstellungen unterstützen können.

Fünftens: Die Vertragsstaaten, darunter besonders die EU-Staaten und andere große Mitgliedsländer, müssen weiterhin alle Möglichkeiten offen halten, um besonders die USA in absehbarer Zeit doch zu einer konstruktiven Haltung zu bewegen²². Der Strafgerichtshof kann seinerseits hierzu beitragen, indem er wie bisher unter Beweis stellt, dass die bekannten US-Vorwürfe und Kritiken (angebliches Risiko politisch motivierter Strafverfahren, angeblich unkontrollierbarer Ankläger, angeblich keine ausreichenden Verfahrensgarantien) hältlos sind und auch dann nicht richtiger werden, wenn sie immerzu wiederholt werden.

Wo stehen wir jetzt²³?

In der Zwischenzeit haben sich die vier Organe des Gerichtshofs nach Art. 34 des Römischen Statuts, d. h. die Präsidentschaft, die Kammern, die Anklagebehörde und die Kanzlei, in eigenen Strukturen etabliert. Die Verfahren der gerichtlichen Zusammenarbeit spielen sich zunehmend ein.

Das Personal des Strafgerichtshofs ist schnell – vielleicht zu schnell – auf 766 angewachsen, darunter 29 Deutsche. Gegenwärtig haben wir Personal aus bereits über 60 Staaten, alle meist hochmotiviert, aber aus unterschiedlichen Systemen und Traditionen, mit unterschiedlichen Ausbildungen. Die Aufgabe, daraus ein eingespieltes Team mit einer gemeinsamen Verwaltungskultur zu formen, ist sehr sehr schwierig; sie wird noch geraume Zeit in Anspruch nehmen. Dennoch funktioniert vieles, noch nicht alles, immer besser.

²² Kaul, VN 4 (2004), S. 147. Zur Problematik der Haltung der Bush-Administration zum Internationalen Strafgerichtshof, siehe Andreas Zimmermann/Holger Scheel, Zwischen Konfrontation und Kooperation, Die Vereinigten Staaten und der Internationale Strafgerichtshof, VN 4 (2002), S. 137 ff.

²³ Siehe Kaul, AJIL 99 (2005), S. 370 ff.

Das Gericht ist damit zunehmend arbeitsfähig in der kritischen Phase des Übergangs zu gerichtlicher Tätigkeit.

Weitere Stichworte:

Seit 2003 haben 3 Vertragsstaaten die Lage auf Ihrem Staatsgebiet dem Chefankläger überwiesen: Uganda²⁴, Kongo²⁵ und die Zentralafrikanische Republik²⁶.

Die Elfenbeinküste hat sich als erster Nichtvertragssstaat in einer Erklärung nach Art. 12 Absatz 3 des Römischen Statuts der Gerichtsbarkeit unterworfen²⁷.

Der Sicherheitsrat der VN hat am 31. März 2005 die Lage in Darfur dem Gerichtshof überwiesen²⁸.

Der Ankläger hat am 6. Juni 2005 förmliche Ermittlungen betreffend Darfur eingeleitet²⁹ und im Juni und Dezember 2005 dem Sicherheitsrat seine ersten beiden Berichte erstattet. Der letzte Bericht an den Sicherheitsrat wurde am 7. Juni 2007 vorgelegt³⁰.

Die Präsidentschaft hat alle vier Situationen den Kammern I, II und III der von mir geleiteten Vorverfahrensabteilung zugewiesen. Die für den Kongo und Darfur zuständige Vorverfahrenskammer I und für Uganda zuständige Vorverfahrenskammer II haben zahlreiche Anhörungen durchgeführt. Beide

²⁴ ICC Press Release, President of Uganda refers situation concerning the Lord's Resistance Army (LRA) to the ICC, 29. Januar 2004.

²⁵ ICC Press Release, Prosecutor receives referral of the situation in the Democratic Republic of Congo, 19. April 2004.

²⁶ ICC Press Release, Prosecutor receives referral concerning Central African Republic, 7. Januar 2005.

²⁷ ICC Press Release, Registrar Confirms that the Republic of Côte d'Ivoire Has Accepted the Jurisdiction of the Court, 15. Februar 2005.

²⁸ UNSC Res. 1593.

²⁹ ICC Press Release, The Prosecutor of the ICC opens investigation in Darfur, 6. Juni 2005.

³⁰ Fifth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1593 (2005), siehe http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/OTP_Report-UNSC5-Darfur_English.pdf.

Kammern haben verschiedene Entscheidungen getroffen und dabei auch mehrere Haftbefehle erlassen. Die Entscheidungen können auf der Webseite des IStGH nachgelesen werden³¹. Die Haftbefehle betreffen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, massenhafte Tötung, Vergewaltigung, sexuelle Versklavung sowie Zwangsrekrutierung von Kindersoldaten. Vorausgesetzt, die Staaten unterstützen uns wirklich bei Festnahme und Überstellung nach Den Haag, so werden weitere Strafverfahren in Den Haag noch dieses Jahr beginnen.

Die Anklagebehörde hat bereits zahlreiche Untersuchungsmissionen unternommen, etwa 70 nach Uganda, 80 in den Kongo, und in Bezug auf Darfur 70 Missionen in 17 Staaten und 5 Missionen in den Sudan. Hinzutreten sind zuletzt eine wachsende Zahl von Untersuchungsmissionen in die Zentralafrikanische Republik.

Anklagebehörde und Kanzlei haben darüber hinaus seit Jahresbeginn einen Aktionsplan und Konzept für sogenannte Feldbüros (field offices) entwickelt, von denen aus Ermittlungen, opferbezogene Tätigkeiten und Informationsarbeit über die Tätigkeit des Strafgerichtshofs in den betroffenen Staaten realisiert werden. Das Feldbüro in Kampala ist seit längerem voll operativ, das Feldbüro in Kinshasa seit einigen Monaten ebenfalls, also können auch die Untersuchungsteams zunehmend besser arbeiten. Weil die Arbeit unserer jungen Ermittler und Ermittlerinnen – Durchschnittsalter 30–35 Jahre – so absolut entscheidend ist, ist es auch notwendig, auf die großen Schwierigkeiten hinzuweisen, unter denen die Arbeit etwa in Uganda und im Kongo geleistet werden muss. Immer wieder gibt es Zwischenfälle, plötzlich wird gekämpft und geschossen. Die Sicherheitslage ist immer wieder prekär. Dazu hat mir ein ermittelnder Staatsanwalt berichtet, dass es schon gewöhnungsbedürftig sei, wenn aussagebereite Zeugen und Opfer bewaffnet erschienen. Unsere Gerichtshofsärztein hat bereits festgestellt, dass viele der hochmotivierten jungen Leute nach

³¹ <http://www.icc-cpi.int/cases.html>.

zwei bis drei Wochen Einsatz nahezu erschöpft, oder auch – trotz aller Impfungen und Schutzmaßnahmen – mit Malaria oder einer anderen Krankheit zurückkehrten; sie müssten sich dann erst wieder regenerieren.

Über diese Probleme und Sorgen, aber auch über unsere anderen vielfältigen Aufgaben und Aktivitäten hat mein kanadischer Richterkollege und Präsident des Strafgerichtshofs *Philipp Kirsch* am 8. November 2005 in New York der Generalversammlung der Vereinten Nationen einen Rechenschaftsbericht gegeben³². Vielleicht ist erwähnenswert, dass die US-Regierung damals den Auftritt unseres Präsidenten in der General Assembly, die gewöhnlich den Außenministern oder Regierungschefs vorbehalten ist, verbieten wollte; sie konnte sich aber nicht gegen die große Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten durchsetzen.

III. Grenzen und Ausblick

Der Strafgerichtshof ist insgesamt ein neuartiger Versuch, in dem anscheinend ewigen, immer wieder von Rückschlägen gekennzeichneten Kampf zwischen brutaler Macht einerseits, dem Recht andererseits die universelle Geltung der Menschenrechte zu stärken. Es gilt dabei die erfahrungsgemäß am stärksten Gefährdeten zu schützen – vor allem Frauen und Kinder, die Zivilbevölkerung.

Zugleich gilt es, die Grenzen und Beschränkungen unseres jungen Gerichts klar zu sehen. Diese Grenzen beruhen teilweise auf dem Gründungsvertrag, sind also insofern politisch gewollt; teilweise hängen sie mit den Realitäten dieser Welt oder faktischen Schwierigkeiten zusammen. Lassen Sie mich die wichtigsten Beschränkungen nochmals hervorheben:

³² Address to the United Nations General Assembly, New York, 8. November 2005. In der Zwischenzeit liegt auch der Bericht des Präsidenten des IStGH an die 61. Generalversammlung (2006) vor: Address to the United Nations General Assembly, 9. Oktober 2006.

Eine erste Grenze ist die beschränkte Reichweite des Jurisdiktions- und Zulässigkeitsregimes des Strafgerichtshofs. Es handelt sich dabei um eine Kombination von Jurisdiktion, beruhend auf dem Territorialitätsprinzip und dem aktiven Personalitätsprinzip gem. Art. 12 mit einem Zulässigkeitsregime komplementärer, ergänzender Gerichtsbarkeit gem. Art. 17³³.

Eine zweite, faktische Grenze ist die präzedenzlose, ja ungeheure Schwierigkeit, dass das Gericht notwendig komplexe Ermittlungen in fernen, schwer zugänglichen, oft unsicheren Regionen durchführen muss, um die notwendigen Beweismittel zu sichern.

Eine dritte Grenze ist die bereits erläuterte strukturelle Schwäche des in Kap. 9 des Römischen Statuts angelegten Regimes strafrechtlicher Zusammenarbeit³⁴. Dieses Regime macht den Gerichtshof völlig von wirksamer strafrechtlicher Zusammenarbeit durch die Vertragsstaaten abhängig, dies besonders in der absolut entscheidenden Frage tatsächlich erfolgender Festnahmen und Überstellungen nach Den Haag.

Eine vierte, wiederum faktische Grenze ist eine erkennbar system-immanente Schwerfälligkeit internationaler Strafgerichte. Diese Schwerfälligkeit beruht auf vielen Ursachen, etwa der Komplexität der Strafverfahren, der Tatsache, dass der Ankläger richtigerweise auf die Führungstäter, die Täter mit der größten Verantwortung abzielen muss, die jedoch meist fast unbegrenzte Machtmittel und Möglichkeiten haben, ihre Verantwortung zu verschleiern. Dazu beruht diese Schwerfälligkeit weiter auf fehlender Tatortnähe, einem sehr hohen logistischen Aufwand, sehr vielen Beteiligten, Sprach- und Übersetzungsproblemen und natürlich auch Obstruktion und Verschleppung, wie sie etwa in dem Milošević-Verfahren vor dem Jugoslawien-Tribunal regelmäßig zu beobachten waren.

³³ Kaul/Kress (Fn. 12), S. 152 ff.

³⁴ Kaul (Fn. 7), S. 247.

Eine fünfte, mit den Realitäten dieser Welt zusammenhängende Grenze ist die weiterhin begrenzte Bereitschaft der Vertragsstaaten, das Gericht angemessen zu finanzieren. Bei den Haushalten internationaler Organisationen, einschließlich unseres Gerichts, wird nach meiner Erfahrung meist ein besonders starker Maßstab angelegt. Wenn aber z. B. kein Geld da ist, um Zahl und Personalstärke unserer Untersuchungsteams zu erhöhen, verringert dies zwangsläufig unsere Möglichkeiten und Effektivität.

Natürlich gibt es weitere Grenzen, etwas die aktive Ablehnungshaltung der derzeitigen US-Regierung, damit zusammenhängend weiter eine ungenügende Zahl von Vertragsstaaten oder auch die Langsamkeit, mit der Vertragsstaaten auf das für uns so zentrale System bester Praktiken effektiver strafrechtlicher Zusammenarbeit eingehen. Das sind Grenzen, ja Handicaps, die gerade einem Richter des Gerichtshofs schmerzlich bewusst sind.

Auf der anderen Seite wäre es verfehlt, den enormen Fortschritt und das Potenzial für mehr internationale Gerechtigkeit zu übersehen, die mit der Errichtung des Gerichtshofs verbunden sind. Es ist wichtig, sich ins Bewusstsein zu rufen: Im Gegensatz etwa zu den ad-hoc-Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda, im Gegensatz auch zu dem internationalen Sondergericht für Sierra Leone ist das Mandat des Internationalen Strafgerichtshofs grundsätzlich universell, umfassend und auf Dauer angelegt. Es beruht – und das ist entscheidend – auf dem allgemeinen Rechtsgrundsatz „Gleiches Recht für alle, Gleichheit vor dem Recht“³⁵.

IV. Schluss

Generell und ganz nüchtern: Die Errichtung des Strafgerichtshofs ist Teil einer größeren Bewegung in Richtung

³⁵ Siehe dazu *M. Cherif Bassiouni*, The Universal Model: The International Criminal Court, in: ders. (Hrsg.), Post-Conflict Justice, 2002, S. 819 ff.

Wiederbelebung und Weiterentwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Sie ist erstens einerseits konkreter Ausdruck der Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft, dem deprimierenden Phänomen der Straflosigkeit schwerster Verbrechen künftig wirksamer zu begegnen. Zweitens – und das ist ebenfalls entscheidend – werden die Staaten an ihre Verpflichtung erinnert, diese Verbrechen in ihrem eigenen Land wirksam zu verfolgen. Der Strafgerichtshof ist drittens, und nicht zuletzt, der Versuch, ein Forum und eine „Klagemauer“ für die Opfer und Unterdrückten dieser Erde zu bieten. Der Strafgerichtshof ist insgesamt die bisher weitreichendste Institution internationaler Strafgerichtsbarkeit.

Lassen Sie mich aber auch eine Mahnung bekräftigen, die ich schon oft vorgetragen habe und die mir sehr am Herzen liegt: Man muss weiterhin sehr nüchtern und realistisch hinsichtlich der Rolle des Strafgerichtshofs bleiben. In besonderem Maße sollten wir überzogene Erwartungen vermeiden. Im Verhältnis zu den Problemen und gewaltsauslösenden Krisen dieser Welt wird der Gerichtshof immer klein und schwach sein, eher ein Symbol. Schon aus Kosten- und Kapazitätsgründen wird das Gericht immer nur einige wenige, exemplarische Strafverfahren durchführen können. Es ist auch noch etwas Geduld notwendig. Man sollte bedenken, dass die Realisierung der Strafgerichtshof-Idee von *Gustave Moynier* aus dem Jahre 1872 über 130 Jahre gebraucht hat, dass in den Vereinten Nationen darüber Jahrzehntelang beraten wurde. Und wie fordernd und schwierig ist die Konsolidierung dieses präzedenzlosen Gerichts! Die Schlussfolgerung ist klar: Bedeutung und Erfolg des Strafgerichtshofs dürfen nicht mit der oft nur kurzen Aufmerksamkeitsspanne, mit der oft nur kurzen Geduldsspanne unserer Zeit gemessen werden.

Seit dem internationalen Militärgerichtshof von Nürnberg hat die internationale Gemeinschaft mehr als ein halbes Jahrhundert benötigt, um einen ständigen internationalen Strafgerichtshof zu gründen. Es ist richtig: Es gibt noch viele Hindernisse, die einer erfolgreichen Arbeit des internationalen Strafgerichtshofs im Wege stehen. Nochmals: Der Gerichtshof

kann nur so stark sein, wie ihn eine wirksame Zusammenarbeit durch möglichst viele Vertragsstaaten macht. Wenn jedoch diese Unterstützung geleistet wird, dauerhaft und verlässlich, dann wird der Strafgerichtshof zunehmend beweisen können, dass seine Verfahren und Urteile sichtbare Standards setzen und zu mehr internationaler Gerechtigkeit beitragen.