

Gillhoff, Nikola

**Working Paper**

## Die Errichtung eines ständigen internationalen Gerichtshofes: Beginn einer neuen Ära?

WZB Discussion Paper, No. P 99-306

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Gillhoff, Nikola (1999) : Die Errichtung eines ständigen internationalen Gerichtshofes: Beginn einer neuen Ära?, WZB Discussion Paper, No. P 99-306, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49858>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**P 99 - 306**

**Die Errichtung eines ständigen  
Internationalen Gerichtshofes  
Beginn einer neuen Ära?**

**Nikola Gillhoff**

November 1999

**Arbeitsgruppe: Internationale Politik**

Leiter: Prof. Dr. Wolf-Dieter Eberwein

Tel: (030) 25 491 564

Fax: (030) 25 491 561

e-mail: eberwein@medea.wz-berlin.de

Internet: <http://www.wz-berlin.de>

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

D - 10785 Berlin

Reichpietschufer 50



## **Zusammenfassung**

Die Verabschiedung des Statuts zur Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes (International Criminal Court, ICC) im Juli 1998 in Rom hat eine neue Ära in der internationalen Strafgerichtsbarkeit eingeleitet. Wenn auch bislang schon Globalisierungstendenzen auf eine verminderte Regelungs- und Regierungsfähigkeit der Staaten hinweisen sowie erste Schritte hin zu einer erhöhten Bereitschaft der Staaten erkennbar sind, Teile ihrer Souveränität an internationale Organisationen abzugeben. So ist doch mit der Strafgerichtsbarkeit ein Kerngebiet staatlicher Souveränität erreicht, das mit dem Statut von Rom an eine internationale Institution überwiesen wird. Der Gerichtshof besteht noch nicht, doch läßt sich anhand maßgeblicher Artikel des Statuts die Bereitschaft der Staaten ermessen, inwieweit sie tatsächlich zur Abgabe von staatlicher Souveränität bereit sind. Im Ergebnis läßt sich ein Wechselspiel staatlicher Kompetenzen und tatsächlicher Unabhängigkeit des Gerichtshofes festhalten, so daß mit dem ICC ein Instrument der Global Governance im Sinne einer Mehrebenenpolitik entstanden sein könnte.

## **Abstract**

The adoption of the Statute to establish an International Criminal Court (ICC) in Rome in July 1998 introduced a new era in the field of international criminal jurisdiction. The globalization marks a tendency of a reduced competence of States to regulate and govern and States seem willing to hand over parts of their sovereignty to international institutions. Still, criminal jurisdiction marks the core of sovereignty that will be given to an international institution according to the Statute of Rome. The Court does not yet exist, but the competent articles of the Statute allow to draw a first conclusion to what extent the States are ready to give up parts of their national sovereignty. The result seems to be an interplay of competences on the national level and those of the ICC which indicate its independence. Hence, a new instrument of Global Governance in the sense of „policy-making-on-several-levels“ in the international field seems to be born.



# Inhaltsverzeichnis

## Abkürzungsverzeichnis

Einleitung .....	1
------------------	---

## I. Internationale Strafgerichtsbarkeit als Global Governance

1. Globalisierungstendenzen .....	4
1.1 Die Abschwächung des Nichtinterventionsgebots durch humanitäre Interventionen .....	5
1.2 Die Verdichtung der Menschenrechte .....	7
1.3 Die Bedeutung von internationalen Nichtregierungsorganisationen .....	9
1.4 Die Zunahme Internationaler Organisationen .....	10
1.5 Internationale Strafgerichtsbarkeit der Vereinten Nationen .....	11
2. Die Entwicklung zu einem Ständigen Internationalen Strafgerichtshof .....	15
2.1 Konkrete Vorbereitungen auf den ICC .....	15
2.2 Die Teilnehmer der Konferenz von Rom - die Verhandlungskonstellation .....	16
2.3 Ein völkerrechtlicher Vertrag als Geltungsgrund .....	18
2.4 Die Kompetenzen des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs .....	18
3. Zwischenbewertung .....	20

## II. Abgabe der Strafgewalt an den Ständigen Internationalen Strafgerichtshof?

1. Das Verhältnis zur nationalen Strafjustiz:	
Grundsatz der Komplementarität .....	21
1.1 Ausgangspunkt im ILC-Entwurf .....	21
1.2 Entwicklung und Diskussion .....	22
1.3 Das Ergebnis im ICC-Statut .....	23
2. Weitere Voraussetzungen der Jurisdiktionsausübung:	
Die Vorbedingungen des Auslösemechanismus („trigger mechanism“) .....	25
2.1 Ausgangspunkt im ILC-Entwurf .....	25
2.2 Entwicklung und Diskussion .....	26
2.3 Das Ergebnis im ICC-Statut .....	29
3. Der Auslösemechanismus („trigger mechanism“) .....	30
3.1 Ausgangspunkt im ILC-Entwurf .....	30
3.2 Entwicklung und Diskussion .....	31
3.2.1 Die Initiative des UN-Sicherheitsrates .....	31
3.2.2 Das Staatenverfahren .....	33
3.2.3 Die Ex-officio-Befugnis des Anklägers .....	34
3.3 Das Ergebnis im ICC-Statut .....	36
3.4 Zusammenfassung .....	40
4. Fazit und Ausblick .....	40
5. Literatur .....	43
6. Anhang .....	48

## **Abkürzungsverzeichnis**

Art.	Artikel
ICC	International Criminal Court
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
ILC	International Law Commission
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
i.V.m.	in Verbindung mit
NGO	Non governmental organization
PrepCom	Preparatory Committee
UN	United Nations



## Einleitung

Am 17. Juli 1998 ist das Statut für die Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes (International Criminal Court, ICC) in Rom verabschiedet worden, der für die strafrechtliche Verfolgung von Personen, denen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Aggression oder Kriegsverbrechen zur Last gelegt werden, zuständig ist. Als ein „Geschenk der Hoffnung“<sup>1</sup> bezeichnete der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, das Statut, für das sich in der historischen Schlußabstimmung - bei 21 Enthaltungen und sieben Gegenstimmen - 120 Staaten aussprachen<sup>2</sup>. Damit soll erstmals eine ständige internationale Strafgerichtsbarkeit mit Sitz in Den Haag auf der Basis eines völkerrechtlichen Vertrags entstehen - unabhängig von den Vereinten Nationen. Bereits diese Geltungsgrundlage unterscheidet den ICC von seinen historischen und zeitgeschichtlichen Vorläufern, den Internationalen Militärtribunalen in Nürnberg und Tokio 1945 und 1946 sowie den Internationalen Strafgerichtshöfen der Vereinten Nationen in Den Haag 1993 und Arusha<sup>3</sup> 1994, deren rechtliche Grundlagen in allen Fällen umstritten waren. Doch noch gibt es den Ständigen Internationalen Strafgerichtshof nicht. 60 Staaten müssen das Statut ratifizieren, damit es in Kraft tritt.<sup>4</sup> Bislang haben dies erst vier Staaten – Italien, San Marino, Senegal, Trinidad und Tobago – getan; doch weitere 87 Staaten haben ihre Zustimmung mit der Unterzeichnung des Dokuments bekundet.<sup>5</sup>

Pläne und Entwürfe für einen Ständigen Strafgerichtshof entwickelte die Völkerrechtskommission (International Law Commission, ILC) seit ihrer Gründung 1951 im Auftrag der UNO. Der Grund für das bisherige Scheitern dieses Projekts liegt ebenso wie die Ursache für die Schwierigkeiten der Verhandlungen im Vorfeld und schließlich auf der Konferenz, darin, daß „der Plan einer Errichtung eines ständigen Weltstrafgerichtshofs bedeutet, daß alle Staaten ein Stück aus dem Kernbereich ihrer Souveränität, nämlich einen Teil der Strafgewalt, abgeben sollen - beileibe keine Selbstverständlichkeit.“<sup>6</sup>

Der Begriff der Souveränität kann sowohl unter politischen als auch unter juristischen Aspekten betrachtet werden. Staatslehre und Völkerrecht verstehen unter Souveränität den Herrschaftsanspruch des Staates nach außen und innen. Die innere Souveränität äußert sich im verfassungsrechtlichen Politik- und Gewaltmonopol, demzufolge der Staat frei in seinen inneren Angelegenheiten ist, was sich im Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten ebenfalls in der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) in Art. 2 Abs. 7 wiederfindet.<sup>7</sup> Insbesondere die „Wahrnehmung der staatlichen Strafrechtssetzungsbefugnis wird in allen

<sup>1</sup> Zitiert in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Juli 1998.

<sup>2</sup> Darunter befinden sich nach eigener Aussage die Vereinigten Staaten, Israel und der Irak. Als weitere Staaten nennt Kaul in VN, Heft 4, 1998, S.125, den Jemen, Katar und Libyen. Ob China, wie Kaul meint, dagegen stimmte oder sich enthielt, wie Hermsdörfer in Internationale Politik 1998, S.55, meint, ist unklar.

<sup>3</sup> In Den Haag hat das sogenannte Jugoslawien-Tribunal seinen Sitz, in Arusha/Tansania der Internationale Strafgerichtshof, der im Anschluß an den Völkermord in Ruanda gegründet wurde.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 124 ICC-Statut. Das 127 Artikel umfassende Statut kann im Internet auf der website [www.un.org/icc](http://www.un.org/icc) abgerufen werden.

<sup>5</sup> Stand vom 20. September 1999.

<sup>6</sup> Kaul, Hans-Peter, Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof, in: Vereinte Nationen 5/1997, S.180.

<sup>7</sup> Vgl. Seidelmann, Reimund, Souveränität, in: Woyke, Wichard (Hg.), Handbuchwörterbuch Internationale Politik, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1998, S.363.

Rechtskreisen als höchster Ausdruck der Souveränität eines Staates angesehen“<sup>8</sup>. Die äußere Souveränität drückt sich in der Unabhängigkeit, als Völkerrechtssubjekt Verträge zu schließen, aus. Damit bietet sie die Grundlage des Prinzips der souveränen Gleichheit, postuliert in Art. 2 Abs.1 der UN-Charta, sie ist ein abstraktes Konzept, das auf einer juristischen Fiktion beruht. Rechtliche Konzepte dienen der Handlungsfähigkeit und sind auf die Kontinuität des Bestehenden angelegt.<sup>9</sup>

Dieses Konzept ist der Politikwissenschaft zu starr, da die Realität damit nur unzureichend erfaßt wird.<sup>10</sup> Laut Seidelmann gelte erstens das Gleichheitsprinzip weder in seinem politischen, wirtschaftlichen noch außenpolitischen Gehalt. Darüber hinaus werde Souveränität durch die „internationalen Verflechtungen und Abhängigkeiten nationaler Lösungsmuster nicht mehr zugelassen“<sup>11</sup>. Auch wenn der Nationalstaat<sup>12</sup> nach wie vor eine entscheidende Rolle spiele, dürfe nicht das Aufkommen anderer Akteure wie internationaler oder Nichtregierungsorganisationen auf der internationalen Bühne übersehen werden, die zunehmend Souveränitätskompetenzen übernehmen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht werden die Frage der Effizienz staatlichen Handelns in den Vordergrund gestellt und die Entwicklungen analysiert, die die Realität mit der Norm konfrontieren, möglicherweise auch in Frage stellen.<sup>13</sup>

In der nachfolgenden Arbeit, die interdisziplinär angelegt ist, geht es im Kern um die Frage der Abgabe von Souveränität. Genauer: Wieviel Souveränität in Form ihrer Strafgewalt haben die Staaten an den Ständigen Internationalen Strafgerichtshof abgegeben? Dabei geht es um das Verhältnis zwischen staatlichem Souveränitätsanspruch einerseits und wirksamer Sicherung internationaler Menschenrechte andererseits. Dieser Anspruch ist für demokratische Staaten konstitutiv. Übt der ICC tatsächlich unabhängig von den Staaten Strafgewalt aus, könnte ein Instrument der Global Governance, einer Weltordnungspolitik, im Bereich des humanitären Völkerrechts entstehen. Korrelat der Menschenrechte ist das humanitäre Völkerrecht. Es kodifiziert die Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, einschließlich Völkermord<sup>14</sup>, was zudem dazu geführt hat, daß die Rolle des Individuums eine immer stärkere Berücksichtigung im Völkerrecht erfahren hat. Der ICC könnte damit, in den Worten Becks, ein Beispiel der neuen Politik ethischer Globalisierung sein, die die Souveränitätsrechte der nationalstaatlichen Moderne entkernt und dem Zugriff globaler Verantwortung öffnet.<sup>15</sup> Damit könnte der Abschluß des Vertrags zur Errichtung des

---

<sup>8</sup> Baumann, Jürgen/ Weber, Ulrich, Mitsch, Wolfgang, Lehrbuch des Strafrechts AT, 10. Aufl., Bielefeld 1995, § 7 Rn. 5.

<sup>9</sup> Flory, Le couple État-territoire en droit international public, a. a. O., S. 2561f.

<sup>10</sup> Vgl Seidelmann, Reimund, Souveränität, a. a. O., S. 365.

<sup>11</sup> Seidelmann, Reimund, Souveränität, in: Woyke, Wichard (Hg.), Handwörterbuch Internationale Politik, 7.aktualisierte Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1998.

<sup>12</sup> In der vorliegenden Arbeit soll der Begriff des Nationalstaates dem des Staates gleichgesetzt sein.

<sup>13</sup> Keohane, Robert O., Sovereignty, Interdependence and International Relations, Harvard University, Center for International Affairs, Working Paper Series A, Cambridge USA, 1991, zitiert nach Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates, a. a. O., S. 39.

<sup>14</sup> Vgl. Greenwood, Christopher, The International Tribunal for the Former Yugoslavia, in: International Affairs Contents, Vol. 69, No. 4, October 1993, S. 647.

<sup>15</sup> Vgl. Beck, Ulrich, Der militärische Pazifismus. Über den postnationalen Krieg, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. April 1999.

ICC eine neue Ära im Völkerrecht einläuten.<sup>16</sup> Ob der ICC eine Form der Global Governance bilden kann, soll hier anhand maßgeblicher Artikel des ICC-Statuts untersucht werden, denn die freiwillige Abgabe der Souveränität impliziert - im Unterschied zu den Vorgängermodellen - keine völlige Unterwerfung unter die internationale Gerichtsbarkeit, sondern ein Aushandeln der jeweiligen Kompetenzen.

Dazu werden die Bestimmungen des Statuts, die das Verhältnis zwischen nationaler und internationaler Strafgerichtsbarkeit regeln, besprochen. Was ist ihr Inhalt? Welche Kriterien sind hier anzulegen und wer entscheidet letztlich, ob die Komplementarität beachtet ist, der ICC oder der Staat? Ausgehend von der Regelung im Entwurf eines Statuts von 1994 (ILC-Entwurf), der als Verhandlungsgrundlage diente, soll die Diskussion anhand der Standpunkte der gerichtshoffreundlichen und der gerichtshofrestriktiven Staaten dargestellt werden, um auf dieser Grundlage das Ergebnis des Rom-Statuts beurteilen zu können. Mit der Feststellung, ob sich bei diesen Punkten, die unmittelbar das Spannungsverhältnis zwischen der Souveränität der Staaten und der Unabhängigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs widerspiegeln, die Befürworter oder die Gegner des ICC durchgesetzt haben, läßt sich beurteilen, wieviel Souveränität die Staaten abgegeben haben.

---

<sup>16</sup> Stoop, Paul, Das Weltstrafgericht - Vertrag und Auftrag, in: Tagesspiegel vom 20. Juli 1998.

## I. Internationale Strafgerichtsbarkeit als Global Governance

Zunächst werden die Tendenzen der Globalisierung mit ihren Auswirkungen auf die staatliche Souveränität untersucht, und zwar anhand der neueren Resolutionen zur humanitären Intervention des UN-Sicherheitsrates. Zwar beruft sich der Sicherheitsrat dabei nicht ausdrücklich auf Menschenrechtsverletzungen, da daraus keine Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta abzuleiten sind, doch ist die Verdichtung und Durchsetzung von Menschenrechten ein weiteres Indiz, das Individuum gegenüber dem Staat zu stärken. Angesichts der Greuelthaten im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda sah der UN-Sicherheitsrat nur die Möglichkeit, diese Taten auf dem Wege internationaler Strafverfolgung zu sühnen. So können die beiden Internationalen Strafgerichtshöfe der Vereinten Nationen in Den Haag und Arusha als unmittelbarer Ausdruck mangelnder staatlicher Regelungskompetenz gewertet werden. Deswegen sind sie gleichzeitig als Modell für den zu errichtenden Ständigen Internationalen Strafgerichtshof zu sehen.

Die Beobachtungen, daß grenzübergreifende Probleme nicht mehr auf staatlicher Ebene gelöst werden können, treffen insbesondere für das Problemfeld der Sicherheit zu, d. h. der organisierten Kriminalität, des Terrorismus, des Drogenhandels und Verbrechen im Bereich der Makrocriminalität. Somit wäre die Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes ein Element der Global Governance oder, mit den Worten Tomuschats, ein Element einer „Weltfriedensordnung“<sup>17</sup>.

### 1. Globalisierungstendenzen

Das Ende der Bipolarität hat einen Prozeß beschleunigt, der gemeinhin als Globalisierung bezeichnet wird.<sup>18</sup> Der von Zürn gewählte Begriff der Denationalisierung erscheint jedoch für die „Ausweitung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Handlungszusammenhänge über die politischen Grenzen des Nationalstaates hinaus“<sup>19</sup> passender, da er berücksichtigt, daß die meisten Austauschprozesse noch weit von tatsächlicher Globalität entfernt sind und der Nationalstaat nach wie vor maßgeblich ist.<sup>20</sup> Vielmehr führt „Denationalisierung damit auch nicht notwendigerweise zu einem politischen Raum und zu einem Regieren jenseits des Nationalstaates. Sie führt auch nicht zwingend zu einer anspruchsvoll verstandenen Weltgesellschaft.“<sup>21</sup> Damit kann gesellschaftliche Denationalisierung definiert werden als „die Verschiebung der Grenzen von verdichteten sozialen Handlungszusammenhängen über die Grenzen von nationalen Gesellschaften hinaus, ohne gleich global sein zu müssen“.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. Tomuschat, Ein Weltstrafgerichtshof als Element einer Weltfriedensordnung, in: Europa-Archiv.

<sup>18</sup> Vgl. Archibugi, Daniele/ Held, David (Hg.), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge, 1995, S. 7.

<sup>19</sup> Zürn, Michael, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1998, S. 9.

<sup>20</sup> Vgl. Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a. a. O., S. 16. So nimmt Zürn als Bezugsrahmen für seine Untersuchung die OECD-Staaten, die ausgehend vom Modell des demokratischen Wohlfahrtsstaates eine ähnliche politische und wirtschaftliche Struktur aufweisen.

<sup>21</sup> Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a. a. O., S. 69.

<sup>22</sup> Ebenda, S. 73.

Regieren bedeutet in den Worten Zürns „die zielgerichtete Regelung gesellschaftlicher Beziehungen und der ihnen zugrundeliegenden Konflikte mittels verlässlicher und dauerhafter Maßnahmen und Institutionen, ...[ohne] unvermittelte Macht- und Gewaltanwendung“.<sup>23</sup>

Derzeit können die Nationalstaaten jedoch die Ziele ihres Regierens, nämlich Sicherheit, Identitätsstiftung, demokratische Wohlfahrt und Legitimation, nicht mehr gewährleisten, da die Kongruenz sozialer und politischer Räume als Voraussetzung des effektiven und demokratischen Regierens nicht mehr gegeben ist.<sup>24</sup> Insbesondere auf dem Gebiet der Sicherheit sind die Staaten in bestimmten Bereichen nicht mehr in der Lage, ihrer Herrschafts- und Schutzaufgabe gerecht zu werden. Die Transnationalisierung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität läßt das Gewaltmonopol der Staaten an seine Grenzen stoßen. So steht „[e]iner wachsenden Zahl international operierender Straftäter und Organisationen ..(...) eine weitgehend an nationale Rechtsordnungen gebundene Strafverfolgung gegenüber“.<sup>25</sup> Die Dreielementelehre des Völkerrechts geht bei der Definition von Staatsvolk, -gewalt und -gebiet von einem Zusammengehörigkeitsverhältnis aus, um staatliche Souveränität zu konstituieren. Jedoch hat die Bedeutung des Raums angesichts des technologischen Fortschritts in der virtuellen Kommunikation und Information an Bedeutung verloren. Somit perforiert die Denationalisierung zwar nicht de jure, aber doch de facto den Begriff der Souveränität der Nationalstaaten.<sup>26</sup> Ein alternatives Konzept zum Nationalstaat gibt es aber bislang nicht, so daß zunächst die Koexistenz unterschiedlichster Akteure festzustellen bleibt, die zu dieser Relativierung dieses Konzeptes de facto beigetragen haben.<sup>27</sup>

## **1.1 Die Abschwächung des Nichtinterventionsgebots durch humanitäre Interventionen**

Eine Maßnahme, die die staatliche Souveränität mehr und mehr in Frage stellt, ist die humanitäre Intervention auf der Grundlage eines UN-Mandats. Das Ende der Bipolarität ermöglichte eine neue Aktivität des UN-Sicherheitsrates durch den faktischen Wegfall der Veto-Ausübung der ständigen Sicherheitsratsmitglieder. Festzustellen war bei dieser Gelegenheit, daß sich die UNO immer häufiger mit innerstaatlichen Konflikten als mit zwischenstaatlichen Kriegen auseinandersetzte.<sup>28</sup> Grundsätzlich ist eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates gemäß Art. 2 Abs. 7 UN-Charta nicht zulässig. Unter dem Gesichtspunkt der Einschränkung staatlicher Souveränität soll daher kurz auf die Debatte um die humanitäre Intervention eingegangen werden, die im Zusammenhang mit den Resolutionen zum Kurdenkonflikt im Irak (UNSR Res. 688 vom 5. April 1991), zu den Bürgerkriegen in Somalia (UNSR Re 794

---

<sup>23</sup> Ebenda, S. 12.

<sup>24</sup> Ebenda, S. 17.

<sup>25</sup> Zachert, Hans L., Die international organisierte Kriminalität, in: Internationale Politik, 1992, 50, 2, S. 7, zitiert nach Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates, a. a. O., S. 114.

<sup>26</sup> Vgl. Messner, Dirk, Architektur der Weltordnung, in: Internationale Politik 11/1998, S. 17.

<sup>27</sup> Vgl. Badie, Bertrand/ Smouts, Marie-Claude, L'international sans territoire, a. a. O., S. 13.

<sup>28</sup> Vgl. Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates, a. a. O., S. 216. Eine ähnliche Tendenz zeigt sich bei der Tätigkeit der OSZE.

vom 3. Dezember 1992) und im ehemaligen Jugoslawien (UNSR Res. 752 und 764), zum Völkermord in Ruanda (UNSR Res. 918 und 929) sowie zur Wiedereinsetzung des im Exil lebenden Präsidenten Jean-Bertrand Aristide in Haiti (UNSR Res. 940) steht.

Unter einer humanitären Intervention wird „die Anwendung von Waffengewalt zum Schutz der Bevölkerung eines fremden Staates vor Menschenrechtsverletzungen“<sup>29</sup> verstanden, da Eingriffe zum Menschenrechtsschutz unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt völkerrechtlich zulässig sind, selbst wenn es sich um die inneren Angelegenheiten eines Staates handelt.<sup>30</sup> Die Möglichkeit des UN-Sicherheitsrates, Gewalt anzuwenden, setzt eine Resolution nach Kapitel VII der UN-Charta voraus, die gemäß Artikel 39 UN-Charta die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit voraussetzt.

Auffallend ist, daß allen oben genannten Resolutionen ein innerstaatlicher Konflikt zugrundeliegt, für den der UNO auf den ersten Blick die Hände gebunden sind. Weiter fällt auf, daß der Sicherheitsrat in allen oben genannten Resolutionen mit der Bedrohung des internationalen Friedens argumentierte, jedoch in keinem Fall schwere Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung oder Bruch des Weltfriedens bezeichnete.<sup>31</sup>

Offensichtlich hat damit der Begriff der Friedensbedrohung eine deutliche Wandlung vollzogen.<sup>32</sup> Fraglich ist daher, ob es sich um eine zulässige Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung handelt, die offensichtlich das Prinzip der staatlichen Souveränität wenn nicht in Frage stellt, so doch erheblich einschränkt.<sup>33</sup> Die Ursache für diese Wandlung sehen viele Autoren in der zunehmenden Bedeutung der Menschenrechte, in deren Kernbereich sich bereits Gewohnheitsrecht ausgebildet habe, so daß „nicht mehr behauptet werden [kann], daß die Behandlung der eigenen Bevölkerung zu den inneren Angelegenheiten eines Staates gehört“<sup>34</sup>. Auch wenn die Stärkung der Menschenrechte und die Forderung nach ihrer Durchsetzung nicht unmittelbar den Einsatz militärischer Mittel rechtfertigen, so sieht Falk bereits in dieser Forderung eine Erschütterung der staatlichen Souveränität.<sup>35</sup>

So weit geht Heike Gading nicht. Zwar diene die Einbeziehung der Menschenrechte in den Begriff der Friedensbedrohung dem Schutz der Menschenrechte. Doch da die Souveränität bereits durch die Menschenrechte eingeschränkt werde, ohne in Frage gestellt zu werden, erfahre die Souveränität durch diese erweiterte Auslegung und die Durchsetzung keine weiteren Einbußen.<sup>36</sup> Dennoch würden die Menschenrechte gestärkt, indem der Sicherheitsrat als ultima ratio Gewalt anwenden könne, um ihnen zur Durchsetzung zu verhelfen. Hierin sei eine Er-

<sup>29</sup> Fischer, 1990, S. 885, zitiert nach: Kimminich, 1995, Einführung in das Völkerrecht, a. a. O., S. 433.

<sup>30</sup> Vgl. Randelzhofer, Albrecht, Neue Weltordnung durch Intervention?, in: Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, C.H. Beck, München, 1993, S. 55.

<sup>31</sup> Vgl. Heinz, Wolfgang S., Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12-13, März 1993, S. 5.

<sup>32</sup> Vgl. Delbrück, Wirksames Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“, a. a. O., S. 104. Delbrück sieht den Schwerpunkt allerdings im Wandel des Gewaltverbots nach Art.2 (4) der UN-Charta, das der Sicherheitsrat in zunehmendem Maße auf innerstaatliche Vorgänge erstreckt.

<sup>33</sup> Vgl. Krasner, zitiert nach Zürn, S. 217.

<sup>34</sup> Randelzhofer, Neue Weltordnung durch Intervention?, a. a. O., S. 55; so auch Delbrück, Wirksames Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“, a. a. O., S. 107.

<sup>35</sup> Vgl. Falk, Richard, Die humanitäre Intervention und das Gewaltverbot in den Internationalen Beziehungen, in: Hankel/ Stuby (Hg.), Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen, a. a. O., S. 506.

<sup>36</sup> Vgl. Gading, Heike, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates - das Ende der staatlichen Souveränität, Duncker und Humblot, Berlin, 1998, S. 205.

weiterung der Kompetenzen des Sicherheitsrates zu sehen.<sup>37</sup> Daß diese erweiterten Kompetenzen, die der Sicherheitsrat für sich in Anspruch nahm, wie die Diskussionen in diesem Gremium vor der Verabschiedung der oben genannten Resolutionen zeigen, zur Einschränkung der Souveränität der betroffenen Staaten führten, war ihm sehr wohl bewußt.<sup>38</sup> Dennoch bleiben die Schranken der Souveränität gewahrt. Diese Schranke ist dem UN-System inhärent, das als zwischenstaatliche Organisation auf der souveränen Gleichheit aller Staaten beruht. Damit führt die erweiterte Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung zu einem „veränderten Verständnis der staatlichen Souveränität, indem sie sie weiter einschränkt“<sup>39</sup>.

Andere sehen in humanitären Interventionen keine Einschränkung der Souveränität, da es sich bei den betroffenen Staaten zumeist um sogenannte „failed states“ oder Quasi-Staaten handele, deren Staatlichkeit ohnehin in Frage gestellt sei, weil „a sovereign central government had effectively ceased functioning, and it is in the absence of a sovereign agent that the United Nations intervened“<sup>40</sup>. Darin sieht Fox gar eine Stärkung des Souveränitätsprinzips: „any intervention by international bodies will again serve the limited purpose of creating conditions in which legitimate local authority may resume effective control“<sup>41</sup>. In diesem Prozeß, der häufig ein langfristiges internationales Engagement erfordere, um stabile Staaten nach einer Fragmentierung multiethnischer Staaten herauszubilden, wie sie häufig failed states zur Folge haben, sieht Hashmi wiederum die Gefahr „that will inevitably weaken state sovereignty“<sup>42</sup>.

Zu kritisieren bleibt dann allerdings, daß der Sicherheitsrat dadurch zu einer „Art 'Anerkennungsinstanz' für souveräne Staaten“<sup>43</sup> würde. Festzuhalten bleibt eine Einschränkung des Nichtinterventionsgebots nach Art. 2 Abs. 7 UN-Charta und damit einer weiteren Abschwächung des Souveränitätskonzepts in dem Sinne, daß die Geltung der Menschenrechte, wenn schwere Verletzungen vorliegen, mit einer militärische Intervention auf der Grundlage einer Sicherheitsratsresolution durchgesetzt werden kann.<sup>44</sup>

## 1.2 Die Verdichtung der Menschenrechte

Ein weiteres Indiz für die Bereitschaft der Staatengemeinschaft, Einschränkungen der Souveränität hinzunehmen, ist die zunehmende Anzahl von Konventionen und Deklarationen zum Menschenrechtsschutz.<sup>45</sup> Ziel der Menschenrechte ist es, Individuen vor Übergriffen ihrer

---

<sup>37</sup> Vgl. Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte, a. a. O., S. 211.

<sup>38</sup> Ebenda, S. 215ff.

<sup>39</sup> Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte, a. a. O., S. 231.

<sup>40</sup> Heuser, Sovereignty, Self-Determination, and Security, a. a. O., S. 91.

<sup>41</sup> Fox, Gregory H., New Approaches to International Human Rights, in: Hashmi, Sohail, State Sovereignty, S. 125/6.

<sup>42</sup> Hashmi, State Sovereignty, a. a. O., S. 11.

<sup>43</sup> Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte, a. a. O., S. 209.

<sup>44</sup> Mit dem NATO-Einsatz im Kosovo scheint sich diese Doktrin zu wandeln, wenn auch immer betont wurde, daß es sich bei diesem Vorgehen um eine Ausnahme gehandelt habe.

<sup>45</sup> Besonders auffallend ist die deutliche Zunahme von Deklarationen seit Mitte der 80er Jahre, die keine rechtliche Bindungswirkung entfalten, im Gegensatz zu der relativ konstanten Zunahme von völkerrechtlich verbindlichen Konventionen, vgl. Tabelle bei Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates, a. a. O., S. 211.

Staaten zu schützen. Sie sind damit vom Staat unabhängige Rechte, richten sich sogar gegen den Staat, da dieser die Quelle der Unsicherheit darstellt<sup>46</sup>. Die Basis für eine immer dichtere Verankerung der Menschenrechte in internationalen Konventionen bilden das Diskriminierungsverbot in Artikel 1 Abs. 3 und Artikel 55 lit. c) der UN-Charta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948. Ausgehend von der Menschenwürde als Grundpfeiler der Menschenrechte über die Festschreibung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte<sup>47</sup>, gibt es in jüngerer Zeit Bemühungen um die Kodifizierung der dritten Generation, nämlich von Gruppenrechten, die die Förderung der Selbstbestimmung von Gruppen und Völkern mit dem Ziel der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Staatengemeinschaft festschreiben wollen<sup>48</sup>. Gerade die im Rahmen dieser Entwicklung einhergehende Stärkung von Minderheitenrechten bedeutet eine besondere Herausforderung an die staatliche Souveränität.

Bereits heute sehen sich Regierungen eingeschränkt, indem ihre Legitimität und Anerkennung an der Einhaltung gewisser Menschenrechtsstandards gemessen wird, was sich an der Einsetzung von Wahlbeobachtern, der Verknüpfung wirtschaftlicher Sanktionen mit Menschenrechten oder auch in ihrer Voraussetzung zum Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft äußert.<sup>49</sup> Die Anerkennung von *erga-omnes*-Normen<sup>50</sup> im Bereich des Menschenrechtsschutzes in einigen Bereichen, z. B. des Verbots der Folter und der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht, politischer Überzeugung und Religion, bedeutet einen „wesentlichen Schritt in Richtung auf die Universalisierung der...den Menschenrechten“<sup>51</sup> zugrundeliegenden Wertvorstellungen. Mit dieser Qualifikation von *erga-omnes*-Rechten wächst der Druck auf die einzelnen Staaten, diese Rechte auch durchzusetzen, womit eine tatsächliche Beschneidung ihrer Souveränität einhergeht.

Fraglich ist, ob damit schon der Sprung hin zu dem von C. F. von Weizsäcker geprägten Begriff des „Weltinnenrechts“<sup>52</sup> vollbracht ist. Nach Delbrück ist von einer Weltinnenrechtsordnung erst dann zu sprechen, wenn „die vollständige Unterordnung staatlicher Souveränität hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung anerkannt und entsprechende Rechtsdurchsetzungsmacht den Staaten übergeordneten Rechtsdurchsetzungsinstanzen zugeordnet wäre“<sup>53</sup>. Dabei geht er davon aus, daß eine solche Instanz an die materiellen Vorschriften der UN-Charta gebunden

---

<sup>46</sup> Vgl. Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a. a. O., S. 214.

<sup>47</sup> Die Vereinbarungen über zivile und politische Rechte (Zivilpakt) und ökonomische, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) wurden am 16. Dezember 1966 ohne Gegenstimme von der UN-Generalversammlung verabschiedet und seit 1976 als Folge nationaler Ratifikationen verbindlich.

<sup>48</sup> Vgl. dazu Sanders, Douglas, *Collective Rights*, in: *Human Rights Quarterly*, 13, 1991, S. 368ff.

<sup>49</sup> Vgl. Franck, Thomas, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law*, Vol.86, 1992, S.50, zitiert nach: Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a. a. O., S. 332.

<sup>50</sup> Das Konzept der *erga omnes* geltenden Normen des Völkerrechts wurde vom IGH im Falle des *Barcelona Traction, Light and Power Company Ltd. (Belgium vs. Spain)* eingeführt, sie bedeuten eine Wirkung von Normen für und gegen alle Völkerrechtssubjekte, ungeachtet ihrer Beteiligung bei der Entstehung der Norm, vgl. Delbrück, a. a. O., S.109.

<sup>51</sup> Delbrück, Jost, *Wirksameres Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“? Perspektiven in der Völkerrechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System*, in: Kühne, Winrich (Hg.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, S. 110.

<sup>52</sup> Zitiert nach Delbrück, *Wirksameres Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“?*, S. 103; siehe auch bei Senghaas, Dieter, *Wohin driftet die Welt?*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 199.

<sup>53</sup> Delbrück, *Wirksameres Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“?*, a. a. O., S. 130.

sein müßte, damit der zwischenstaatliche Charakter des Völkerrechts erhalten bliebe.<sup>54</sup> Doch gibt es eine solche Instanz im Völkerrecht nicht.

Zwar kann der UN-Sicherheitsrat einen erheblichen Beitrag leisten, wenn er die dargestellte restriktive Auslegung des Interventionsverbots beibehält, doch steht grundsätzlich das Veto-Recht der Ständigen Sicherheitsratsmitglieder einer universellen Durchsetzungsmöglichkeit von Menschenrechten im Wege.<sup>55</sup>

Angesichts der Zunahme von Kodifikationen von Menschenrechtsdokumenten scheint die Tendenz in Richtung auf ein „Weltinnenrecht“ im Menschenrechtsschutz zu deuten, was bereits von der Bereitschaft der Staaten zeugt, Einschränkungen ihrer Souveränität hinzunehmen, sich diesen Normen zu unterwerfen und damit die Herrschaft des Rechts zu stärken. Ob sie sich auch einer Durchsetzung dieser Rechte zu unterwerfen bereit sind, zeigt sich nun auch anhand der Akzeptanz eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes zur Durchsetzung humanitären Völkerrechts als notwendiges Korrelat des Menschenrechtsschutzes.<sup>56</sup>

### 1.3 Die Bedeutung von internationalen Nichtregierungsorganisationen

Bei der Durchsetzung und Verbreitung von Menschenrechten kommt Nichtregierungsorganisationen eine große Rolle zu, die damit die Rechte der Individuen gegenüber dem Staat stärken und so staatliche Souveränität schwächen können. Gerade im Bereich der Menschenrechte zeigen nichtstaatliche Akteure, insbesondere Nichtregierungsorganisationen, aber auch akademische Institutionen und transnationale Interessengruppen wie Greenpeace oder Amnesty International eine zunehmende Präsenz auf der internationalen Bühne. Alle Gruppierungen sollen unter dem Begriff der NGOs verstanden werden, da dieser auch in Artikel 71 der UN-Charta gebraucht wird.<sup>57</sup> Sie agieren damit - kooperierend oder konkurrierend - parallel oder komplementär zu Staaten und internationalen Organisationen. Das Ende des Ost-West-Konflikts war von einem enormen Zuwachs von NGOs begleitet<sup>58</sup>, da das Mißtrauen der Staaten hinsichtlich einer Zusammenarbeit abgenommen hat und sie im Rahmen der erstarkenden Rolle der UNO als Versöhnungs- und Konfliktlösungsforum gerade innerhalb von Staaten wichtige Beiträge leisten können.<sup>59</sup> Zudem ermöglicht der technologische Fortschritt eine schnelle grenzüberschreitende Kommunikation, so daß sich Interessengruppen unabhängig vom Territorium zusammenfinden können. Einen dritten Grund ihrer Zunahme sehen Gordenker und Weiss in ihrer zunehmenden Professionalisierung.<sup>60</sup> Sie drängen auf eine direktere Einflußnahme auf den Ver-

<sup>54</sup> Vgl. Delbrück, Wirksameres Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“?, a. a. O., S. 130.

<sup>55</sup> Das wird beispielsweise deutlich an der Position Chinas, das sich jeder Aufweichung des in Artikel 2 Absatz 7 UN-Charta niedergelegten Interventionsverbots entgegenstellt. Ebenda, S. 120f.

<sup>56</sup> Vgl. Heuser, Barbara, Self-Determination, and Ssecurity, in: Hashmi, Sohail (Hg.), State Sovereignty, The Pennsylvania State University Press, University Park, 1997, S. 102f.

<sup>57</sup> Artikel 71 der UN-Charta ermöglicht einigen NGOs einen Beobachter-Status im Wirtschafts- und Sozialausschuß.

<sup>58</sup> Sowohl die Anzahl der NGOs als auch die ihrer Mitglieder ist schnell angewachsen, so waren Ende der 80er Jahre bereits 4.500 NGOs im Yearbook of International Organization der UN zu finden.

<sup>59</sup> Vgl. Boutros Boutros-Ghali, Foreword, in: Gordenker/ Weiss, Pluralizing Global Governance, a. a. O., S. 7.

<sup>60</sup> Die Professionalität ermöglicht ihnen eine bessere finanzielle Ausstattung durch staatliche Gelder. Diese

handlungsprozess, doch haben sie im Gegensatz zu Staaten keine Rechtsetzungsbefugnis. Es bleibt festzuhalten, daß der Nationalstaat durch die Koexistenz souveränitätsfreier und -gebundener Akteure zunehmend in ein komplexes System internationaler Organisationen eingebunden ist, das ihn in seiner effektiven Handlungsfreiheit beeinflusst.<sup>61</sup>

#### 1.4 Die Zunahme internationaler Institutionen

Auffallend im Zusammenhang mit der Beobachtung der zunehmend begrenzten nationalstaatlichen Regelungsfähigkeit ist die Zunahme internationaler Institutionen, die Zürn mit dem Bedürfnis nach politischer Integration, um die Auflösung der Kongruenzbedingung jenseits der Nationalstaaten zu kompensieren, erklärt.<sup>62</sup> Als politische Institutionen sollen hier kollektiv verbindliche Normen und Regeln verstanden werden, die bewußt und gewollt Ziele des Gemeinwohls der beteiligten Akteure verfolgen.<sup>63</sup> Diese Mechanismen lassen sich unterscheiden in internationale Regime und Organisationen. Beide basieren auf zwischenstaatlich vereinbarten Normen, Regeln und Entscheidungsprozessen, die das Verhalten der beteiligten Akteure dauerhaft regeln sowie die gegenseitigen Verhaltenserwartungen in Übereinstimmung bringen.<sup>64</sup> Beide sind nicht territorial gebunden, schaffen aber dennoch eine „Sphäre der Autorität“<sup>65</sup>, die die beteiligten Akteure zum Einhalten der Regeln anhält.<sup>66</sup>

Ein Beispiel für den zunehmenden Integrationsprozeß jenseits von Nationalstaaten ist die Europäische Union (EU), insbesondere seit der Einführung einer einheitlichen Währung mit dem 1. Januar 1999. Aber auch darüber hinaus gibt es mit der Welthandelsorganisation (WTO), dem Nordatlantik-Bündnis (NATO), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und regionalen Freihandelsabkommen wie der NAFTA oder der ASEAN etliche Organisationen, die jenseits der Nationalstaaten verbindliche Regelungen treffen. Auch Völkerrechtler sehen eine zunehmende staatliche Einbindung in internationale Organisationen: „In der modernen Welt wird die staatliche Independenz durch die zwischenstaatliche ...Interdependenz überschattet... Damit aber ist der Souveränität im klassischen Sinne die Spitze abgebrochen. ...Ihre Bindungen finden ihren rechtlichen Ausdruck in Gestalt internationaler Verträge, in denen die Staaten sich in politischer... Hinsicht weitgehenden Beschränkungen ihrer Hoheitsgewalt unterwerfen... Das Gesamtergebnis ist eine... Machtzunahme... der

---

finanzielle Verknüpfung ist hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit nicht ganz unbedenklich: So wurden 1994 bereits 10% der staatlichen Entwicklungshilfe weltweit durch NGOs verteilt. Vgl. Gordenker/ Weiss, *Pluralizing Global Governance*, a. a. O., S. 24.

<sup>61</sup> Vgl. Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, a. a. O., S. 325.

<sup>62</sup> Ebenda, S. 177ff.

<sup>63</sup> Vgl. Kohler-Koch, Beate, *Die Welt regieren ohne Weltregierung*, in: Böhren, Carl/ Wewer, Göttrik (Hg.), *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag, Opladen, 1993, S.109-141, zitiert nach Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a. a. O., S. 171.

<sup>64</sup> So die auf Krasner zurückgehende Standarddefinition, vgl. Krasner, Stephen D., *International Regimes*, Ithaca, NY, 1983, zitiert nach Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, a. a. O., S.172.

<sup>65</sup> Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a. a. O., S.171.

<sup>66</sup> Zum Phänomen der „compliance with international norm“ siehe Chayes/ Handler-Chayes, *The New Sovereignty*, a. a. O., S. 270ff, die damit die Staaten als maßgebliche Akteure ausmachen, da nur diese Verträge einhalten können.

zwischenstaatlichen und überstaatlichen Organisationen.“<sup>67</sup>

Skeptiker eines Denationalisierungsprozesses sehen in der zunehmenden Verlagerung staatlicher Regelungsbefugnisse auf die internationale Ebene allerdings eine Bestätigung des Souveränitätskonzeptes, da die Entscheidungsmechanismen auf dem Konsensprinzip beruhen und sich insoweit kompatibel mit der staatlichen Souveränität zeigen.<sup>68</sup> Zwar sehen auch Vertreter des Denationalisierungsprozesses eine Stärkung der Verfügungsgewalt nationaler Regierungen in internationalen Organisationen, doch beurteilt Zürn diese Versuche gerade als Maßnahmen, die verlorengegangene Steuerungsgewalt zurückzugewinnen.

## 1.5 Internationale Strafgerichtsbarkeit der Vereinten Nationen

Unter dem Druck der Weltöffentlichkeit nach den komplexen Konflikten und den damit verbundenen Greuelthaten im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda errichtete der UN-Sicherheitsrat schließlich im Wege von mehreren Resolutionen die beiden UN-Straftribunale in Den Haag und Arusha. Nach den Nürnberger Hauptkriegsverbrecher-Prozessen 1945 und den Tokioter Prozessen 1946 nach dem Zweiten Weltkrieg hatte es keine weiteren konkreten Versuche internationaler Strafgerichtsbarkeit gegeben. Diese beiden Vorgängermodelle waren zuvor reine Militärtribunale, doch stellten sie erstmals den Versuch dar, begangenes Unrecht auf rechtsstaatlichem Wege zu sühnen. Unbenommen der Probleme, die diese neuartige Form der Strafverfolgung hinsichtlich der Souveränität der Staaten und der Jurisdiktionsbefugnis des Tribunals beinhaltete<sup>69</sup>, gilt das Statut des Internationalen Militärtribunals von Nürnberg bis heute als Grundlage für die damals neu definierten Straftatbestände der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Verbrechen gegen den Frieden und des Völkermords. Kriegsverbrechen waren bereits in den Haager Konventionen von 1899 und 1907 kodifiziert.

Mehrere Kommissionen von der UN-Generalversammlung wurden mit der Ausarbeitung eines Statuts beauftragt, doch erst nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem damit neu gewonnenen Handlungsspielraum des UN-Sicherheitsrates zu Beginn der neunziger Jahre setzte eine neue Dynamik ein. Wenn auch die Bemühungen der UNO wenig erfolgreich waren, um unmittelbar friedensstiftend in das Kriegsgeschehen auf dem Balkan einzugreifen<sup>70</sup>, so ließen das Ausmaß der Verbrechen und die Medienberichterstattung eine Untätigkeit der UNO vor der Weltöffentlichkeit nicht zu. Der Wille, auf der Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta tätig zu werden, zeigte sich in einer Reihe von Resolutionen, die schließlich am 25. Mai 1993 zur Verabschiedung der Resolution 827 führte, in deren Anhang das Statut zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes zur Aburteilung der Kriegsverbrechen im ehema-

<sup>67</sup> Vgl. Dahm, Georg/ Delbrück, Jost/ Wolrum, Rüdiger, Völkerrecht, Band I/1, 2. Aufl., 1989, § 23 IV.

<sup>68</sup> Vgl. Flory, *Le couple État-territoire en droit international contemporain*, a. a. O., S.256, im Ergebnis auch Merle, *Un système international sans territoire*, a. a. O., S. 294.

<sup>69</sup> Vgl. Jung, *Die Rechtsprobleme der Nürnberger Prozesse: dargestellt am Verfahren gegen Friedrich Flick*, J.C.B. Mohr, Tübingen 1992; Simons, William B., *The Jurisdictional Basis of the International Military Tribunal at Nuremberg*, in: Ginsburg, George/ Kuriadtsev, V.N. (Hg.), *The Nuremberg Trial and International Law*, Martin Nijhoff Publishers, Dordrecht, London, Boston, 1990, S. 39-60.

<sup>70</sup> Zur Entwicklung des jugoslawischen Zerfallsprozesses siehe Roggemann, *Krieg und Frieden auf dem Balkan*; vgl. Hochkammer, *The Yougoslav War Crimes Tribunal*, a. a. O., S. 125ff.

ligen Jugoslawien festgelegt war. Der Errichtungsmodus des Tribunals hat insbesondere Kritik an seinem rechtlichen Geltungsgrund hervorgerufen, da damit die Kompetenzen des UN-Sicherheitsrates überschritten würden. Diese Resolution war der Schlußpunkt einer Reihe von Resolutionen<sup>71</sup>, die die Voraussetzungen für die Einsetzung eines Ad-hoc-Gerichts zur Aburteilung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts für einen beschränkten Raum und für einen begrenzten Zeitraum schufen: die Feststellung, daß die Fortdauer des Konflikts eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle<sup>72</sup>, die Bekräftigung der individuellen Verantwortlichkeit der an völkerrechtlichen Verstößen beteiligten Personen und die Verurteilung dieser Verstöße, verbunden mit der Einsetzung einer besonderen Kommission zu ihrer Untersuchung.<sup>73</sup>

UN-Generalsekretär Butros Butros-Ghali hatte in seinem Bericht vom 3. Mai 1993 begründet, daß der Sicherheitsrat in der Lage sei, auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta ein solches Gericht als Unterorgan einzusetzen. Ein Ad-hoc-Gericht für einen konkreten Bereich sei auf der Basis des Kapitels VII der Charta zu errichten, wenn man seine Bestimmungen teleologisch und dynamisch auslege, da die in Artikel 41 genannten Maßnahmen nur schwerlich für die Begründung einer Strafgerichtsbarkeit ausreichend seien. Sie könne aber als zulässig gelten, wenn es unter den gegebenen Umständen als wahrscheinlich erscheine, das erstrebte Ziel zu erreichen oder ihm nahe zu kommen. Zudem habe der Sicherheitsrat schon früher Unterorgane (subsidiary organs) eingesetzt.<sup>74</sup>

Der Generalsekretär wies damit einen Vertrag als Rechtsgrundlage zurück, in erster Linie jedoch, da ein solches Vorgehen zu zeitraubend sei und der Sicherheitsrat der Situation angemessen schnell handeln müsse.<sup>75</sup> Eine internationale Gerichtsbarkeit auf der Grundlage eines Vertrags hätte außerdem den Nachteil, daß ihm die Zustimmung aller beteiligten Staaten zugrunde liegen müßte, um die Übertragung der Souveränität an die Gerichtsbarkeit zu ermöglichen.<sup>76</sup>

Trotz des einstimmigen Abstimmungsergebnisses im Sicherheitsrat, den Gerichtshof einzusetzen, ließ die Kritik nicht nach, daß der Rat mit dieser „juristischen Intervention“<sup>77</sup> seine Kompetenzen überschritten habe. Graefrath bezeichnet es als eine höchst fragwürdige These, daß

---

<sup>71</sup> Laber und Nizich kritisieren, wie spät erst der Sicherheitsrat bereit ist, überhaupt eine Resolution zu erlassen, die die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts erwähnt, nämlich erst am 15. Mai 1992 mit der Resolution 752, während die erste Resolution (Nr. 713 vom 25. September 1991), die die Krise im ehemaligen Jugoslawien betrifft, lediglich ein Wirtschaftsembargo verhängt.

<sup>72</sup> So unter anderen Nationen die Vereinigten Staaten von Amerika, die frühere Sowjetunion und das Vereinigte Königreich in UN Doc. S/PV.3009 (1991).

<sup>73</sup> Vgl. Partsch, Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer, S.11; eine Auflistung der Resolutionen, mit denen der Sicherheitsrat zur Situation im ehemaligen Jugoslawien Stellung nahm, ist zu finden bei Roggemann, Herwig, Die Internationalen Strafgerichtshöfe, Berlin Verlag, Berlin, 1998, 2. neubearb. Auflage, S.109ff.

<sup>74</sup> Der UN-Generalsekretär nimmt Bezug auf die Kommission zur Verwaltung eines Reparationsfonds oder die Kommission zur Überwachung von Iraks biologischer und chemischer Waffenproduktion (UNSCOM), die durch die Resolution 687 vom 3. April 1991 im Anschluß an den Konflikt zwischen Irak und Kuwait eingesetzt wurden

<sup>75</sup> Vgl. Colwill, From Nuremberg to Bosnia and beyond, a. a. O., S. 117.

<sup>76</sup> Noch in der Diskussion sprach sich China gegen den Modus der Einsetzung aus, da nur ein zu ratifizierender Vertrag eine solide rechtliche Grundlage für die Ausübung von Strafgewalt sein könne.

<sup>77</sup> Roggemann, Die Internationalen Strafgerichtshöfe, a. a. O., S. 81.

der „Sicherheitsrat einfach davon aus[ging], daß er mit verbindlicher Wirkung für alle Staaten beschließen kann, was er will, wenn er eine Friedenbedrohung feststellt“<sup>78</sup>. Gegen diesen Vorwurf eines unzulässigen Eingriffs in die Souveränität wandte der UN-Generalsekretär ein, daß der Sicherheitsrat nur begrenzt in judikativer Form zur Errichtung eines zeitlich und räumlich beschränkten Ad-hoc-Tribunals tätig werde. Wegen der offensichtlichen Unmöglichkeit und dem unzulänglichen politischen Willen der betroffenen Staaten des ehemaligen Jugoslawiens, die aufgrund ihrer Strafgesetze eigentlich zur Strafverfolgung verpflichtet wären, würden die Souveränitätsrechte der betroffenen Staaten durch ein solches Strafgericht nicht eingeschränkt. Somit bleibe das Interventionsverbot des Artikel 2 Ziffer 7 1. Halbsatz der UN-Charta gewahrt, denn dieses gelte nicht mehr für die betroffenen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, da sie den Weltfrieden gefährdeten und damit gegen ihre Friedensverpflichtungen nach Artikel 2 Ziffer 3 und 4 und ihrer Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte gemäß Artikel 56 und Artikel 55 lit.c der UN-Charta verstoßen hätten. Darin hätten die Mitgliedstaaten - und darunter alle fünf betroffenen Nachfolgestaaten Ex-Jugoslawiens - mit ihrem Beitritt zur UNO eingewilligt und müßten die Charta folglich für und gegen sich gelten lassen.<sup>79</sup> Zudem stehe es dem Sicherheitsrat laut Artikel 29 UN-Charta zu, eigene Hilfs- und Unterorgane zu schaffen.

Auch die Richter des Jugoslawientribunals (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY) erwidern in der Berufungsentscheidung im Falle Tadic gegen den Einwand der Verteidigung, daß das Gericht die Souveränität Jugoslawiens mißachte, daß zunächst einmal ein Angeklagter, also ein Individuum, keine Souveränitätsverletzung vor einem internationalen Gerichtshof rügen könne, selbst wenn „the sacrosanct and unassailable attribute of statehood...recently has suffered progressive erosion..., particularly in the field of human rights“.<sup>80</sup> Auch sei der Einwand, daß die Errichtung des Tribunals gegen das Nichteinmischungsgebot aus Art. 2 Abs. 7 UN-Charta verstoße, nicht gerechtfertigt, da dieses ausdrücklich vorbehaltlich einer Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta gelte. Zudem, so die Richter, habe der Angeklagte durch seine Straftaten nicht nur die Interessen eines Staates berührt, sondern das Gewissen der Menschheit erschüttert.<sup>81</sup> Den Befürwortern der Einsetzung des Gerichtshofes ist mit dem Argument zuzustimmen, daß eine juristische Intervention immer noch weniger ist als eine militärische (*a maiore ad minus*)<sup>82</sup>, die auch bei einer Bedrohung des Friedens auch durch einen Beschluß des Sicherheitsrates gerechtfertigt wäre. Zudem gibt es keine höhere Autorität in der Weltgemeinschaft, so daß mit einem Beschluß des Sicherheitsrates der von allen UN-Mitgliedstaaten vereinbarte Regelungsmechanismus zur Beilegung einer Situation, die den Weltfrieden gefährdet, gewahrt wird.

Die Errichtung des ICTY durch einen verbindlichen Beschluß des Sicherheitsrates hat zur Folge, daß die Zuständigkeit des Gerichtshofes keiner weiteren Anerkennung eines Staates bedarf.

<sup>78</sup> Graefrath, Jugoslawien und die internationale Strafgerichtsbarkeit, a. a. O., S. 297.

<sup>79</sup> Vgl. Hollweg, Das neue Internationale Tribunal der UNO und der Jugoslawienkonflikt, a. a. O., S. 983.

<sup>80</sup> Appeals Chamber Decision on the Tadic Jurisdictional Motion, Case No. IT-94-1-AR72, abgedruckt in: United Nations (Hg.), The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia Yearbook 1995, S. 76.

<sup>81</sup> Ebenda, S. 77f.

<sup>82</sup> Die juristische Schlußfolgerung *a maiore ad minus* besagt, daß man, wenn ein mehr gegeben ist, erst recht von einem weniger in einem ähnlich gelagerten Fall ausgehen kann.

Trotz dieser Bindungswirkung beansprucht das Tribunal keine ausschließliche Gerichtsbarkeit, sondern lediglich den Vorrang vor der Ausübung nationaler Strafgerichtsbarkeit (Art. 9 Absatz 2 ICTY-Statut).<sup>83</sup> Einige Kommentatoren sehen in der konkurrierenden Gerichtsbarkeit zwischen nationaler und internationaler Strafverfolgung den Respekt vor der „judicial sovereignty of States and their universal jurisdiction in respect of grave breaches of the Geneva Conventions, war crimes, crimes against humanity and the crime of genocide“<sup>84</sup> garantiert.

Andere sehen im Primat der internationalen Strafgerichtsbarkeit die Gefahr, daß nicht nur „die jeweilige staatliche Strafgerichtshoheit, sondern auch das Prinzip des gesetzlichen Richters in Frage“<sup>85</sup> gestellt würde. Der ICTY ist gemäß Art. 9 Absatz 2 ICTY-Statut berechtigt, in jedes Stadium einzelstaatlicher Verfahren einzugreifen, oder wenn, wie Art. 10 Absatz 2 ICTY-Statut festlegt, das einzelstaatliche Gerichtsverfahren u. a. darauf ausgerichtet war, den Angeklagten vor der internationalen strafrechtlichen Verantwortlichkeit zu schützen. Indirekt ergibt sich ein solcher Primat auch aus Artikel 10, der dem Rechtsgrundsatz *ne-bis-in-idem* Rechnung trägt, d. h. das Verbot einer doppelten Bestrafung aufgrund derselben Tat. Denn die Formulierung des Artikels schließt nur ein weiteres Verfahren vor einzelstaatlichen Gerichten aus, wenn bereits vor dem Internationalen Gericht verhandelt wurde. Umgekehrt wird ein erneutes Verfahren vor dem ICTY jedoch nicht ausgeschlossen, wenn beispielsweise „the act for which the person was accused before the national court was characterized as an ordinary crime...or were otherwise designed to shield the accused from international criminal responsibility“<sup>86</sup>. Roggemann sieht hierin eine „versteckte“ Gerichtsaufsichtskompetenz des IStGH gegenüber allen nationalen Strafgerichten<sup>87</sup>.

Wie in Jugoslawien handelt es sich auch beim International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) mit Sitz in Arusha/Tansania um ein Ad-hoc-Tribunal, das zeitlich und territorial begrenzt ist.<sup>88</sup> So sieht das Statut von 1994 nur eine Strafverfolgung von Verbrechen im Hoheitsgebiet von Ruanda für den Zeitraum zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 1994 vor, beschränkt auf Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verstöße gegen die Genfer Konventionen und deren Zusatzprotokolle. Der Errichtungsprozeß unterscheidet sich in einem Detail: Die ruandische Regierung hat ihn selbst durch zwei Minister initiiert, wenn diese dann auch bei der Abstimmung über die Resolution 955 als einziger Sicherheitsratsvertreter dagegen stimmten, weil den Vertretern Ruandas die zeitliche Kompetenz des Gerichts zu kurz erschien.<sup>89</sup> Der Vorwurf der Kompetenzüberschreitung des Sicherheitsrates wiegt angesichts der aktiven und kooperativen Rolle Ruandas weniger schwer. Diese Koope-

---

<sup>83</sup> Vgl. Tomuschat, Ein Internationaler Strafgerichtshof als Element einer Weltfriedensordnung, a. a. O., S. 64.

<sup>84</sup> Shraga/Zacklin, The International Criminal Court for the former Yugoslavia, a. a. O., S.371. In der *ne-bis-in-idem*-Regelung sieht Roggemann eine versteckte Gerichtsaufsichtskompetenz des ICTY gegenüber allen nationalen Strafgerichten. Vgl. Roggemann, Die Internationalen Strafgerichtshöfe, a. a. O., S. 93.

<sup>85</sup> Ebenda.

<sup>86</sup> Shraga/Zacklin, The International Criminal Court for the former Yugoslavia, a. a. O., S. 372.

<sup>87</sup> Roggemann, Die Internationalen Strafgerichtshöfe, a. a. O., S. 93.

<sup>88</sup> Mit der Resolution 955 vom 8. November 1994 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen aufgrund der schweren Verbrechen in der Region der Großen Seen in Zentralafrika den zweiten Internationalen Strafgerichtshof geschaffen.

<sup>89</sup> Vgl. Roggemann, Die Internationalen Strafgerichtshöfe, a. a. O., S. 165.

ration Ruandas hinsichtlich der Überstellung von Angeklagten und der Beweismittelbeschaffung erleichtert zudem die Arbeit des Tribunals erheblich.

Gemeinsam ist beiden Tribunalen die konkurrierende Gerichtsbarkeit gegenüber nationalen Strafgerichten mit Vorrang der internationalen Gerichtsbarkeit, Art. 8 ICTR-Statut.<sup>90</sup>

Bei den bisherigen Beispielen internationaler Strafgerichtsbarkeit handelt es sich um Tribunale, die keine universelle Gültigkeit haben bzw. hatten, sondern um Ad-hoc-Tribunale, die zeitlich und räumlich beschränkt sind. Auch die Rechtsgrundlage der Resolution des UN-Sicherheitsrates wurde angezweifelt, da diese juristische Intervention die Kompetenzen des Weltorgans überschreite. Die einzig unumstrittene rechtliche Grundlage für die Errichtung eines Internationalen Strafgerichts, ein völkerrechtlicher Vertrag, dem auch der Staat, dessen Staatsangehörige abgeurteilt werden, beigetreten ist, wurde in allen Fällen aus politischen Gründen abgelehnt.

## 2. Die Entwicklung zu einem Ständigen Internationalen Strafgerichtshof

Die ersten Überlegungen zur Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes waren nach dem Erfolg der Nürnberger Prozesse durch den aufkommenden Kalten Krieg zum Stillstand gekommen.<sup>91</sup> Wenn die Völkerrechtskommission (International Law Commission, ILC) auch weiterhin Vorschläge zu einem Internationalen Strafgerichtshof und einem Internationalen Strafgesetzbuch ausarbeitete, so drangen sie doch nur selten bis zur UN-Generalversammlung vor und wenn, wurden sie abgelehnt.

### 2.1 Konkrete Vorbereitungen auf den ICC

Erst der Beginn einer Entspannung des Kalten Krieges zu Beginn der 80er Jahre führte zu einer engagierten Wiederaufnahme der Arbeiten innerhalb der ILC. Durch den Wegfall der Ost-West-Konfrontation traten andere Risiken wie das der globalen Umweltzerstörung, des Terrorismus und der organisierten Kriminalität deutlicher denn je hervor. Insbesondere das erfolgreiche gemeinsame Vorgehen im Zweiten Golfkrieg<sup>92</sup> und schließlich die „juristischen Interventionen“<sup>93</sup> mit den beiden internationalen Ad-hoc-Strafgerichtshöfen der Vereinten Nationen in Den Haag und Arusha beflügelten die Arbeiten an einem Ständigen Internationalen Strafge-

<sup>90</sup> Trotz der Kooperation, die Ruanda dem ICTR entgegenbringt, kommt es daher nicht zu vermehrten Strafverfahren vor eigenen Strafgerichten, da das ruandische Justizsystem nur in Ansätzen funktioniert, vgl. ebenda, S. 161.

<sup>91</sup> Vgl. Ferencz, An International Criminal Code and Court: Where They Stand and Where They're Going, in: Columbia Journal of Transnational Law, vol. 30, No. 2, 1992, S. 383.

<sup>92</sup> Der amerikanische Präsident George Bush, die britische Ministerpräsidentin Margaret Thatcher und der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher schlugen im Verlauf des zweiten Golfkriegs bereits vor, Saddam Husein vor ein „Nuremberg-type tribunal“ zu stellen. Vgl. Ferencz, An International Criminal Code and Court, a. a. O., S. 386.

<sup>93</sup> Roggemann, Der Ständige Internationale Strafgerichtshof und das Statut von Rom 1998, in: Vereinte Nationen 10/1998, S. 505.

richtshof, die es möglich erscheinen ließen, die neuen Risiken durch ein konzertiertes Vorgehen der Weltgemeinschaft einzudämmen. Bis zum Beginn der konkreten Entwurfsarbeiten, die schließlich in der Nacht vom 17. auf den 18. Juli 1998 zur Verabschiedung des Statuts zur Errichtung eines Ständigen Strafgerichtshofs geführt haben, zählt Bassiouni nicht weniger als elf offizielle und zehn inoffizielle Entwürfe.<sup>94</sup> 1994 legte die Völkerrechtskommission der Generalversammlung ihren überarbeiteten Entwurf eines Statuts aus 60 Artikeln zur Schaffung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs vor (ILC-Entwurf), der als Grundlage für alle weiteren Verhandlungen diene. 1995 gründete die Generalversammlung das Vorbereitungs-komitee (Preparatory Committee, PrepCom), das einen Vertragstext ausarbeiten sollte. Auf sechs Treffen des Vorbereitungskomitees sowie weiteren offiziellen Treffen<sup>95</sup> wurde ein konsolidierter Vertragsentwurf als Verhandlungsgrundlage für die Konferenz 1998 entworfen, doch blieben viele Themen mit politischer Brisanz ungelöst, so daß der Entwurf noch 1.700 Klammern<sup>96</sup> aufwies, die auf noch nicht geklärte Punkte und verschiedene Optionen hindeuteten. Zu diesen Streitpunkten gehörten bis zuletzt die Fragen, wer die Tätigkeit des Gerichtshofes auszulösen befugt ist, die Definition von Aggression als Straftatbestand, die Rolle des Anklägers und das Verhältnis des ICC zum UN-Sicherheitsrat.

## 2.2. Die Teilnehmer der Konferenz von Rom - die Verhandlungskonstellation

Die United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court fand vom 15. Juni bis zum 17. Juli 1998 in Rom statt. In der Abstimmung stimmten 120 für das Statut, sieben Staaten stimmten dagegen, und weitere 21 enthielten sich. Schon seit Beginn der Verhandlungen in der Preparatory Commission (PrepCom) hatten sich in mehreren Abstimmungstreffen im Rahmen bestehender Koalitionen<sup>97</sup> feste Positionen herausgeschält. Der deutsche Delegationsleiter Kaul unterschied die primär „um ihre Souveränität besorgten, trotz aller grundsätzlichen Bekenntnisse zu dem Vorhaben de facto eher ICC-skeptischen Staaten: Indien, Nigeria, Mexiko“<sup>98</sup>. Frankreich zählte bis zur letzten Konferenznacht auch zu dieser Gruppe, schwenkte dann jedoch, nachdem es mit Artikel 124 eine siebenjährige Übergangsfrist für Kriegsverbrechen durchsetzen konnte, auf eine Linie mit den gerichtshoffreundlichen Staaten ein, so daß es zu einer einheitlichen Position der Europäischen Union kam. Auch Großbritannien gehörte ursprünglich zu dieser Gruppe, schwenkte aber bereits während der PrepCom-Sitzung im Dezember 1997 auf die Position der gerichtshof-

<sup>94</sup> Bassiouni, Draft Statute International Criminal Tribunal, 2. Aufl., 1993, S. 28ff.

<sup>95</sup> Zur Chronologie der PrepCom-Sitzungen und weiterer Treffen bis zur Konferenz im Sommer 1998 siehe die Tabelle im Anhang S. I.

<sup>96</sup> Vgl. Tomuschat, Christian, Das Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof, in: Die Friedenswarte, Bd. 73, Heft 3, 1998, S. 335; Roggemann gibt die Ziffer von 1.400 für die eckigen Klammern an, die Zahlen variieren zwischen diesen Eckdaten in den unterschiedlichen Veröffentlichungen, vgl. Roggemann, Der Ständige Internationale Strafgerichtshof und das Statut von Rom 1998, a. a. O., S. 506.

<sup>97</sup> So das EU-Abstimmungstreffen am 25./26. Februar 1998, das Treffen der Justizminister der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) vom 27. bis 29. April 1998, das Treffen 13 mittel- und osteuropäischer Staaten am 18./19. Mai 1998 und das Treffen der Blockfreien-Bewegung am 19./20. Mai 1998, vgl. Kaul, Durchbruch in Rom, a. a. O., S. 126.

<sup>98</sup> Kaul, Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof, a. a. O., S. 180.

hoffreundlichen Staaten ein, indem es sich gegen die Bestimmung wandte, daß jede Untersuchung des ICC der vorherigen Zustimmung des UN-Sicherheitsrats bedürfe.<sup>99</sup> Diese gerichtshofskeptische Gruppe strebte einen schwachen, nur symbolischen Gerichtshof an. Sein Tätigwerden sollte von Einzelfall-Entscheidungen betroffener Staaten abhängig gemacht werden oder eng an den UN-Sicherheitsrat gebunden werden mit dem Ziel, die Jurisdiktion des Gerichtshofes möglichst für die eigene Bevölkerung auszuschließen. Unter dem Deckmantel neuer Absicherungen wurden immer neue Vorschläge unterbreitet, die das Projekt verwässerten.<sup>100</sup>

Als vorsichtig-restriktiv, das Vorhaben des ICC grundsätzlich unterstützende Staaten schätzte Kaul die Vereinigten Staaten, Rußland, China und Japan ein, da ihre Delegationen maßgeblich und konstruktiv an den Verhandlungen beteiligt waren. In den USA hat sich jedoch das Pentagon mit seinen Bedenken gegenüber dem State Department und der Clinton-Administration durchgesetzt, so daß sich die USA in einer ungewöhnlichen Koalition mit rund 30 weiteren Staaten befanden, die von ihnen häufig als „Schurkenstaaten“ betitelt und wie Libyen oder der Sudan auf der Liste der Förderer des Terrorismus geführt werden.<sup>101</sup> Andere Staaten wie Pakistan, Indien oder Israel hatten aus ihrer besonderen regionalen Position heraus Vorbehalte gegenüber dem ICC.<sup>102</sup>

Dieser Gruppe stand eine immer größer werdende Koalition der Like-minded-States gegenüber, die am Ende der Konferenz 60 gleichgesinnte, gerichtshoffreundliche Staaten umfaßte. Diese Gruppe verfolgte konsequent das Ziel, einen möglichst effektiven, funktionsfähigen, unabhängigen und damit glaubwürdigen internationalen Gerichtshof zu schaffen, der auf klarer und obligatorischer Zuständigkeit fußen sollte.<sup>103</sup> Neben den EU-Mitgliedstaaten - zunächst mit Ausnahme Frankreichs - gehörten hierzu die übrigen europäischen Staaten, Kanada, Neuseeland, Argentinien, Australien, Südafrika, kleinere afrikanische Staaten und die Karibikstaaten.<sup>104</sup> Eine entscheidende Rolle „mit beharrlicher Überzeugungsarbeit und kluger Koalitionsbildung“<sup>105</sup> kam dabei der deutschen Delegation zu.

Neben diesem Gegenüber zweier unterschiedlicher Grundhaltungen gab es noch die Gruppe der „schweigenden Mehrheit von UN-Mitgliedstaaten“<sup>106</sup>, die keinen eigenen kohärenten Ansatz gefunden hatten, in der Schlußabstimmung dann aber für die Errichtung des ICC stimmten.

Eine wesentliche Rolle für das positive Abstimmungsergebnis kann auch den Nichtregierungsorganisationen zugeschrieben werden. Mehr als 800<sup>107</sup> internationale, regionale und nationale Organisationen aus allen Bereichen der Gesellschaft hatten sich in einer Koalition zu-

---

<sup>99</sup> Zu dieser Problematik siehe ausführlich Kapitel IV.2. Vgl. Benedetti/ Washburn, *Drafting the International Criminal Court Treaty*, a. a. O., S. 21.

<sup>100</sup> Vgl. Kaul, *Durchbruch in Rom*, a. a. O., S. 126.

<sup>101</sup> Vgl. Zumach, Andreas, *Historisches Ereignis und diplomatisches Desaster der USA: Zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes*, in: *Humanitäres Völkerrecht*, Heft 3/ 1998, S. 136.

<sup>102</sup> Vgl. Benedetti/ Washburn, *Drafting the International Criminal Court Treaty*, a. a. O., S. 18.

<sup>103</sup> Vgl. Kaul, *Durchbruch in Rom*, a. a. O., S. 126.

<sup>104</sup> Vgl. Kaul, *Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof*, a. a. O., S. 181.

<sup>105</sup> Zumach, *Historisches Ereignis und diplomatisches Desaster der USA*, a. a. O., S. 137.

<sup>106</sup> Kaul, *Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof*, a. a. O., S. 181.

<sup>107</sup> Die Angaben über die Mitgliederzahl der NGOs in der Coalition for an International Criminal Court (CICC) schwankt erheblich, von 800 bei Benedetti/ Washburn, *Drafting the International Criminal Court Treaty*, a. a. O., S. 22 bis zu 175 bei Kaul, *Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof*, a. a. O., S. 181.

sammengefunden, die sich vehement für die Errichtung des ICC einsetzte und damit die Ziele der Gruppe der Like-minded-states unterstützte. Wenn NGOs auch kein eigenes Stimmrecht in der Konferenz zugestanden wurde, so war ihr Einfluß doch erheblich, und ihre Stimmen blieben bei einzelnen Themen von Gewicht.<sup>108</sup>

### **2.3. Ein völkerrechtlicher Vertrag als Geltungsgrund**

Mit dem Ständigen Internationalen Strafgerichtshof wird erstmals eine permanente internationale Strafgerichtsbarkeit auf völkerrechtlicher Basis geschaffen. Deutlich ist damit der Unterschied zu den Beispielen der vorangegangenen Ad-hoc-Gerichtsbarkeiten, deren völkerrechtliche Basis - umstritten - auf einer Resolution des UN-Sicherheitsrates beruht. Die Geltungsgrundlage des zu schaffenden ICC ist damit unbestritten. Durch die Etablierung der Versammlung der Teilnehmerstaaten nach Art.112 ICC-Statut wird dieser Prozeß in einen offenen Rechtschöpfungsprozeß verwandelt, der nach Roggemann auch nachhaltigen Einfluß auf die nationale Gesetzgebung haben wird.<sup>109</sup> Das politische Entscheidungsorgan des Gerichts sind damit die Vertragsparteien und nicht die Generalversammlung oder der Sicherheitsrat der UNO, wenn auch in Artikel 2 ICC-Statut eine vertragliche Anbindung an die UNO vorgesehen ist. Diese Unabhängigkeit des Gerichtshofes spiegelt sich auch in der Finanzierung wider, die durch einen speziellen Fond vorgesehen ist (Art. 114 ICC-Statut), der wiederum in erster Linie durch die Mitgliedstaaten und erst dann durch UN-Mittel und freiwillige Zuwendungen gespeist werden soll.

### **2.4. Die Kompetenzen des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs**

Auch über die Geltungsgrundlage hinaus gibt es weitreichende Unterschiede zu den Vorgängermodellen, die sich in den 13 Teilen des Statuts wiederfinden. Neu ist die ausführliche Ausarbeitung Allgemeiner Grundsätze des Strafrechts in den Artikeln 22 bis 33 des Statuts, die in ihrer Detailliertheit teilweise über die nationaler Strafgesetzbücher hinausgehen. Damit weist das Statut weit über den ursprünglichen Vorschlag der ILC von 1994 hinaus, der keinerlei materiellrechtliche Elemente aufwies. Das Statut von Rom bildet damit nicht nur die Grundlage für Aufbau, Funktion und verfahrensrechtliche Zuständigkeit eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes, sondern gleichermaßen für ein Internationales Strafgesetzbuch.<sup>110</sup> Das zeigt sich in der ausführlichen Auflistung der einzelnen Verbrechenstatbestände - Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Aggression - in den Artikeln 5 bis 8 des Statuts, die nicht als bloße Zuständigkeitsregelungen unter Bezug auf geltendes Gewohnheitsrecht, sondern in aller Ausführlichkeit als materielles Strafrecht konzipiert sind. Dem neu-

---

<sup>108</sup> Vgl. Kaul, Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof, a. a. O., S. 181.

<sup>109</sup> Vgl. Roggemann, Herwig, Der Ständige Internationale Strafgerichtshof und das Statut von Rom 1998, in: Neue Justiz, 10/1998, S. 507.

<sup>110</sup> Ausführlich zu den Grundprinzipien siehe Seidel/ Stahn, Das Statut des Weltstrafgerichtshofes, in: Jura, Heft 1, 1999, S. 19f., vgl. auch Tomuschat, Das Statut von Rom, a. a. O., S. 341.

en Vertragsrecht kommt nach Artikel 22 Abs. 1 ICC-Statut keine Rückwirkung zu, ohne eine strafrechtliche Verantwortlichkeit nach bisher geltendem Gewohnheitsrecht zu beeinträchtigen. Der Entwurf der ILC von 1994 (ILC-Entwurf) sah noch keine Kodifikation von Straftatbeständen vor.

Unproblematisch war der Straftatbestand des Völkermordes, der wortgetreu dem Artikel 6 der Anti-Völkermord-Konvention entnommen wurde, nun aber vom einengenden Territorialprinzip befreit ist. Für die Definition der Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurde der Vorschlag der ILC im Rahmen des internationalen Strafgesetzbuches gewählt. Erstmals sind Verbrechen gegen die Menschlichkeit damit in einem multilateralen Vertrag kodifiziert. Im Gegensatz zu Nürnberg wurde damit jede Verbindung zu einem bewaffneten Konflikt gelöst, auch wenn die Taten „part of a widespread or systematic attack“ sein müssen. Eingeflossen in die lange Liste der Tatbestände sind die Erfahrungen des Jugoslawien-Konflikts, so daß auch Verbrechen gegen die sexuelle Integrität aufgenommen wurden. Auch das Verschwindenlassen von Menschen, ein erweiterter Katalog der Diskriminierungsgründe und Apartheid sind als Verbrechen gegen die Menschlichkeit aufgeführt.

Der Tatbestand der Kriegsverbrechen in Artikel 8 des Statuts - ebenfalls an den ILC Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind angelehnt - erscheint mit seinen über 40 Einzeltatbeständen am unübersichtlichsten. Wesentliche Neuerung ist hier die Gleichstellung des internen mit dem internationalen Konflikt in Anlehnung an Artikel 85 des Zusatzprotokolls I von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949. Zudem müssen die Kriegsverbrechen - in Anlehnung an die Definition der Verbrechen gegen die Menschlichkeit - systematisch und weitreichend angelegt sein.

Zu bemängeln bleibt hingegen, daß der Einsatz verbotener Waffen nur formal als Straftatbestand aufgeführt wird, vorbehaltlich einer Vertragsergänzung. Damit wurde das Atomwaffenproblem übergangen - trotz des Einsatzes für die Aufnahme als Straftatbestand.<sup>111</sup>

Ähnlich schwach ist das Ergebnis für den Straftatbestand der Aggression, der zwar in Artikel 5 ICC-Statut aufgeführt wird, doch wird in Absatz 2 sogleich darauf hingewiesen, daß eine genaue Definition auf der in sieben Jahren einzuberufenden Revisionskonferenz abzuwarten ist, die in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen zu erfolgen hat. Damit geht das Statut über die Tatbestandsregelungen von Nürnberg, Tokio, Den Haag und Arusha weit hinaus. Eine Ausdehnung der Straftatbestände über die vier besonders schweren Kernverbrechen mit Gewohnheitsrechtcharakter hinaus auf allein vertraglich begründete Verbrechen, etwa Terrorismus und Drogenhandel, wurde jedoch bis auf den besonderen Schutz der Blauhelme nicht verabschiedet. Auch hier sollen auf der Revisionskonferenz zunächst Definitionen erarbeitet werden, so daß der Katalog der Straftatbestände gegebenenfalls erweitert werden kann.<sup>112</sup> Gerade in dieser Beschränkung sieht Schomburg die Chance: „Völkermord, Aggression, (Kriegs-) Verbrechen gegen die Menschlichkeit als internationale Straftatbestände zu definieren und danach zu verfolgen, wäre schon ein immenser Fortschritt. Für einen Beginn einer globalen Gerichtsbarkeit wäre es bereits schwer genug, auch nur dies mit

---

<sup>111</sup> Vgl. Tomuschat, Das Statut von Rom, a. a. O., S. 338ff.

<sup>112</sup> Ebenda, S. 341.

Autorität und Akzeptanz in den Griff zu bekommen“.<sup>113</sup> Fortschrittlich gegenüber den Vorgängermodellen ist auch der starke Opfer- und Zeugenschutz aus den Erfahrungen des ICTY heraus, geradezu revolutionär die Wiedergutmachung für die Opfer (Artikel 75 ICC-Statut).

Die Schwierigkeiten der Verhandlung zeigten sich insbesondere an den Punkten, die unmittelbar die Souveränität in Form der Ausübung von Strafgewalt berühren und damit auch die bedeutsamsten Bestimmungen für die spätere Funktionsfähigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes enthalten: das Prinzip der Komplementarität, die Vorbedingungen und die Funktionsweise des Auslösemechanismus. Diese in engem Zusammenhang miteinander stehenden Bereiche laufen alle „auf die (Macht)Frage hinaus, inwieweit die Nationalstaaten künftig im Interesse effektiver Zusammenarbeit mit dem IStGH (dem Ständigen Internationalen Strafgerichtshof, Anmerkung der Verf.) zum Zwecke weltweiter Strafverfolgung von Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen bereit sind, nicht nur auf gewisse nationale Strafverfolgungskompetenzen zu verzichten oder eigene Verfolgungs- oder Nichtverfolgungsinteressen im Konfliktfall zurücktreten zu lassen.“<sup>114</sup>

### 3. Zwischenbewertung

Erstmals hat sich die internationale Staatengemeinschaft auf ein Statut für die Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes geeinigt, dessen Legitimationsgrundlage unangefochten ist. Es gibt einen Trend zu mehr Gewicht des Individuums und einer geringeren Bedeutung der Staaten in der internationalen Gemeinschaft. Fraglich ist, ob der ICC diese Entwicklung bestätigt. Da sein Statut auf einer Verhandlung souveräner Staaten fußt, läßt eben dieses einen unmittelbaren Rückschluß auf die Bereitschaft der Staaten zu, diesen Prozeß aktiv zu unterstützen. Dann hätten die Befürworter recht, die in der abnehmenden Bedeutung des Nationalstaates die Chance für eine Herausbildung neuer Institutionen sehen: „[D]ie Tendenz, die staatliche Souveränität zugunsten einer internationalen obligatorischen Strafgerichtsbarkeit zu relativieren, [entspricht dem] allgemeinen Trend, sowohl dem Individuum eine stärkere völkerrechtliche Subjektstellung zu verschaffen als auch generell die Eingriffsmöglichkeit der internationalen Gemeinschaft und betroffener Staaten zu erweitern.“<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Schomburg, Die neue Weltordnung bracht einen internationalen Strafgerichtshof, a. a. O., S. 309.

<sup>114</sup> Roggemann, Der Ständige Internationale Strafgerichtshof und das Statut von Rom 1998, a. a. O., S. 506.

<sup>115</sup> Stuby, Gerhard, Internationale Strafgerichtsbarkeit und staatliche Souveränität, a. a. O., S. 446.

## II. Abgabe der Strafgewalt an den Ständigen Internationalen Strafgerichtshof?

Die Abgabe von Strafgewalt, dem Kern staatlicher Souveränität, an den ICC ist entscheidend, damit dieser effektiv Verbrechen verfolgen kann. Im folgenden sollen die Bestimmungen des Rom-Statuts in den Zuständigkeits- und Zulässigkeitsfragen auf die Abgabe von Strafgewalt hin untersucht werden. Als Ausgangspunkt dienen jeweils die Regelungen des ILC-Entwurfs von 1994, die die Verhandlungsgrundlage darstellten. In einem zweiten Schritt sollen jeweils beide Positionen mit ihren jeweiligen Vorschlägen gezeigt werden, um den Weg zum Ergebnis nachvollziehen und dieses im Sinne der Frage nach Souveränitätsabgaben beurteilen zu können. Auf dieser Grundlage läßt sich das Ergebnis des Rom-Statuts bewerten, um zu sehen, ob sich die gerichtsfreundlichen oder eher die auf Souveränität bedachten Staaten mit ihren Vorschlägen durchgesetzt haben.

### 1. Das Verhältnis zur nationalen Strafjustiz: Grundsatz der Komplementarität

#### 1.1 Ausgangspunkt im ILC-Entwurf

Im Verhältnis internationaler Strafgerichtsbarkeit zu nationaler stellt sich zunächst die Frage, welche Staaten selbst ein Interesse an der Strafverfolgung eines fraglichen Verbrechens haben könnten (sogenannte „interested states“), so daß es zu einem Spannungsverhältnis mit diesen kommt. Grundsätzlich kommen dafür der Staat, auf dessen Staatsgebiet das Verbrechen stattgefunden hat (Tatortstaat), der Staat, dessen Staatsangehöriger das Opfer ist (Opferstaat), der Staat, dessen Staatsangehöriger der Täter ist (Täterstaat) und oder der Staat, in dem Opfer oder Täter Aufenthalt haben (Gewahrsamsstaat) in Betracht. Bereits im Entwurf der ILC von 1994 war der Grundsatz der Komplementarität vorgesehen, der von allen Staaten befürwortet wurde. Ohne dieses Zugeständnis an die staatliche Souveränität bei der Strafverfolgung wäre es erst gar nicht zu Verhandlungen auf der Basis eines multilateralen Vertrags gekommen. Bei den Internationalen Strafgerichtshöfen der Vereinten Nationen in Den Haag und Arusha gilt hingegen der Grundsatz des Vorrangs der internationalen Gerichtsbarkeit, doch ließ sich dieser nur auf der Basis eines Sicherheitsratsbeschlusses und für eine zeitlich und räumlich begrenzte Institution durchsetzen, von der die Gründer wußten, daß sie ihr niemals unterstehen würden.<sup>116</sup>

Dennoch stellt sich bei soviel Einigkeit die Frage, „how, where, to what extent and with what emphasis should 'complementarity' be reflected in the ICC Statute?“<sup>117</sup>. Denn wenn grundsätzlich die nationale Strafgerichtsbarkeit Vorrang haben soll und die internationale nur komplementär, d. h. ergänzend, greifen soll, müssen Kriterien entwickelt werden, die besagen, wann letztere greifen soll.

---

<sup>116</sup> Vgl. Ambos, Zum Stand der Bemühungen um einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof und ein Internationales Strafgesetzbuch, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 7, 1996, S. 265.

<sup>117</sup> Tallgren, Completing the „International Criminal Order“, a. a. O., S. 121.

Im ILC-Entwurf von 1994 wurde bereits der Grundsatz der Komplementarität in der Präambel genannt<sup>118</sup>, mit dem die ILC den ICC lediglich ergänzend verstanden wissen wollte.<sup>119</sup> In konkreter Ausgestaltung dieses Grundsatzes in Art. 35 ILC-Draft wurde die Eröffnung eines Verfahrens vor dem ICC ausgeschlossen, wenn das Verbrechen Gegenstand von Ermittlungen war, die in einem für das Verbrechen zuständigen Staat ordnungsgemäß ausgeführt wurden, oder die Entscheidung dieses Staates, Strafverfolgungsmaßnahmen nicht durchzuführen, offenbar begründet ist. Als Kriterium wurde damit ein ordnungsgemäßes Verfahren benannt, und das Letztentscheidungsrecht lag bei dem Staat, der dieses Verfahren durchführte.

## 1.2 Entwicklung und Diskussion

Wenn im Grundsatz auch von Anbeginn Einigkeit bestand, so waren zunächst die Kriterien, in welchen Fällen der ICC komplementär die Gerichtsbarkeit ausüben könne, und darüber hinaus die Frage des Letztentscheidungsrechts, wer entscheidet, wann diese Kriterien eingehalten werden sollten, umstritten. Zwei Meinungen standen sich gegenüber, die ihre Vorstellungen in den zahlreichen Artikeln des Statuts berücksichtigt haben wollten. Die eine Seite verstand Komplementarität als ausnahmsweise Zuständigkeit des ICC und wollte die nationale Zuständigkeit vorrangig betont wissen. Die Vertreter der Gegenposition sahen darin die Gefahr, den ICC auszuhöhlen, indem die betroffenen Staaten Mittel und Wege fänden, die Zuständigkeit des ICC unter dem Vorwand innerstaatlicher Strafverfolgung zu verhindern.<sup>120</sup> Strittig bei der Präzisierung des Komplementaritätsprinzips waren vor allem die Fragen, welche Kriterien angelegt werden sollten, wie diese auszulegen seien und wer die Beweislast trüge, der ICC oder die jeweiligen Staaten. Die Gegner des ICC fanden das Merkmal eines ordnungsgemäßen Verfahrens zu subjektiv, sahen in der Definitionsmacht zuviel Kompetenz beim ICC, so daß ihre staatliche Souveränität beeinträchtigt würde. Die Befürworter eines starken ICC sahen in einer Kompetenz beim ICC die notwendige Klarheit und Sicherheit, zumal die Zuständigkeit des ICC ohnehin nur in Ausnahmesituationen gegeben sei. Darüber hinaus ist hinzuzufügen, daß zu dem Zeitpunkt auf der Sitzung des Vorbereitungskomitees (Preparatory Committee, PrepCom) 1997 auch die Frage der Gerichtsbarkeit - automatisch oder „opt in/opt out“-Regime<sup>121</sup> - noch nicht geklärt war, so daß die Befürworter der Definitionskompetenz beim

<sup>118</sup> „Emphasizing further that such a court is intended to be complementary to national criminal justice systems in cases where such trial procedures may not be available or may be ineffective.“ UN Doc. A/49/10 (1994).

<sup>119</sup> So heißt es im Kommentar der ILC zum Entwurf: „[T]he Court... [is] a body which will complement existing national jurisdictions and existing procedures for international judicial cooperation in criminal matters and which is not intended to exclude the existing jurisdiction of national courts, or to affect the right of States to seek extradition and other forms of international judicial assistance under existing agreements.“ Vgl. Report of the International Law Commission, UN GAOR, 49th session, Supp. No 10, S. 44, zitiert nach Wexler Sadat, Leila, The Proposed Permanent International Criminal Court: An Appraisal, in: Cornell International Law Journal, vol. 29, No. 3, 1996, S. 688.

<sup>120</sup> Vgl. Kaul, Auf dem Weg zum Weltstraftgerichtshof, a. a. O., S. 178f.

<sup>121</sup> Bei einer automatischen Gerichtsbarkeit unterwirft sich der Staat mit der Ratifikation unmittelbar der Gerichtsbarkeit des ICC für dessen materiell-rechtlichen Zuständigkeitsbereich. Ein „opt-in/opt out“-Regime hingegen macht die Gerichtsbarkeit des ICC für die Vertragsstaaten von weiteren Zustimmungserklärungen für Verbrechenstatbestände oder einzelne an den ICC überwiesene Fälle abhängig. Auf die ein-

ICC zu Recht befürchteten, daß von einem Staat, der möglicherweise ein „opting out“ in Betracht zog, wohl kaum die Zustimmung zur Zuständigkeit des ICC zu erwarten wäre.<sup>122</sup>

Unter maßgeblicher Berücksichtigung eines deutschen Vorschlags während der vierten Sitzung der PrepCom im August 1997 konnte hier eine Kompromißlösung gefunden werden. Während die USA noch verlangten, die nationale Zuständigkeit immer dann zu erhalten, solange das Verfahren - auf Nachweis dieses Staates - in gutem Glauben stattfände<sup>123</sup>, wollte die deutsche Delegation die Kompetenz des Gerichtshofes stärken und ihm die Definition überlassen, ihn aber an bestimmte, nicht zu hoch angelegte Auslegungskriterien binden. Das Kriterium der ordnungsgemäßen Ermittlung wollte sie dagegen einschränken, um vorgetäuschte oder unzweckmäßige nationale Ermittlungen als Unzulässigkeitsgrund auszuschließen. Im Verlauf der Verhandlungen im PrepCom wurden noch einige neue Kriterien wie „good faith“ (Großbritannien), „in an effective way“ (Japan) oder „well-founded“ (Italien) diskutiert, doch zeichnete sich erst mit dem deutsch-kanadischen Vorschlag ein Kompromiß ab, der von einer „prosecution...being diligently undertaken“ spricht. In einer „drafting session“ wurden dann doch statt der bislang genannten Kriterien die allgemeineren Begriffe „unable or unwilling“ wieder eingebracht, die den in der Präambel angesprochenen Geist der Komplementarität am ehesten widerspiegeln. In den verbleibenden Tagen konzentrierte sich die Arbeit darauf, diese beiden unbestimmten Rechtsbegriffe in den Absätzen 3 und 4 des Artikels 35 zu definieren, ohne jedoch abschließend zu sein, und damit noch Raum für eine Interpretation durch den ICC zu lassen.

Entscheidend für die Kompetenz des ICC und daher sehr umstritten war auch das Letztentscheidungsrecht. Im entscheidenden Artikel 35 des ILC-Entwurfs heißt es „The Court may [Hervorhebung durch die Verf.], on application by the accused or at the request of an interested State at any time or prior to the commencement of the trial, or of its own motion, decide, having regard to the purposes of this Statute set out in the preamble, that a case before it is inadmissible“<sup>124</sup>. Die Befürworter des ICC konnten schließlich durchsetzen, das Wort „may“ durch „shall“ zu ersetzen. Damit wurde die bloß geduldete Möglichkeit des ICC, über die Einhaltung der Kriterien zur Komplementarität zu entscheiden, verschoben zu einer regelrechten Befugnis, die dem ICC das Letztentscheidungsrecht zusprach. Als Erfolg der PrepCom-Sitzung konnte gewertet werden, einen Konsens über das Ausmaß der Komplementarität und die Frage des Letztentscheidungsrechts gefunden zu haben, der sich in einem Artikel mit erstaunlich wenig eckigen Klammern niederschlug.

### 1.3 Das Ergebnis im ICC-Statut

Dieser Vorschlag wurde so in die Konferenz von Rom eingereicht und als Art. 17 ICC-Statut unverändert verabschiedet. Nach Meinung des deutschen Delegationsleiters im PrepCom ist

---

zelen Möglichkeiten der Jurisdiktion des ICC wird im folgenden Kapitel eingegangen.

<sup>122</sup> Vgl. Tallgren, Completing the „International Criminal Order“, a. a. O., S. 127.

<sup>123</sup> Gegen diese Haltung der USA wendet Levie ein, daß die USA im Lockerbie-Fall genau diese Haltung der libyschen Regierung vorhalten und wenigstens die Auslieferung, wenn nicht an die USA, dann an ein internationales Gericht verlangen. Vgl. Levie, Evaluating Present Options for an International Criminal Court, in: Military Law Review, Vol. 149, 1995, S. 130.

<sup>124</sup> UN Doc. A/49/355 vom 1. September 1994, S. 18.

mit der jetzigen Fassung des Artikels 17 eine wahrscheinlich ausreichende Befugnis des ICC festgelegt, aus eigenem Recht zu entscheiden, ob ein Versagen der nationalen Strafgerichtsbarkeit vorliegt oder nicht. Allerdings hat Art. 17 in Art. 18 erhebliche Einschränkungen erfahren, indem etliche vorläufige Entscheidungen betreffend der Zulässigkeit, überwiegend auf Druck der USA, aufgenommen wurden.<sup>125</sup> Im Rom-Statut ist das Prinzip in Absatz 10 der Präambel und Absatz 1 ausdrücklich benannt und in Artikel 17 inhaltlich konkretisiert und damit in „ausgewogener Weise im Statut verankert“<sup>126</sup>.

Im Statut von Rom ist Komplementarität damit als Grundprinzip verankert und dient somit dem Schutz staatlicher Strafhoheit.<sup>127</sup> Dabei soll er keineswegs optional verstanden werden, sondern nur als Ergänzung der nationalen Strafgerichtsbarkeit dienen<sup>128</sup> im Sinne einer „coordination of tasks of the international and domestic jurisdiction“<sup>129</sup> zugunsten der nationalen Strafgerichtsbarkeit.<sup>130</sup> Beim Grundsatz der Komplementarität handelt es sich um einen die staatliche Souveränität schützenden Grundsatz, dem alle Staaten zustimmen konnten, so daß eine Einigung bereits ein knappes Jahr vor Beginn der Konferenz in Rom erzielt werden konnte. Wesentlich ist dennoch, daß sich das Letztentscheidungsrecht des ICC durchsetzen konnte, um zu bestimmen, ob nationale Strafverfolgung nicht möglich oder der Staat nicht willens ist, diese auszuführen. Damit gibt es ein wirksames Instrument gegen offensichtlichen Mißbrauch auf nationaler Ebene, das dem ICC eine Überwachungsfunktion der nationalen Strafverfahren zuschreibt.

---

<sup>125</sup> Vgl. Kaul, Durchbruch in Rom, a. a. O., S. 128. Im dritten Teil dieses Kapitels wird im Rahmen des Auslösemechanismus im Detail auf diese Einschränkungen eingegangen.

<sup>126</sup> Kaul, Durchbruch in Rom, a. a. O., S. 128. So heißt es einleitend „Emphasizing that the International Criminal Court established under this Statute shall be complementary to national criminal jurisdictions,“ und ebenso weiter in Artikel 1 „An International Court...is hereby established. It...shall be complementary to national criminal jurisdictions.“

<sup>127</sup> Vgl. Seidel/ Stahn, Das Statut des Weltstrafgerichtshofs, a. a. O., S. 16.

<sup>128</sup> Vgl. Crawford, Prospects for an International Criminal Court, a. a. O., S. 19.

<sup>129</sup> Tallgren, Completing the „International Criminal Order“, a. a. O., S. 109.

<sup>130</sup> Alle Zitate des Rom-Statuts sind dem UN Doc.A/CONF.183.17. July 1998 entnommen, zu finden auf der website [www.un.org/icc](http://www.un.org/icc). Geregelt in Artikel 17 Abs. 1 Buchst. a) und b): „1. Having regard to paragraph 10 of the Preamble and article 1, the Court shall determine that a case is inadmissible where: a) The case is being investigated or prosecuted by a state which has jurisdiction over it, unless the State is unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution; b) The case has been investigated by a state which has jurisdiction over it and the State has decided not to prosecute the person concerned, unless the decision resulted from the unwillingness or inability of the state genuinely to prosecute.“

## **2. Weitere Voraussetzungen der Jurisdiktionsausübung: Die Vorbedingungen des Auslösemechanismus („trigger mechanism“)**

Nachdem der Grundsatz der Komplementarität festgelegt war, waren im nächsten Schritt die Fragen der Zuständigkeit und Zulässigkeit zu klären, mithin die konkrete Ausgestaltung des Komplementaritätsprinzips.

### **2.1 Der Ausgangspunkt im ILC-Entwurf**

Der ILC-Entwurf von 1994 knüpfte die Zuständigkeit des Gerichtshofes eng an die Verbrechenstatbestände und unterschied letztlich zwischen Völkermord und allen anderen Verbrechen. Danach konnte bei Völkermord jeder Vertragsstaat, der auch die Anti-Völkermord-Konvention von 1948 unterzeichnet hatte, eine Strafanzeige wegen Völkermord erstatten, da bereits Art. 6 der Konvention die Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofes vorsah, dessen Statut sich die Signatarstaaten mit der Ratifikation quasi unterworfen hatten (die sogenannte inhärente Jurisdiktion nach Art. 25 Abs. 1 ILC-Entwurf). Für die anderen Verbrechenstatbestände waren die Möglichkeiten einer Strafanzeige eingeschränkt. Grundsätzlich konnte jeder Vertragsstaat nach Art. 25 Abs. 2 ILC-Entwurf eine Strafanzeige einreichen. Voraussetzung war aber, daß kumulativ sowohl der Haftstaat des Verdächtigen als auch der Tatortstaat, ggf. noch der Staat, der aufgrund eines internationalen Abkommens die Auslieferung verlangen kann, ihre Zustimmung abgeben. (Art. 21 Abs. 1 Buchst. b) i) ii), Abs. 2 ILC-Entwurf). Darüber hinaus mußten diese Staaten das Statut ratifiziert haben, das in Kraft getreten sein und zusätzlich eine gesonderte Erklärung der betroffenen Staaten im konkreten Fall für die Delikte Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Aggression analog zu Art. 36 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag abgegeben haben, die auch temporär und materiell eingeschränkt werden konnte (Art.22 Abs.1-3 ILC-Entwurf). Mit diesen eingebauten Sicherungsmaßnahmen und Zustimmungsbedingungen wollte die ILC dem Komplementaritätsprinzip Rechnung tragen.<sup>131</sup>

Außerdem war über den Weg der Erklärung auch eine Unterwerfungsmöglichkeit für Nicht-Vertragsstaaten vorgesehen (Art. 22 Abs. 4 ILC-Entwurf). Falls ein dritter Staat die Auslieferung des Verdächtigen gefordert hatte, mußte auch dieser zusätzlich der Zuständigkeit des Gerichtshofes zustimmen (Art. 21 Abs. 2 ILC-Entwurf). Für den Fall, daß eine Anklage wegen Aggression erhoben werden sollte, mußte zudem der Sicherheitsrat festgestellt haben, daß der Staat die Aggressionshandlung begangen hat, die Gegenstand der Strafanzeige sein sollte, wobei regelmäßig Situationen ausgenommen waren, die gerade vom Sicherheitsrat behandelt wurden (Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 ILC-Entwurf).

---

<sup>131</sup> Vgl. Wexler Sadat, *The Proposed Permanent International Criminal Court: An Appraisal*, a. a. O., S. 690.

## 2.2 Entwicklung und Diskussion

Unproblematisch war die automatische oder inhärente Jurisdiktion für Völkermord aufgrund der hohen Anzahl der Vertragsstaaten der Konvention. Umstritten waren hingegen die anderen Regelungen für die weiteren Tatbestände. Hier sahen die gerichtshoffreundlichen Staaten die Gefahr, daß es aufgrund der gesonderten Unterwerfungserklärungen eines der beteiligten Staaten nicht zur Jurisdiktion des ICC kommen würde. Zumindest solle diese Forderung für den Tatortstaat unterbleiben. Insbesondere wurde aber Kritik an der speziellen Erklärung für den konkreten Fall nach Art. 22 ILC-Entwurf geübt, mit der die Vertragsstaaten bestimmen, für welche Delikte sie die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs anerkennen. Dieser „opting-in“-Mechanismus wurde von der Mehrheit der Staaten abgelehnt. Sie forderten vielmehr, daß neben der Ratifikation keine weiteren Anerkennungsbedingungen notwendig sein dürften. Damit forderte diese gerichtshoffreundliche Staatengruppe eine inhärente, automatische Gerichtsbarkeit für alle drei Kernverbrechen - Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit -, unabhängig davon, ob der Tatortstaat, der Gewahrsamsstaat, der Opferstaat oder der Täterstaat oder mehrere dieser Staaten kumulativ der Ausübung der Jurisdiktion durch den Gerichtshof zugestimmt haben, da nur so ein effektives Funktionieren des Gerichtshofes geleistet werden könne.<sup>132</sup> Um diese Position in das Statut einzubringen, wurde auch hier während der vierten PrepCom-Sitzung von der deutschen Delegation, unterstützt von Italien, Österreich und Schweden, ein Vorschlag erarbeitet, der als erste Option in die erarbeitete Vorschlagssammlung<sup>133</sup> aufgenommen wurde.<sup>134</sup>

Die gerichtshofrestriktiv gesinnte, auf ihre Souveränität bedachte Staatengruppe setzte sich hingegen dafür ein, daß die Jurisdiktionsausübung des ICC davon abhängig gemacht würde, ob einzelne oder alle der oben genannten Staaten sich durch Ratifikation oder gesonderte Erklärung dem Gerichtshof unterworfen haben. Dieser Vorschlag, der auf dem in dieser Hinsicht gerichtshofunfreundlichen ILC-Ansatz beruht, ist erkennbar den Unterwerfungsregeln des IGH-Statuts nachempfunden, die den Staaten eine erhebliche Wahlfreiheit überlassen. Die Staaten konnten sich auch nur für ein bestimmtes Verbrechen und/oder einen bestimmten Zeitraum unterwerfen („Opt in/Opt out“-Regime).<sup>135</sup> Frankreich verschärfte diesen restriktiven Ansatz noch in einem eigenen Entwurf eines vollständigen Gerichtshofstatuts.<sup>136</sup> Dazu hätten in jedem einzelnen Verfahren die betroffenen Staaten ihre ausdrückliche Zustimmung geben müssen, und zwar kumulativ Tatort-, Täter- und Opferstaat sowie der Staat, der eine Auslieferung beantragt hat (das sogenannte „state-consent“-Regime oder „à-la-carte“-Mechanismus). Die USA wandten sich vehement gegen eine Gerichtsbarkeit, die wie die automatische nicht ausschloß, daß auch eigene US-Soldaten im Rahmen von Peace-keeping-Operationen vor ein solches Gericht gestellt werden könnten. Mehrmals, bis in die letzte Konferenznacht hinein,

<sup>132</sup> Vgl. Zimmermann, Andreas, Die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 58/1, 1998, S. 84; vgl. Kaul, Auf dem Weg zum Weltstraferichtshof, a. a. O., S. 179.

<sup>133</sup> Vgl. Art. 21 und Art. 22 in UN Doc. A/AC.248/1997/L.8/Rev.1 vom 14. 08. 1997.

<sup>134</sup> Vgl. Kaul, Auf dem Weg zum Weltstraferichtshof, a. a. O., S. 179.

<sup>135</sup> Vgl. Zimmermann, Die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes, a. a. O., S. 84f; vgl. Kaul, Auf dem Weg zum Weltstraferichtshof, a. a. O., S. 179..

<sup>136</sup> Vgl. UN Doc. A/AC.249/L.3 vom 06. 08. 1996.

drohten die USA, ihr Engagement bei den friedenserhaltenden UN-Missionen einzuschränken, wenn der ICC diese Kompetenz bekäme.<sup>137</sup> Mindestens wollten sie daher Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen von der automatischen Gerichtsbarkeit des ICC ausnehmen oder von der Zustimmung des betroffenen Staates abhängig machen<sup>138</sup>.

Einzig mit dem ersten Modell einer möglichst universellen Jurisdiktion könnte ein effektiver Strafgerichtshof gestaltet werden, da das „opt in/opt out“-Modell oder gar das „state-consent“-Regime, wie von Frankreich gewünscht, gerade den Staaten, deren Staatsangehörige am ehesten betroffen wären, die Möglichkeit gegeben hätte, diese eben nicht der Zuständigkeit des Gerichts zu unterstellen.<sup>139</sup> Wenn auch die Argumentation dieser Staaten, nationale Gerichtsbarkeit funktioniere effizienter, nicht von der Hand zu weisen ist, so steht auf der anderen Seite doch die Gefahr eines Mißbrauchs im Raum, der durch die komplementäre Funktion des ICC gerade entgegengewirkt werden soll. Zudem kann von einer effizienten innerstaatlichen Strafverfolgung bei Verbrechen, wie sie hier zur Debatte stehen, regelmäßig nur nach einem Regimewechsel ausgegangen werden. In dem Zusammenhang stellt sich daher auch die Frage, wer im Falle eines „failed state“ denn die etwa notwendige Zustimmung geben könnte.<sup>140</sup> Allerdings ist auf der anderen Seite auch zu bedenken, daß eine universelle Jurisdiktion nur dann in völkerrechtlich zulässiger Weise verwirklicht wird, „wenn keine unzulässige Ausübung von Strafgewalt durch die Vertragsparteien des Statuts zu Lasten nichtbeteiligter Drittstaaten zu sehen ist“<sup>141</sup>.

Hier haben insbesondere die USA Bedenken als einer der Staaten, in deren Rechtsordnung das Weltrechtsprinzip nicht verankert ist. Im Anspruch auf universelle Jurisdiktion sehen die USA das Prinzip des Verbots der Drittwirkung von Verträgen nach Art. 34 und 35 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVRK)<sup>142</sup> vom 23. Mai 1969 als verletzt an. Danach können nur Vertragsstaaten auch an den Vertrag gebunden werden, verletzt der Vertrag die Rechte Dritter, ist er als völkerrechtswidrig anzusehen. Nach der vorgesehenen Regelung im ICC-Statut können Angehörige von Drittstaaten betroffen sein, selbst wenn nur der Täterstaat oder der Tatortstaat das Statut ratifiziert haben müssen, aber Angehörige des

<sup>137</sup> Vgl. Kirk, Alejandro, High Noon, in: Terra Viva vom 15. Juli 1998; vgl. Haq, Farhan, Hopes for Justice greet Opening of ICC Conference, Inter Press Service vom 15. 6. 1998.

<sup>138</sup> Vgl. Mandli-Yadav, Murtaza, Activists Condemn US Opposition to ICC, Inter Press Service, 9. 7. 1998. Wie bei Frankreich auch, wurde bei den USA deutlich, daß es in Außen- und Verteidigungsministerium unterschiedliche Positionen zum ICC gab, wobei jeweils die Verteidigungsministerien die strengeren Vorgaben machten und sich damit letztlich durchsetzten.

<sup>139</sup> Vgl. Zimmermann, Die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes, a. a. O., S. 85; vgl. Wexler Sadat, The Proposed Permanent International Criminal Court: An Appraisal, a. a. O., S. 720.

<sup>140</sup> Vgl. Marx, Auf dem Weg zum permanenten Internationalen Straftribunal, S.367; vgl. Zimmermann, Die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes, a. a. O., S. 85, Fn. 191.

<sup>141</sup> Zimmermann, Die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes, a. a. O., S. 85. Das Verbot der Drittwirkung von Verträgen zu Lasten Dritter ergibt sich aus Art. 34 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge (WVK) vom 23. Mai 1969. Nach Zimmermann ist daher zu prüfen, ob die Vertragsstaaten nach dem Weltrechtsprinzip für alle in Frage stehenden Delikte durch den von ihnen geschaffenen Strafgerichtshof stellvertretend für die gesamte Staatengemeinschaft tätig werden können.

<sup>142</sup> Art.34. WVK Allgemeine Regel betreffend Drittstaaten Vertrag begründet für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Rechte noch Pflichten. Art. 35. WVK Verträge Lasten von Drittstaaten. Ein Drittstaat wird durch eine Vertragsbestimmung verpflichtet, wenn die Vertragsparteien beabsichtigen, durch die Vertragsbestimmung eine Verpflichtung zu begründen, und der Drittstaat diese Verpflichtung ausdrücklich in Schriftform annimmt.

Drittstaates an einem Konflikt auf dem Boden eines Vertragsstaates beteiligt sind. Das Argument, daß der ICC nur die Befugnis der einzelnen Staaten, nach Weltrechtsprinzip strafzuverfolgen, übernehme, überzeuge hier nicht, da erstens nicht alle Staaten das Weltrechtsprinzip anerkennen und zweitens die im Statut geregelten Straftatbestände über die Regelungen internationaler Verbrechen nach Gewohnheitsrecht hinausgehen.<sup>143</sup> Diese unterschiedlichen Positionen zeigen, wie schwierig sich die konkrete Ausgestaltung des Komplementaritätsprinzip gestaltete. Die Positionen wurden in unterschiedlichen Optionen mit vielen eckigen Klammern versehen, in den Entwurfspapieren festgehalten und blieben so bis zur Konferenz in Rom bestehen, wenn auch das „state-consent“-Regime auf der Konferenz keine wirkliche Rolle mehr spielte.

Auf der Konferenz schien sich zunächst eine Mehrheit für eine automatische Jurisdiktion abzuzeichnen, doch zeigte sich dann in den letzten Tagen, daß es für den deutschen Vorschlag einer universellen automatischen Jurisdiktion keine Mehrheit geben würde.<sup>144</sup> Allerdings gab es noch unterschiedliche Vorschläge von Großbritannien und Südkorea hinsichtlich der Frage der Zuständigkeitsanknüpfung, d. h. welcher Staat oder welche Staaten sich der Gerichtsbarkeit unterworfen haben müssen: der Territorial- oder Tatortstaat, der Gewahrsamsstaat, der Opferstaat oder der Täterstaat.<sup>145</sup> Der ebenfalls gerichtshoffreundliche südkoreanische Vorschlag fand zunehmend Anhänger, nachdem die Zustimmung eines der vier Staaten alternativ für eine Gerichtsbarkeit des ICC genügen sollte.<sup>146</sup> Diplomatisch sah die südkoreanische Delegation Unzulänglichkeiten bei beiden vertretenen Meinungen: Der Vorschlag der inhärenten Jurisdiktion übersehe die Tatsache, daß es sich um einen Vertrag handle, der den Konsens der Staaten benötige, während die Anhänger des State-consent-Regimes anerkennen mußten „that the requirement of State consent at two distinct stages - acceptance and exercise - would render the Court ineffective owing to this jurisdictional hazard.“<sup>147</sup> Daher solle nur einmal - mit der Ratifikation - die Zustimmung erteilt werden, so daß es sich um eine automatische Gerichtsbarkeit handle. Aber einer der interessierten Staaten müsse der ICC-Jurisdiktion zugestimmt haben, wobei das Erfordernis nur selektiv, nicht kumulativ, einen der vier oben genannten Staaten treffe. Damit unterschied sich der südkoreanische Ansatz maßgeblich vom britischen Vorschlag, der die kumulative Zustimmung des Territorial- oder Tatortstaates und des Landes, in dessen Gewahrsam sich der mutmaßliche Täter befindet, forderte.<sup>148</sup> Diese Forderung hätte wie der ILC-Entwurf eine erhebliche Einschränkung der Gerichtsbarkeit des Tribunals bedeutet.

---

<sup>143</sup> Vgl. Scheffer, David, U.S. Policy and the International Criminal Court, a. a. O.

<sup>144</sup> So ging aus einer von der NGO Coalition for an International Criminal Court durchgeführten Umfrage hervor, daß 73 bzw. 79 Prozent der das Wort ergreifenden Delegationen sich für diese aussprachen, aber nur knapp 20 Prozent dagegen. Vgl. Kaul, Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite, a. a. O., S. 142.

<sup>145</sup> Vgl. Kaul, Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite, a.a.O., S. 141.

<sup>146</sup> Vgl. Kaul, Durchbruch in Rom, a. a. O., S. 127.

<sup>147</sup> Proposal submitted by the Republic of Korea, UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.6 vom 18. Juni 1998.

<sup>148</sup> Vgl. UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.6, S.3 vom 18.Juni 1998.

Kurz vor Abschluß der Konferenz schien sich eine Mehrheit für den koreanischen Vorschlag abzuzeichnen. Um diese noch umzustimmen, schlugen die USA zunächst am 14. Juli 1998 vor, die Zustimmung des Täter- wie Tatortstaates als Voraussetzung aufzunehmen. Als sie damit scheiterten, kam es noch am 16. Juli, einen Tag vor Konferenzende, nach einem Geheimgespräch der fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zu einem neuen Vorschlag, der eine „Opt-out“-Möglichkeit mittels eines Zusatzprotokolls für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit für die Dauer von zehn Jahren mit Option auf Verlängerung vorsah. Darüber hinaus sollte die obligatorische vorherige Zustimmung des Staates, dessen Angehöriger wegen eines Kriegsverbrechens oder Verbrechens gegen die Menschlichkeit vor das Gericht gestellt werden soll, notwendig sein.<sup>149</sup> Damit wollten die USA wiederum die Aburteilung von eigenen Staatsangehörigen, die beispielsweise an friedensfördernden Maßnahmen teilnehmen, verhindern. Dieser vermeintlichen Gefahr sehen sich jedoch auch Spanien oder die Niederlande ausgesetzt, die einen starken ICC förderten und in einer automatischen Jurisdiktion keinen Hinderungsgrund sahen.<sup>150</sup> Zudem kann der ICC nach dem Komplementaritätsprinzip nur tätig werden, wenn die nationale Strafgerichtsbarkeit unwillig oder unfähig ist, so daß sich die Amerikaner schließlich mit ihren Forderungen nicht durchsetzen konnten. Diese Einschränkungen hätten die automatische Jurisdiktion ins Leere laufen lassen.

Um einen Kompromiß zwischen den beiden Positionen zu finden, schlug die deutsche Seite vor, daß alternativ auch der Gewahrsams- und Opferstaat die Gerichtsbarkeit begründen könne und die „Opt-out“-Möglichkeit auf Kriegsverbrechen und die nicht erneuerbare Dauer von drei Jahren beschränkt bleibe.<sup>151</sup>

### 2.3 Das Ergebnis im ICC-Statut

Das Ergebnis bezüglich der Begründung der Gerichtsbarkeit des ICC wurde buchstäblich „in letzter Minute“ der Konferenz ausgehandelt. Mit Artikel 12 ICC-Statut wurde ein Teil des deutschen Vorschlags fast wörtlich übernommen.<sup>152</sup> Damit hat sich die automatische Gerichts-

<sup>149</sup> Vgl. Proposals submitted by the United States of America, UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.70 vom 14. Juli 1998 und UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.90 vom 16. Juli 1998. Wie ernst es die USA mit dem Bestreben eines möglichst schwachen Gerichtshofes meinten, zeigt bereits die Einladung des Pentagons im April 1998 an 100 Militärattachés aus aller Welt, um sie vor der Gefahr eines zu starken Tribunals zu warnen, vgl. Ulrich, Stefan, Die Angst der Mächtigen vor dem Weltgericht, in: Süddeutsche Zeitung vom 13./14. Juni 1998.

<sup>150</sup> Vgl. Caflisch, Das Ringen um den Ständigen Strafgerichtshof, in: Neue Zürcher Zeitung vom 1998.

<sup>151</sup> Vgl. Kaul, , Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite, a.a.O., S. 143.

<sup>152</sup> Vgl. Kaul, Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite, a. a. O., S. 140. Artikel 12 ICC-Statut: „1. A State which becomes Party to this Statute thereby accepts the jurisdiction of the Court with respect to the crimes referred to in article 5; 2. In the case of article 13, paragraph (a) or (c), the Court may exercise its jurisdiction if one or more of the following States are Parties to this Statute or have accepted the jurisdiction of the court in accordance with paragraph 3: (a) The State on the territory of which the conduct in question occurred or, if the crime was committed on board of a vessel or aircraft, the State of registration of that vessel or aircraft; (b) The State of which the person accused of the crime is a national. 3. If the acceptance of a State which is not a Party to this Statute is required under paragraph 2, that State may, by declaration lodged with the Registrar, accept the exercise of jurisdiction by the Court with respect to the crime in question. The accepting State shall cooperate with the Court without any delay or exception in accordance with Part 9.“

barkeit für alle Verbrechenstatbestände, nicht ausschließlich für Völkermord, wie im ILC-Entwurf vorgesehen, und damit das Hauptziel der gerichtsfreundlichen Staaten, im Grundsatz durchgesetzt, wenn es auch zu einem Kompromiß gekommen war, der weit hinter den Zielen der Gleichgesinnten zurückblieb. Denn um zu einem Kompromiß zu gelangen, wurde in Art. 124 ICC-Statut<sup>153</sup> als Übergangsbestimmung eine „Opt-out“-Möglichkeit eingeflochten, die es den Vertragsstaaten gestattet, für einen Zeitraum von sieben Jahren die Jurisdiktion des ICC für Kriegsverbrechen auszuschließen. Die Wiederholbarkeit eines solchen ‚Teilaustritts‘ aus dem Statut...ist allerdings sehr eingeschränkt, da diese ‚Übergangsregelung‘ an die strengen Voraussetzungen für Vertragsänderungen geknüpft ist<sup>154</sup>. Auch die Reichweite der Jurisdiktion wurde eingeschränkt, indem lediglich der Tatortstaat und der Täterstaat die Zuständigkeit des ICC bestimmen. Damit fallen alle internen Konflikte aus der Gerichtsbarkeit des ICC heraus, wenn das betreffende Land nicht Vertragspartei des Statuts ist.<sup>155</sup> Diese Lücke in der Gerichtsbarkeit hätte mit dem Gewahrsamsstaat geschlossen werden können, der sogar schon im ILC-Entwurf vorgesehen war, der sonst die automatische Gerichtsbarkeit abgeschwächt hatte.<sup>156</sup>

Völlig unproblematisch hingegen war die Aufnahme des Art. 12 Abs. 3 ICC-Statut mit der freiwilligen Unterwerfung unter das ICC-Statut im Einzelfall für Nichtvertragsparteien.

Wie hart umkämpft die Voraussetzungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit des ICC trotz des Komplementaritätsprinzips war, zeigt das Beispiel der Verhandlungen, die schließlich zu Art. 12 ICC-Statut geführt haben. Offensichtlich überwiegt das Mißtrauen der Staaten, dem ICC zu weitreichende Kompetenzen zu übertragen. Das Prinzip der staatlichen Souveränität, das multilateraler Vertragsvereinbarung zugrundeliegt, gestattet dem ICC keine Gerichtsbarkeit über Staaten, die dem Statut nicht zugestimmt haben.<sup>157</sup>

### **3. Der Auslösemechanismus („trigger mechanism“)**

#### **3.1 Ausgangspunkt im ILC-Entwurf**

Kaum voneinander trennen lassen sich im Rom-Statut wie auch im Ausgangsmodell des ILC-Entwurfs Fragen der Gerichtsbarkeit und des Auslösemechanismus. Ein Auslösemechanismus beim ICC ist notwendig, da der ICC nicht über eine universelle automatische Jurisdiktion ver-

---

<sup>153</sup> „Article 124. Transitional Provision. Notwithstanding article 12 paragraph 1, a State, on becoming a party to this Statute, may declare that, for a period of seven years after the entry into force of this Statute for the State concerned, it has not accepted the jurisdiction of the Court with respect to the category of crimes referred to in article 8 when a crime is alleged to have been committed by its nationals or on its territory. A declaration under this article may be withdrawn at any time. The provisions of this article shall be reviewed at the Review Conference convened in accordance with article 123, paragraph 1.“

<sup>154</sup> Kaul, Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite, a. a. O., S. 139.

<sup>155</sup> Vgl. Kaul, Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite, a. a. O., S. 144.

<sup>156</sup> Vgl. Tomuschat, Das Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof, a. a. O., S. 342.

<sup>157</sup> Vgl., The European Law Student’s Association (elsa), Handbook on the Draft Statute for the International Criminal Court, 2nd edition, Brüssel, Mai 1998, S. 42

fügt. So waren im ILC-Entwurf lediglich das Staatenverfahren gemäß Art. 21 ILC-Entwurf gemäß Art. 25 Abs.1 und 2 ILC-Entwurf und die Verweisung durch den UN-Sicherheitsrat im Rahmen des Kapitels VII der UN-Charta gemäß Art. 23 Abs. 1 ILC-Entwurf möglich. Erst nach einer Strafanzeige durch einen der Vertragsstaaten oder einer Verweisung durch den Sicherheitsrat konnte der Ankläger gemäß Art. 26 ILC-Entwurf Ermittlungen zu den mutmaßlichen Verbrechen einleiten. Eine Ex-officio-Befugnis des Anklägers, d. h. von sich aus zu ermitteln, war in diesem Entwurf nicht vorgesehen. Dabei kamen dem Sicherheitsrat größere Kompetenzen zu, wie aus der Formulierung „notwithstanding Article 21“<sup>158</sup> zu lesen ist. Einer solchen Verweisung mußte mithin keine Strafanzeige durch einen der Vertragsstaaten vorausgegangen sein, sie ist damit unabhängig von der Zustimmung der Staaten, die dem Tribunal seine Gerichtsbarkeit verleihen.<sup>159</sup> Als weitere Zulässigkeitskriterien gab es nur die Beachtung des oben genannten Komplementaritätsprinzips in Art. 35 ILC-Entwurf, auf die jederzeit vor Eröffnung des Verfahrens auf Antrag des Angeklagten oder auf Ersuchen eines betroffenen Staates hingewiesen werden konnte. Mehrere Ziele mußte der Auslösemechanismus sicherstellen: Effektivität, weder Mißbrauch noch Überlastung der Gerichtsbarkeit, Vereinbarkeit mit der Rolle des Sicherheitsrates nach Art. 24 der UN-Charta sowie die Gewährleistung einer primär juristischen statt politischen Handlungsweise.<sup>160</sup>

## 3.2 Entwicklung und Diskussion

### 3.2.1 Die Initiative des UN-Sicherheitsrates

Unstreitig war die Befugnis des Sicherheitsrats, selbst Verfahren an den Gerichtshof im Rahmen des Kapitels VII der UN-Charta zu verweisen. Vor dem Hintergrund, daß der Sicherheitsrat mit seiner nicht unumstrittenen sogenannten „juristischen Intervention“<sup>161</sup> die Internationalen Ad-hoc-Strafgerichtshöfe in Den Haag und Arusha (siehe Kapitel II.3.) geschaffen hatte, kann er nun völkerrechtsgemäß entsprechende Situationen an den ICC überweisen (a maiore ad minus). Mit der Kompetenz der Überweisung an den ICC braucht der Sicherheitsrat künftig nicht mehr als Gerichtsgründer zu agieren<sup>162</sup>, was auch im Interesse einer einheitlichen Rechtsprechung liegt, die bei einer zunehmenden Zahl von internationalen Ad-hoc-Strafgerichtshöfen nicht mehr gewährleistet wäre.

Strittig war hingegen eine Kompetenz des Sicherheitsrates, die im Zusammenhang mit den Verfahren durch die anderen beiden „Auslöser“, die Vertragsstaaten und später den Ex-officio-Ankläger zu sehen ist. In Art. 23 Abs. 3 ILC-Entwurf war vorgesehen, daß der Sicherheitsrat in allen Fällen, in denen er mit einer Situation wegen des Vorliegens einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens bzw. eines Angriffskriegs nach Kapitel VII der UN-Charta be-

---

<sup>158</sup> UN Doc. A/49/355 vom 1. September 1994.

<sup>159</sup> Vgl. Gowlland-Debbas, Vera, *The UN-Security Council and the Projected International Criminal Court*, in: *Journal of Armed Conflict*, June 1998, S. 118.

<sup>160</sup> Vgl. eisa, *Handbook on the Draft Statute for an Internationale Criminal Court*, a. a. O., S. 45.

<sup>161</sup> Roggemann, *Die Internationalen Strafgerichtshöfe*, a. a. O., S. 81.

<sup>162</sup> Vgl. Seidel/ Stahn, *Das Statut des Weltstrafgerichtshofs*, a. a. O., S. 16.

faßt war (siehe Kapitel IV.2.1.), durch eines der ständigen Mitglieder sein Veto einlegen und damit das Verfahren vor dem ICC suspendieren konnte. Eine Mehrheit der Staaten wandte sich gegen diese Befugnis des Sicherheitsrates, denn in den meisten Fällen werden sich diese Situationen mit denen, die den ICC beschäftigen, überschneiden, so daß dieser Artikel ein umfassendes Veto-Recht des Sicherheitsrates bedeutet und damit die Unabhängigkeit des ICC massiv beschnitten hätte. Zudem hätte eine solche Ausdehnung des Veto-Rechts in den Kompetenzbereich des ICC dem Prinzip der Gleichheit der Staaten und mehr noch der Gleichheit des einzelnen vor dem Recht und damit einer gerichtlichen *Maxime* widersprochen.<sup>163</sup> Gerade Entwicklungsländer und andere Staaten mit noch junger Souveränität fürchteten einen ICC „that would ignore powerful developed countries and specialize in human rights violations in poorer and weaker countries“<sup>164</sup>. Aufgrund der Überschneidung der Tätigkeitsbereiche der beiden Institutionen war eine Klärung des Verhältnisses des ICC zum Sicherheitsrat unvermeidlich, doch da dieser ein politisches Organ ist, sahen die Gleichgesinnten die Unabhängigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs in Gefahr.<sup>165</sup> Zugespitzt hätte sich diese Überschneidungskompetenz beim Tatbestand der Aggression und der Frage, ob der ICC erst nach einer vorherigen Entscheidung des Sicherheitsrates über das Vorliegen eines Angriffskrieges hätte tätig werden können. Diese Frage ist mit der Herausnahme des Aggressionstatbestandes bis zur Revisionskonferenz zunächst nicht mehr virulent, beinhaltet aber einige politische Brisanz, die den Kern der Unabhängigkeit des ICC berührt und daher noch für Zündstoff während der weiteren Verhandlungen Sorge tragen wird. Diese Gefahr der Kompetenzüberschneidung sah Hans Corell, Under Secretary General for Legal Affairs der UN, nicht, da „[t]he moment the Security Council would ask the court to address a 'matter', the court would have to act impartially and independently the way foreseen in the statute“<sup>166</sup>. Entscheidend ist also der Unterschied zwischen der Situation oder Sache, die überwiesen wird, und den einzelnen Verfahren, die sich nach den Ermittlungen für das Gericht ergeben. Gleichwohl sah Corell die Gefahr, daß dieser Auslösemechanismus von der Zustimmung aller Ständigen Mitglieder abhinge und daher bereits ganze Situationen, die die Interessen eines der fünf Staaten berührten, nicht beim ICC anhängig gemacht würden.<sup>167</sup>

Diese Position teilten die meisten Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht, weil sie weiterhin eine möglichst umfassende Kontrolle des ICC anstrebten. So lehnten die USA sogar gleich zu Beginn der Konferenz jede Diskussion zu Themen ab, „that infringe either on sovereignty or Security Council powers“.<sup>168</sup> Zudem sah die Regierung in Washington die Gefahr, daß der Sicherheitsrat mit einem fehlenden Veto die Möglichkeit einbüße, Friedensabkommen zu verhandeln und durchzusetzen, wenn die Autorität des Rates von dem Gericht nachträglich in Frage gestellt werden könnte.<sup>169</sup> Entscheidender für die ablehnende Haltung der

---

<sup>163</sup> Vgl. Gowlland-Debbas, *The UN-Security Council and the Projected International Criminal Court*, a. a. O., S. 126.

<sup>164</sup> Benedetti/ Washburn, *Drafting the International Criminal Court Treaty: Two Years to Rome and an Afterword on the Rome Diplomatic Conference*, a. a. O., S. 18.

<sup>165</sup> Vgl. Wexler-Sadat, *The Proposed International Criminal Court: An Appraisal*, a. a. O., S. 722.

<sup>166</sup> Corell, *Nuremberg and the Development of an International Criminal Court*, a. a. O., S. 92.

<sup>167</sup> Vgl. Corell, *Nuremberg and the Development of an International Criminal Court*, a. a. O., S. 92.

<sup>168</sup> Haq, Farhan, *Annan throws down gauntlet on ICC*, 15. 6. 1998.

<sup>169</sup> *Neue Zürcher Zeitung* vom 16. Juni 1998.

USA ist aber wohl der „Wunsch nach einer Weiterführung individueller Interventionspolitik“<sup>170</sup> und die Beibehaltung der absoluten Souveränität ohne die geringste Abhängigkeit von einer internationalen Institution. Wenn Jesse Helms, der Vorsitzende des auswärtigen Ausschusses des US-Senats und entschiedener Gegner des ICC, allerdings gegen die Schaffung des ICC argumentiert, weil damit der Weltorganisation der UN Souveränität verliehen würde, vergleichbar mit der Aufstellung eines Heeres oder dem Recht, Steuern zu erheben,<sup>171</sup> verkennt er die Unabhängigkeit des ICC von der UNO, dessen völkervertragliche Legitimationsgrundlage gerade die Souveränität jedes Staates respektiert. „Es kann bei allem Optimismus nicht übersehen werden, daß die Kombination von Konsensprinzip bei der Regelung der allgemeinen Zuständigkeit des Gerichts einerseits und Anerkennung einer vom Sicherheitsrat bestimmten Zuständigkeit andererseits weitreichende politische Fragen aufwirft, die eben nicht vom allgemeinen internationalen Sicherheitskonzept losgelöst werden können, sondern die bis zur Reform der UN-Charta reichen. Eine Regelung, die es den Vetomächten (alten wie eventuell neuen) überläßt, die Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofes zur Strafverfolgung internationaler Verbrechen zu begründen oder auszuschließen, ist mit den grundlegenden Prinzipien der souveränen Gleichheit der Staaten kaum zu vereinbaren.“<sup>172</sup> Singapur brachte schließlich einen Vorschlag ein, der eine Blockademöglichkeit des Sicherheitsrates erst dann vorsah, wenn er zur Unterbrechung eines Verfahrens einen Beschluß auf der Grundlage des Kapitel VII der UN-Charta faßt, der die Zustimmung aller fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder benötigt. Damit wurde ausgeschlossen, daß einzelne Sicherheitsratsmitglieder mit ihrem Veto ein Tätigwerden des ICC blockieren können. In dieser stark politisch geprägten Frage, ob die Gerichtsbarkeit durch den Sicherheitsrat übermäßig beeinträchtigt würde, kam es im Vorfeld der Konferenz zu keiner Einigung<sup>173</sup>, so daß die strittigen Positionen als Optionen im der Konferenz zugrundeliegenden Entwurf aufgeführt waren.<sup>174</sup>

### 3.2.2 Das Staatenverfahren

Sind grundsätzlich alle Vertragstaaten oder nur interessierte, betroffene Staaten befugt, ein Verfahren vor dem ICC auszulösen? Die Bundesrepublik Deutschland als einer der gleichgesinnten Staaten wandte sich gegen eine einengende Definition der „interested states“, die eine Strafanzeige erstatten durften. Insbesondere sollte nicht eine Verengung der „interested states“ als lediglich derjenigen, die Gerichtsbarkeit über das Verfahren hätten oder deren Staatsangehörigkeit das Opfer innehatte, erfolgen. Da ohnehin jeder Staat nach dem Weltrechtsprinzip „interested“ sei, sollte die unsinnige Bestimmung ganz fallengelassen oder aber explizit Tatort-, Festnahme-, Täterstaat sowie alle Vertragsstaaten bestimmter Konventionen als „interested states“ genannt werden.

---

<sup>170</sup> Caflisch, Das Ringen um den Ständigen Strafgerichtshof, a. a. O.

<sup>171</sup> Vgl. Stoop, Paul, Nach dem juristischen Skalpell nun die politische Keule, in: Der Tagesspiegel vom 03. April 1998.

<sup>172</sup> Vgl. Stuby, Staatliche Souveränität und Internationale Strafgerichtsbarkeit, a. a. O., S. 315.

<sup>173</sup> Vgl. Kaul, Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof, a. a. O., S. 180.

<sup>174</sup> UN Doc. A/ONF.183/2/ad.1 vom 14. April 1998.

Wenn auch das Instrument der Strafanzeige durch einen Vertragsstaat am naheliegendsten bei einem Vertrag ist, so ist das nicht notwendigerweise auch das effektivste Verfahren. So gibt es bereits in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder dem Pakt über zivile und politische Rechte die Möglichkeit einer Staatenbeschwerde, doch wurde sie beim Pakt noch nie und bei der EMRK erst selten bemüht. Dies erklärt sich aus der Natur einer Staatenbeschwerde, die regelmäßig als unfreundlicher Akt von dem betroffenen Staat gewertet wird, so daß die beschwerdeführenden Staaten negative Konsequenzen für ihre diplomatischen oder Wirtschaftsbeziehungen fürchten und daher häufig von einer Beschwerde absehen. Diese Einwände sind auf Strafanzeigen von Staaten übertragbar.<sup>175</sup> Die Staaten hingegen, deren Bürger als Täter oder Opfer in das Verbrechen verwickelt waren oder auf deren Territorium die Tat begangen wurde, haben möglicherweise nicht die Fähigkeit („failed state“-Problematik) oder das Interesse an einer Strafanzeige.<sup>176</sup> Darüber hinaus war umstritten, ob der zur Auslösung des Verfahrens berechnete Staat, ebenso wie der Sicherheitsrat, nur bestimmte Situationen überweisen können sollte - wie von den USA vertreten - oder, ob der fragliche Staat stattdessen konkrete Einzelpersonen und Einzelheiten benennen könnte.<sup>177</sup> Auch zu dieser Frage bestand zu Beginn der Konferenz noch keine Einigkeit, ob alle Vertragsstaaten, und wenn ja, unter Berücksichtigung welcher zusätzlichen Erfordernisse, ein Verfahren vor dem ICC auslösen könnten.

### 3.2.3 Die Ex-officio-Befugnis des Anklägers

Um die politische Einflußnahme des Sicherheitsrates und die mögliche Ineffizienz der Staatenbeschwerde ausgleichen zu können, herrschte seit der vierten PrepCom-Sitzung im August 1997 Einigkeit zwischen den gerichtsfreundlichen gleichgesinnten Staaten, daß zusätzlich zu den Staaten und dem Sicherheitsrat auch einem unabhängigen Ankläger ein Initiativrecht zustehen müsse. Dieser Vorschlag wurde von einer überwiegenden Mehrheit der Staaten und Nichtregierungsorganisationen unterstützt. Diese Möglichkeit war im ILC-Entwurf nicht vorgesehen, die als einzige das Gericht „zumindest de iure von politischen Einflußnahmen freistellen“<sup>178</sup> würde, so daß der ILC-Entwurf erstaunlich gerichtsunfreundlich angelegt war. Eine Ex-officio-Befugnis weist dem Ankläger eine unabhängige Position zu, da er nicht auf die Zuweisung durch den Sicherheitsrat oder einen der Vertragsstaaten angewiesen ist, sondern aus eigener Initiative einen Fall, und damit auch eine Situation in der Welt, an sich ziehen kann und damit vor den Gerichtshof bringen kann. Die Konsequenz einer solchen Befugnis ist, daß der Auswahl des Chefanklägers eine „eminente politische Bedeutung“<sup>179</sup> zukommt. Aufgrund dieser Unabhängigkeit lehnten die USA, wie auch die anderen ständigen Sicherheitsratsmitglieder,

<sup>175</sup> Vgl. elsa, Handbook on the Draft Statute for the International Criminal Court, a. a. O., S. 46; ähnlich argumentiert auch Zimmermann, Die Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs, a. a. O., S. 93.

<sup>176</sup> Vgl. Corell, Hans, Nuremberg and the development of an International Criminal Court, in: Military Law Review, Vol.149, 1995, S. 88.

<sup>177</sup> Vgl. Zimmermann, Die Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs, a. a. O., S. 93.

<sup>178</sup> Zimmermann, Die Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs, a. a. O., S. 92.

<sup>179</sup> Ebenda.

einen unabhängigen Ankläger massiv ab mit der Begründung, „that the ICC could become flooded with complaints that would hinder its investigation into the most serious crimes“<sup>180</sup>. Zudem würde ein unabhängiger Ankläger den Sicherheitsrat seiner Kompetenz berauben, wenn er unabhängig Ermittlungen einleiten dürfe.<sup>181</sup>

Von der Gruppe der Gleichgesinnten wie von den NGOs wurde der Ansatz hingegen massiv unterstützt, zumal die NGOs noch bis Ende 1997 nicht einmal die Chance für einen unabhängigen Ankläger gesehen hatten, so Bill Pace, Vorsitzender der Coalition for an International Criminal Court (CICC).<sup>182</sup> Wenn dabei von der CICC auf die ex-officio-Befugnisse der Ankläger der beiden bestehenden Ad-hoc-Strafgerichtshöfe verwiesen wird, wird allerdings übersehen, daß gerade deren Befugnisse durch zeitliche, räumliche und die relative Abhängigkeit der Gerichtshöfe vom Sicherheitsrat so stark limitiert sind, daß sie nicht als Vorbild für einen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof dienen können. Um das Argument der Überlastung, aber auch der notwendigerweise politischen Auswahl der Fälle durch den Ankläger aus dem Weg zu räumen, zeichnete sich ein Kompromißvorschlag ab, der inhaltlich in einer Beibehaltung der ex-officio-Befugnis bestand, aber dabei verfahrensrechtlich eine Bestätigung des Anfangsverdachts durch die Vorverfahrenskammer vorsah.<sup>183</sup>

So kristallisierte sich im Laufe der Vorarbeiten heraus, daß es grundsätzlich drei Möglichkeiten einer Befassung des Gerichtshofes geben könnte. Je deutlicher diese, insbesondere die Möglichkeit des Anklägers, von sich aus Ermittlungen aufzunehmen, während der Vorbereitungs- und Konferenzverhandlungen wurden, desto mehr Bestrebungen gab es, weitere Zulässigkeitskriterien und Anfechtungsmöglichkeiten als Hürden in den Auslösemechanismus einzubauen. Noch im der Konferenz zugrundeliegenden Papier war der betreffende Artikel zur Gänze eingeklammert, was auf seine Umstrittenheit hindeutete.<sup>184</sup> Die USA, die die Kompetenzen des Anklägers zurückdrängen und die Rechte der Staaten auf Souveränität unter Berufung auf das Komplementaritätsprinzip stärken wollten, brachten einen Vorschlag ein, der bereits fünf Paragraphen mit Möglichkeiten der Staatenbeschwerde enthielt.<sup>185</sup> Noch am 6. Juli 1998 waren diese Regelungen so umstritten, daß im „Discussion Paper“ des Plenarausschusses zu dem einschlägigen Art. 16 entweder nach Option 1 ein Auslöserregime mit sieben Absätzen, das ausdrücklich Gegenstand weiterer Diskussionen sein soll, oder aber unter Option 2 „No such article“<sup>186</sup> genannt wurde. Erst im „Bureau Proposal“ des Plenarausschusses vom 10. Juli 1998 wurden diese Vorbedingungen der Zuständigkeit alternativlos genannt<sup>187</sup>, so daß im weiteren Verhandlungsverlauf ein ganzes Auslöserregime mit schließlich zwei Artikeln und 17 Absätzen geschaffen wurde.

---

<sup>180</sup> Scheffer, David, 15. 06. 1998, zitiert in: Inter Press Service, Momentum Building for Strong ICC Prosecutor, 22. 06. 1998.

<sup>181</sup> Vgl. Jaura, Ramesh, International War Crimes Court Approved, Inter Press Service vom 18. 07. 1998.

<sup>182</sup> Vgl. Inter Press Service, Momentum Building for Strong ICC Prosecutor, 22. 06. 1998.

<sup>183</sup> Ebenda.

<sup>184</sup> Vgl. UN Doc. A/CONF.183/2/Add.1 vom 14. April 1998.

<sup>185</sup> Vgl. UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.25 vom 29. Juni 1998, Proposal submitted by the United States of America on Article 16, Preliminary rulings regarding admissibility.

<sup>186</sup> UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.53 vom 6. Juli 1998.

<sup>187</sup> Vgl. UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.59.

### 3.3 Das Ergebnis im ICC-Statut

Im Statut von Rom haben sich alle drei diskutierten Möglichkeiten, das Tätigwerden des Gerichts auszulösen, durchgesetzt, die in Art. 13 ICC-Statut geregelt sind.<sup>188</sup> Damit können grundsätzlich ein Vertragsstaat, der UN-Sicherheitsrat oder der Ankläger von sich aus das Tätigwerden des ICC veranlassen, vorausgesetzt, das Statut ist in Kraft getreten<sup>189</sup> und die sachliche Zuständigkeit über eines der Kernverbrechen<sup>190</sup>, das sich nach Inkrafttreten des Statuts ereignet haben muß<sup>191</sup>, ist gegeben.

#### A) Die Verfahrensauslösung durch den UN-Sicherheitsrat

Die Rolle des Sicherheitsrates schätzt Kaul für die Effektivität des ICC als ein „scharfes Schwert“<sup>192</sup> ein, da nur so der ICC auch gegenüber Nichtvertragsparteien tätig werden kann. Dem Sicherheitsrat kommt damit im Auslöseprozeß eine Sonderrolle zu, dem von allen drei „Auslösern“ die weitreichendsten Kompetenzen zustehen, da er auf keine weiteren Zustimmungserfordernisse oder Zuständigkeitsvoraussetzungen Rücksicht zu nehmen braucht. Auch wenn sich die derart ausgelösten Verfahren einer größeren Effektivität erfreuen dürften, ist andererseits problematisch, daß die Unabhängigkeit und damit die Glaubwürdigkeit des Gerichts dadurch gefährdet sein könnte. Darüber hinaus ist zu beachten, daß nur „Situationen“ an den ICC überwiesen werden können. Es bleibt dann dem Ermessen des Anklägers überlassen, gegen einzelne Personen ein Verfahren einzuleiten.<sup>193</sup> Da die zugrundeliegenden Situationen aber eine Überschneidung der Kompetenzen der beiden Organe unausweichlich machen, erscheint der so gefundene Kompromiß dennoch durchaus ausgewogen. Hinsichtlich des Aufschubs der Ermittlungen oder der Strafverfolgung bei einem Staaten- oder ex-officio-Verfahren durch den Sicherheitsrat hat sich der Vorschlag Singapurs mit dem „Veto in umgekehrter Richtung“<sup>194</sup> durchgesetzt, aufgenommen in Art. 16 ICC-Statut<sup>195</sup>. Damit müssen alle fünf

<sup>188</sup> „Article 13, Exercise of jurisdiction. The Court may exercise its jurisdiction with respect to a crime referred to in article 5 in accordance with the provisions of this Statute if: (a) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by a State Party in accordance with article 14; (b) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by the Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations; or (c) The Prosecutor has initiated an investigation in respect of such a crime in accordance with article 15“.

<sup>189</sup> Art.126 Abs.1 ICC-Statut.

<sup>190</sup> Art.5 Abs.1 Buchst. a-c) ICC-Statut.

<sup>191</sup> Vgl. das Rückwirkungsverbot in Art. 11 ICC-Statut.

<sup>192</sup> Kaul, Durchbruch in Rom, a. a. O., S. 129.

<sup>193</sup> Vgl. Gowlland-Debbas, Vera, The UN-Security Council and the Projected International Criminal Court, a. a. O., S. 134.

<sup>194</sup> Tomuschat, Das Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof, a. a. O.; S. 343.

<sup>195</sup> „Article 16. Deferral of investigation or prosecution.

No investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this Statute for a period of 12 months after the Security Council, in a resolution adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations, has requested the Court to that effect; that request may be renewed by the Council under the same conditions.“

ständigen Sicherheitsratsmitglieder mit einer Resolution auf der Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta beschließen, das Verfahren vor dem ICC auszusetzen.

## **B) Die Verfahrensauslösung durch einen Vertragsstaat oder den unabhängigen Ankläger**

Zusätzliche Zulässigkeitsvoraussetzungen und Anfechtungsmöglichkeiten in den Artikeln 18 und 19 des ICC-Statuts<sup>196</sup> nehmen hingegen einen großen Raum ein, wenn einer der anderen beiden Auslöseberechtigten, Staat oder Ankläger, den ICC befassen wollen, und führen zu einer komplexen Zulässigkeitsprüfung (siehe Schaubild 3 im Anhang). Artikel 18 ist unmittelbar auf einen US-amerikanischen Vorschlag zurückzuführen, damit „relevant and capable national governments be given an opportunity under reasonable guidelines that respect the authority of the court to take the lead in investigating their own nationals or others within their jurisdiction“<sup>197</sup>. Diese unterschiedlich hohen Hürden, um den Beginn der Ermittlungen auszulösen, verdeutlichen die Auffassung der Staaten vom Komplementaritätsprinzip und können das Verfahren erheblich behindern und verschleppen.<sup>198</sup>

Nach Art. 13 Buchst. a) iVm Art. 14 ICC-Statut kann jeder Vertragsstaat ein Verfahren einleiten, indem er eine Situation an den Gerichtshof verweist. Auch der Ankläger ist grundsätzlich dazu gemäß Art. 13 Buchst. c) iVm Art. 15 Abs. 1 ICC-Statut berechtigt. Zunächst ist jedoch Voraussetzung beider Verfahren - anders als bei der Verweisung durch den Sicherheitsrat - die Zustimmung des Tatort- oder Täterstaats zum Vertragstext nach Art. 12 Abs. 2 ICC-Statut, da sonst das Verbot der Drittwirkung von Verträgen nach Art. 34, 35 WVK nicht eingehalten wäre.

Beim ex-officio-Verfahren ist bereits in diesem Anfangsstadium eine weitere Hürde eingebaut, indem der Ankläger der Vorverfahrenskammer einen Antrag auf Ermittlungen mit Unterlagen und Begründung einreichen muß (Art. 15 Abs. 3 ICC-Statut). Eine Genehmigung der Kammer erfolgt unter dem Vorbehalt einer späteren gegenteiligen Entscheidung des Gerichts (Art. 15 Abs. 4 ICC-Statut). Eine Ablehnung hingegen schließt nur einen erneuten Antrag des Anklägers aufgrund neuer Tatsachen oder Beweise nicht aus (Art. 15 Abs. 5 ICC-Statut). Bei dieser zusätzlichen Sicherung handelt es sich um einen deutsch-argentinischen Kompromißvorschlag, der Voraussetzung vieler Staaten für die Aufnahme der ex-officio-Ermittlungsbefugnis des Anklägers war.<sup>199</sup> Sie schützt gleichzeitig aber auch den Ankläger und verleiht einer Anklage aus eigener Kraft mehr Gewicht, indem sein Anfangsverdacht durch die Rückendeckung des Gerichts objektiviert wird.<sup>200</sup>

---

<sup>196</sup> Siehe Auszüge des ICC-Statuts, Artikel 18 und 19 im Anhang.

<sup>197</sup> Scheffer, David, Rede vor dem U.S. Pacific Comman International Military Operations and Law Conference in Honolulu, Hawaii am 23. Februar 1999, [icc-info@igc.apc.org](mailto:icc-info@igc.apc.org) vom 04. März 1999.

<sup>198</sup> Vgl. Ambos, Der neue Internationale Strafgerichtshof - ein Überblick, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1998, S. 3744.

<sup>199</sup> Vgl. Kaul, Durchbruch in Rom, a. a. O., S. 129.

<sup>200</sup> Vgl. Tomuschat, Das Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof, a. a. O., S. 344. Ebenso ist eine Entlastung des Anklägers in Art.53 Abs.1 Buchst.c ICC-Statut zu sehen, der es dem Ankläger gestattet, von Ermittlungen abzusehen „that would...not serve the interests of justice“. Solche Bestimmungen

Regelmäßig muß der Ankläger die betroffenen Vertragsstaaten im Falle einer Strafanzeige durch einen Vertragsstaat oder aufgrund eigener Ermittlungen zu Beginn des Verfahrens benachrichtigen (Art. 18 Abs.1 ICC-Statut), so daß gewährleistet ist, daß alle Berechtigten ihre Mittel der Anfechtung oder Beschwerde gegen ein solches Verfahren ausschöpfen können. Innerhalb eines Monats muß ein Staat den ICC von Ermittlungen der eigenen Behörden in Kenntnis setzen. Der Ankläger muß daraufhin seine eigenen Ermittlungen zurückstellen, wenn nicht die Vorverfahrenskammer seinen Antrag auf Ermittlung dennoch genehmigt (Art. 18 Abs. 2 ICC-Statut). Gegen deren Entscheidung können wiederum Ankläger wie Staat bei der Berufungskammer des ICC Beschwerde einlegen (Art. 18 Abs. 4 ICC-Statut). Bis zur Entscheidung der Vorverfahrenskammer kann der Ankläger zudem ausnahmsweise die Genehmigung zu notwendigen Ermittlungsmaßnahmen beantragen, wenn eine einmalige Gelegenheit zur Beschaffung wichtiger Beweismittel oder eine erhebliche Gefahr besteht, daß diese Beweismittel später nicht verfügbar sein werden (Eilmaßnahmen gemäß Art. 18 Abs. 6 ICC-Statut). Auch kann die Zurückstellung des Verfahrens binnen sechs Monaten vom Ankläger erneut überprüft werden, wenn aufgrund des mangelnden Willens oder der Unfähigkeit des betreffenden Staates zur ernsthaften Durchführung von Ermittlungen eine wesentliche Veränderung der Sachlage eingetreten ist (Art. 18 Abs. 3 ICC-Statut). Bleiben die Ermittlungen des Anklägers jedoch zurückgestellt, so kann der Ankläger den betreffenden Staat ersuchen, ihn fortlaufend über seine Ermittlungen und anschließende Strafverfolgung zu informieren (Art. 18 Abs. 5 ICC-Statut). Damit kommt dem Ankläger eine Überwachungsfunktion über staatliche Strafverfahren zu.

Allerdings kann ein Staat, der gegen eine Entscheidung der Vorverfahrenskammer Beschwerde eingelegt hat, zusätzlich nach Art. 19 ICC-Statut die Zulässigkeit einer Sache anfechten (i.V.m. Art. 18 Abs. 7 ICC-Statut). Wie bei einem Verfahren durch den Sicherheitsrat auch, kann ein Angeklagter, eine Person, gegen die ein Haftbefehl oder eine Ladung vorliegen, oder ein Staat die Gerichtsbarkeit des ICC anfechten, weil er Ermittlungen oder eine Strafverfolgung durchführt oder durchgeführt hat, womit dem Komplementaritätsprinzip und letztlich dem Vorrang der staatlichen Strafgewalt Rechnung getragen ist (Art. 19 Abs. 2 iVm Art. 17 und Art. 20 Abs. 3 ICC-Statut). Allerdings liegt das Letztentscheidungsrecht über die Unwilligkeit oder Unfähigkeit des Staates, eigene Ermittlungen durchzuführen, beim ICC selbst (Art. 19 Abs. 1 ICC-Statut). Eine solche Anfechtung darf grundsätzlich nur einmal vor oder bei Eröffnung des Verfahrens erfolgen, nur mit Erlaubnis des ICC später oder mehrmals und nur, wenn die Anfechtung auf Art. 17 ICC-Statut gestützt ist (Art. 19 Abs. 4 ICC-Statut). In Abs. 5 wird noch einmal betont, daß die Anfechtung zu frühestmöglicher Gelegenheit zu erfolgen hat. Dennoch sind die Vertragsstaaten mit der ausnahmsweisen späteren Anfechtungsmöglichkeit den Wünschen der USA entgegengekommen, die eine Anfechtung zu jeder Zeit des Verfahrens ermöglichen wollten.<sup>201</sup> Diese Möglichkeit hätte jedoch die Ermittlungen durch den Ankläger und die Strafverfolgung durch das Gericht erheblich beeinflußt und verunsichert. Aber auch hier liegt die Entscheidungskompetenz, ob eine spätere Anfechtung zugelassen wird, wiederum

---

verdeutlichen den politischen Kontext, in den der ICC eingebettet ist, die für den Ankläger eine ungeheure Verantwortung bedeutet.

<sup>201</sup> Kirk, Alejandro, Take it or leave it, in: Terra viva vom 14. Juli 1998.

beim ICC.

Um grundsätzlich einer solch unsicheren Situation entgegenzuwirken, wurde die Möglichkeit vorgesehen, daß auch der Ankläger über Fragen der Gerichtsbarkeit oder Zulässigkeit eine Entscheidung des Gerichts erwirken kann (Art. 19 Abs. 3 ICC-Statut). Damit kann er selbst eine Klärung der Situation herbeiführen und ist nicht darauf angewiesen abzuwarten, ob ein Staat oder anderer Berechtigter seine Ermittlungen anfecht und damit die Aussetzung der Ermittlungen erwirkt (Art. 19 Abs. 7 ICC-Statut).

Auch bei der Möglichkeit der Anfechtung der Ermittlungen des Anklägers ist, vergleichbar mit Art. 18 Abs. 6 ICC-Statut, der Ankläger befugt, bis zur Entscheidung durch den Gerichtshof diesen um die Genehmigung zu notwendigen Ermittlungsmaßnahmen zu ersuchen, etwa um Zeugenaussagen einzuholen oder die Flucht von Personen zu verhindern (Eilmaßnahmen gemäß Art. 19 Abs. 8 ICC-Statut). Auch berührt die Anfechtung nicht die Gültigkeit bereits vorgenommener Handlungen des Anklägers oder Anordnungen des Gerichts (Art. 19 Abs. 9 ICC-Statut). Zudem kann der Ankläger eine Überprüfung der Entscheidung des Gerichts wegen Unzulässigkeit beantragen, wenn ihm neue Tatsachen vorliegen (Art. 19 Abs. 10 ICC-Statut). Bedeutend erscheint hier der letzte Paragraph: Ist der Ankläger zur Zurückstellung seiner Ermittlungen gezwungen, so kann er von dem betreffenden Staat Informationen über dessen Verfahren verlangen, die ihn gegebenenfalls zur Fortführung der Ermittlungen berechtigen (Art. 19 Abs. 11 ICC-Statut). Damit ist dem Ankläger wieder eine Überwachungsfunktion über das staatliche Strafverfahren übertragen, wenn er selbst nicht zu Ermittlungen berechtigt ist. Zudem besteht bis zum Ende des Verfahrens die Möglichkeit, daß Ermittlungen oder Strafverfahren durch einen Beschluß des Sicherheitsrates für die Dauer von zwölf Monaten ausgesetzt werden müssen (Art. 16 ICC-Statut).

Diese Vielzahl von Schritten, die einer Verfahrenseinleitung durch einen Vertragsstaat oder den Ankläger entgegenstehen, verdeutlichen den Unterschied zur Kompetenz des Sicherheitsrates. Unverständlich ist daher die Beurteilung von Gegnern des ICC, die eine „powerful prosecutor’s office that will be accountable to almost no one, subject to none of the checks and balances that restrain law enforcement in a democracy“<sup>202</sup> sehen. Bei den Zulässigkeitsvoraussetzungen und Anfechtungsmöglichkeiten der Artikel 18 und 19 des ICC-Statuts handelt es sich um ein Wechselspiel der Kompetenzen zwischen Gerichtshof bzw. Ankläger, die von gerichtshoffreundlicher Seite durchgesetzt wurden. Dieser „Formelkompromiß“<sup>203</sup> schwächt insgesamt die Effektivität des Gerichtshofes, doch zeigt ein Schaubild<sup>204</sup>, daß die Hindernisse insgesamt dem Ankläger und Gerichtshof mehr Kompetenzen zuschreiben. Tomuschat sieht daher in der Anklagebehörde die „Schlüsselinstanz“<sup>205</sup> im Gesamtgefüge. Insbesondere die Überwachungsfunktion durch den ICC hat hier Bedeutung. Wenn der ICC nicht selbst die Kompetenz zu Ermittlungen oder Durchführung eines Strafverfahrens hat - und die Wahrscheinlichkeit ist groß, daß ein betroffener Staat sich diese Kompetenz nicht aus der Hand nehmen läßt -, so wird dieses Verfahren immerhin durch den ICC überwacht.

---

<sup>202</sup> Hiatt, Fred, The Trouble With the War-Crimes Court, in: The Washington Post vom 26. Juli 1998.

<sup>203</sup> Roggemann, Der Ständige Internationale Strafgerichtshof und das Statut von Rom 1998, a. a. O., S. 509.

<sup>204</sup> Vgl. Schaubild im Anhang.

<sup>205</sup> Tomuschat, Das Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof, a. a. O., S. 343.

### 3.4 Zusammenfassung

Deutlich wird der Unterschied im Auslöseverfahren zwischen dem Sicherheitsrat einerseits und dem Verfahren, initiiert durch einen Vertragsstaat oder den Ankläger andererseits. Auf Geheiß des Sicherheitsrates muß der Ankläger sofort tätig werden, mit Ausnahme einer Zulässigkeitsbeschwerdemöglichkeit, wenn der betroffene Staat, so er Vertragsstaat ist, selbst willig oder fähig zur Strafverfolgung ist. Die anderen Verfahren haben bereits einige Hürden bis zum Ermittlungs- bzw. Verfahrensbeginn zu nehmen. Jede Beschwerde oder Anfechtung, durch die ein Staat die Ermittlungen des Anklägers rechtlich beschränkt, wird wieder durch ein Gegenrecht, etwa in Ausnahmefällen Beweise zu erheben, relativiert. Das Ergebnis ist ein höchst komplexes Wechselspiel der Kompetenzen der Staaten und denen des ex-officio-Anklägers, das gut die unterschiedlichen Ansätze der gerichtshoffreundlichen versus die gerichtshofrestriktiven Staaten widerspiegelt. Deutlich wird dabei, daß aufgrund des Komplementaritätsprinzips die Kompetenz des ICC zur eigenen Strafverfolgung relativ gering ist. Effektiv kann nur das Verfahren bei einer Verweisung durch den Sicherheitsrat sein. Bei den beiden anderen Möglichkeiten, das Verfahren vor dem ICC auszulösen, gibt es zu viele Hindernisse durch das komplizierte Auslöseregime, das den Staaten viele Möglichkeiten gibt, die Ermittlungen vor dem ICC auszusetzen oder zu behindern. Daher ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß ein Verfahren vor dem ICC, ausgelöst durch einen Vertragsstaat oder ex-officio, wenig effektiv, da langsam ist. Deutlich wird aber auch, daß diese mangelnde Effizienz durch die Überwachungskompetenz des ICC auch bei innerstaatlichen Verfahren ausgeglichen wird. Damit ist ein Anreiz der Staaten zu eigener effektiver Strafverfolgung geschaffen, wenn sie sich nicht diese Kompetenz vom ICC aus der Hand nehmen lassen wollen. Daher war das Letztentscheidungsrecht des ICC zu entscheiden, ob ein Staat unfähig oder unwillig zu eigener Strafverfolgung ist, von entscheidender Bedeutung.

## 4. Fazit und Ausblick

Die Kompetenz zur Strafverfolgung verbleibt trotz der Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs aufgrund des im Statut verankerten Komplementaritätsprinzips grundsätzlich bei den Staaten selbst. Damit haben die Staaten im Grundsatz keine Strafverfolgungskompetenz, somit einen Teil ihrer Souveränität an den ICC abgegeben. An diesem Grundsatz wurde auch bei den konkreten Bestimmungen in der Ausgestaltung dieses Prinzips festgehalten, wie das Ergebnis – das gesamte Auslöseregime – verdeutlicht. So wird ein Staat nur nach einem „Olympian obstacle course“<sup>206</sup> seine Strafverfolgungskompetenz an den ICC übertragen. Ein auf seine Rechtsstaatlichkeit bedachter Staat wird sich mithin die Kompetenz zur Strafverfolgung kaum aus der Hand nehmen lassen. Gewährleistet ist aber die Jurisdiktion des ICC mit diesen Bestimmungen für Strafverfolgungen in einem „failed state“, der sich in der Regel als unfähig zur Strafverfolgung durch seine Behörden erweisen wird.

---

<sup>206</sup> Orentlicher, Diane F., No Frankenstein's Court, in: Washington Post vom 31. Juli 1998.

Doch auch andere Staaten sehen sich durch den ICC, so das Statut in Kraft getreten und der Staat dem Vertrag beigetreten ist, in ihrem letztlich politischen Ermessen, strafzuverfolgen oder nicht, eingeschränkt. Das Letztentscheidungsrecht des ICC stellt den Staat vor die Alternative, selbst ein Strafverfahren einzuleiten oder die Strafverfolgung dem ICC zu überlassen. Damit haben die Staaten dem ICC eine Überwachungsfunktion auch ihrer eigenen Strafverfolgungsmaßnahmen übertragen und sich so der Aufsicht durch den ICC unterworfen. Durch diese Regelung wird indirekt eine effektive Strafverfolgung internationaler Verbrechen gewährleistet. Der Einbruch in die Souveränität der Staaten, die damit nicht mehr unabhängig entscheiden können, beruht auf einer freiwilligen Abgabe dieses Teils der Strafverfolgungskompetenz. Denn erstmals in der Geschichte wird ein Ständiger Internationaler Strafgerichtshof mit prinzipiell universeller Kompetenz auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags entstehen. Diese Grundlage verleiht dem ICC Legitimität, Glaubwürdigkeit und letztlich Autorität. Die Kehrseite dieser unumstrittenen Rechtsgrundlage geht jedoch einher mit einer relativ schwachen Durchsetzungsmöglichkeit des ICC.

Die Mehrheit der Staaten hat sich zur Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs entschlossen und damit zu einer - wenn auch eingeschränkten - Abgabe eines Kernbereichs ihrer Souveränität. Denn offensichtlich können die Verbrechen, die der internationalen Strafgerichtsbarkeit unterliegen werden, nicht mehr von den Behörden der Einzelstaaten strafverfolgt werden. Wiederum hängt damit die Bereitschaft der Staaten zur Errichtung eines Internationalen Straftribunals mit Art und Umfang der zu beobachtenden Verbrechen zusammen, die den Rahmen der staatlichen Handlungsfähigkeit sprengen. Einige Beobachter sehen daher in dieser Übertragung der staatlichen Strafverfolgungskompetenz eine „extension of sovereignty“<sup>207</sup> der einzelnen Staaten, die damit treuhänderisch ihre Strafgewalt an eine internationale Instanz übergeben.

Ob damit ein neues Konzept der Souveränität in Entstehung begriffen ist, sei dahingestellt. Festzuhalten ist ein Wechselspiel nationaler und internationaler Kompetenzen am Beispiel des ICC. Während die Staaten die Kompetenz zur Strafverfolgung grundsätzlich behalten, die Judikative also in ihrem Kompetenzbereich verbleibt, so ist die Aufsicht über eine ordnungsgemäße Durchführung der nationalen Strafverfolgung am Maßstab des verabschiedeten Statuts und der noch zu kodifizierenden Verfahrensordnung erstmals einer internationalen Institution, dem ICC, übertragen. Das Zusammenspiel nationaler wie supranationaler Kompetenzen läßt den Schluß zu, daß mit dem Ständigen Internationalen Strafgerichtshof ein neues Instrument der Global Governance im Sinne einer Mehrebenenpolitik entstanden ist.

Der Staat ist nach wie vor der zentrale Akteur, Inhaber des Gewaltmonopols, doch sieht er sich gezwungen, wesentliche Begrenzungen seiner Rechtsmacht hinzunehmen, um auf juristischem Weg die Instrumente zu schaffen, mit denen er den neuen - oder zumindest neu wahrgenommenen<sup>208</sup> - politischen Herausforderungen seine Handlungsfähigkeit erhalten oder zu-

<sup>207</sup> So Bill Pace, Leiter der Coalition for an International Criminal Court, in einem Gespräch in New York am 29. März 1999.

<sup>208</sup> Bereits Heidegger sah 1938 im „vom unbedingten Machtwesen bestimmten Zeitalter“ die neue Herausforderung in den „planetarischen Hautverbrechen“, die sich nicht nach „sittlich-rechtlichen Maßstäben beur-

rückgewinnen kann. Paradox daran erscheint auf den ersten Blick, daß das Konzept der Souveränität das Gründungserfordernis für eine Institution ist, die wiederum die Souveränität einschränkt. Doch erfordern die zunehmende Denationalisierung, die Stärkung der Menschenrechte und der Rechte des Individuums eine solche Institution, die unmittelbar Zugriff auf das Individuum zum Schutze der anderen Individuen nehmen kann. So kann im ICC eine internationale Überwachungsinstitution der Einhaltung der Menschenrechte gesehen werden, die notfalls auch die Mittel des Strafrechts einsetzt, um einen möglichst effektiven Schutz zu gewährleisten. Die UNO als eine zwischenstaatliche Institution kann in diesen Bereich, in denen Individuen Verbrechen gegen die Menschlichkeit begehen, nicht unmittelbar eingreifen, da sie erstens zwischenstaatlich organisiert ist und zweitens durch das Veto-Recht der Ständigen Sicherheitsratsmitglieder nicht in allen Situationen unabhängig reagieren kann. Das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und Menschenrechten hat sich mit der Verabschiedung des Statuts zur Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs ein Stück weiter hin zum Schutz der Menschenrechte verschoben.

Ob sich die im Statut nachgewiesene Überwachungskompetenz des ICC als effizientes Instrument erweisen wird, steht in der Praxis noch aus. Dazu müssen zunächst 56 weitere Staaten das Statut ratifizieren, Richter und Ankläger gewählt und eine Verfahrensordnung erarbeitet werden. Daß die Arbeiten am Statut keineswegs abgeschlossen sind, zeigen die weiteren Verhandlungen des PrepCom in New York, die sich unter anderem mit der Definition des Aggressionstatbestandes befassen. Damit zeigt sich auch, daß die Frage, inwieweit das Statut zur Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs die staatliche Souveränität beeinträchtigen wird, noch offen ist.

## 5. Literatur

- Ambos, Kai, Zum Stand der Bemühungen um einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof und ein Internationales Strafgesetzbuch, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 7 1996, S. 263-271.
- Ders., Der neue Internationale Strafgerichtshof - ein Überblick, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 51/1998, S. 3743-3746.
- Arbour, Louise, The First Priority Should Be a Strong Court, in: *International Herald Tribune* vom 15. Juni 1998.
- Archibugi, Daniele/ Held, David (Hg.), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- Badie, Bertrand/ Smouts, Marie-Claude, *L'International sans territoire*, L'Harmattan, Paris 1996.
- Beck, Ulrich, Der militärische Pazifismus. Über den postnationalen Krieg, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 19. April 1999.
- Benedetti, Fanny/ Washburn, John L., Drafting the International Criminal Court Treaty: Two Years to Rome and an Afterword on the Rome Diplomatic Conference, in: *Global Governance*, vol.5, 1999, S. 1-37.
- Biersteken, Thomas J./ Weber, Cynthia (eds.), *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
- Bleich, Jeffrey L., Complementarity, in: *The international criminal court: observations and issues before the 1997-98 Preparatory Committee; and administrative and financial implications*, Association internationale de droit pénal, èrès 1997, S. 231-243.
- Caflich, Lucius, Das Ringen um den Ständigen Strafgerichtshof, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 20. Juli 1998.
- Chayes, Abram/ Chayes Handler, Antonia, *The New Sovereignty*, 1995.
- Colwill, Jeremy, From Nuremberg to Bosnia and beyond: War crimes trials in the modern era, in: *Social Justice*, Vol. 22, No. 3, 1995, S. 111-128.
- Corell, Hans, Nuremberg and the Development of an International Criminal Court, in: *Military Law Review*, vol. 149, 1995, S. 87-100.
- Dahm, Georg/ Delbrück, Jost/ Wolfrum, Rüdiger, *Völkerrecht*, Band I/1, 2. Aufl., Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1989.
- Delbrück, Jost, Wirksameres Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“? Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung in einem sich wandelnden System, in: Kühne, Winrich, *Blauhelme in einer turbulenten Welt*, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, S. 101-132.
- The European Law Students' Association (elsa), *Handbook on the Draft Statute for the International Criminal Court*, 2. Aufl., No Peace Without Justice, Brüssel, Mai 1998.
- Falk, Richard, Die humanitäre Intervention und das Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen, in: Hankel / Stuby, *Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen*, S. 500-511.
- Ferencz, Benjamin B., An International Criminal Code and Court: Where They Stand and Where They're Going, in: *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 30, No. 2 1992, S. 375-399.
- Ders., International Criminal Court, in: *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam/New York/ Oxford 1987, Bd. 1, S. 99-101.

- Ders., Crimes against humanity, in: Encyclopedia of Public International Law, Amsterdam/ New York/Oxford 1987, Bd. 8, S. 107-109.
- Ders., Aggression, in: Encyclopedia of Public International Law, Amsterdam/ New York/Oxford 1987, Bd. 3, S. 1-6.
- Ders., Von Nürnberg nach Rom, Policy Paper 8 der Stiftung Entwicklung und Frieden, 1998.
- Flory, Le couple Etat-territoire en droit international,
- Fox, Gregory H., New Approaches to International Human Rights, in: Hashmi, Sohail, State Sovereignty,
- Gading, Heike, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates - das Ende staatlicher Souveränität?, Duncker & Humblot, Berlin, 1996, 250.
- Gordenker, Leon/ Weiss, Thomas G., NGOs, the UN, and Global Governance, Lyenne Rienner Publishers, Bouöder London, 1996.
- Gowlland-Debbas, Vera, The UN-Security Council and the Projected International Criminal Court, in: Journal of Armed Conflict, Juni 1998, S. 116-139.
- Graefrath, Bernhard, Jugoslawientribunal - Präzedenzfall trotz fragwürdiger Rechtsgrundlage, in: Hankel, Gerd/Stuby, Gerhard (Hg.), Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen, Hamburger Edition, Hamburg 1995, S. 127-141.
- Greenwood, Christopher, The International Tribunal for the Former Yougoslavia, in: International Affairs Contents, Vol. 69, No. 4, October 1993, S. 647.
- Haq, Farhan, Annan Throws Down Gauntlet on ICC, in: Inter Press Service vom 15. Juni 1998.
- Ders., Hopes for Justice Greet Opening of ICC Conference, in: Inter Press Service vom 15. Juni 1998.
- Hashmi, Sohail H., State Sovereignty. Change and Persistence in International Relations, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 1997.
- Heinz, Wolfgang S., Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12-13, März 1993, S. 5-12
- Hermisdörfer, Willibald, Historischer Schritt im Völkerrecht, Internationale Politik, 11/1998, S. 55-60.
- Heuser, Barbara, Sovereignty, Self-Determination, and Security, in: Hashmi, Sohail (Hg.), State Sovereignty, The Pennsylvania State University Press, University Park, 1997, S. 181-104.
- Hiatt, Fred, The Trouble with the War-Crimes Court, in: The Washington Post vom 26. Juli 1998.
- Hochkammer, Karl Arthur, The Yougoslav War Crimes Tribunal: The Compability of Peace, Politics and International Law, in: Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 28, 1995, S. 119-172.
- Hollweg, Carsten, Das neue Internationale Tribunal und der Jugoslawienkonflikt, in: Juristenzeitung (JZ), 1993, S. 980-988.
- Jaura, Ramesh, International War Crimes Court Approved, in: Inter Press Service vom 18. Juli 1998.
- Jung, Susanne, Die Rechtsprobleme der Nürnberger Prozesse: dargestellt am Verfahren gegen

- Friedrich Flick, J.C.B. Mohr, Tübingen 1992.
- Kaul, Hans-Peter, Towards A Permanent International Criminal Court, in: *Human Rights Law Journal*, Vol. 18, No. 5-8 1997, S. 169-174.
- Ders., Auf dem Weg zum Weltstraferichtshof, in: *Vereinte Nationen* 5/1997, S. 177-181.
- Ders., Durchbruch in Rom, in: *Vereinte Nationen*, 4/1998, S. 125-130.
- Ders., Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite, in: *Humanitäres Völkerrecht*, 3/1998, S. 138-144.
- Keohane, Robert O., International Relations and International Law: Two Optics, in: *Harvard International Law Journal*, Vol. 38, No. 2 Spring 1997, S. 487-502.
- Kimminich, Otto, Einführung in das Völkerrecht, 7. Aufl., Tübingen, Basel, 1997.
- Kinkel, Klaus, Der neue Internationale Strafgerichtshof feierlich besiegelt, zitiert in: *Der Tagesspiegel* vom 19. Juli 1999.
- Kirk, Alejandro, Take it or leave it, in: *Terra viva* vom 14. Juli 1998.
- Ders., High Noon, in: *Terra viva* vom 15. Juli 1998.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1989.
- Laber, Jeri/ Nizich, Ivana, The war crimes tribunal for the former Yugoslavia: problems and prospects, in: *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol.18, No.2, Summer/ Fall 1994, S. 7-16.
- Mandli-Yadav, Murtaza, Activists Condemn US Opposition to ICC, in: *Inter Press Service* vom 9. Juli 1998.
- Marx, Reinhard, Auf dem Weg zum permanenten Internationalen Straftribunal, in: *Kritische Justiz*, Heft 3, 1994, S. 358-368.
- Merle, Marcel, Un système international sans territoire?, in: Badie, Bertrand/ Smouts, Marie-Claude, *L'international sans territoire, L'Harmattan*, Paris 1992, S. 292ff.
- Messner, Dirk, Architektur der Weltordnung. Strategien zur Lösung globaler Probleme, in: *Internationale Politik*, Nr.11, November 1998, S. 17-24.
- Mubiala, Mutoy, Le Tribunal International pour le Rwanda: Vraie ou fausse copie du Tribunal Penal International pour l'Ex-Yougoslavie, in: *Revue Générale du Droit International Public*, No. 4, 1994, S. 929-954.
- Orentlicher, Diane F., The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime, in: *Yale Law Journal*, Vol. 100, No. 8 1991, S. 2539-2615.
- Dies., No Frankenstein's Court, in: *Washington Post* vom 31. Juli 1998.
- Partsch, Karl Josef, Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer, in: *Vereinte Nationen*, 1/1994, S. 11-18.
- Ramphal, Shridat, Global Governance. Die Notwendigkeit einer Weltordnungspolitik, in: *Internationale Politik*, Nr.11, November 1998, S. 3-9.
- Randelzhofer, Albrecht, Neue Weltordnung durch Intervention?, in: *Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag*, C.H. Beck, München, 1993, S. 51-63.
- Roggemann, Herwig, Der Ständige Internationale Strafgerichtshof und das Statut von Rom 1998, in: *Neue Justiz* 10/98, S. 505-509.

- Ders., Internationales Strafrecht. Studienmaterialien zur Einführung, Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Bereich Recht und Wirtschaft, Heft 1/1998.
- Ders., Auf dem Wege zum ständigen Internationalen Strafgerichtshof, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 10/98, S. 388-394.
- Ders., Strafverfolgung von Balkankriegsverbrechen aufgrund des Weltrechtsprinzips - ein Ausweg?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Heft 22, 1994, S. 1436-1439.
- Ders., Die Internationalen Strafgerichtshöfe, 2. neubearbeitete Auflage, Berlin Verlag, Berlin, 1998.
- Sanders, Douglas, Collective Rights, in: Human Rights Quarterly, 13, 1991, S. 368ff.
- Scharf, Michael P., Rome Diplomatic Conference for an International Criminal Court, in: [www.asil.org/insigh20.htm](http://www.asil.org/insigh20.htm) (25. 02. 1999)
- Scheffer, David, International Judicial Intervention, in: Foreign Policy, Spring 1996, S. 34-51.
- Schomburg, Wolfgang, Die neue Weltordnung braucht einen internationalen Strafgerichtshof, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1993, S. 308-309.
- Seidel, Gerd/ Stahn, Carsten, Das Statut des Weltstrafgerichtshofs. Ein Überblick über Entstehung, Inhalt und Bedeutung, in: JURA, Heft 1, 1999, S. 14-21.
- Seidemann, Raimund, Souveränität, in: Woyke, Wichard (Hg.), Handwörterbuch Internationale Beziehungen, Budezentrale für politische Bildung, Bonn, 1998, S. 363-364.
- Senghaas, Dieter, Überlegungen zu einer Kasuistik internationaler Interventionen, in: Kühne, Winrich, Blauhelme in einer turbulenten Welt, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, S. 435-444.
- Ders., Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1994.
- Shraga, Daphna/ Zacklin, Ralph, The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, in: European Journal of International Law, Vol. 5, No. 3 1994, S. 360-380.
- Steinberger, Helmut, Sovereignty, in: Encyclopedia of Public International Law, Bd. (19), S. 397-418.
- Stoop, Paul, Das Weltstrafgericht - Vertrag und Auftrag, in: Tagesspiegel vom 20. Juli 1998.
- Ders., Nach dem juristischen Skalpell nun die politische Keule, in: Der Tagesspiegel vom 3. April 1998.
- Stuby, Gerhard, Internationale Strafgerichtsbarkeit und staatliche Souveränität, in: Hankel/ Stuby, Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen.
- Tallgren, Immi, Completing the „International Criminal Order“, in: Nordic Journal of International Law, Vol. 67, No. 2 1998, S. 107-137.
- Tomuschat, Christian, Ein Internationaler Strafgerichtshof als Element einer Weltfriedensordnung, in: Europa-Archiv, Folge 3/1994, S. 61-70.
- Ders., Das Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof, In: Die Friedenswarte, Bd.73, Heft 3, 1998, S. 335-347.
- Ulrich, Stefan, Die Angst der Mächtigen vor dem Weltgericht, in: Süddeutsche Zeitung vom 13./14. Juni 1998.
- Verdross, Alfred/ Simma, Bruno, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, Duncker und Humblot, Berlin 1984.

- Wexler, Leila Sadat, The Proposed Permanent International Criminal Court: An Appraisal, in: Cornell International Law Journal, Vol.29, No.3 1996, S. 665-726.
- Zachert, Hans L., Die internationale Organisierte Kriminalität, in: Internationale Politik, 1992, 50, 2, S. 7ff.
- Zimmermann, Andreas, Die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 58/1 (1998), S. 47-108.
- Zumach, Andreas, Historisches Ereignis und diplomatisches Desaster der USA: Zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs, in: Humanitäres Völkerrecht 3/98, S. 136-138.
- Zürn, Michael, Regieren jenseits des Nationalstaates, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1998.

## 6. Anhang

### Schaubild 1: Ausgewählte Chronologie des Verhandlungsablaufs zur Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes

1996	
25. März - 12. April	Erste Sitzung des Vorbereitungskomitees (United Nations Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court (PrepCom) Thema: Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord
10. Juli - 14. Juli	Informelles Treffen in Siracusa/Italien, um grundlegende Prinzipien, Verfahrensregeln und Staatenkooperation mit dem ICC zu diskutieren
12. Aug. - 30. Aug.	Zweite PrepCom-Sitzung Thema: technische Fragen, Aufteilung in Arbeitsgruppen
17. Dezember	Die UN-Generalversammlung legt in Resolution 51/207 die Termine für die vier weiteren PrepCom-Sitzungen fest und nimmt das Angebot Italiens, Gastgeber der Konferenz zu sein, an.
1997	
11. Feb. - 21. Feb.	Dritte PrepCom-Sitzung Thema: Definition von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit
29. Mai - 4. Juni	Informelles Treffen in Siracusa/Italien, um Verfahrensregeln zu besprechen
14. September	14 Nationen der Southern African Development Community treffen sich, um Positionen für effektiven ICC abzustimmen
11. Aug. - 15. Aug.	Vierte PrepCom-Sitzung Thema: Komplementarität, Auslösemechanismus
1. Dez. - 12. Dez.	Fünfte PrepCom-Sitzung Thema: Verhältnis zur UNO, Verfahrensfragen, Strafen, Allgemeine Prinzipien des Strafrechts
1998	
19. Jan. - 30. Jan.	Treffen des PrepCom und der Leiter der Arbeitsgruppen in Zutphen/Niederlande, um die erarbeiteten Vorschläge in einer konsolidierten Fassung zusammenzutragen, Zutphen-Entwurf
5. Feb. - 6. Feb.	Treffen 25 afrikanischer Staaten in Dakar/Senegal: Verabschiedung der Dakar-Deklaration, die ein effektives, unabhängiges Gericht fordert
16. März - 3. April	Sechste PrepCom-Sitzung Thema: Besprechung des Zutphen-Entwurfs, Zusammensetzung des Gerichts, Finanzierung, Schlußklauseln
6. Mai - 9. Mai	PrepCom und Büro der Konferenz treffen sich in Courmayeur/Italien zur Vorbereitung der Konferenz
15. Juni - 17. Juli	United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court in Rom/Italien

## **Auszüge aus dem Statut zu Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes<sup>209</sup>:**

### **Article 17 - Issues of admissibility**

1. Having regard to paragraph 10 of the Preamble and article 1, the Court shall determine that a case is inadmissible where:

(a) The case is being investigated or prosecuted by a State which has jurisdiction over it, unless the State is willing or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution;

(b) The case has been investigated by a State which has jurisdiction over it and the State has decided not to prosecute the person concerned, unless the decision resulted from the unwillingness or inability of the State genuinely to prosecute;

(c) The person concerned has already been tried for conduct which is the subject of the complaint, and a trial by the Court is not permitted under article 20, paragraph 3;

(d) The case is not of sufficient gravity to justify further action by the Court.

2. In order to determine unwillingness in a particular case, the Court shall consider, having regard to the principles of due process recognized by international law, whether one or more of the following exist, as applicable:

(a) The proceedings were or are being undertaken or the national decision was made for the purpose of shielding the person concerned from criminal responsibility for crimes within the jurisdiction of the Court referred to in article 5;

(b) There has been an unjustified delay in the proceedings which in the circumstances is inconsistent with an intent to bring the person concerned to justice;

(c) The proceedings were not or are not being conducted independently or impartially, and they were or are being conducted in a manner which, in the circumstances, is inconsistent with an intent to bring the person concerned to justice.

3. In order to determine inability in a particular case, the Court shall consider whether, due to a total or substantial collapse or unavailability of its national judicial system, the State is unable to obtain the accused or the necessary evidence and testimony or otherwise unable to carry out its proceedings.

### **Article 18 - Preliminary rulings regarding admissibility**

1. When a situation has been referred to the Court pursuant to article 13 (a) and the Prosecutor has determined that there would be a reasonable basis to commence an investigation, or the Prosecutor initiates an investigation pursuant to articles 13 (c) and 15, the Prosecutor shall notify all States Parties and those States which, taking into account the information available, would normally exercise jurisdiction over the crimes concerned. The Prosecutor may notify such States on a confidential basis and, where the Prosecutor believes it necessary to protect persons, prevent destruction of evidence or prevent the absconding of persons, may limit the scope of the information provided to States.

2. Within one month of receipt of that notice, a State may inform the Court that it is investigating or has investigated its nationals or others within its jurisdiction with respect to criminal acts which may constitute crimes

---

<sup>209</sup> UN Doc. A/CONF.183/9, United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Rome, Italy, 17 July 1998.

referred to in article 5 and which relate to the information provided in the notification of States. At the request of that State, the Prosecutor shall defer to the State's investigation of those persons unless the Pre-Trial Chamber, on the application of the Prosecutor, decides to authorize the investigation.

3. The Prosecutor's deferral to a State's investigation shall be open to review by the Prosecutor six months after the deferral or at any time when there has been a significant change of circumstances based on the State's unwillingness or inability genuinely to carry out the investigation,

4. The State concerned or the Prosecutor may appeal to the Appeal's Chamber against a ruling of the Pre-Trial Chamber, in accordance with article 82, paragraph 2. The appeal may be heard on an expedited basis.

5. When the Prosecutor has deferred an investigation in accordance with paragraph 2, the Prosecutor may request that the State concerned periodically informs the Prosecutor of the progress of its investigations and any subsequent prosecutions. States Parties shall respond to such requests without due delay.

6. Pending a ruling by the Pre-Trial Chamber, or at any time when the Prosecutor has deferred an investigation under this article, the Prosecutor may, on an exceptional basis, seek authority from the Pre-Trial Chamber to pursue necessary investigative steps for the purpose of preserving evidence where there is a unique opportunity to obtain important evidence or there is a significant risk that such evidence may not be subsequently available.

7. A State which has challenged a ruling of the Pre-Trial Chamber under this article may challenge the admissibility of a case under article 19 on the grounds of additional significant facts or significant change of circumstances.

#### **Article 19 - Challenges to the jurisdiction of the Court or the admissibility of a case**

1. The Court shall satisfy itself that it has jurisdiction in any case brought before it. The Court may, on its own motion, determine the admissibility of a case in accordance with article 17.

2. Challenges to the admissibility of a case on the grounds referred to in article 17 or challenges to the jurisdiction of the Court may be made by:

(a) An accused or a person for whom a warrant of arrest or a summons to appear has been issued under article 58;

(b) A State which has jurisdiction over a case, on the ground that it is investigating or prosecuting the case or has investigated or prosecuted; or

(c) A State from which acceptance of jurisdiction is required under article 12.

3. The Prosecutor may seek a ruling from the Court regarding a question of jurisdiction or admissibility. In proceedings with respect to jurisdiction or admissibility, those who have referred the situation under article 13, as well as victims, may also submit observations to the Court.

4. The admissibility of a case or the jurisdiction of the Court may be challenged only once by any person or State referred to in paragraph 2. The challenge shall take place prior to or at the commencement of the trial. In exceptional circumstances, the Court may grant leave for a challenge to be brought more than once or at a time later than the commencement of the trial. Challenges to the admissibility of a case, at the commencement of a trial, or subsequently with the leave of the Court, may be based only on article 17, paragraph 1 (c).

5. A State referred to in paragraph 2 (b) and (c) shall make a challenge at the earliest opportunity.

6. Prior to the confirmation of the charges, challenges to the admissibility of a case or challenges to the jurisdiction of the Court shall be referred to the Pre-Trial Chamber. After confirmation of the charges, they shall be referred to the Trial Chamber. Decisions with respect to jurisdiction or admissibility may be appealed to the Appeals Chamber in accordance with article 82.

7. If a challenge is made by a State referred to in paragraph 2 (b) or (c), the Prosecutor shall suspend the investigation until such time as the Court makes a determination in accordance with article 17.

8. Pending a ruling by the Court, the Prosecutor may seek authority from the Court:

(a) To pursue necessary investigative steps of the kind referred to in article 18, paragraph 6;

(b) To take a statement or testimony from a witness or complete the collection and examination of evidence which had begun prior to the making of the challenge; and

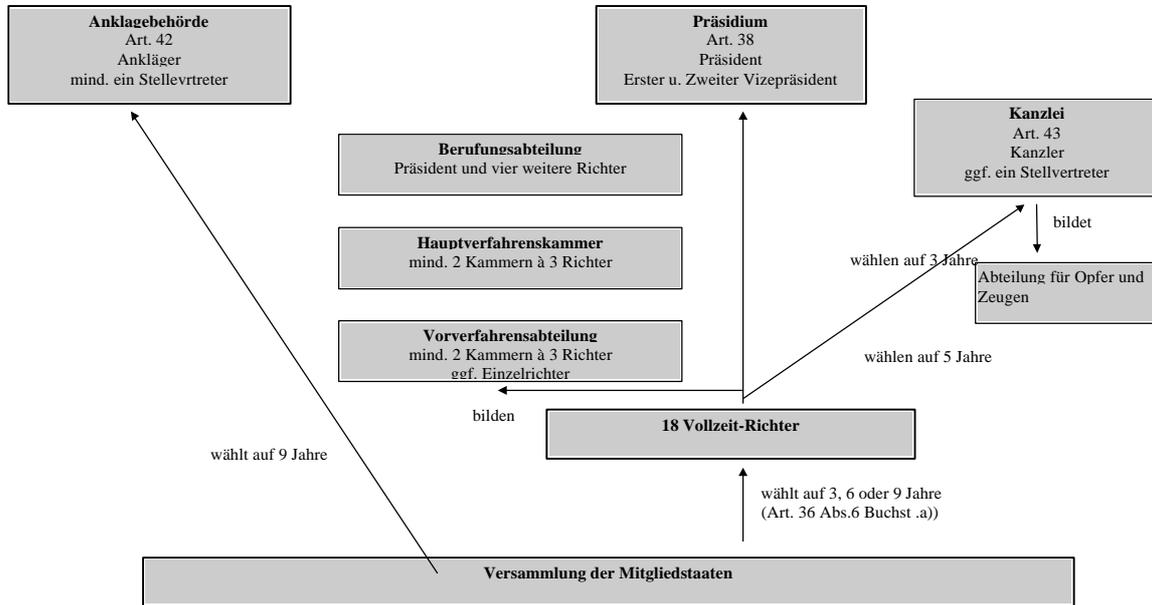
(c) In cooperation with relevant States, to prevent the absconding of persons in respect of whom the Prosecutor has already requested a warrant of arrest under article 58.

9. The making of challenge shall not affect the validity of any act performed by the Prosecutor or any order or warrant issued by the Court prior to the making of the challenge.

10. If the Court has decided that a case is inadmissible under article 17, the Prosecutor may submit a request for a review of the decision when he or she is fully satisfied that new facts have arisen which negate the basis on which the case had previously been found admissible under article 17.

11. If the Prosecutor, having regard to the matters referred to in article 17, defers an investigation, the Prosecutor may request that the relevant State make available to the Prosecutor information on the proceedings. That information shall, at the request of the State concerned, be confidential. If the Prosecutor thereafter decides to proceed with an investigation, he or she shall notify the State in respect of the proceedings of which deferral has taken place."

**Schaubild 2:  
Gerichtsorganisation des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes  
gemäß Art. 34 ff. ICC-Statut**



**Schaubild 3:  
Die Auslösung eines Verfahrens vor dem ICC**

Zur Auslösung berechtigte:

UN-Sicherheitsrat, Art. 13b)

Vertragsstaat, Art. 13a) iVm Art. 14

Ankläger, Art. 13c) iVm 15 I

Bestätigung des Anfangsverdachts durch Vorverfahrenskammer, Art. 15 III

Das Verfahren:

Wechselspiel zwischen den Zustimmungserfordernissen und Abstimmungsmöglichkeiten der Staaten und des Anklägers des ICC gemäß der Artikel 18 und 19 ICC-Statut.

- Zustimmung des Tatort- oder Täterstaates zum ICC-Statut, Art. 12 II
- Benachrichtigung der beteiligten Staaten durch die Anklagebehörde, Art. 18 I
- Abgabeverlangen eines betroffenen Staates und Zurückstellung der Ermittlungen, Art. 18 II
- ausnahmsweise Genehmigung zu weiteres Ermittlungen des Anklägers, Art. 18 VI
- Beschwerde von Staat oder Ankläger gegen Entscheidung der Vorverfahrenskammer, Art. 18 IV
- Überprüfung der Zurückstellung der Ermittlungen durch Ankläger, Art. 18 III
- Überprüfung des staatlichen Strafverfahrens durch Ankläger, Art. 18 V
- Aufehebung der Gerichtsbarkeit des ICC durch Angeklagten oder Staat, Art. 18 VII iVm Art. 19 I, Art. 17,20 III
- Letztentscheidungsrecht über Unfähigkeit oder Unwilligkeit des Staates bei ICC, Art. 19 I, Art. 17
- Ankläger erwirkt Entscheidung des ICC über Zulässigkeit oder Gerichtsbarkeit, Art. 19 III
- ausnahmsweise Genehmigung zu weiteren Ermittlungsmaßnahmen des Anklägers, Art. 19 VIII
- Überprüfung der gerichtl. Entscheidung auf Antrag des Anklägers bei neuen Tatsachen, Art. 19, X
- Überwachung des staatlichen Strafverfahrens durch Ankläger (Information), Art. 19 XI
- Aussetzung der Ermittlungen/ des Strafverfahrens jederzeit durch Sicherheitsratsbeschluß möglich, Art. 16

# Arbeitsgruppe Internationale Politik

## Discussion Papers

**1997**

**P 97-301**

**Wolf-Dieter Eberwein**

Die Politik Humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral

**P 97-302**

**Yasemin Topçu**

Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland

**P 97-303**

**Wolf-Dieter Eberwein**

Umwelt – Sicherheit – Konflikt  
Eine theoretische Analyse

**P 97 – 304**

**Peter Brecke**

Using Pattern Recognition to Identify Harbinger Configurations of Early Warning Indicators

**1998**

**P 98 – 301**

**Wolf-Dieter Eberwein**

Die deutsch-polnischen Beziehungen: Integrations-theoretische Überlegungen

**P 98 –302**

**Wolf-Dieter Eberwein**

**Sven Chojnacki**

Disasters and Violence 1946 – 1997. The link between the natural and the social environment

**P 98 – 303**

**Catherine Götze**

Humanitäre Organisationen und Zivilgesellschaft. Konzeptionelle Überlegungen zum zivilgesellschaftlichen Charakter von Nichtregierungsorganisationen

**P 98 – 304**

**Ortwin Renn und Andreas Klinke**

Risikoevaluierung von Katastrophen

**P 98 – 305**

**Matthias Ecker**

Die „Deutsch-Polnische Elitestudie“: Konstruktion und Repräsentativität der deutschen Stichprobe

# Arbeitsgruppe Internationale Politik

## Discussion Papers

**1999**

**P 99-301**

**Basil Kerski**

Die Rolle nichtstaatlicher Akteure in den deutsch-polnischen Beziehungen vor 1990

**P 99-302**

**Yasemin Topçu**

Humanitarian NGO-Networks – Identifying Powerful Political Actors in an International Policy-Field

**P 99-303**

**Wolf-Dieter Eberwein**

**Sven Chojnacki**

The Capacity and Willingness to Act  
Two Constitutive Elements of Strategy Design

**P 99-304**

**Catherine Götze**

Von der humanitären zur Entwicklungshilfe  
Entwicklung, Konflikt, Nothilfe und die ambivalente Aktualität des Kontinuumkonzeptes

**P 99-305**

**Uta Bronner**

Helfer in humanitären Projekten:  
Strategien und Probleme der Personalplanung

## BESTELLSCHEIN

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung  
Presse- und Informationsreferat  
Reichpietschufer 50  
**D - 10785 Berlin**

**Absender:**

---

---

---

---

Bitte schicken Sie mir folgende Veröffentlichungen des WZB:  
Please send me the following WZB-Papers:

Paper-Nr.:	Autor:

### **Paper-Bestellungen: Briefmarken erbeten**

Wir erbitten von allen Bestellern, die papers vom WZB anfordern, eine **1 DM-Briefmarke pro paper** als pauschalen Beitrag zu den anfallenden Versandkosten. Besteller aus dem **Ausland** werden gebeten, für jedes bestellte paper einen "Coupon-Réponse International" (internationalen Antwortschein), der auf Postämtern erhältlich ist, beizufügen.

Aus diesem Grund ist es auch nicht mehr möglich, Bestellungen von papers **per Telefon oder Fax** an das WZB zu richten. Schicken Sie ihre Bestellungen nur noch schriftlich an die WZB-Pressestelle, und legen Sie neben der entsprechenden Anzahl von Briefmarken weiterhin einen mit ihrer eigenen Adresse versehenen Aufkleber bei.

Die in letzter Zeit erheblich gestiegene Anzahl von Bestellungen sowie die Mittelkürzungen, die öffentlich finanzierten Institutionen - wie auch dem WZB - auferlegt wurden, machen diese Maßnahmen unumgänglich. Wir bitten um Verständnis und darum, unbedingt wie beschrieben zu verfahren.

### **Stamps for Papers**

We ask for a 1 DM-postage stamp per paper from all those who wish to order WZB-papers, and who live in Germany. These stamps contribute to the shipment costs incurred. All persons interested in WZB-papers from abroad are asked to send one "Coupon-Réponse International" (international reply coupon) for each ordered paper. The coupons can be obtained at your local post office.

Because of this, it is no longer possible to order papers over the phone or by telefax. Please send your orders only by letter to the WZB-Press and Information Office, and add to the postal stamps a sticker with your own address written on it.

The reasons for these measures are the high increase in the number of ordered papers during the last months as well as the cut in funds imposed on publicly financed institutions like the WZB. We do ask for your understanding and hope that you will comply with the above mentioned procedure.

