

## Das Rom-Statut

Hannah Lea Pfeiffer

Mit dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das 1998 von einer Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz angenommen wurde und 2002 in Kraft getreten ist, wurde die Grundlage für den ersten ständigen internationalen Strafgerichtshof geschaffen. Die bis in die Zwischenkriegszeit zurückreichenden und wiederholt abgebrochenen Bemühungen zur Errichtung eines solchen Strafgerichtshofs wurden von sehr unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen Interessen vorangetrieben. Der Schutz des Individuums vor staatlicher Willkür stand die ersten Jahrzehnte nicht im Vordergrund. Vielmehr wurde ein internationaler Strafgerichtshof in erster Linie als Möglichkeit gesehen, zwischenstaatliche Beziehungen zu regeln und staatliche Souveränität zu schützen. Erst als die Menschenrechtsbewegung in den achtziger Jahren das Völkerstrafrecht als Mittel zum Schutz der Menschenrechte zu nutzen begann, verlagerte sich der Schwerpunkt der Diskussion allmählich. Heute wird der ICC in den westlichen Gesellschaften vor allem als ein Mittel zum Schutz des Individuums verstanden. Die dem Völkerstrafrecht wohlwollend gesinnten Kritiker prangern deshalb an, dass die Kompetenzen des Strafgerichtshofs zu stark durch das staatliche Souveränitätsprinzip eingeschränkt seien, um wirksamen Schutz vor Menschenrechtsverletzungen zu gewährleisten. Gleichzeitig zeigt die Praxis, dass gerade die afrikanischen Staaten im ICC eine Möglichkeit sehen, die eigene Integrität und somit letztlich auch ihre Souveränität zu schützen, etwa wenn sie die strafrechtliche Verfolgung von Rebellenführern nach Den Haag überweisen.

## Entstehungsgeschichte

Bereits im 19. Jahrhundert hatte es Überlegungen gegeben, das Strafrecht zu einem Bestandteil des Völkerrechts zu machen. Doch erst nach dem Ersten Weltkrieg und vor dem Hintergrund der Versailler Friedensverhandlungen kam es zu einem konkreten Versuch, Kriegsverbrechen vor einem internationalen Tribunal zu ahnden. Die alliierten und mit ihnen assoziierten Mächte planten, Verfahren gegen einzelne Deutsche zu führen. Während es Großbritannien und Frankreich darum ging, mithilfe des Völkerstrafrechts ein Instrumentarium zur Durchsetzung des Kriegsrechts zu schaffen und gleichzeitig die deutsche Kriegsführung als illegitim zu brandmarken, erhofften sich die noch jungen Balkanstaaten von einer völkerrechtlichen Verurteilung der deutsch-österreichischen Kriegsführung ein starkes Signal zum Schutz ihrer Souveränität.<sup>[1]</sup>

Dieser Versuch scheiterte zwar, doch angestoßen durch die Pariser Friedenskonferenz fanden sich in der International Law Association und der Association Internationale de Droit Pénal (AIDP) Juristen zusammen, die auf die Etablierung eines internationalen Strafgerichts hinarbeiteten. Auch hier spielten ganz unterschiedliche Interessen eine Rolle – um den Schutz des Individuums vor dem Staat ging es allerdings nicht. Im Gegenteil: Mehrere osteuropäische Juristen wie Vespasian Pella sahen im Völkerstrafrecht ein Instrument zum Schutz kleiner Staaten vor den Angriffen größerer Mächte, andere wie der Belgier Edouard Descamps ein Mittel im Kampf gegen den Kommunismus. Die

Bemühungen dieser Gruppe mündeten folgerichtig 1937 in dem – letztlich erfolglosen – Versuch des Völkerbundes, mithilfe eines internationalen Strafgerichts zur Verfolgung terroristischer Straftaten ein Instrument zum Schutz staatlicher Strukturen zu etablieren.<sup>[2]</sup>

Wenn die Völkerstrafrechtler der Zwischenkriegszeit auch nicht unmittelbar in die Vorbereitung der Nürnberger und Tokioter Kriegsverbrecherprozesse einbezogen wurden, so fanden die von ihnen ausgearbeiteten Vorschläge und Konzepte dennoch Eingang in die Planungen der Alliierten. Primär ging es in Nürnberg und Tokio um die Bestrafung der Mitwirkung an Angriffskriegen und um Kriegsverbrechen, also um Verbrechen im zwischenstaatlichen Bereich. Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurden nur verfolgt, wenn sie in Zusammenhang mit einem Angriffskrieg oder mit Kriegsverbrechen standen. Gemeinsam war den Statuten die Idee völkerrechtlicher Strafbarkeit bei einem kleinen Kreis von Taten, die sich gegen die Weltgemeinschaft als Ganzes richten – unabhängig davon, ob sie im Tatortstaat legal waren oder nicht.<sup>[3]</sup>

Ende der vierziger Jahre schien es, als würde das Völkerstrafrecht zu einem wesentlichen Bestandteil der neuen Weltordnung werden. Die UN-Völkerrechtskommission gelangte 1950 zu dem Schluss, die Errichtung eines internationalen Strafgerichts sei wünschenswert und möglich. Doch die Verhandlungen gerieten bald in eine Sackgasse: Die Definition der Verbrechen, die vor einem solchen Gericht verfolgt werden sollten, erwies sich vor dem Hintergrund des Kalten Krieges als undurchführbar. So lehnten die USA beispielsweise Vorschläge zur Definition des Aggressionsverbrechens und des Terrorismus ab. Sie fürchteten, die eigene Containment-Politik könne unter diese Straftatbestände fallen.<sup>[4]</sup>

Während die UN-Völkerrechtskommission bis in die achtziger Jahre hinein die Gründung eines internationalen Strafgerichts von der Definition der Aggression abhängig machte und somit letztlich am Junktum zum Krieg festhielt, durchlief die internationale Debatte über Gewalt einen tiefgreifenden Wandel. In den siebziger Jahren wurde die Menschenrechtsbewegung zu einem wichtigen Akteur internationaler Beziehungen. Sie lenkte die öffentliche Aufmerksamkeit auf Menschenrechtsverletzungen, die jenseits von Kriegen von Regierungen an der eigenen Bevölkerung begangen wurden. Vor diesem Hintergrund entstand 1984 in enger Zusammenarbeit zwischen Amnesty International, der AIDP und den Regierungen von Schweden, den Niederlanden und Griechenland die Anti-Folter-Konvention. Sie war für ein Wiedererstarken der völkerstrafrechtlichen Idee insofern bedeutsam, als sie eine vertraglich festgeschriebene Forderung nach individueller strafrechtlicher Verantwortung enthielt. Bis dato war zwar eine Vielzahl von Menschenrechtsverträgen entstanden, doch nur wenige<sup>[5]</sup> enthielten den Gedanken individueller Haftung und keiner war je zur Rechtfertigung von Strafprozessen herangezogen worden. Zudem zogen die Vorbereitungen der Konvention eine engere Vernetzung zwischen Menschenrechtsorganisationen und internationalen Juristennetzwerken nach sich, die am Thema des Völkerstrafrechts Interesse hatten.<sup>[6]</sup>

Gleichzeitig setzte 1984 in Argentinien die strafrechtliche Aufarbeitung der Verbrechen ein, die während der Militärdiktatur von 1976 bis 1983 begangenen worden waren. Menschenrechtsorganisationen sahen darin ein hoffnungsvolles Signal: Andere Staaten wie Portugal, Spanien, Brasilien und Uruguay, deren Regierungen ebenfalls schwere Menschenrechtsverletzungen begangen hatten, entschieden sich für eine Amnestie der

Täter. Argentinien schien ein Beweis zu sein, dass die von zahlreichen NGOs geforderte strafrechtliche Ahndung von Menschenrechtsverletzungen in postdiktatorischen Gesellschaften durchführbar sei. Doch diese Hoffnung währte nur kurze Zeit. 1987 rebellierte das Militär und forderte eine Einstellung der Prozesse. Die Regierung gab dem Druck nach und leitete eine Phase der Amnestiepolitik ein, von der erst 2003 endgültig abgerückt wurde. Diese Erfahrung zog ein Umdenken in der Menschenrechtsbewegung nach sich. Sie wandte sich seit dem Ende der achtziger Jahre verstärkt dem internationalen Strafrecht zu, in dem sie ein Instrument sah, mit dem innenpolitische Hürden bei der Ahndung von Menschenrechtsverletzungen überwunden werden konnten.<sup>[7]</sup>

Zur gleichen Zeit entdeckten auch Regierungen das Völkerstrafrecht als ein Instrument der Politikgestaltung wieder: Auf der einen Seite galt es mittlerweile als wirksames Mittel gegen Menschenrechtsverletzungen. Aus dem Engagement für internationale Strafgerichtshöfe ließ sich deshalb moralisches Kapital schlagen. Auf der anderen Seite konnten sie darauf hoffen, mit seiner Hilfe ganz konkrete politische Anliegen durchzusetzen. Den Anfang machte Trinidad Tobago, dessen Premierminister Arthur Robinson jahrelang Direktor der Foundation for the Establishment of the International Criminal Court gewesen war und der somit dem Netzwerk von Juristen und Menschenrechtlern angehörte, die auf eine Stärkung des Völkerstrafrechts hinarbeiteten. Als Staatschef galt sein Interesse in erster Linie der Bekämpfung des Drogenhandels. Vor der UN-Generalversammlung schlug er deshalb 1989 vor, dieses Problem mithilfe eines internationalen Strafgerichtshofs anzugehen. Die Mitglieder der AIDP ergriffen diese Gelegenheit und brachten mit seiner Hilfe einen letztlich erfolgreichen Antrag in die UNO ein, die Völkerrechtskommission mit dieser Frage zu befassen. Kommission und verschiedene NGOs wie die AIDP und Amnesty International begannen nun gemeinsam, ein Statut zu entwickeln.<sup>[8]</sup>

Kurz darauf führten mehrere Kriege dazu, dass auch die größeren Mächte sich erneut ernsthaft mit der Idee eines internationalen Strafgerichtshofs zu befassen begannen. Iraks Einmarsch in Kuwait veranlasste Großbritannien, die USA und auch die Bundesrepublik, darüber nachzudenken, inwiefern Nürnberg ein Vorbild zum Umgang mit Völkerrechtsverstößen sein könne. Diese Idee nahm infolge des ersten Balkankriegs und des Völkermords in Ruanda konkrete Züge an. Mit den beiden Internationalen Strafgerichtshöfen für Jugoslawien und Ruanda wurden 1993 beziehungsweise 1994 zwei ad hoc Gerichtshöfe eingesetzt, die erstmals seit Nürnberg strafrechtlich gegen Individuen wegen Verstößen gegen das Völkerrecht ermittelten. Bei der Gründung der Gerichte, die von Menschenrechtsorganisationen, Opfer- und internationalen Juristenverbänden gefordert wurde, spielten mehrere Motive eine Rolle. Die USA, Großbritannien und Frankreich wollten der Kritik begegnen, in die Konflikte nicht entschieden eingegriffen zu haben. Gleichzeitig bot ein Gerichtsprozess die Möglichkeit, die eigene politische Position in diesen Konflikten zu unterstreichen. Während Russland darauf beharrte, dass es sich bei den kroatischen Streitkräften um illegitime Separatisten handle, die ebenfalls an schweren Verbrechen beteiligt gewesen seien, hatten die Westmächte von Beginn an Serbien als den Hauptverantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen ausgemacht und für Kroatien Partei ergriffen. Es gelang den drei Westmächten im Sicherheitsrat, der weitgehende Kontrolle über das Jugoslawien-Tribunal hatte, durchzusetzen, dass sich diese Interpretation in den Ermittlungen spiegelte: Der Schwerpunkt lag auf den Verbrechen der Serben.<sup>[9]</sup>

Vor diesem Hintergrund fiel es der amerikanischen Regierung zunehmend schwer, die Verzögerung bei den Verhandlungen über ein ständiges internationales Strafgericht mit der Behauptung unlösbarer Schwierigkeiten zu rechtfertigen. Schließlich hatten sie selbst maßgeblich an der Bewältigung der rechtlichen und praktischen Probleme bei der Etablierung des Jugoslawien-Tribunals mitgewirkt. Im Oktober 1993 verkündete die US-Regierung, dass sie beabsichtige, sich fortan in das Bestreben um ein solches Strafgericht konstruktiv einzubringen. Den Anstoß für die Haltungsänderung lieferten die Ereignisse in Somalia. Dort hatten Warlords amerikanische Angehörige einer UN-Friedensmission grausam ermordet. Angesichts der öffentlichen Empörung über diese Tat in den USA konnte die Clinton Administration auf breite gesellschaftliche Zustimmung für ihren Vorschlag hoffen, die Verantwortlichen vor ein internationales Tribunal zu stellen.<sup>[10]</sup>

Nun kamen die Dinge in Bewegung: Im Jahre 1994 überwies die Generalversammlung den von der Völkerrechtskommission entworfenen Satzungsentwurf an einen ad hoc Ausschuss zur Gründung eines internationalen Strafgerichtshofs und setzte nach dessen Abschlussbericht einen Ausschuss zur Vorbereitung einer Staatenkonferenz in Rom ein. Im Verhandlungsverlauf erwiesen sich materiell-rechtliche Fragen als überwiegend unstrittig.<sup>[11]</sup> Bis zum Schluss umstritten waren hingegen die Zuständigkeit des Gerichts und die Frage, wer ein Verfahren in Gang zu setzen befugt sein sollte. Der Satzungsentwurf sah ein permanentes UN-Gericht mit weitreichender Kontrolle des Sicherheitsrates über das Anklageverhalten des Chefanklägers vor. Dieser Punkt war bis 1996 unangefochten geblieben, als sich die Allianz der sogenannten gleichgesinnten Staaten bildete, die sich gegen eine Kontrolle durch den Sicherheitsrat aussprachen. Deutschland war das ökonomisch bedeutendste und bevölkerungsstärkste Mitglied dieser Gruppe, zu der unter anderem auch Kanada, Argentinien und Australien gehörten und die den Rückhalt der NGOs genoss. Diese kritisierten, dass der geplante Entwurf den fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern ungerechtfertigte Privilegien zugestehe. Stattdessen forderten sie, dass die Opfer selbst oder NGOs ermächtigt sein sollten, einen Strafantrag einzureichen. Später rückten sie von dieser Position ab und akzeptierten als Kompromiss den Vorschlag, dass der Chefankläger der zu gründenden Behörde befugt sein sollte, selber Ermittlungen einzuleiten.<sup>[12]</sup>

Dass sich Deutschland so vehement für einen vom Sicherheitsrat unabhängigen Strafgerichtshof einsetzte, lag nicht zuletzt an der Überzeugungsarbeit des Leiters der Völkerrechtsabteilung im Außenministerium, Hans-Peter Kaul. Gegen die anfängliche Skepsis der Regierung Kohl brachte er vor, dass die Risiken, die ein unabhängiger Strafgerichtshof für Deutschland beinhalten könnte, als gering einzuschätzen seien. Zum einen werde Deutschland aufgrund des Komplementaritätsprinzips weiterhin für die Strafverfolgung deutscher Soldaten zuständig bleiben – schließlich könne die internationale Instanz nur im Falle der Untätigkeit deutscher Gerichte aktiv werden. Den minimalen Souveränitätseinbußen durch ein internationales Gericht stand ein möglicher Zuwachs an Einfluss gegenüber, wenn dieser denn vom Sicherheitsrat unabhängig sei.<sup>[13]</sup>

Am 15. Dezember 1997 beschloss die Generalversammlung, eine Diplomatische Bevollmächtigtenkonferenz zur Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes vom 15. Juni bis 17. Juli 1998 in Rom abzuhalten. Es gelang der Allianz »gleichgesinnter Staaten« und NGOs, die sich für die Annahme des Statuts einsetzte, eine

große Zahl von Staaten zur Unterzeichnung zu bewegen. Nach einer dramatischen Abstimmung wurde das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs in der Nacht vom 17. auf den 18. Juli 1998 schließlich mit 120 Stimmen angenommen. Einundzwanzig Staaten enthielten sich der Stimme, sieben lehnten das Statut ab, darunter die USA, die sich bis zum Schluss für eine stärkere Kontrolle durch den Sicherheitsrat eingesetzt hatten.<sup>[14]</sup>

## Inhalt

Dem Rom-Statut liegt das Prinzip der Komplementarität zugrunde. Der Internationale Strafgerichtshof soll seine Gerichtsbarkeit nur dann ausüben, wenn die nationalen Rechtssysteme unfähig oder nicht willens sind, Strafverfolgung zu betreiben. Damit haben nationale Gerichte prinzipiell Vorrang vor der Jurisdiktion Den Haags.

In der Regel ist der Gerichtshof zuständig, wenn die Straftaten entweder auf dem Gebiet oder von Angehörigen eines Vertragsstaats begangen worden sein sollen. Das alternative Erfordernis gilt nicht, wenn der UN-Sicherheitsrat eine Situation an ihn verweist. Auch ein Nichtvertragsstaat kann die Zuständigkeit hinsichtlich einer Konfliktsituation eröffnen, mit der er durch sein Staatsgebiet oder durch die Staatsangehörigkeit der Tatverdächtigen verbunden ist, wenn er ausdrücklich erklärt, mit dem Tätigwerden einverstanden zu sein. Insbesondere die USA wenden gegen diese Zuständigkeitsregime ein, dass sie dem Internationalen Strafgerichtshof erlauben, gegen Staatsorgane eines Nichtvertragsstaates zu ermitteln, sofern diese im Verdacht stehen, eine Völkerstraftat auf dem Gebiet eines Vertragsstaates begangen zu haben. Damit wirke das Statut als völkerrechtlicher Vertrag auch zu Lasten von Nichtvertragsstaaten, was rechtlich nicht möglich sei.<sup>[15]</sup> Dem steht der Einwand entgegen, dass es jedem Staat freisteht, Taten zu verfolgen, die Ausländer auf seinem Gebiet verüben. Diese Befugnis dürften die Staaten einem internationalen Strafgericht übertragen. Zudem wird angeführt, dass das Rom-Statut die Strafbarkeit von Völkermord etc. nicht begründet, sondern diese völkergewohnheitsrechtlich gilt. Den Haag übe also eine Strafbefugnis der internationalen Gemeinschaft aus, die beim Vertragsschluss längst bestand, zuvor aber nur durch einzelne Staaten wahrgenommen werden konnte.<sup>[16]</sup>

Ausgelöst wird das Tätigwerden des Gerichts durch eine Überweisung des Sicherheitsrates oder dadurch, dass ein Vertragsstaat eine Konfliktsituation zur Untersuchung an den Internationalen Strafgerichtshof verweist. Die kontroverse Frage, ob der Ankläger auch aus eigenem Antrieb Ermittlungen einleiten dürfe, wird im Sinne einer möglichst gleichmäßigen Rechtsanwendung bejaht, jedoch unter der Voraussetzung, dass ein solcher Schritt von einer mit drei Richtern besetzten Vorverfahrenskammer genehmigt wird.

Das Statut erklärt Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression für strafbar. Die Taten müssen in der konkreten Situation eine bestimmte »Schweschwelle« erreichen, damit der Internationale Strafgerichtshof ermitteln kann.

An erster Stelle des Verbrechenskataloges steht der Völkermord, der von dem polnischen Juristen Raphael Lemkin geprägt wurde. Das Statut des Internationalen Militärgerichtshofs in Nürnberg behandelte ihn als besonderes Kriegsverbrechen. Als völkerrechtlicher Begriff definiert wurde er 1948 in der Völkermord-Konvention. Ein eigenständiger Tatbestand ist

der Völkermord seit der Resolution 96 der UN-Generalversammlungsresolution von 1946. Seither gilt er für Kriegs- wie Friedenszeiten. Er umfasst Handlungen wie das Töten von Gruppenmitgliedern oder die Auferlegung von Lebensbedingungen, die darauf zielen, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise zu zerstören.

Es ist streitig, ob der Tatbestand Verbrechen gegen die Menschlichkeit dem Schutz von Individualinteressen<sup>[17]</sup> dient oder ob vielmehr der »Wert des Menschseins an sich«<sup>[18]</sup> als geschütztes Rechtsgut anzusehen ist. Jedenfalls bewirkt die Strafbareklärung der betreffenden Taten faktisch den Schutz von menschenrechtlich geschützten Gütern wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Menschenwürde. Der Wortlaut der Norm erfordert einen »ausgedehnten oder systematischen Angriff gegen die Zivilbevölkerung« (Artikel 7), einen »Kontext systematisch organisierter Gewalt«<sup>[19]</sup> also, in den die strafbaren Handlungen Mord, Ausrottung, Versklavung, Deportierung, Freiheitsentziehung, Folter und Vergewaltigung eingebettet sind. Meist geht es um den Terror eines Staates gegen seine eigenen Bürger, also um die klassische Konstellation schwerster Menschenrechtsverletzungen.

Der Tatbestand der Kriegsverbrechen stellt schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht unter Strafe und trägt so der Schutzbedürftigkeit der von einem Konflikt betroffenen Personenmehrheiten wie Kombattanten, Zivilisten und Kriegsgefangenen, Rechnung. Die im bewaffneten Konflikt geltenden Vorschriften der Genfer Konventionen und des gewohnheitsrechtlichen humanitären Völkerrechts treten neben den internationalen Menschenrechtsschutz und modifizieren ihn, dienen im Wesentlichen aber dem Schutz derselben Rechte, nur eben in Situationen, die es bisweilen erfordern, andere Maßstäbe als im Friedenszustand anzulegen. Berücksichtigt werden auch Verbrechen, die in einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt begangen werden. Das ist deshalb wichtig, weil Bürgerkriege nach 1945 zur vorherrschenden Form des bewaffneten Konflikts geworden sind.<sup>[20]</sup>

Das Aggressionsverbrechen, das über Jahrzehnte hinweg der Gründung eines internationalen Strafgerichtshofs im Wege gestanden hatte, wurde in Rom nicht definiert. Erst 2010 brachte eine Konferenz in Kampala Einigkeit über eine Definition, die die Chance eröffnete, dass der Internationale Strafgerichtshof ab dem Jahr 2017 seine Jurisdiktion auch über jenes Verbrechen ausüben kann, das Robert Jackson, der Hauptanklagevertreter der Vereinigten Staaten bei den Nürnberger Prozessen, seinerzeit als supreme international crime bezeichnet hatte. Wieder war das Verhältnis zwischen Den Haag und dem Sicherheitsrat der große Streitpunkt der Verhandlungen.<sup>[21]</sup> Die vetoberechtigten, ständigen Sicherheitsratsmitglieder bestanden auf einer Regelung, die vorschreibt, dass der Sicherheitsrat das Verhalten eines Staates erst als Aggression qualifizieren muss, ehe der Internationale Strafgerichtshof wegen Aggressionsverdachts tätig werden darf. Die Forderung stieß bei der überwiegenden Mehrheit der Delegationen auf Ablehnung, da sie völkerrechtspolitisch unerwünscht war. Nach intensiven Verhandlungen wurde die Idee eines Sicherheitsratsmonopols verworfen. In Fällen, in denen der Chefankläger oder ein Vertragsstaat ein Strafverfahren in Gang setzt, gilt das Konsensprinzip. Es besagt, dass Den Haag an der Strafverfolgung gehindert ist, wenn die Aggression von einem Nichtvertragsstaat ausgeht oder gegen einen solchen gerichtet ist oder wenn ein mutmaßlicher Aggressorvertragsstaat vor seinem Gewalteinsatz durch eine spezielle

Erklärung die Zuständigkeit nicht anerkannt hat. Wird ein Verfahren durch eine Verweisung des Sicherheitsrats ausgelöst, ist das Tätigwerden des Gerichtshofs unabhängig von der ausdrücklichen Feststellung des Sicherheitsrates, dass eine staatliche Angriffshandlung vorliegt.<sup>[22]</sup>

## Wirkungsgeschichte

Bis zum Ablauf der Frist am 31. Dezember 2000 wurde das Statut von 139 Staaten unterzeichnet. Nachdem im April 2002 die Zahl der erforderlichen 60 Ratifikationen überschritten wurde, trat das Statut am 1. Juli 2002 in Kraft. Inzwischen haben es 123 Staaten ratifiziert.<sup>[23]</sup> Rund zwei Jahre nach Inkrafttreten des Statuts nahm der ICC seine Ermittlungstätigkeit auf. Die kongolesische Regierung hatte Den Haag eingeschaltet wegen eines Konflikts zwischen der eigenen Armee, verschiedenen Milizen und Rebellen Gruppen, in dessen Zuge in großem Umfang Kinder als Soldaten eingesetzt wurden und es zu massenhaften Morden, Folter und sexualisierter Gewalt gekommen war. 2006 wurde der Milizenführer Thomas Lubanga verhaftet und nach einem sechsjährigen Prozess wegen der Anwerbung von Kindersoldaten zu lebenslänglicher Haft verurteilt. Mittlerweile hat der ICC in acht sogenannten Situationen ermittelt. In weiteren neun Situationen werden Voruntersuchungen geführt.

Menschenrechtsorganisationen kritisieren allerdings die fehlende Universalität der Gerichtsbarkeit, insbesondere da Nichtvertragsstaaten ein Strafverfahren in Bezug auf ein Verbrechen innerhalb ihres Territoriums mit Unterstützung eines der ständigen Sicherheitsratsmitglieder verhindern können und weil einige der einflussreichsten Staaten wie die USA, Russland und China – Vetomächte im UN-Sicherheitsrat – das Statut nicht ratifiziert haben.<sup>[24]</sup> Erhebliche Schwierigkeiten ergeben sich in der Praxis daraus, dass Den Haag auf die Unterstützung der Staaten angewiesen ist, gegen deren Bürger ermittelt wird. So konnte der Haftbefehl gegen das sudanesishe Staatsoberhaupt al-Bashir bislang nicht vollstreckt werden, was Zweifel an der Durchsetzungskraft des ICC weckt.<sup>[25]</sup>

Einen Schwerpunkt der Kritik bildet die Auswahl der anhängigen Verfahren. Bisher wurden ausschließlich Verbrechen auf dem afrikanischen Kontinent vor dem ICC verhandelt. In Afrika hat das insbesondere in Regierungskreisen die Kritik provoziert, die Auswahl der Fälle sei einseitig. Ihren Höhepunkt erreichte diese Kritik, als die Afrikanische Union im Mai 2013 in einer einstimmig angenommenen Erklärung dem Gerichtshof Rassismus vorwarf. Die Erklärung ging auf die Initiative des damals neugewählten Präsidenten Uhuru Kenyatta zurück, gegen den in Den Haag ein Verfahren anhängig war. Allerdings lässt es sich kaum abstreiten, dass Afrika Schauplatz schwerer Völkerstraftaten ist. Zahlreiche Konfliktsituationen wurden von den jeweils betroffenen afrikanischen Staaten selbst nach Den Haag überwiesen. Zudem befinden sich auch andere Konflikte in Europa, Asien und Lateinamerika unter Beobachtung oder sind Gegenstand von Voruntersuchungen. Doch auch außerhalb dieses Kontinents wird bezweifelt, dass der ICC politisch neutral agiert. Westliche Menschenrechtsorganisationen kritisieren, dass sich die USA als selbsterklärter Vorreiter westlicher Werte internationaler Kontrolle entziehen. Die bisherige Fallauswahl zeige, dass die Vermeidung von Konflikten mit Weltmächten wie den USA beim ICC traditionell Priorität vor einer gleichmäßigen Rechtsanwendung habe. Es sei fraglich, ob die Anklagebehörde ernstlich versuchen wird, Strafverfolgung auch dort

voranzutreiben, wo sie den Interessen westlicher Staaten und Großmächte entgegensteht.<sup>[26]</sup>

Seine Fürsprecher betonen, dass der ICC inzwischen dennoch zu einer Instanz geworden ist, die auch von Staaten wie den USA und China ins Kalkül gezogen wird, während noch vor wenigen Jahrzehnten der Gedanke an ein »Weltstrafergericht« abwegig erschien. Der Gerichtshof hat im Fall Lubanga am 14. März 2012 sein erstes Urteil gesprochen und mit dem Haftbefehl gegen al-Bashir geriet erstmals ein amtierendes Staatsoberhaupt ins Visier des ICC, auch wenn dieser Fall in Hinblick auf die Suspendierung der Ermittlungen Ende 2014 als bislang wenig erfolgreich erachtet werden muss. Die Situationen Sudan und Libyen, die vom Sicherheitsrat überwiesen wurden, zeigen zudem, dass eine Zusammenarbeit zwischen der UN und dem ICC keine bloß theoretische Option ist. Auf staatlicher Ebene ist eine vorsichtig zunehmende Bereitschaft zur Verfolgung von Völkerstraftaten zu beobachten. So hat Deutschland ein nationales Völkerstrafgesetzbuch geschaffen, das der Anpassung des deutschen Strafrechts an das Rom-Statut dient. Zudem verstetigt das Statut ein 1945 noch als revolutionär bezeichnetes Prinzip, in dem ein Umdenken zum Ausdruck kommt: Systematisches menschenrechtsverachtendes Handeln birgt zunehmend auch für mächtige Individuen das Risiko strafrechtlicher Konsequenzen.

## Kommentierte Literaturliste

Schabas, William: Kein Frieden ohne Gerechtigkeit? Die Rolle der internationalen Strafjustiz, Hamburger Edition 2013.

Schabas führt die Schwierigkeiten in der Praxis des ICC auf das Fehlen einer klaren Zielsetzung internationaler Strafgerichtsbarkeit zurück. Die Frage, gegen wen Anklage zu erheben sei, müsse von einem politischen Gremium entschieden werden. Das im Rom-Statut festgeschriebene Verhältnis zwischen ICC und Sicherheitsrat sei problematisch. Der Chefankläger verfüge über keine klaren Kriterien für die Auswahl der Anzuklagenden sondern lediglich über vage Anhaltspunkte wie die »Schwere der Verbrechen«. Das Prinzip der Komplementarität verschleierte die Tatsache, dass die Verfolgung internationaler Kernverbrechen eine zutiefst internationale Aufgabe sei. Auch bestehe die Tendenz zur Ausweitung der Definition internationaler Verbrechen. Die klare Trennlinie zwischen internationaler und nationaler Strafgerichtsbarkeit drohe zu verschwimmen. Schließlich moniert Schabas die bisherige Auswahlpraxis der Verfahren als einseitig und als aus Sicht der internationalen Zivilgesellschaft enttäuschend.

Schiff, Benjamin N., Building the International Criminal Court, New York 2008.

In seiner Monographie untersucht der Politikwissenschaftler Schiff die historischen Entwicklungen, die der Errichtung des ICC den Boden bereitet haben, und die



Verhandlungsgeschichte des Rom-Statuts. Besondere Bedeutung misst er den Nichtregierungsorganisationen bei, die wesentlich zur Gründung des ICC beigetragen hätten. Bei den Staaten unterscheidet Schiff zwischen Unterstützern und Opponenten des Gerichtshofs. Während die Befürworter das gemeinsame Ziel gehabt hätten, der Straflosigkeit weltweit ein Ende zu setzen, hätten die Gegner des ICC ihre ablehnende Haltung im Wesentlichen auf den Grundsatz der Staatensouveränität gestützt.

Steinke, Ronen: *The Politics of International Criminal Justice, German Perspectives from Nuremberg to The Hague*, Oxford und Portland, Oregon 2012.

In seiner rechtshistorischen Dissertationsschrift fragt Steinke nach den Gründen für die deutsche Unterstützung des ICC und nimmt dabei auch die Vorgeschichte in den Blick. Er beginnt mit der in Deutschland weit verbreiteten Ablehnung der Nürnberger Prozesse nach 1949, und zeigt, wie sich diese Ablehnung des Völkerstrafrechts im Zuge der juristischen Aufarbeitung von DDR-Unrecht allmählich wandelte und in die Unterstützung der UN-ad hoc Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda und des ICC mündete. Dabei identifiziert er als Motivation neben »idealistischen« Gerechtigkeitsabwägungen auch »realpolitische« Interessen der Bundesrepublik. So sei es Deutschland einerseits um die Vermeidung künftiger »Siegerjustiz« durch die Errichtung einer universellen Strafinstanz gegangen. Andererseits habe sich die Bundesregierung vehement für eine vom Sicherheitsrat unabhängige Anklagebehörde eingesetzt, um auf diese Weise seinen eigenen Einfluss auf internationaler Ebene zu steigern. Schließlich, so Steinkes zentrale These, biete internationales Strafrecht eine Möglichkeit, historischen Narrativen Gewicht zu verleihen, die die eigene Politik legitimieren.

Werle, Gerhard: *Völkerstrafrecht*, 3. Auflage, Tübingen 2012.

In seinem das gesamte Völkerstrafrecht behandelnde Buch bezeichnet Werle das Rom-Statut als zentrales Dokument des Völkerstrafrechts. Sein primärer Wert bestehe in der Konsolidierung des materiellen Rechts und der Zusammenfassung bislang verstreuter Rechtsvorschriften. Darüber hinaus sei das Statut ein Beitrag zur Entwicklung des Völkerstrafrechts, insbesondere in Hinblick auf die Herausbildung »allgemeiner Grundsätze des Strafrechts«, da es erstmals umfassende Regelungen zu dieser Materie festschreibt und damit die »Krönung« aller bisherigen Kodifikationsbemühungen auf diesem Gebiet darstelle.

## Weitere Literatur

Ambos, Kai: Internationales Strafrecht. 4. Aufl. München 2011.

Amann, Diane Marie/Sellers, M.N.S.: The United States of America and the International Criminal Court, in: The American Journal of Comparative Law 50 (2002), S. 381-404.

Arsanjani, Mahnoush H.: The Rome Statute of the International Criminal Court, in: American Journal of International Law 93:1 (1999), S. 22-43.

Barriga, Stefan/Kreß, Claus: Crime of Aggression Library, The travaux preparatoires of the crime of aggression. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi, Tokyo, Mexico City 2012.

Cassese, Antonio: The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections, in: European Journal of International Law 10 (1999), S. 144-171.

Eser, Albin: Auf dem Weg zu einem internationalen Strafgerichtshof, Entstehung und Grundzüge des Rom Statuts, in: Law and Globalization, Seoul: National Univ. College of Law 2005, S. 237-281.

Ferencz, Benjamin B.: An International Criminal Code and Court: Where they stand and where they're going, in: Columbia Journal of Transnational Justice 30 (1992), S. 375-399.

Ferencz, Benjamin B.: International Criminal Courts: The Legacy of Nuremberg, in: Pace International Law Review 10:1 (1998), S. 203-235.

Fuchs, Ruth: Umkämpfte Geschichte: Vergangenheitspolitik in Argentinien und Uruguay. Berlin 2010.

Hafner, Gerhard/Boon, Kristen/Rübesame, Anne/Huston, Jonathan: A Response to the American View as Presented by Ruth Wedgwood, in: European Journal of International Law 10 (1999), S. 108-123.

Jäger, Herbert: Makrokriminalität. Studien zur Kriminologie kollektiver Gewalt. Berlin 1989.

Kaleck, Wolfgang: Mit zweierlei Maß. Der Westen und das Völkerstrafrecht. Berlin 2012.

Kaul, Hans-Peter: The International Criminal Court: Current Challenges and Perspectives, in: Washington University Global Studies Law Review 6 (2007), S. 575-582.

Kaul, Hans-Peter/Kreß, Claus: Jurisdiction and Cooperation in the Statute of the International Criminal Court: Principles and Compromises, in: Yearbook of International Humanitarian Law 2 (1999), S. 143-175.

Kreß, Claus: Versailles-Nürnberg-Den Haag: Deutschland und das Völkerstrafrecht, in: Verein zur Förderung der Rechtswissenschaft (Hg.), Fakultätsspiegel-Sommersemester 2006, S. 13-57.

Kreß, Claus/von Holtzendorff, Leonie: Durchbruch in Kampala. Die Einigung über das Verbrechen der Aggression, in: Vereinte Nationen 2006, Heft 6, S. 260-265.

Lewis, Mark: The Birth of the New Justice. The Internationalization of Crime and Punishment, 1919-1950. Oxford 2014.

Meseke, Stephan: Der Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Berlin 2005.

Priemel, Kim/Stiller, Alexa (Hg.): Die Nürnberger Militärtribunale zwischen Geschichte, Gerechtigkeit und Rechtschöpfung. Hamburg 2013.

Safferling, Christoph: Internationales Strafrecht. Heidelberg 2011.

Scharf, Michael P.: Getting Serious about an International Criminal Court, in: Pace International Law Review 6:1 (1994), S. 103-119.

Sikkink, Kathryn: The Justice Cascade. How Human Rights Prosecutions are changing World Politics. New York 2011.

Werle, Gerhard: Menschenrechtsschutz durch Völkerstrafrecht, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 109:4 (1997), S. 808-829.

## Fußnoten

1. Vgl. Lewis: Birth of the New Justice, S. 27-63.
2. Vgl. ebd., S. 78-149.
3. Vgl. Werle: Menschenrechtsschutz, S. 815. Für einen aktuellen Überblick siehe: Priemel/Stiller (Hg.): NMT.
4. Vgl. Lewis: Birth of the New Justice, 274-282.
5. Die Genozid-Konvention von 1948 und die Genfer Konventionen von 1949.
6. Vgl. Sikink: Justice Cascade, S. 98-106.
7. Vgl. Fuchs: Umkämpfte Geschichte, S. 81-131; Sikink: Justice Cascade, S. 62-83 und S. 108 f.
8. Vgl. Schiff: Building the International Criminal Court, S. 37 f.
9. Vgl. Steinke: The Politics of International Criminal Justice, S. 74-91.
10. Vgl. Scharf: Getting Serious, S. 104-109.
11. Vgl. Ambos: Internationales Strafrecht, S. 130 ff.; Werle: Völkerstrafrecht, S. 25 f.
12. Vgl. Schiff: Building the ICC, S. 82-85; Steinke: The Politics of International Criminal Justice, S. 100-104
13. Zur deutschen Position vgl. Kreß: Versailles – Nürnberg – Den Haag; Steinke: The Politics of Internatinal Criminal Justice, S. 92-130.
14. Zur US-amerikanischen Kritik am Statut siehe Amann/Sellers: The United States of America.
15. Vgl. Hafner/Boon/Rübesame/Huston: A Response to the American View.
16. Vgl. Kaul/Kreß: Jurisdiction and Cooperation.
17. Vgl. Meseke: Der Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, S. 125 f.
18. Vgl. Safferling: Internationales Strafrecht, S. 185.
19. Vgl. Werle: Menschenrechtsschutz, S. 818.
20. □Vgl. Cassesse: The Statute of the International Criminal Court, S. 170.
21. Zur Verhandlungsgeschichte des Aggressionsverbrechens siehe Barriga/Kreß: The travaux preparatoires of the crime of aggression.
22. Vgl. Kreß/von Holtendorff: Durchbruch in Kampala.
23. Stand Mai 2015.

24. Vgl. Informationsplattform Schweizer Menschenrechtsportal, Menschenrechtsinstrumente; Dies gilt jedoch nicht in der Konstellation, dass der Täter die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates besitzt.
25. Vgl. Kaul: The International Criminal Court, S. 578.
26. □Vgl. Kaleck: Mit zweierlei Maß, S. 95-112; Schabas: Kein Frieden ohne Gerechtigkeit, S. 31-35, 102 f.

## Zitation

Hannah Lea Pfeiffer: Das Rom-Statut, in: Quellen zur Geschichte der Menschenrechte, herausgegeben vom Arbeitskreis Menschenrechte im 20. Jahrhundert, Mai 2015, URL: [www.geschichte-menschenrechte.de/rom-statut/](http://www.geschichte-menschenrechte.de/rom-statut/)