

Otto Triffterer (Hrsg.)

**Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court**

Observers' Notes, Article by Article

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, 1295 S., DM 348,--

Das Werk ist der erste und bislang einzige Kommentar zu dem Statut für einen Internationalen Strafgerichtshof, das am 17. Juli 1998 durch die "Diplomatische Konferenz der Generalbevollmächtigten der Vereinten Nationen über die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs" verabschiedet wurde<sup>1</sup>. Der Internationale Strafgerichtshof (ISStGH) ist in Zukunft zuständig für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression, wobei eine verbindliche Definition des Tatbestandes der Aggression noch aussteht (Art. 5 Abs. 2). Er kann allerdings seine Gerichtsbarkeit nur dann ausüben, wenn die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte nicht fähig oder nicht willens sind, diese Straftaten zu verfolgen. Der Vorrang der nationalen Gerichtsbarkeit bleibt somit gewahrt. Bislang haben 139 Staaten das Statut unterzeichnet, 27 Staaten haben es ratifiziert (Stand: Januar 2001).<sup>2</sup> Das Statut tritt in Kraft, wenn 60 Staaten die Ratifikationsurkunden hinterlegt haben.

Der Kommentar analysiert die einzelnen Artikel des Statuts anhand der vorbereitenden Arbeiten (*travaux préparatoires*) und stellt dadurch wertvolle Informationen zu ihrer Entstehungsgeschichte zur Verfügung. Diese Informationen kommen überwiegend aus erster Hand: Viele der 51 Autoren aus mehr als 20 Ländern waren als Leiter oder Mitglieder von Delegationen oder Berater im Rahmen der Rom-Konferenz bzw. an den Vorbereitungsarbeiten beteiligt oder sind in den einschlägigen Institutionen auf nationaler oder internationaler Ebene tätig.

So bietet der Kommentar interessante Einblicke in die Verhandlungen hinsichtlich der Ausübung der Gerichtsbarkeit und der Struktur des sogenannten Auslösemechanismus ("*trigger mechanism*"). Wie das gerichtliche Verfahren überhaupt in Gang gesetzt werden kann, gehörte zu den umstrittensten Problemen bei der Entwicklung des Statuts. Die Diskussion widmete sich insbesondere der Frage, ob der Ankläger eine eigene, unabhängige Befugnis zur Einleitung von Verfahren erhalten sollte (*proprio motu*); diese soll im folgenden exemplarisch dargestellt werden.

Der Entwurf eines Statuts der Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) aus dem Jahre 1994<sup>3</sup> sah noch die Einleitung des Verfahrens ausschließlich durch den Sicherheitsrat oder die Vertragsstaaten vor. Eine eigenständige Befugnis des Anklägers wurde abgelehnt. Zur Begründung führte die ILC aus, daß eine von der Zustimmung der Vertragsparteien oder des Sicherheitsrats unabhängige Befugnis des Anklägers nicht dem

<sup>1</sup> Text siehe <http://www.un.org/law/icc/statute/rome fra.htm>.

<sup>2</sup> Die Bundesrepublik Deutschland hat das Statut am 11. Dezember 2000 ratifiziert.

<sup>3</sup> Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session, 2 May 1994, UN GAOR, 49<sup>th</sup> Sess., Supp. No. 10, UN Doc. A/49/10 (1994), S. 49.

Stand der Entwicklung des internationalen Rechtssystems entspräche. Diskutiert wurde allerdings, ob auch die Generalversammlung eine Befugnis durch Überweisung einer Angelegenheit an den Ankläger erhalten sollte. Dieses wurde aber im Ergebnis abgelehnt, da nicht zuletzt Eingriffe in die Zuständigkeiten des Sicherheitsrats befürchtet wurden.

Die Generalversammlung setzte 1995 ein *Ad Hoc Committee on the Establishment of an International Criminal Court* ein, das sich auf der Grundlage des ILC-Entwurfs mit der weiteren Ausarbeitung des Statuts befaßte. Hier wurde zum ersten Mal von einigen Delegationen – darunter die Schweiz und die Niederlande – vorgeschlagen, die Rolle des Anklägers um die Befugnis zur unabhängigen Verfahrenseinleitung zu erweitern, denn dieser solle für die internationale Gemeinschaft tätig werden und nicht nur für den Sicherheitsrat oder die Vertragsstaaten. Die weit überwiegende Mehrheit der Delegationen – hierzu gehörten auch die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats USA, Frankreich, Großbritannien, China und Rußland – lehnte diesen Vorschlag jedoch ab: Es wurde argumentiert, eine fehlende Unterstützung durch den Sicherheitsrat oder einen Vertragsstaat deute darauf hin, daß das Verbrechen nicht von internationaler Bedeutung sei; in diesen Fällen wäre auch kein Einschreiten des Anklägers notwendig.

1996 übernahm ein *Preparatory Committee* die Arbeit des Ad Hoc Committee, nach insgesamt sechs Sitzungen wurde im April 1998 der Entwurf für einen Internationalen Strafgerichtshof für die Konferenz in Rom vorgelegt. Auf den ersten Sitzungen fanden sich weitere Staaten als Unterstützer für einen unabhängigen Anklagevertreter.<sup>4</sup> Diese Staaten waren der Ansicht, daß nur ein unabhängiger Ankläger eine effektive Rolle des IStGH bei der Verfolgung schwerster Verbrechen garantieren könnte. Ohne eine *proprio motu*-Befugnis des Anklägers sei der IStGH an der Aufarbeitung dieser Verbrechen dann gehindert, wenn der Sicherheitsrat oder die Vertragsstaaten aus politischen oder anderen Gründen von einer Verweisung absähen. Ungeklärt war jedoch nach wie vor, wie diese Befugnis konkret ausgestaltet werden sollte. Die Kritiker einer solchen Befugnis sahen die universelle Akzeptanz des Statuts gefährdet und befürchteten eine Verfahrensflut, die zu einer Überlastung des IStGH führen würde.

Die Debatte im Jahre 1997 gestaltete sich als “lang und schwierig”, eine Lösung schien nicht in Sicht. Schließlich legten Deutschland und Argentinien auf der letzten Sitzung im April 1998 einen Vorschlag als Kompromiß vor, der den Ankläger einer Überwachung durch eine *Pre Trial*-Kammer unterwirft.<sup>5</sup> Der Ankläger ist danach gehalten, eine Ermächtigung durch die *Pre Trial*-Kammer einzuholen, wenn er seine Ermittlungen fortsetzen

<sup>4</sup> Hierzu gehörten Deutschland, die CARICOM-Staaten, (Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Suriname, Trinidad und Tobago), die SADC-Staaten (*Southern African Development Community* – Angola, Botswana, die Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Sambia, die Seychellen, Simbabwe, Südafrika, Swaziland und die Vereinigte Republik Tansania), Argentinien, Chile und Costa Rica.

<sup>5</sup> Preparatory Committee on the Establishment of an ICC, Working Group on Procedural Matters, A/AC.249/1998/WG.4/DP.40, 1. April 1998.

möchte. Als Co-Sponsoren wurden auch die Ständigen Sicherheitsratsmitglieder USA, Großbritannien und Frankreich aufgeführt, die bislang zu den Hauptkritikern gehörten. Hieraus konnte aber noch nicht auf eine Zustimmung zu einer *proprio motu*-Befugnis des Anklagevertreters geschlossen werden, denn, wie es in der Einführung heißt, “(t)he proposal does not attempt to resolve issues such as the trigger mechanism or powers of the Prosecutor.”

So begann am 15. Juni 1998 die Konferenz in Rom ohne eine vorherige grundsätzliche Übereinstimmung zur Frage der Kompetenzen des Anklägers. Gleichzeitig war eine Annahme des Statuts ohne Klärung dieser Frage offensichtlich höchst ungewiß. Obwohl die Mehrzahl der Delegationen die Unabhängigkeit des Anklägers in Verbindung mit einer wie von Argentinien und Deutschland vorgeschlagenen Überprüfungsinstanz befürwortete, war bis zuletzt ein Kompromiß fraglich. Auch die zahlreichen Nichtregierungsorganisationen, die als Beobachter in Rom anwesend waren, drängten auf einen unabhängigen Ankläger als Ausdruck eines effektiven und glaubwürdigen Internationalen Strafgerichtshofs. Für die Glaubwürdigkeit der Strafverfolgung durch einen internationalen Gerichtshof und insbesondere für seine Abschreckungsfunktion sei es unerlässlich, daß die Gerichtsverfahren nach juristischen Maßstäben eingeleitet würden und nicht der Vorwurf erhoben werden könne, das Gericht handle aus “politischen Gründen” und verfolge nur Staatsangehörige aus Staaten, die in internationale “Ungnade” gefallen seien. Das Hauptargument der ablehnenden Staaten, insbesondere der USA, war nach wie vor die Überlastung des IStGH und die Gefahr des Mißbrauchs durch einen politisch motivierten Ankläger.

Schließlich konnte aber ein Kompromiß in Form eines zwar unabhängigen Anklägers, allerdings überwacht durch eine *Pre Trial*-Kammer und die Einrichtung weiterer Sicherungsmaßnahmen, wie umfassende Vorschriften zur Wahl des Anklägers und Zuständigkeitsregelungen, erreicht werden. Die *proprio motu*-Befugnis des Anklägers ist als wesentlicher Fortschritt im Völkerstrafrecht gefeiert worden, auch wenn offensichtlich wurde, daß die internationale Gemeinschaft ihn noch nicht mit entsprechenden Befugnissen vergleichbar derer auf nationaler Ebene ausstatten wollte oder konnte.

Der Kommentar ist ein einzigartiges Nachschlagewerk zur Entstehungsgeschichte des Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof. Er wendet sich nicht nur an diejenigen, die sich wissenschaftlich mit der Thematik beschäftigen, sondern auch an die zukünftigen Vertragsstaaten und bietet nicht zuletzt dem IStGH Hilfe bei der Auslegung der Vorschriften. Es bleibt zu hoffen, daß in nicht allzu ferner Zukunft die Kommentierung um die Rechtsprechung des IStGH erweitert werden kann.

Peggy Wittke, Berlin