

**Der Internationale Strafgerichtshof:
Auf dem Weg zu weltweit mehr Gerechtigkeit?**

Festvortrag zum Osnabrücker Friedenstag

**von
Hans-Peter Kaul**

Richter am Internationalen Strafgerichtshof, Den Haag

Im Rathaus der Stadt Osnabrück

Am 25. Oktober 2004

**Anlässlich des 356. Jahrestages des Westfälischen Friedens
von 1648**

und

**anlässlich des 59. Jahrestages der Gründung der Vereinten Nationen am
24. Oktober 1945**

**Es gilt das gesprochene Wort.
Sperrfrist: 25. Oktober 2004, 20 Uhr.**

Anrede,

Osnabrück ist - und das ist ja in diesem schönen Rathaus mit Händen zu greifen - eine geschichtsträchtige, eine geschichtsbewusste Stadt.

Lassen Sie mich auch deshalb gleich zu Beginn - im Zeitraffer, ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einige Daten in Erinnerung rufen, welche bestimmte Linien der Rechtsentwicklung aufzeigen und den Internationalen Strafgerichtshof in eine gewisse Perspektive rücken:

- 25. Oktober 1648 – Von der Rathauptreppe in Osnabrück wird nach 30 Jahren Krieg in der Mitte Europas, nach Verwüstung, Plünderung, Mord und Vertreibung, nach - im heutigen Sprachgebrauch - schwersten Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, der Westfälische Friede verkündet.
- 1872 – Der Schweizer Gustave Moynier, direkter Nachfolger von Henri Dunant als Gründer des Internationalen Roten Kreuzes (IKRK), entwirft das erste Statut für einen Internationalen Strafgerichtshof.
- 1945/1947 – Die Internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokio etablieren das Prinzip der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit auch von führenden Staatsvertretern und Militärs für ihre Taten.
- 1948 – Art. VI der Völkermordkonvention sieht erstmals die Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs vor.
- 10. Dezember 1948 – Die Vereinten Nationen bekennen sich, erstmals in der Geschichte der Menschheit, in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu allgemeinen, unveräußerlichen Menschenrechten, die alle Staaten fortan auch gegen Willkür und Gewalt schützen müssen.

- 1993/1995 – Die ad hoc-Strafgerichtshöfe zum ehemaligen Jugoslawien und zu Rwanda werden geschaffen.
- 17. Juli 1998 – Nach unendlichen Mühen endet die Rom-Konferenz doch erfolgreich:
 Der Gründungsvertrag des Internationalen Strafgerichtshofs wird mit 120 Ja-Stimmen, 21 Enthaltungen und sieben Nein-Stimmen angenommen.
 Mit “Nein” stimmen Irak, Libyen, die USA, Israel, China, Jemen und Katar.
 Bei der dramatischen Abstimmung in der Nacht vom 17. auf den 18. Juli 1998 geschieht etwas völlig Ungewöhnliches, was auch die Mitglieder meiner Delegation - begabte Juristinnen und Juristen aus den besten Universitäten unseres Landes, viele noch jung - nie vergessen werden: Ein frenetischer, nicht enden wollender Jubel, ein unglaublicher Sturm der Begeisterung bricht los, eine halbe Stunde lang – vielleicht hat der eine oder andere die Bilder im Fernsehen gesehen.
 Kofi Annan sagt auf dem Kapitol in Rom am nächsten Tag, der künftige Strafgerichtshof ist „eine Gabe der Hoffnung für die Menschheit“, eine Hoffnung auf mehr Gerechtigkeit.
- 11. März 2003 – Der Internationale Strafgerichtshof wird in Den Haag im Beisein von Kofi Annan und Königin Beatrix feierlich eröffnet.

Ich bin dankbar dafür, dass ich heute, am 356. Jahrestag des Friedens von Osnabrück/Münster, vor Ihnen über unser Gericht berichten darf. Wie Sie wissen, ist unsere neue Institution in Den Haag das erste, auf vertraglicher Grundlage beruhende Strafgericht in der Geschichte der Menschheit, welches international Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verfolgen soll, wenn nationale Strafrechtssysteme versagen. Für unser Gericht finden derzeit bereits Ermittlungen im Kongo und in Uganda statt - ich komme hierauf zurück.

Es ist auch schön, dass diese Veranstaltung gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen durchgeführt und dass dabei an die Gründung der UNO, vor 59 Jahren, am 24. Oktober 1945, erinnert wird.

Ohne die Vereinten Nationen - das steht fest - wären Römisches Statut und Strafgerichtshof nicht zustandegekommen. Erneut erwies sich die UNO als unersetzliches, zugleich einzigartig legitimes Forum, um das Völkerrecht und die Menschenrechte zu stärken.

Genau dies gehört auch zum Auftrag des neuen Weltstraftgerichts, dessen Aufbau - ich gehe hierauf noch näher ein - seit etwa 18 Monaten auf vollen Touren läuft.

Zugleich ist deutlich, dass es dabei nicht nur grosse, ja enorme Fortschritte, sondern weiterhin auch Schwierigkeiten und Probleme gibt. Ein nicht geringes Problem, auf das unser junges, noch kleines Gericht keinen, aber auch nicht den geringsten Einfluss hat, ist weiterhin die aktive Ablehnungspolitik der derzeitigen US-Regierung. Gerichtshoffreunde in den USA selbst, wie etwa die nationale Amerikanische Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof (American NGO Coalition for the ICC, AMICC) oder auch Human Rights Watch, die angesehene US-Menschenrechtsorganisation, bestätigen immer wieder, dass von Seiten der US-Regierung vor und hinter den Kulissen weiterhin alle Mittel eingesetzt werden, um beitriftswillige Staaten von der Mitgliedschaft im Statut abzuhalten.

Obwohl jetzt - und das ist ermutigend - bereits mehr als die Hälfte aller Staaten der Erde - nämlich 97, Tendenz steigend - dem Strafgerichtshof als Mitglieder angehören, sind 97 Vertragsstaaten für unser grundsätzlich auf Universalität angelegtes Gericht mittel- und langfristig nicht genug.

Es ist auch daran zu erinnern, dass es weitere Gegner nicht nur des Strafgerichtshofs, sondern ganz allgemein auch der Idee der Herrschaft des Rechts in den Internationalen Beziehungen gibt. Sie haben Namen, die Ihnen allen bekannt sind. Sie heissen: Menschenverachtung, brutales Macht- und Vorherrschaftsstreben, Aggressionspolitik, übersteigter Nationalismus, Geringschätzung der Würde und der Rechte anderer, Gleichgültigkeit und Zynismus.

Es sind dies - am Rande bemerkt, frei nach Goethe's „Faust“ - die gleichen „schwankenden Gestalten“, die kürzlich zwölf Jahre bei uns ihr Unwesen treiben konnten, mit den bekannten Folgen für unser Vaterland.

Bei meinem Bericht möchte ich auf vier Fragenbereiche eingehen.

Erstens: Was sind die wichtigsten Grundprinzipien des Internationalen Strafgerichtshofs?

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

Drittens: Welche weiteren Massnahmen und Anstrengungen sind notwendig, damit der Internationale Strafgerichtshof wirksam arbeiten kann?

Viertens: Zum Schluss ein Ausblick mit der entscheidenden Frage:
Wie sind die Aussichten, dass der Gerichtshof tatsächlich zu mehr internationaler Gerechtigkeit beitragen wird?

Obwohl ich jetzt Richter bin, möchte ich auch diesen Bericht unter das Motto der deutschen Strafgerichtshofdelegation stellen, mit dem wir in den letzten Jahren besonders dann, wenn es wirklich sehr schwierig wurde, andere Mitstreiter – wie auch uns selbst!- immer wieder ermutigt haben. Es lautet, ein Wort von Victor Hugo:

„Nichts ist stärker als eine Idee, deren Zeit gekommen ist.“

I.

Grundprinzipien und Beschränkungen

Ganz wichtig ist zunächst folgendes: Der Strafgerichtshof ist keine umfassende, keine globale Superstrafinstanz mit Zuständigkeit für alle und jedes schwere Verbrechen.

Im Gegenteil sind Römisches Statut und Strafgerichtshof in ihrer Reichweite kompromisshaft begrenzt. Gerade weil es so grosse, oft unrealistische Erwartungen an unser junges Gericht gibt, erscheint es richtig, die wichtigsten Beschränkungen noch einmal in Erinnerung zu rufen:

Entscheidende Voraussetzung für die Ausübung der Zuständigkeit des Gerichtshofs ist vor allem, dass kein Staat, der Gerichtsbarkeit über die Sache hat, willens oder in der

Lage ist, die Strafverfolgung ernsthaft zu betreiben. Wenn ein Staat also seine Verpflichtung zur Verfolgung schwerster Verbrechen ernst nimmt, ist der Strafgerichtshof von vornherein nicht zuständig. Die Strafverfolgung durch nationale Gerichte hat Vorrang. Anders ausgedrückt: Der Strafgerichtshof hat keine vorrangige oder konkurrierende, sondern nur nachrangige, ergänzende Gerichtsbarkeit. Der Internationale Strafgerichtshof ist damit eine Art Reserveinstitution, ein Gericht für den Notfall, dass nationale Strafrechtssysteme versagen. Bei diesem sogenannten Prinzip der Komplementarität handelt es sich um das wichtigste Funktionsprinzip, ja die entscheidende Grundlage des Internationalen Strafgerichtshofs überhaupt.

Darüber hinaus unterliegt die Gerichtsbarkeit anderen wichtigen Beschränkungen.

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

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

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

Die Zuständigkeit des Gerichtshofes hinsichtlich des betroffenen Personenkreises schliesslich, die Gerichtsbarkeit *ratione personae*, ist ebenfalls nicht umfassend. Sie ist vielmehr - sieht man von der Überweisung einer „Situation“, in der anscheinend Kernverbrechen begangen wurden, durch den UNO-Sicherheitsrat ab - grundsätzlich nur in zwei Fällen eröffnet: Zum einen, wenn die genannten Verbrechen auf dem Gebiet eines Vertragsstaates begangen werden, und zum anderen, wenn sie durch eine Person verübt werden, die Staatsangehöriger einer Vertragspartei ist.

Zugleich hat diese Begrenzung der Gerichtsbarkeit *ratione personae* die Konsequenz, dass der Internationale Strafgerichtshof mittel- und langfristig universale Mitgliedschaft aller oder fast aller Staaten braucht, um ein Gericht mit wirklich weltweiter Zuständigkeit zu werden.

Eine weitere Beschränkung tatsächlicher Art stellt die vollkommene, 100%ige Abhängigkeit des Strafgerichtshofs von wirksamer strafrechtlicher Zusammenarbeit der Vertragsstaaten dar. Ein absolut entscheidender Bereich ist die Frage der Durchführung von Festnahmen und Überstellungen nach Den Haag. Der Strafgerichtshof hat keine eigene Polizei, keine Vollzugsgewalt, auch keine Soldaten. Wie sollen Festnahmen in fernen Ländern ohne die Hilfe von Staaten erfolgen?

Der entscheidende Punkt ist auch insoweit:

Der Gerichtshof kann nur so stark sein, wie ihn effektive, verzugslose und nachhaltige strafrechtliche Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten macht.

II.

Stand der Aufbauarbeiten

Wie ist die derzeitige Lage des Gerichtshofs, wie kommt sein Aufbau voran, in der Kanzlei, bei der Anklagebehörde, in den Kammern des Gerichts?

Der Anfang war mühsam und bescheiden: Am 1. Juli 2002, bei Inkrafttreten des Römischen Statutes durch 60 Ratifikationen, betritt ein Vorausteam von fünf Personen, von mir mit grösster Mühe durchgesetzt, erstmals ein völlig leeres, 15-stöckiges Bürogebäude in Den Haag, um dort die Aufbauarbeit für das Gericht aufzunehmen. Erste Tat: Anschaffung von fünf Telefonen, fünf PC's, einem Faxgerät.

Wer dagegen heute den Strafgerichtshof besucht - und es kommen sehr viele Besucher! - der erlebt ein neues Weltstraftgericht, das sich zwar noch mitten im Aufbau befindet, welches seither jedoch grosse, ja riesige Fortschritte in vielen Bereichen gemacht hat. Aus den ersten fünf Mitarbeitern des Vorausteam sind mittlerweile 290 Mitarbeiter geworden, von denen viele auch noch nach Feierabend, am Wochenende arbeiten, darunter fast 20 Deutsche, einschliesslich einiger Referendare und Praktikanten.

In der Zwischenzeit haben sich die vier Organe des Gerichtshofs nach Art. 34, also die Präsidentschaft, die Kammern, die Anklagebehörde und die Kanzlei, d.h. die Gerichtsverwaltung, in eigenen Strukturen etabliert.

Die Anklagebehörde hat nach den beiden Staatenüberweisungen gemäss Art. 14 betreffend Uganda und die Demokratische Republik Kongo am 23. Juni sowie am 29. Juli 2004 die Einleitung von offiziellen Untersuchungen betreffend die Demokratische Republik Kongo bzw. Uganda angekündigt.

Derzeit sind in beiden afrikanischen Staaten bereits Untersuchungsteams im Einsatz. Im Gericht selbst wird in allen Bereichen intensiv daran gearbeitet, die Voraussetzungen für die Durchführung der ersten Strafverfahren zu schaffen. Dabei ist aber zu bedenken, dass internationale Strafverfahren mit Beschuldigten, vielen Zeugen und Opfern aus einem fernen Land, dazu die Sprachenproblematik, auch eine lange logistische Kette, dazu präzise Planung und Organisation erfordern.

Natürlich gibt es immer wieder auch Probleme und Verzögerungen, es menscht wie überall; vieles geht einem oft nicht schnell oder effizient genug.

Generell gilt:

Der Aufbau einer neuen internationalen Organisation, noch dazu einer so komplizierten Einrichtung wie des Gerichts, von Null auf Hundert, ist ein fast unvorstellbar schwieriger Vorgang. Um Funktionsfähigkeit und Effizienz des Gerichts zu gewährleisten, muss jedes Rädchen ineinander greifen: Die Strafkammern, die Kanzlei, die Behörde des Chefanklägers, die Abteilung der Opfer und Zeugen, die der Verteidigung, die Sprachendienste und so fort. Darüber hinaus müssen in allen Bereichen differenzierte Systeme und Regelwerke für die Gerichtsorganisation, für das Personal und Beschaffungswesen und die allgemeine Verwaltung entwickelt und eingeführt werden. Zudem geht es um eine auf die besonderen Bedürfnisse des Gerichts - wir wollen einen

electronic court - zugeschnittene Informationstechnologie, die sicherstellen soll, dass der Strafgerichtshof gegebenenfalls mit zehntausenden von unterschiedlichen Dokumenten und Beweisstücken fertig wird. Bewältigt werden müssen diese komplexen Aufgaben von einem derzeit ständig wachsenden Personal aus ca. 70 Staaten, aus unterschiedlichen Kulturen, Sprachbereichen und mit unterschiedlichen Erfahrungen. Die Aufgabe, daraus ein eingespieltes, wirklich effizientes Team mit einer gemeinsamen Verwaltungskultur zu machen, ist eine besondere Herausforderung; sie wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Einige Bemerkungen zur Anklagebehörde, dem “Motor” des Gerichts:

Auch die Anklagebehörde hat besonders seit der Ankunft von Chefankläger Moreno-Ocampo und der beiden Stellvertretenden Ankläger Brammertz und zuletzt Frau Bensouda grosse Fortschritte gemacht. Ihre Arbeit ist weiterhin von einer Doppelaufgabe, einer doppelten Belastung gekennzeichnet:

- Sie muss sich erstens selbst zu einem leistungsfähigen Strafverfolgungsapparat für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen aufbauen;
- sie muss zweitens gleichzeitig bereits - und das macht die Schwierigkeit aus - die Untersuchungen besonders im Kongo und Uganda vorantreiben.

Erwähnenswert ist, dass die Schlüsselpositionen der Leiter der beiden Strafverfolgungsteams mit der erfahrenen New Yorker Staatsanwältin Christine Chung, also einer Amerikanerin, sowie dem ebenfalls hochqualifizierten Eckhard Withopf aus Deutschland besetzt sind.

Sehr früh hat die Anklagebehörde begonnen, die eigene Strafverfolgungspolitik zu entwickeln. So wurde bereits im September 2003 in einem öffentlichen Strategiedokument der Versuch unternommen, für alle nachvollziehbar Richtlinien für die Strafverfolgungstätigkeit zu definieren.¹

Dazu zählen vor allem

¹ Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor & Annex, internet: http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/030905_Policy_Paper.pdf; http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/policy_annex_final_210404.pdf.

- das Prinzip, den in Artikel 17 des Römischen Statutes festgelegten Vorrang nationaler Strafverfolgungstätigkeit nicht nur strikt zu achten, sondern darüber hinaus nationale Strafverfolgungstätigkeit soweit möglich auch durch die eigene Arbeit und die eigenen Erkenntnisse zu unterstützen;
- das Prinzip, die Strafverfolgung zielstrebig auf diejenigen zu konzentrieren, welche die grösste Verantwortung für Kernverbrechen tragen, d. h. die „Führungstäter“, die Vertreter der Führungs- und Kommandoebene;
- das Prinzip, von der ex officio-Befugnis zu Ermittlungen aus eigener Initiative, gemäss Artikel 15 des Römischen Statutes, nur in höchst verantwortungsbewusster Weise Gebrauch zu machen, etwa bei offenkundiger Notwendigkeit, dies auch um jeden Anschein willkürlicher oder politisch motivierter Strafverfolgung von vornherein zu vermeiden.

Weitere Arbeitsschwerpunkte der Anklagebehörde sind Entwicklung und Umsetzung eines wohldurchdachten Konzepts für schlagkräftige, interdisziplinäre Ermittlungsteams; dazu der fortschreitende Aufbau eines eingespielten Netzwerks für möglichst wirksame strafrechtliche Zusammenarbeit mit Staaten und Organisationen wie der UNO. So haben am 4. Oktober UNO-Generalsekretär Kofi Annan und Richter Kirsch, der Präsident des Gerichtshofs, in New York einen Vertrag über die Zusammenarbeit zwischen dem Strafgerichtshof und den Vereinten Nationen unterzeichnet.

Soweit ersichtlich ist die bisherige Arbeit der Anklagebehörde bei den 97 Vertragsstaaten auf breite Zustimmung gestossen. Auch dies erklärt, warum das Gericht bereits mit zwei Situationen befasst ist: mit der Lage in Uganda und der Demokratischen Republik Kongo. Beide Situationen wurden dem Gerichtshof von diesen Staaten selbst im Wege der Staatenüberweisung nach Art. 14 überwiesen. Diese Tatsache hat eine Reihe von Vorteilen. Zum einen erleichtert sie die praktische Arbeit des Gerichts, da Kooperation mit nationalen Behörden leichter fällt, sobald die jeweilige Regierung die Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeit des Gerichtshofs unterstützt; zum anderen befreit sie den Gerichtshof vom Anschein politisch motivierter Ermittlungen. In den letzten Monaten hat die Anklagebehörde auch durch zahlreiche Missionen vor Ort die Lage im Kongo und in

Uganda eingehend analysiert. Sie hat dann am 23. Juni und 29. Juli förmliche Ermittlungen wegen dort bekannt gewordener Verbrechen eingeleitet.

Eine besondere Schwierigkeit beider Situationen besteht nun darin, dass sich diese Territorien im aktiven Konfliktzustand befinden. Sie sind unsicher, immer wieder wird gekämpft und geschossen. Die Ermittler brauchen auch Mut und persönliche Unerschrockenheit.

In absehbarer Zeit wird sich dabei auch die Frage von Festnahmen und Überstellungen nach Den Haag stellen. Dies ist ein ganz kritischer, ja entscheidender Bereich. Im ehemaligen Jugoslawien haben Koalitionssoldaten die Festnahmen für das Jugoslawien-Tribunal durchgeführt. Wie sollen Festnahmen für unser Gericht etwa im Kongo oder in Uganda erfolgen? Es wäre fatal, wenn die Vertragsstaaten den Gerichtshof in dieser Frage allein lassen würden, etwa nach dem Motto: „Wir haben Euch gegründet und das Geld für den ersten Haushalt gegeben – nun seht zu, wie Ihr die Täter vor Euer Gericht bekommt!“

Das kann nicht funktionieren, hoffentlich ist dies allen klar. Daher besteht besonders hier jetzt erheblicher Abstimmungsbedarf zwischen Vertragsstaaten und der Anklagebehörde des Gerichtshofs.

Was nun die Richter angeht, so haben sie die derzeitige Phase vor allem dazu genutzt, um die Strafkammern aufzubauen, beim allgemeinen Aufbau des Gerichts mitzuarbeiten und sich selbst für die judizielle Tätigkeit und die Arbeit im Gerichtssaal vorzubereiten. Daher haben auch alle Richter, die der Vorverfahrensabteilung und der Berufungsabteilung angehören, in den letzten Monaten sukzessive ihre Tätigkeit als Vollzeitrichter aufgenommen und sind nach Den Haag umgezogen. Da die Vorverfahrenskammern als erste mit konkreten Verfahren befasst sein werden, wurden am 23. Juni 2004 aus den Richtern der Vorverfahrensabteilung die Vorverfahrenskammern I, II und III gebildet; ich selbst wurde zum ersten Präsidenten dieser Abteilung gewählt.

Bereits vorher haben die Richter, in neun Monaten intensiver Beratungen, eine „Hausaufgabe“ besonderer Art erledigt: die Erarbeitung der Geschäftsordnung des Gerichts, der „Regulations of the Court“ gemäss Artikel 52 des Römischen Statuts.

Die Geschäftsordnung, welche das Römische Statut und die Verfahrens- und Beweisordnung auf die Ebene der täglichen Arbeit des Gerichtshofs umsetzt, wird für den Alltag der Arbeit des Gerichts von entscheidender Bedeutung sein.

Bei der Geschäftsordnung haben sich die Richter insbesondere bemüht, Lehren aus der Praxis der *ad hoc*-Tribunale zu ziehen. Die *ad hoc*-Tribunale waren bekanntlich zwei Hauptvorwürfen ausgesetzt:

Der Kritik, dass Verfahren erstens zu langwierig und zweitens zu teuer sind.

Der Strafgerichtshof strebt danach, Strafverfahren effizienter zu gestalten.

Viele gute Gedanken und Vorsätze der Richter sind in die Geschäftsordnung eingeflossen:

- Der Wunsch, die Verfahren möglichst zügig durchzuführen;
- der Wunsch, lange und detaillierte, womöglich unpräzise Anklageschriften mit einer Fülle von alternativen und kumulativen Anklagepunkten, die von den Richtern dann einzeln im Verfahren beschieden werden müssen, nach Kräften zu vermeiden;
- der Wunsch, die durchschnittliche Dauer der Strafverfahren unter die Erfahrungswerte der *ad hoc*-Tribunale zu drücken;
- der Wunsch, endlos lange Urteile etwa von mehr als 300 Seiten zu vermeiden;
- durchgängig und zentral der Wunsch, die Rechte des Angeklagten und der Verteidigung zu wahren, einschliesslich der Rechte des Angeklagten auf ein zügiges Verfahren nach Artikel 67 Abs. 1 c des Römischen Statuts.

Um die Bedeutung der Geschäftsordnung zu verstehen, ist es zweckmässig, sich vor Augen zu führen:

Dadurch, dass es seit dem Sommer die Geschäftsordnung in endgültiger, konsolidierter Fassung gibt, sind die Kammern und die Richter voll arbeitsfähig. Mit anderen Worten: Die ersten Fälle können kommen, die Richter sind ihrerseits bereit.

III.

Notwendigkeit weiterer Anstrengungen

Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs ist damit insgesamt auf gutem Wege. Zugleich können ermutigende Fortschritte in fast allen Bereichen nicht darüber hinwegtäuschen: Der Gerichtshof ist weiterhin unfertig, eine Art „Baustelle für mehr Gerechtigkeit“ - im übertragenen wie im Wortsinn. Tatsächlich sehen die Mitarbeiter des Gerichtshofs, welche derzeit die neue Institution auf die ersten Strafverfahren vorbereiten, jeden Tag diese Bauarbeiten: Jeden Tag blicken sie auf die Kräne und Bauarbeiter, die derzeit auf dem Gelände des Internationalen Strafgerichtshof zwei grosse Gerichtssäle, dazu Arbeitsräume für die Verteidigung und die Presse und ein Besucherzentrum bauen.

Weitere Anstrengungen sind notwendig, unabdingbar notwendig. Dies gilt sowohl für den Internationalen Strafgerichtshof selbst, wie auch für die 97 Vertragsstaaten, die den Gerichtshof gegründet haben. Die Vertragsstaaten als „Anteilseigner“ sind mit dem von ihnen gegründeten Weltgericht wie Vereinsmitglieder in einer dauerhaften Interessengemeinschaft verbunden. Wenn sie wollen, dass der Vereinszweck realisiert wird und das gemeinsam gegründete Unternehmen Internationaler Strafgerichtshof auch mittel- und langfristig erfolgreich arbeiten kann, so müssen sie, gemeinsam mit dem Gericht, immer wieder nach Wegen suchen, um dessen Arbeit und Arbeitsbedingungen möglichst günstig zu gestalten.

Lassen Sie mich vier wichtige Aufgaben hervorheben, welche der Strafgerichtshof und die Vertragsstaaten in den nächsten Jahren bewältigen müssen, wo immer möglich gemeinsam:

Erstens: Die Vertragsstaaten müssen in Übereinstimmung mit dem Komplementaritätsprinzip gemäss Artikel 17 ihre vorrangige Pflicht zur Verfolgung von Kernverbrechen wo immer möglich ausüben, um den Gerichtshof möglichst zu entlasten. Es bleibt dabei: Strafverfolgung kann am effektivsten auf staatlicher Ebene wahrgenommen werden.

- Zweitens: Der Strafgerichtshof muss seinen eigenen Aufbau zu einem effizienten wie sparsamen internationalen Gericht - keine neue Bürokratie - und zu einer in allen Bereichen (Anklagebehörde, Gerichtsdienste der Kanzlei, Strafkammern, usw.) voll arbeitsfähigen und professionellen Behörde konsolidieren und so bald wie möglich abschliessen (spätestens 2005).
- Drittens: Die Vertragsstaaten und der Gerichtshof müssen in nächster Zeit ein System „bester Praktiken“ effektiver strafrechtlicher Zusammenarbeit entwickeln - unbürokratisch, direkt, flexibel, schneller Fluss von Erkenntnissen und unterstützenden Massnahmen. Dieses System muss der Tatsache Rechnung tragen, dass der Strafgerichtshof nur so stark sein kann, wie ihn die Vertragsstaaten machen. Dies gilt insbesondere für Festnahmen und Überstellungen nach Den Haag.
- Viertens: Die Vertragsstaaten, darunter besonders die EU-Staaten und andere grosse Mitgliedsländer, müssen weiterhin alle Möglichkeiten offen halten, um besonders die USA in absehbarer Zeit doch zu einer konstruktiven Haltung zu bewegen. Der Strafgerichtshof kann seinerseits hierzu beitragen, indem er wie bisher unter Beweis stellt, dass die bekannten US-Vorwürfe und Kritiken (angebliches Risiko politisch motivierter Strafverfahren, angeblich unkontrollierbarer Ankläger, angeblich keine ausreichenden Verfahrensgarantien) haltlos sind und auch dann nicht richtiger werden, wenn sie stereotyp und lautstark immer wieder behauptet werden.

Wenn diese Aufgaben ernstgenommen werden, wird dies die Erfolgsaussichten des Strafgerichtshofes spürbar verbessern.

IV.

Ausblick

Ich komme zum Schluss:

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

Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen werden meist in bewaffneten Konflikten begangen und häufig von „oben“, durch staatliche oder sonstige Machthaber gesteuert oder sogar befohlen – auch wenn diese mannigfache Möglichkeiten haben, dies zu verschleiern.

Wenn nun genau diese Hauptverantwortlichen mit Strafe bedroht werden, ist dies nicht auch eine „positive Bedrohung“, eine Diskreditierung von Einsätzen bewaffneter Gewalt, die sich nicht dem Recht verpflichtet fühlen?

Wie sind darüber hinaus die Aussichten, dass der Gerichtshof tatsächlich zu mehr internationaler Gerechtigkeit beiträgt?

Lassen Sie mich zunächst eine Mahnung bekräftigen, die ich schon oft vorgetragen habe und die mir sehr am Herzen liegt:

Man muss weiterhin sehr nüchtern und realistisch hinsichtlich der Rolle des Strafgerichtshofs bleiben. In besonderem Masse sollten wir überzogene Erwartungen vermeiden.

Es liegt auf der Hand, dass der Strafgerichtshof kein Allheilmittel für alles Unrecht, alle Krisen und alle Kernverbrechen sein kann, die irgendwo auf der Welt begangen werden. Im Verhältnis zu solchen Problemen wird der Gerichtshof immer klein und schwach sein, eher ein Symbol. Schon aus Kosten- und Kapazitätsgründen wird das Gericht immer nur einige wenige, exemplarische Strafverfahren durchführen können.

Es ist auch noch etwas Geduld notwendig. Man sollte bedenken, dass die Realisierung der Strafgerichtshof-Idee von Gustave Moynier über 130 Jahre gebraucht hat; dass in den Vereinten Nationen darüber jahrzehntelang beraten wurde; und wie fordernd und schwierig der Aufbau dieses präzedenzlosen Gerichts ist.

Darüber hinaus ist der Strafgerichtshof erkennbar ein Unternehmen, das auf mittel- und langfristige Wirkung angelegt ist, damit er glaubhaft abschrecken und vorbeugen kann.

Die Schlussfolgerung ist klar: Bedeutung und Erfolg des Strafgerichtshofs dürfen nicht mit der oft nur kurzen Aufmerksamkeitsspanne, mit der oft nur kurzen Geduldsspanne unserer Zeit gemessen werden.

Dem Gericht muss vielmehr eine angemessene Frist für seine Konsolidierung gegeben werden. Nebenbei bemerkt: Auch die Vertragsstaaten werden noch eine gewisse Zeit brauchen, bis sie sich an die Notwendigkeit direkter und nachhaltiger Zusammenarbeit mit „ihrem“ Gericht gewöhnt haben.

Diese Staaten, mehr als die Hälfte aller Staaten, 97, sind offenbar überzeugt, dass das neue Weltstrafergericht zu mehr Gerechtigkeit beitragen kann. Ich teile diese Erwartung, und zwar aus folgenden Gründen:

Erstens: Der Strafgerichtshof ist klarer Ausdruck der Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft, dem deprimierenden Phaenomen der Straflosigkeit schwerster Verbrechen künftig wirksamer zu begegnen – wenn Sie so wollen: eine Art „Leuchtreklame für die Herrschaft des Rechts“ mit der Botschaft: „Achtung, Ihr Tyrannen, Kriegsherren und Kriegsverbrecher - wir werden Euch verfolgen!“

Zweitens: Der Strafgerichtshof ist bereits jetzt eine nachdrückliche Mahnung an die Staaten, dass sie selbst die vorrangige Pflicht haben, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen nach dem Weltrechtsprinzip im eigenen Land zu verfolgen.

Drittens: Der Strafgerichtshof wird - das ist bereits absehbar - eine Art Klagemauer und Dokumentationszentrum für die Opfer und Unterdrückten dieser Erde sein. Es gehört zu den bedeutsamen Neuerungen unseres Gerichts, dass Opfer und Opfervertreter am Verfahren beteiligt sind. Das Gericht wird den Opfern in vielen Ländern eine Stimme geben und wenigstens den

Trost, dass die Wahrheit über begangene Verbrechen nicht vertuscht wird, sondern klar ans Tageslicht kommt.

Viertens: Der Strafgerichtshof wird die Chance haben zu beweisen, dass seine Verfahren und Urteile gegen die Hauptverantwortlichen, die Führungstäter, sichtbare Standards setzen, die international ausstrahlen und ihre Wirkung entfalten.

Es bleibt dabei: Vor dem Gesetz sind alle Menschen gleich. Niemand steht über dem Gesetz. Immer mehr Menschen in allen Ländern sind sich einig, dass schwerste Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes betreffen - Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen - nicht straflos bleiben dürfen - und zwar ohne Rücksicht darauf, welche Nationalität, welchen Rang die Verantwortlichen haben und im Namen welcher Ideologie die Verbrechen begangen wurden.

Ich meine daher, dass wir zuversichtlich sein können, weil auch die Geschichte zeigt: Wenn auch in kleinen, mühseligen Schritten, trotz der Gefahr von Rückschlägen, so kommen wir doch voran, auf dem Weg der Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen.

Die Uhr kann auch nicht mehr zurückgedreht werden. Die im Römischen Statut und im Strafgerichtshof verankerten Prinzipien, sie werden ihre Wirkung entfalten.

„Nichts ist stärker als eine Idee, deren Zeit gekommen ist.“

Ich danke Ihnen.