

■ Nürnberg – unter den Juristen der Bundesrepublik löste der Name dieser Stadt lange Zeit mehr als zwiespältige Empfindungen aus. Viele assoziierten damit die Prozesse gegen Kriegs- oder NS-Verbrecher und dachten an Siegerjustiz, nachträgliche Straftatbestände und Kollektivschuld. Um so überraschender ist es, dass deutsche Rechtsexperten ebenso wie Vertreter des Auswärtigen Amtes Pate standen, als in den 1990er Jahren der Internationale Strafgerichtshof gegen den Widerstand der USA aus der Taufe gehoben wurde. Markus Eikel ordnet diesen Paradigmenwechsel in die politische Geschichte des wiedervereinigten Deutschland ein und zeichnet die komplizierten Verhandlungen auf der Basis neuer Quellen nach, die schließlich zu einer Modernisierung des Völkerstrafrechts und zu einer nachhaltigen Umwertung der Erinnerung an die Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse führten. ■

Markus Eikel

„Die Herrschaft des Rechts und nicht das Recht des Stärkeren“

Die Bundesrepublik Deutschland und die Entstehungsgeschichte des Internationalen Strafgerichtshofs 1993 bis 1998

I. Einleitung

In der Nacht vom 17. auf den 18. Juli 1998 kablete Hans-Peter Kaul, Chef der deutschen Delegation und Leiter des Völkerrechtsreferats im Auswärtigen Amt (AA), seinen letzten Bericht von der Diplomatischen Staatenkonferenz in Rom nach Bonn.¹ Darin beschrieb er den Abschluss der Konferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) wenige Stunden zuvor:

„Als kurz darauf das Gerichtshofstatut im Gesamtausschuss verabschiedet wurde, brach für 10 Minuten ein kaum beschreibbarer Jubel aus. Damit war der Weg für die Verabschiedung des Statuts im Plenum frei. Ich habe in einer kurzen Intervention im Konferenzplenum die Bedeutung dieser Entscheidung, auf welche die deutsche Seite seit langem konsequent hingearbeitet habe, gewürdigt. Ich habe anschliessend zusammen mit den meisten Delegierten die Schlussakte gezeichnet. Als eher atmosphärische Impression ist abschliessend festzuhalten, dass nach der Entscheidung viele Delegierte wie auch zahlreiche Vertreter von NGOs zu uns kamen, gratulierten und den Beitrag der deutschen Seite zu dem

¹ Das Zitat aus der Überschrift stammt von Klaus Kinkel, Die Globalisierung gestalten. Rede des deutschen Außenministers vor der 53. UN-Generalversammlung (22. September 1998), in: Vereinte Nationen 46 (1998), S. 168 f., hier S. 168.

guten Ausgang der Rom-Konferenz und den vorangegangenen Verhandlungen würdigten.“²

Kaul ist eine deutsche Schlüsselfigur für das Projekt Internationaler Strafgerichtshof in den 1990er Jahren. Er trug mit seiner „ebenso mutigen wie virtuosen Diplomatie“ wesentlich dazu bei, dass das Statut auf der Rom-Konferenz erfolgreich verabschiedet werden konnte.³ Kauls Schilderung vom Ende der Konferenz verweist auf den nachhaltigen Wandel, den die Einstellung zum Völkerstrafrecht in der Bundesrepublik in den 1990er Jahren erfuhr.⁴ Zuvor hatten weite Teile des rechtswissenschaftlichen Schrifttums, aber auch amtliche Stellen jahrzehntelang die völkerrechtliche Zulässigkeit der Nürnberger Militärtribunale in Frage gestellt.⁵ Die Kritik zielte vor allem darauf, dass das Statut der Militärtribunale erst nach Kriegsende verabschiedet worden war. Man habe also rückwirkend Recht gesprochen und damit das Gesetzmäßigkeitsprinzip (*nulla poena sine lege*) verletzt.⁶ Aus der Ablehnung der Nürnberger Prozesse resultierte eine generelle Skepsis gegenüber dem Völkerstrafrecht, die bis zum Ende der 1980er Jahre reichte. Wie erklärt sich angesichts dieser Ausgangslage, dass Kaul unmittelbar nach Konferenzende die konsequente deutsche Unterstützung für den Strafgerichtshof ebenso hervorheben konnte wie anerkennende Worte anderer Delegationen? War das Verhalten der Bundesregierung dabei eher von idealistisch-prinzipiengeleiteten oder machtpolitisch-pragmatischen Motiven bestimmt? Welche Rolle spielte der Anspruch des wiedervereinigten Deutschland, globale Handlungsfähigkeit zu demonstrieren? Worauf gründete sich, allgemeiner gefragt, die aktive deutsche Mitgestaltung in Fragen des Völkerstrafrechts?

² Bundesjustizministerium (künftig: BMJ), B 141/447570, Bl. 249–252, Hans-Peter Kaul, Rom Diplo an Bonn Auswärtiges Amt (künftig: AA), Abschluss der Konferenz und erfolgreiche Verabschiedung des Gerichtshofstatuts, Drahtbericht Nr. 496, 18.7.1998.

³ Claus Kreß, Versailles, Nürnberg, Den Haag. Deutschland und das Völkerstrafrecht, in: JuristenZeitung 61 (2006), S. 981–1032, hier S. 987.

⁴ Völkerstrafrecht ist dabei zu verstehen als „das Strafrecht der Völkergemeinschaft, das diese als Teil ihrer eigenständigen Rechtsordnung des Völkerrechts im Rahmen ihrer Rechtssetzungskompetenz zum Schutz ihrer Rechtsgüter gegen besonders schwere Verletzungen schaffen und einsetzen kann“; Otto Triffterer, Bestandsaufnahme zum Völkerstrafrecht, in: Gerd Hankel/Gerhard Stuby (Hrsg.), Straferichte gegen Menschheitsverbrechen. Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen, Hamburg 1995, S. 169–269, hier S. 172.

⁵ Vgl. Andreas Zimmermann, Neues deutsches Selbstbewusstsein. Paradigmenwechsel in der Völkerrechtspolitik?, in: Internationale Politik 4 (2002), S. 33–37. Für den in der DDR erfolgten vorübergehenden Rückgriff auf das Nürnberger Erbe in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren vgl. Annette Weinke, Playing the „Nuremberg“ card. The GDR and the politics of international criminal law, Präsentation Berlin 29.3.2014, vor allem S. 8–13. Der Aufsatz ist auf der Plattform www.academia.edu für registrierte Mitglieder zu lesen.

⁶ Dazu im Detail vgl. Annette Weinke, Gewalt, Geschichte, Gerechtigkeit. Transnationale Debatten über deutsche Staatsverbrechen im 20. Jahrhundert, Göttingen 2016, S. 164, S. 175 und S. 324.

Um diese Fragen zu beantworten, ist es zunächst nötig, die deutsche Völkerrechts- und Völkerstrafrechtspolitik der 1990er Jahre zu erklären.⁷ Der Beitrag untersucht dann, wie sich die deutsche Hinwendung zum Völkerstrafrecht konkret in den vorbereitenden Verhandlungen der Jahre 1993 bis 1998 über den Internationalen Strafgerichtshof manifestierte. Schließlich gilt es zu analysieren, welche Positionen und Strategien die Bundesregierung auf der Konferenz von Rom vertrat und welche Gründe dazu führten, dass sie sich in der Konfrontation mit den gerichtshoffeindlichen Staaten, insbesondere den USA, durchsetzen konnte.

Was den Forschungsstand angeht hat, die 2012 veröffentlichte Studie von Ronen Steinke grundlegende Bedeutung.⁸ Der vorliegende Aufsatz folgt Steinkes Ansatz, völkerstrafrechtliche Gerichtshöfe als von politischen Interessen und Motiven bestimmte Akteure zu begreifen und, wie Eckard Conze in einer Besprechung von Steinkes Buch anmerkte, „eine allzu idealistische und idealisierende Sichtweise der Entwicklung des Völkerstrafrechts und einer völkerstrafrechtlichen Ordnung zwischen Nürnberg und Den Haag“ zu relativieren.⁹ Im Unterschied zu Steinke, dessen Studie die gesamte zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts abdeckt, konzentriert sich der vorliegende Aufsatz quellengestützt auf einige Schlüsseljahre, im Wesentlichen auf den Zeitraum von 1993 bis 1998. Neu ist vor allem die Quellenbasis. Haben sich bisherige Darstellungen im Wesentlichen auf eigene Erinnerungen und die spätere Befragung von Konferenzteilnehmern gestützt,¹⁰ so wird hier erstmals die umfassende zeitgenössische Berichterstattung aus dem Außen- und Justizministerium der Bundesrepublik ausgewertet. Wie Kaul in der Rückschau hervorhob, war diese Berichterstattung detailliert, sorgfältig und umfassend.¹¹ Sie gibt nicht nur die unmittelbare Perspektive der deutschen Verhandlungs- und Konferenzteilnehmer wider, sondern macht auch das Wechselverhältnis zwischen dem Handeln der deutschen Delegation in New York und Rom und den regierungsinternen Entscheidungsprozessen in Bonn transparenter.¹²

Der vorliegende Aufsatz liefert somit einen Beitrag zur Darstellung der deutschen Völkerstrafrechtspolitik.¹³ Anhand einer Fallstudie sollen die Motive und

⁷ Vgl. Zimmermann, Selbstbewusstsein, S. 33.

⁸ Vgl. Ronen Steinke, *The Politics of International Criminal Justice. German Perspectives from Nuremberg to The Hague*, Oxford/Portland 2012.

⁹ Eckart Conze, Rezension von Ronen Steinke „*The Politics of International Criminal Justice*“, in: *Historische Zeitschrift* 297 (2013), S. 572–574, hier S. 574.

¹⁰ Vgl. Fanny Benedetti/Karine Bonneau/John L. Washburn, *Negotiating the International Criminal Court. New York to Rome, 1994–1998*, Leiden/Boston 2014.

¹¹ Vgl. Hans-Peter Kaul, Der Beitrag Deutschlands zum Völkerstrafrecht, in: Christoph Safferling/Stefan Kirsch (Hrsg.), *Völkerstrafrechtspolitik. Praxis des Völkerstrafrechts*, Berlin/Heidelberg 2014, S. 51–84, hier S. 60.

¹² Der Verfasser hat im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes Zugang zu den Unterlagen des Bundesjustizministeriums und durch Verkürzung der Aktensperfrist Zugang zu den Unterlagen des Auswärtigen Amtes erhalten. Er möchte sich an dieser Stelle ausdrücklich beim BMJ und beim AA für ihre Kooperation bedanken.

¹³ Völkerstrafrechtspolitik wird in diesem Aufsatz in Anlehnung an Eckart Conze verstanden als „jedes politische Handeln (kommunikatives Handeln, Entscheidungshandeln), das das

Bemühungen einzelner Staaten bei der Errichtung einer permanenten, internationalen Strafgerichtsbarkeit stärker in den Vordergrund gestellt werden. In dieser Hinsicht relevante Darstellungen haben sich lange sehr deutlich auf die USA konzentriert.¹⁴ Wichtig für die Verwirklichung des Internationalen Strafgerichtshofs waren aber vor allem mittelgroße Staaten aus der gerichtshoffreundlichen Gruppe der sogenannten Gleichgesinnten oder *like-minded*, neben Deutschland auch Kanada, Argentinien und Australien. Die Motive dieser Staaten sind bislang weitgehend vernachlässigt worden; ein Aufsatz zur Rolle Kanadas, der die Bedeutung nationaler Verfahren gegen NS-Täter und die Relevanz spezifischer außenpolitischer Konzeptionen betont, stellt eine wichtige Ausnahme dar.¹⁵

II. Die deutsche Hinwendung zum Völkerstrafrecht

Noch in den 1980er Jahren lehnte die Bundesregierung Kodifizierungsbemühungen im Völkerstrafrecht generell ab.¹⁶ Bereits in der Amtszeit Hans-Dietrich Genschers (FDP) als Außenminister wurde diese Position aufgegeben. Ein Schwerpunkt der Arbeit Genschers, so sein Nachfolger Klaus Kinkel (FDP), sei die Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes gewesen, dazu habe auch die Einrichtung eines Internationalen Straftgerichtshofs gehört.¹⁷ Im April 1991, als Reaktion auf die Invasion Kuwaits durch den Irak, forderte Genscher eine internationale Strafverfolgung von Sadam Hussein.¹⁸ Im September setzte er sich dafür ein, „die Instrumente zu stärken, die Recht und Gesetz in der Welt durchsetzen“, und unterstützte daher „einen internationalen Gerichtshof der Vereinten Nationen, vor dem Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Verbrechen gegen den Frieden, wo Völkermord, wo Kriegsverbrechen und wo Umweltverbrechen angeklagt und verurteilt werden können“.¹⁹

Völkerstrafrecht, seine Normen sowie ihre Entwicklung und Anwendung zum Gegenstand hat“; ders., Frieden durch Recht, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, S. 9–26, hier S. 10.

¹⁴ Vgl. den Überblick bei Kai Ambos, Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht, Völkerstrafrecht, Europäisches Strafrecht. Ein Studienbuch, München 2006, S. 113–115.

¹⁵ Vgl. Jan Erik Schulte, Nationale Erfahrungen – Internationale Lösungen. Die Verfolgung von „Nazi War Criminals“ und die Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs durch Kanada, in: Helia-Verena Daubach (Hrsg.), Leipzig – Nürnberg – Den Haag. Neue Fragestellungen und Forschungen zum Verhältnis von Menschenrechtsverbrechen, justizieller Säuberung und Völkerstrafrecht, Düsseldorf 2008, S. 195–210.

¹⁶ Vgl. Steinke, Politics, S. 58.

¹⁷ Vgl. Klaus Kinkel, Der Brückenbauer Hans-Dietrich Genscher, in: Kerstin Brauckhoff/Irmgard Schwaetzer (Hrsg.), Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik, Wiesbaden 2014, S. 93–96, hier S. 95 f., und Aachener Zeitung vom 7.2.2014: „Im Wortlaut: Laudatio von Klaus Kinkel auf Hans-Dietrich Genscher“.

¹⁸ Vgl. Speech of the German Minister of Foreign Affairs, Mr. Genscher, in the German Parliament, 17.4.1991, in: The Path to The Hague. Selected documents on the origins of the ICTY, hrsg. von International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Den Haag 1996, S. 76, und Pierre Hazan, La justice face à la guerre. De Nuremberg à La Haye, Paris 2000, S. 29.

¹⁹ Speech of the German Minister of Foreign Affairs, Mr. Genscher, in Ottawa, 27.9.1991; abgedruckt in: Path to The Hague, hrsg. von International Criminal Tribunal for the Former

Deutsche Juristen plädierten nach dem Mauerfall für eine Abkehr vom Gesetzhlichkeitsprinzip, da ihnen nur so eine effektive Bestrafung der vom SED-Regime begangenen Straftaten möglich erschien. Mit der Preisgabe von *nulla poena sine lege* wurde es gleichzeitig möglich, an die Tradition der Nürnberger Prozesse anzuknüpfen, die westdeutsche Juristen so lange abgelehnt hatten.²⁰

In den Debatten der Generalversammlung und des Rechtsausschusses der *United Nations* (UN) zeigten sich die deutschen Vertreter dem Völkerstrafrecht gegenüber jetzt weitaus aufgeschlossener. So etwa verlangte der deutsche Delegierte im November 1991, der Völkerrechtskommission endlich ein klares Mandat zu geben, um konkrete Vorschläge für ein Strafgerichtshof-Statut auszuarbeiten.²¹

Klaus Kinkel, als Außenminister und Vizekanzler seit Mai 1992 eine „tragende Säule“²² der CDU/FDP-Regierungskoalition, entwickelte sich im Kabinett zu einem entschiedenen Befürworter internationaler Strafgerichtsbarkeit. Er war davon überzeugt, dass Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich belangt werden müssten.²³ In seiner ersten Rede vor der UN-Generalversammlung brachte er seine Forderung nach einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit ein:

„Wer Völkermord begeht, wer die Menschenrechte aufs schwerste verletzt [...], der muss vor einem internationalen Strafgerichtshof zur Rechenschaft gezogen werden. Ich begrüße, dass die deutsche Forderung nach der Einrichtung eines solchen Gerichts inzwischen breite Unterstützung findet. Die Völkerrechtskommission muss ein Mandat für die Ausarbeitung eines entsprechenden Statuts erhalten.“²⁴

An anderer Stelle betonte Kinkel das bereits langfristig bestehende Interesse der Bundesrepublik an einem permanenten Gericht:

„Mein Vorgänger Hans-Dietrich Genscher und ich haben *seit langem* die Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofs gefordert, zuletzt tat ich es vor den Vereinten Nationen im vergangenen Jahr. [...] Bereits vor den Ereignissen im früheren Jugoslawien hat Deutschland die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs gefordert, der sich mit der Verfolgung von Verbrechen gegen

Yugoslavia, S. 77 f.

²⁰ Vgl. Steinke, *Politics*, S. 62–64, und Weinke, *Gewalt*, S. 273 f.

²¹ Vgl. Summary Record of the 29th Meeting, United Nations General Assembly, Forty-Sixth Sessions, Official Records, Sixth Committee, New York, 5.11.1991, S. 21 f.; www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FC.6%2F46%2FSR.29&Submit=Search&Lang=E [24.10.2017].

²² Hans-Peter Schwarz, Helmut Kohl. Eine politische Biographie, München ²2014, S. 772.

²³ Vgl. Norbert Frei u. a., *Die Gegenwart der Menschenrechte* in: Ders./Annette Weinke (Hrsg.), *Toward a New Moral World Order? Menschenrechtspolitik und Völkerrecht seit 1945*, Göttingen 2013, S. 249–264, hier S. 251.

²⁴ Klaus Kinkel, *Wir wollen unsere Streitkräfte den Vereinten Nationen zur Verfügung stellen*. Rede des deutschen Außenministers vor der 47. UN-Generalversammlung (23. September 1992), in: *Vereinte Nationen* 40 (1992), S. 160–163, hier S. 162.

die Menschenrechte weltweit befassen soll. Dieser Vorschlag wurde von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen *aufgenommen*.²⁵

Kinkel wollte das Völkerstrafrecht auch auf den Jugoslawien-Konflikt angewandt sehen. Auf der Londoner Konferenz im August 1992 forderte er angesichts der Ereignisse in Bosnien: „Die Verantwortlichen für alle Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen, sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Lager, müssen zur Rechenschaft gezogen werden. Es muss ein internationaler Strafgerichtshof geschaffen werden.“²⁶ Vor der UN-Generalversammlung im Monat darauf brachte Kinkel die Idee eines internationalen Gerichts speziell für den Jugoslawien-Konflikt erneut auf die Tagesordnung. Er war im Sommer 1992 nicht der einzige hochrangige Diplomat, der angesichts der in den Medien verbreiteten Bilder von Internierungslagern in Bosnien den Rückgriff auf internationale Strafgerichtsbarkeit forderte.²⁷ Vor allem die US-amerikanische und die französische Regierung sorgten dafür, dass die internationale Staatengemeinschaft zwischen Oktober 1992 und Mai 1993 (und damit in der überraschend kurzen Zeit von nur acht Monaten) das Jugoslawien-Tribunal (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, ICTY) ins Leben rief.²⁸

Der konkrete deutsche Anteil an der praktischen Umsetzung des neuen Tribunals blieb trotz der Unterstützung des Außenministers dann allerdings gering. Als die UN im Februar 1993 die Mitgliedsstaaten zu Vorschlägen für ein Tribunal-Statut aufforderte, steuerte die deutsche Seite (im Unterschied zu 18 anderen Staaten oder internationalen Organisationen) lediglich einen informellen Beitrag bei.²⁹ Auch bei der Festlegung der Verfahrens- und Beweisordnung Ende 1993 tat sich die Bundesregierung nicht eigenständig hervor. Zwar nominierte sie im August 1993 einen Strafrechtsprofessor als Kandidaten für ein Richteramt, dieser fand bei den im September 1993 von der UN-Generalversammlung durch-

²⁵ Interview des Bundesministers des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel mit der „Nordwest“-Zeitung (Oldenburg) für die Ausgabe vom 25.2.1993; in: Path to The Hague, hrsg. von International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, S. 83 f. (Hervorhebungen vom Verfasser).

²⁶ Eingangserklärung des Bundesministers des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel auf der Jugoslawien-Konferenz am 26.8.1992 in London; in: Ebenda, S. 81 f. Vgl. auch Garry Jonathan Bass, *Stay the Hand of Vengeance. The Politics of War Crimes Tribunals*, Princeton 2000, S. 215.

²⁷ Vgl. William A. Schabas, *The UN International Criminal Tribunals. The former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*, Cambridge 2006, S. 13 f.

²⁸ Vgl. Virginia Morris/Michael P. Scharf, *An Insider's Guide to the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. A Documentary History and Analysis*, Bd. 2, New York 1995, S. 143-145. Auf der vom 1. bis 3.12.2016 in Amsterdam stattfindenden Konferenz „Confronting Violent Pasts and Historical (In)Justice“ hat Alexa Stiller einen Vortrag zur Thematik (Titel: „The Historical Origins of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: Protagonists, Structures, Narratives“) gehalten, allerdings ist dieser noch nicht gedruckt erschienen.

²⁹ Vgl. Resolution 808, Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of Security Council, 3.5.1993, S. 5; www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S%2F25704&Submit=Search&Lang=E [24.10.2017].

geführten Wahlen aber nicht die erforderliche Stimmenmehrheit.³⁰ Auch bei der langwierigen und komplizierten Suche nach einem ersten Chefankläger für das Jugoslawien-Tribunal 1993 und 1994 ist eine deutsche Beteiligung nicht nachweisbar; ein deutscher Kandidat ist offenbar nicht näher in Betracht gezogen worden.³¹ Wenig aktiv zeigte sich die deutsche Politik schließlich auch während der Gründungsphase des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda (*International Criminal Tribunal for Rwanda*; ICTR) in der zweiten Jahreshälfte 1994, an dem die Bundesregierung kein eigenständiges Interesse hatte.³²

Aus der Entstehungsgeschichte, vor allem des ICTY, konnte die Bundesregierung zwei Lehren ziehen. Zum einen war es unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen in den 1990er Jahren tatsächlich möglich, internationale Strafgerichtshöfe ins Leben zu rufen. Zum anderen wurden die Ad-hoc-Tribunale als Unterorgane des UN-Sicherheitsrats, basierend auf Artikel 41 der UN-Charta, geschaffen. Das bedeutete aber, dass die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (P-5) entscheidenden Einfluss auf die Politik und personelle Besetzung dieser Tribunale nehmen konnten, während andere Staaten – auch Deutschland –, sich mit Nebenrollen begnügen mussten.

Die neue deutsche Haltung zum Völkerstrafrecht erklärt sich neben der Abkehr vom Gesetzlichkeitsprinzip vor allem aus einem gewachsenen Selbstbewusstsein der wiedervereinigten Bundesrepublik in Völkerrechtsfragen.³³ Diese von aktiver Mitgestaltung geprägte Einstellung zeigte sich etwa bei den Verhandlungen zum Landminenverbot, die im Dezember 1997 in die Ottawa-Konvention mündeten. Die Bundesregierung vertrat in dieser Frage eine progressive Linie, die auf sehr weitreichende und tatsächlich überprüfbare Maßnahmen zur Beschränkung von Antipersonenminen zielten.³⁴ Auch bei der Kodifizierung des Klimaschutzes tat sich die Bundesrepublik, hier unter direkter Führung von Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU), durch ein besonderes Engagement hervor, unter anderem bei der Vorbereitung und Verabschiedung des Kyoto-Protokolls vom Dezember 1997.³⁵ Die Anrufung des Internationalen Gerichtshofs im März 1999,

³⁰ Vgl. Note by the Secretary-General, United Nations General Assembly, Forty-Seventh Session, Agenda item 156, 1.9.1993; www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F47%2F1006&Submit=Search&Lang=E [24.10.2017], und Resolution 857, Adopted by the Security Council at its 3265th meeting, 20.8.1993; [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/857\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/857(1993)) [24.10.2017].

³¹ Vgl. Michael P. Scharf, *Balkan Justice. The Story behind the First International War Crimes Trial since Nuremberg*, Durham 1997, S. 75–79; Bass, Stay, S. 215–219, und David J. Scheffer, *All the missing souls. A personal history of the war crimes tribunals*, Princeton 2012, S. 29–33.

³² Vgl. Steinke, *Politics*, S. 81. Zur Errichtung des ICTR vgl. Schabas, *UN International Criminal Tribunals*, S. 24–34.

³³ Vgl. Zimmermann, *Selbstbewusstsein*, S. 33.

³⁴ Vgl. Caroline Fehl, *Living with a Reluctant Hegemon. Explaining European Responses to US Unilateralism*, Oxford 2012, S. 59–83, und David Long, *The European Union and the Ottawa Process to ban landmines*, in: *Journal of European Public Policy* 9 (2002), S. 429–446.

³⁵ Vgl. Schwarz, *Helmut Kohl*, S. 747 f. Zu Kyoto vgl. Fehl, *Living*, S. 140–162, und Sebastian Oberthür/Hermann E. Ott, *The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century*, Berlin/Heidelberg 1999.

mit der die Bundesrepublik die Hinrichtung deutscher Staatsangehöriger in den USA zu verhindern suchte (Fall LaGrand),³⁶ ist ein weiteres Indiz für die aktive Bejahung des Völkerrechts.

Das neue Selbstbewusstsein in Völkerrechtsfragen entstand aus dem Bemühen der Bundesregierung, die globale Handlungsfähigkeit des wiedervereinigten Deutschland zu demonstrieren. Dabei änderte die Bundesrepublik ihre militär- und sicherheitspolitische Zurückhaltung nach 1990 zunächst nicht.³⁷ Für ihr abwartendes Verhalten in internationalen Krisensituationen, zunächst im ersten Golfkrieg, dann auch im Jugoslawien-Konflikt, musste die Bundesregierung häufig Kritik einstecken, unter anderem von ihren Bündnispartnern, deren Erwartungen an die globale Handlungsbereitschaft Deutschlands deutlich gestiegen waren.³⁸ Eine Reaktion der Bundesregierung darauf war die Hinwendung zum Völkerrecht, die auf dem Feld des Völkerstrafrechts am prominentesten zum Ausdruck kam. In ihrem Anspruch, bei der Bewältigung globaler Probleme eine Rolle zu übernehmen, konzentrierte sich die Bundesregierung vor allem auf eine konstruktive Mitarbeit in der UN. Sie bemühte sich etwa aktiv um Reformen, um die UN zu „einem wirklich handlungsfähigen Instrument des globalen Multilateralismus“ zu machen.³⁹ Zudem beteiligte sich die Bundesrepublik zusehends an UNEinsätzen wie etwa in Kenia oder Georgien und Abchasien. Außenminister Kinkel forderte wiederholt einen ständigen Sitz Deutschlands im UN-Sicherheitsrat.⁴⁰ Initiativen im Bereich des Völkerstrafrechts sind in dieser Perspektive als Teil einer deutschen Hinwendung zum Völkerrecht zu interpretieren, die sich wiederum als Reaktion auf eine verstärkte Globalität deutscher Außenpolitik erklären lässt.

³⁶ Die Brüder Walter und Karlheinz LaGrand waren in den USA wegen Mords zum Tode verurteilt worden. Beide lebten seit frühester Kindheit in den USA, besaßen aber ausschließlich die deutsche Staatsbürgerschaft. Nach dem Wiener Abkommen über konsularische Beziehungen hätten die US-Behörden die Brüder über ihr Recht auf konsularischen Beistand informieren müssen. Nach vergeblichen Interventionen bei US-Gerichten erreichte die Bundesregierung im März 1999 vor dem Internationalen Gerichtshof eine einstweilige Anordnung, die die US-Behörden allerdings ignorierten, so dass schließlich beide Brüder hingerichtet wurden.

³⁷ Vgl. Manfred Görtemaker, Die „Wende“ 1989/1990 und die Völkerstrafrechtspolitik, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, S. 27–50, hier S. 40.

³⁸ Vgl. Wilfried von Bredow, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2006, S. 31, und Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder. Aktualisierte Neuauflage, Berlin 2003, S. 391–393.

³⁹ Klaus Kinkel, Deutschlands Verantwortung in der Welt, in: Ders. (Hrsg.), In der Verantwortung. Hans-Dietrich Genscher zum Siebzigsten, Berlin 1997, S. 635–644, hier S. 642. Vgl. auch Görtemaker, Wende, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, S. 43–45.

⁴⁰ Vgl. Klaus Kinkel, Deutsche Außenpolitik vor der Herausforderung der Globalisierung, in: Karl Kaiser (Hrsg.), Zur Zukunft der deutschen Außenpolitik. Reden zur Außenpolitik der Berliner Republik, Bonn 1998, S. 96–106, hier S. 103, und Klaus Kinkel, Deutschlands Verantwortung, in: Ders. (Hrsg.), Verantwortung, S. 642.

III. Die vorbereitenden Verhandlungen zum Internationalen Strafgerichtshof

Präliminarien: Bemühungen, einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof einzurichten, nahmen ihren Anfang nicht erst in den 1990er Jahren, sondern reichen bis in das späte 19. Jahrhundert zurück.⁴¹ Nach Ende des Zweiten Weltkriegs führten die Erfahrungen der Prozesse in Nürnberg und Tokio auf internationaler Ebene, anders als in der neugegründeten Bundesrepublik, zu verschiedenen vielversprechenden Initiativen zur Kodifizierung des Völkerstrafrechts.⁴² All diese Ansätze kamen mit dem Korea-Krieg als ersten Höhepunkt des Kalten Kriegs zu einem jahrzehntelangen Stillstand. Auf der langen Wegstrecke von Nürnberg nach Den Haag waren es vor allem nationale Verfahren, die gegen Kriegs- und Menschheitsverbrecher durchgeführt wurden.⁴³ Erst mit Ende der Ost-West-Konfrontation griffen Regierungen in der internationalen Arena wieder verstärkt auf das Völkerstrafrecht als Instrument zur Politikgestaltung zurück, so dass sich die 1990er Jahre zu einem dem Völkerstrafrecht sehr wohlgesonnenen Jahrzehnt entwickelten.⁴⁴ Im Zeitfenster zwischen dem Fall der Mauer und dem 11. September 2001 entstanden nicht nur der Internationale Strafgerichtshof, sondern auch die Ad-Hoc-Gerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (1993), Ruanda (1994) und Sierra Leone (2000). Als Initialzündung für den IStGH entpuppte sich 1989 ein Vorstoß Trinidads und Tobagos; das Land schlug in der UN-Generalversammlung vor, den Drogenhandel mithilfe eines Internationalen Strafgerichtshofs zu bekämpfen. Als Reaktion auf diese Initiative beauftragte die UN-Generalversammlung die UN-Völkerrechtskommission im November 1989, sich der Frage des Strafgerichtshofs anzunehmen.⁴⁵ Die Völkerrechtskommission richtete eine Arbeitsgruppe ein, die im Juli 1993 einen ersten vollständigen Entwurf eines Gerichtshof-Statuts vorlegen konnte.⁴⁶ Im Juni 1994 präsentierte die Arbeitsgruppe

⁴¹ Vgl. Daniel Marc Segesser, *Recht statt Rache oder Rache durch Recht? Die Ahndung von Kriegsverbrechen in der internationalen fachwissenschaftlichen Debatte, 1872–1945*, Paderborn 2010.

⁴² Vgl. Herman von Hebel, *An International Criminal Court. A Historical Perspective*, in: Herman A. M. von Hebel/Johan G. Lammers/Jolien Schukking (Hrsg.), *Reflections on the International Criminal Court. Essays in Honour of Adriaan Bos*, Den Haag 1999, S. 13–38, hier S. 22–26.

⁴³ Vgl. Schulte, *Nationale Erfahrungen*, in: Daubach (Hrsg.), *Leipzig*, S. 196, mit dem Verweis auf die relevanten Verfahren in Kanada.

⁴⁴ Vgl. Weinke, *Gewalt*, S. 250. Mit Fokus auf die Haltung der USA vgl. Kerstin von Lingen, *„Crimes against Humanity“*. Eine umstrittene Universalie im Völkerrecht des 20. Jahrhunderts, in: *Zeithistorische Forschungen* 8 (2011), S. 373–393, hier S. 389–391.

⁴⁵ Vgl. General Assembly of the United Nations, *Resolution adopted on the reports of the Sixth Committee, 72nd plenary meeting*, Dok.-Nr. 44/29, 4.12.1989; www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/44/29 [24.10.2017].

⁴⁶ Vgl. International Law Commission, *Forty-fifth session, 3.5.–23.7.1993, Revised Report of the Working Group on the Draft Statute for an International Criminal Court*, 19.7.1993; www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FCN.4%2FL.490&Submit=Search&Lang=E [24.10.2017].

einen konsolidierten Entwurf, den das Plenum der Völkerrechtskommission im Juli 1994 verabschiedete.⁴⁷

Um Staaten die Möglichkeit zu geben, die Entwürfe der Völkerrechtskommission zu kommentieren, rief die UN-Generalversammlung Ende 1994 ein Ad-Hoc-Komitee zur Gründung eines Internationalen Strafgerichtshofs ins Leben, das 1995 in zwei je zweiwöchigen Sitzungen (im April und August) tagte.⁴⁸ Der Abschlussbericht dieses Ad-Hoc-Komitees Ende 1995 veranlasste die Generalversammlung dazu, einen Vorbereitungsausschuss (*Preparatory Commission on the Establishment of the International Criminal Court, PrepCom*) zu bilden und diesen zu beauftragen, einer Diplomatischen Staatenkonferenz einen weitgehend akzeptierten und konsolidierten Statutentext vorzulegen.⁴⁹ *PrepCom* kam in den Jahren 1996 bis 1998 insgesamt sechsmal für einen Zeitraum von insgesamt 15 Wochen zusammen⁵⁰ und legte im April 1998 einen konsolidierten Text des ursprünglichen Entwurfs der Völkerrechtskommission vor, der aber weiterhin zahlreiche Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge enthielt.⁵¹ Dieser Text bildete die Verhandlungsgrundlage für die Diplomatische Bevollmächtigtenkonferenz, die im Sommer 1998 in Rom stattfand.

Die Entwürfe der Völkerrechtskommission 1993 und 1994: Die 1993 und 1994 erarbeiteten Entwürfe der UN-Völkerrechtskommission beschrieben, verglichen mit dem späteren Römischen Statut, in der Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofs ein äußerst konservatives Modell.⁵² Der Gerichtshof konnte demnach nur dann aktiv werden, wenn der Staat, in dem das Verbrechen begangen worden war (also der Territorialstaat), und gleichzeitig der Staat, in dem sich der Täter aufhielt (also

⁴⁷ Vgl. Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth session, United Nations General Assembly Official Records, Forty-ninth Session, Supplement, 2.5.-22.7.1994, Nr. 10, New York 1994; legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_49_10.pdf [28.10.2017]. Zur Arbeit der Kommission vgl. James Crawford, The Work of the International Law Commission, in: Antonio Cassese/Paolo Gaeta/John R. W. D. Jones (Hrsg.), *The Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, Bd. 1, Oxford 2002, S. 23-34.

⁴⁸ Vgl. Antonio Cassese, From Nuremberg to Rome. International Military Tribunals to the International Criminal Court, in: Ebenda, S. 3-19, hier S. 17, und Roy S. Lee, The Rome Conference and Its Contributions to International Law, in: Ders. (Hrsg.), *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations, Results*, Den Haag/London/Boston 2002, S. 1-39, hier S. 3.

⁴⁹ Vgl. Establishment of an International Criminal Court, Draft Resolution proposed by the chairman, United Nations General Assembly, Fiftieth Session, Sixth Committee, Agenda item 142, 27.11.1995; www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FC.6%2F50%2FL.14&Submit=Search&Lang=E [24.10.2017], und Resolution adopted by the General Assembly, Fiftieth Session, Agenda item 142, 18.12.1995; www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FRES%2F50%2F46&Submit=Search&Lang=E [24.10.2017].

⁵⁰ Vgl. Fanny Benedetti/John L. Washburn, Drafting the International Criminal Court Treaty. Two Years to Rome and an Afterword on the Rome Diplomatic Conference, in: *Global Governance* 5 (1999), S. 1-37, hier S. 3.

⁵¹ Vgl. Lee, Rome Conference, in: Ders. (Hrsg.), *International Criminal Court*, S. 4, und Adriaan Bos, From the International Law Commission to the Rome Conference (1994-1998); in: Cassese/Gaeta/Jones (Hrsg.), *Rome*, Bd. 1, S. 35-66.

⁵² Vgl. Crawford, Work, in: Ebenda, S. 25-27.

der Gewahrsamsstaat), Mitglieder des Gerichtshofs waren, und beide eine Ermittlungssituation an das Gericht verwiesen. Für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit war ein spezifisches *Opting-in*, also eine zusätzliche Erklärung des betroffenen Staats über die Ratifizierung des Statuts hinaus, erforderlich, bevor der Gerichtshof aktiv werden konnte. Abgesehen von der Möglichkeit, dass ein Mitgliedsstaat in Form eines Staatenverweises eine Ermittlungssituation an das Gericht verwies, konnte der Gerichtshof nur durch eine Übereinkunft der P-5 (die dann auch noch von mindestens vier anderen Staaten unterstützt werden musste) Zuständigkeit erhalten, was es diesen de facto erlaubte, ihre Angehörigen vor Strafverfolgung durch den Gerichtshof zu bewahren. Die P-5 waren – bei entsprechender Unterstützung – zudem in der Lage, Ermittlungen des Gerichtshofs zu blockieren. Der Sicherheitsrat hatte damit eine immens starke Position und war im Prinzip ein *Gatekeeper* für den Strafgerichtshof, ähnlich wie im gleichzeitig entstandenen Statut des Jugoslawien-Tribunals, das unter starkem US-Einfluss entworfen worden war.⁵³

Als die Völkerrechtskommission 1993 ihren ersten Entwurf vorlegte, kritisierte Ministerialrat Wolfgang Birke vom Bundesministerium für Justiz (BMJ) die in seinen Augen zu weitgehende Unabhängigkeit der Anklagebehörde. Das erscheint mit Blick auf das Römische Statut in der Rückschau überraschend, da der Ankläger in diesem frühen Entwurf keine Ermittlungsbefugnis ex officio besaß. Gleichwohl missfiel Birke die Konzeption des Gerichtshofs als „ein in sich geschlossenes System“, das „sich einer Kontrolle durch die Staatengemeinschaft weitestgehend entzieht“.⁵⁴ Er schlug stattdessen vor, „die Anklagebehörde des Strafgerichtshofs in einer noch näher festzulegenden Weise an das Votum eines VN-Organs oder der Mehrheit der vertragschliessenden Parteien zu binden“. Im Jahr darauf wiederholte Birke seine Bedenken, hielt den Entwurf der Völkerrechtskommission vom Sommer 1994 aber „insgesamt als Grundlagenpapier für eine Kodifikationskonferenz [für] geeignet“.⁵⁵ Vor dem UN-Rechtsausschuss unterstützte der Leiter des Völkerrechtsreferats im AA, Reinhard Hilger, die automatische, das heißt mit der Ratifizierung des Statuts gültige Jurisdiktion für Völkermord, und bat, diese Neuerung auch auf die anderen Kernverbrechen auszudehnen.⁵⁶ Er stand damit stellvertretend für eine aufgeschlossene Linie des AA, mit der das BMJ in der Frühphase nicht viel anzufangen wusste.

Das Ad-Hoc-Komitee 1995: Bevor das Ad-Hoc-Komitee im April 1995 zum ersten Mal in New York zusammentraf, kam es folgerichtig zu regierungsinternen Abstimmungsbemühungen. Justizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) erwies sich bei der konkreten Beurteilung von Verhandlungsvorschlägen

⁵³ Vgl. Schabas, UN International Criminal Tribunals, S. 7.

⁵⁴ Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (künftig: PA/AA), B 80/279455, Wolfgang Birke an AA, 45. Jahrestagung der Völkerrechtskommission (ILC), Internationaler Strafgerichtshof, 7.10.1993.

⁵⁵ BMJ, B 141/401726, Birke an AA, Entwurf eines Statuts für einen (ständigen) Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in der Fassung vom 14.7.1994, 18.10.1994.

⁵⁶ BMJ, B 141/401727, Permanent Mission of Germany to the United Nations: Sixth Committee, Statement by Dr. Reinhard Hilger, 27.10.1994.

Mitte der 1990er Jahre als bremsender Faktor. Obwohl sie in späteren Publikationen die Bedeutung von Völkerstrafrecht und Strafgerichtshof anerkannte und den Anteil des BMJ an seiner Verwirklichung hervorhob,⁵⁷ lag der Schwerpunkt ihrer Arbeit als Justizministerin zu dieser Zeit auf anderen rechtlichen Fragen wie dem Umgang mit dem Terrorismus und dem Schutz der Privatsphäre.⁵⁸ Jedenfalls erklärte sie im Frühjahr 1995 den Entwurf der Völkerrechtskommission für „i.d. vorliegenden Form untragbar“.⁵⁹ In einem Schreiben an das AA sollte „die Grundsatze Frage gestellt werden und auf notwendige politische Abklärung hingewiesen werden. So nicht einverstanden.“⁶⁰ Bei einer Besprechung am 27. April mit Außenminister Kinkel verlangte sie, die deutsche Delegation müsse bei der Jurisdiktion „restriktiv verhandeln“; im Zusammenhang mit der Auslieferung deutscher Staatsangehöriger habe sie „grosse Vorbehalte“. Kinkel betonte dagegen, man könne sich zu einem Zeitpunkt, da die Strafgerichtsbarkeit nunmehr Wirklichkeit werde, nicht verweigern: „Wir müssen voll mitmachen!“⁶¹ Auf der zweiten Sitzung des Ad-Hoc-Komitees im August 1995 traten diese regierungsinternen Differenzen offen zu Tage. Während die BMJ-Referentin nach Weisung von Staatssekretär Ingo Kober gegen die Aufnahme von „Aggression“ in das Statut plädierte und die Schwierigkeiten einer juristischen Begriffsbestimmung herausstrich, sprach sich Delegationsleiter Hilger „aus historischen und politischen Gründen“ dafür aus, den Straftatbestand des Angriffskriegs aufzunehmen.⁶² Leutheusser-Schnarrenberger bat um einen weiteren Abstimmungstermin mit dem AA, der aber vor ihrem Rücktritt Ende 1995 offensichtlich nicht mehr zustande kam. Unter ihrem auf Ausgleich bemühten Nachfolger Edzard Schmidt-Jortzig (FDP), Professor für Öffentliches Recht in Kiel, verhielt sich das Justizministerium seit Anfang 1996 wesentlich kooperativer; auch die Einbeziehung des Angriffskriegs als Straftatbestand in das Statut wurde jetzt befürwortet.⁶³

Die Verhandlungen im Vorbereitungskomitee 1996: Die Beratungen des *PrepCom* 1996/97 unterschieden sich vom Ad-Hoc-Komitee dadurch, dass die grundsätzliche Notwendigkeit eines Strafgerichtshofs nicht mehr in Frage gestellt wurde; stattdessen diskutierte man konkrete Textalternativen zum Entwurf der Völkerrechtskommission. Zu Beginn der Beratungen begann sich die Gruppe der soge-

⁵⁷ Vgl. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Vorwort, in: Dies. (Hrsg.), *Vom Recht auf Menschenwürde. 60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention*, Tübingen 2013, S V-VIII, hier S. VI, und dies., *Von Nürnberg über Rom nach Den Haag*. Vorwort; in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), *Völkerstrafrechtspolitik*, S. V f.

⁵⁸ Vgl. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, *Haltung ist Stärke. Was auf dem Spiel steht*, München 2017, S. 89–91.

⁵⁹ BMJ, B 141/401727, Angelika Schlunck, Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses vom 3. bis 13.4.1995 in New York, 29.3.1995.

⁶⁰ BMJ, B 141/401728, Birke, Sitzung des Ad-hoc-Komitee vom 3. bis 13.4.1995 in New York, 4.4.1995.

⁶¹ PA/AA, B 80/1492, D 5/AA, Vermerk, 27.4.1995 [nur erste Seite des Dokuments erhalten].

⁶² BMJ, B 141/439692, Bl. 166–173, Schlunck, Bericht über die Sitzung vom 14. bis 25.8.1995 in New York, 30.8.1995.

⁶³ BMJ, B 141/439697, Bl. 71–75, Schlunck, Sitzung der Vorbereitungskommission vom 25.3. bis 12.4.1996, 17.4.1996.

nannten Gleichgesinnten oder *like-minded* herauszubilden. Deutschland war von Anfang an Teil dieser Gruppierung, die einen starken und effektiven Gerichtshof nachhaltig unterstützte und ihre Position in einer Reihe von Hauptbausteinen (*building blocks*) zusammenfasste. Ein erstes Koordinierungstreffen, an dem ein Dutzend Staaten teilnahmen – neben Deutschland etwa auch Kanada, Südafrika und Senegal –, fand am 11. März 1996 in der neuseeländischen Botschaft in New York statt.⁶⁴ Auf der ersten *PrepCom*-Verhandlungsrunde im April 1996 vertrat die deutsche Delegation weitestgehend Positionen, die denen der anderen *like-minded* entsprachen.⁶⁵ Im Unterschied etwa zu Argentinien oder Australien äußerte sie sich zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht explizit zur Rolle des Sicherheitsrats. Erst im UN-Rechtsausschuss Ende Oktober setzte sich die deutsche Delegation deutlich für eine Unabhängigkeit des Gerichtshofs vom UN-Sicherheitsrat im Sinne der *like-minded* ein: „Wir schlossen die Überweisung von Situationen oder Fällen durch den Rat an den Gerichtshof nicht aus, wandten uns jedoch wie viele Nichtständige und Nicht-Ratsmitglieder gegen eine Kontrolle der Tätigkeit des Gerichtshofs durch den Rat.“⁶⁶

Hans-Peter Kaul und seine Rolle in den Verhandlungen: Die Bedeutung Kauls für die deutsche Verhandlungsführung und für die Dynamik der Verhandlungen insgesamt ist kaum zu überschätzen. Kaul war ein Karrierediplomat, der sich im AA jahrelang um die Vereinten Nationen gesorgt und bei verschiedenen Botschaften gearbeitet hatte. Der IStGH wurde für ihn zum Lebenswerk, dem er auch nach Ende der Rom-Konferenz nachhaltig verbunden blieb. Zwischen 1998 und 2002 blieb er Leiter des Völkerrechtsreferats im AA und Verhandlungsführer eines weiteren Vorbereitungsausschusses, der die Verfahrens- und Beweisregeln des IStGH verabschiedete und die konkrete Arbeitsaufnahme des Gerichtshofs präparierte. Seit 2003 bis zu seinem Tod 2014 amtierte er als Richter am IStGH, wobei er erheblichen Einfluss auf die Rechtssprechung und Binnenorganisation des Gerichts nahm und seine Funktionsfähigkeit in entscheidendem Maße vorantrieb.⁶⁷

Kaul arbeitete bei der Deutschen Vertretung der Vereinten Nationen in New York, als er im Juni 1996 darüber informiert wurde, dass er künftig die Leitung des AA-Völkerrechtsreferats in Bonn übernehmen würde. Er entschied sich, zur

⁶⁴ Vgl. Nicole Deitelhoff, *Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens*, Frankfurt a. M. 2006, S. 203; Benedetti/Bonneau/Washburn, *Negotiating*, S. 79, und Christopher Keith Hall, *The First Two Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court*, in: *The American Journal of International Law* 91 (1997), S. 177–187, hier S. 186 f.

⁶⁵ BMJ, B 141/439697, Bl. 54–57 und Bl. 58–62, Schlunck, *Drahtberichte* Nr. 1253 f., 12.4.1996, und Bl. 71–75, Schlunck, *Sitzung der Vorbereitungskommission* vom 25.3. bis 12.4.1996, 17.4.1996.

⁶⁶ PA/AA, B 80/1527, Rolf Welberts, 51. UN-Generalversammlung, 6. Ausschuss, *Drahtbericht* Nr. 4022, 4.11.1996, und *Statement by the Representative of Germany, Sixth Committee*, 31.10.1996.

⁶⁷ Vgl. den vom IStGH veröffentlichten Nachruf: *Passing of former ICC judge Hans-Peter Kaul*, 22.7.2014; www.icc-cpi.int/legalAidConsultations?name=pr1032 [27.9.2017]. International Criminal Court (ICC) ist die offizielle englische Bezeichnung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs.

Vorbereitung auf seine neue Tätigkeit als Beobachter an der zweiten *PrepCom*-Sitzung im August 1996 teilzunehmen. Die Verhandlungsrunde wurde für Kaul „zu einer Art persönlichem Schlüsselerlebnis“: War er einerseits beeindruckt von der kompetenten und konstruktiven Arbeit vieler Delegationen der *like-minded* und der *Non-Governmental Organizations* (NGOs), äußerte er sich andererseits „enttäuscht, ja fast schockiert über die mangelnde deutsche Präsenz und Mitarbeit“. ⁶⁸

Als Kaul seine Stelle als Referatsleiter im Oktober 1996 antrat, gab er dem Strafgerichtshof sogleich höchste Priorität. Er kümmerte sich zunächst um den Aufbau einer personalstarken deutschen Delegation und unterstützte explizit die Einbindung von Wissenschaftlern, wie Andreas Zimmermann, der vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg abgestellt wurde. Kaul forderte von seinen Mitarbeitern, sich intensiv in die bisherigen Verhandlungen einzuarbeiten und so bald wie möglich eigene Positionspapiere zu den Kernverbrechen zu verfassen. ⁶⁹

Nach den regierungsinternen Differenzen des Vorjahrs war es Kaul wichtig, mit dem BMJ weitestgehendes Einvernehmen herzustellen; dementsprechend wurden in einer Ressortbesprechung noch vor Jahresende enge Zusammenarbeit und Arbeitsteilung vereinbart. ⁷⁰ Es kam Kaul zugute, dass Ende 1996 auch Hans-Jörg Behrens seine Arbeit als Referent in der Völkerrechtsabteilung des BMJ begann. Kaul und Behrens verstanden es in der Folgezeit geschickt, die deutsche Delegation effektiv mit den Delegationen anderer gerichtshoffreundlicher Staaten zu vernetzen. Dadurch gelang es der deutschen Delegation zunehmend, eine wichtige Rolle in der Gruppe der *like-minded* zu übernehmen.

Die Verhandlungen im Vorbereitungskomitee 1997: Angetrieben von Kaul demonstrierte die deutsche Delegation auf der dritten *PrepCom*-Beratungsrunde im Februar 1997 ihre Kompetenz gleich zu Beginn durch einen substanziellen Beitrag zum Tatbestand des Völkermords. ⁷¹ Nachhaltig wirkte ein neuer deutscher Vorschlag zum Tatbestand des Angriffskriegs, der sich betont realistisch auf unbestreitbare Fälle der Aggression beschränkte und zugleich die Rolle des Sicherheitsrats wahrte. ⁷² Die deutsche Delegation hatte „massiv hierfür in New York geworben, buchstäblich von früh bis spät, bei allen Beteiligten, bis hin zu den Nicht-

⁶⁸ Kaul, Beitrag, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), *Völkerstrafrechtspolitik*, S. 53.

⁶⁹ PA/AA, B 80/237195, Positionspapier zum Verbrechen des Völkermords, 30.1.1997; Straftatbestände (Art. 20 ILC-Entwurf), hier: Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Stand vom 31.1.1997; B 80/237196, Positionspapier zu dem Tatbestand der Kriegsverbrechen (serious violations of the laws and customs applicable in armed conflicts), 3.2.1997, und German proposal for a definition of the crime of aggression, 4.2.1997.

⁷⁰ PA/AA, B 80/1527, Kurt Stöckl-Stillfried, Vermerk, 12.11.1996; Stöckl-Stillfried, Vermerk, 3.12.1996; ICC, 19.12.1996, und Kaul, Vermerk, 20.12.1996.

⁷¹ BMJ, B 141/442484, Bl. 102–105, New York UNO an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 475, 15.2.1997; Bl. 128–133, New York UNO an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 542, 22.2.1997, und BMJ, B 141/447567, Bl. 179–182, New York UNO an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 543, 22.2.1997.

⁷² PA/AA, B 80/279458, Proposal for a Definition of the Crime of Aggression submitted by the Delegation of Germany. Abgedruckt auch in: Stefan Barriga/Claus Kreß (Hrsg.), *The Traavaux Préparatoires of the Crime of Aggression*, Cambridge 2012, S. 223–225. Erläuterungen

regierungsorganisationen“.⁷³ Andere Delegationen äußerten angesichts des neu-erwachten deutschen Engagements die Hoffnung, „die deutsche Delegation werde nun endlich auch personell am Ball bleiben“.⁷⁴

Als Referatsleiter intensivierte Kaul den Austausch mit NGOs, hier insbesondere mit *Amnesty International* und *Human Rights Watch*, und mit Vertretern der Oppositionsparteien im Bundestag.⁷⁵ Im *PrepCom* demonstrierte die deutsche Delegation ihren Schulterschuß mit den NGOs dadurch, dass sie einen regelmäßigen *German lunch* zum Informationsaustausch organisierte.⁷⁶ Zu direkten Kontakten kam es mit dem Bundestagsabgeordneten Gerald Häfner von Bündnis 90/Die Grünen und seinen Mitarbeitern.⁷⁷ Häfner lud Kaul zu einer Ende Juni stattfindenden öffentlichen Anhörung über die Errichtung des Strafgerichtshofs ein. Als Kaul zunächst keine Erlaubnis dafür erhielt, intervenierte er und setzte sich erfolgreich bei Staatsminister Werner Hoyer (FDP) für seine Anwesenheit ein.⁷⁸ Nach der Anhörung berichtete Kaul, die Veranstaltung sei „sachorientiert“ verlaufen; sein Beitrag habe „freundliche, interessierte Aufnahme“ gefunden, und auch in der Diskussion seien keine kritischen Forderungen an die Bundesregierung gestellt worden.⁷⁹

Bei der vierten *PrepCom*-Runde im August setzte die deutsche Delegation ihre verstärkte Präsenz fort und übernahm, so Kaul in seinem Bericht an Außenminister Kinkel, „eine Sprecherrolle“.⁸⁰ In den vier politisch umstrittenen Schlüsselfragen, die sich in den Verhandlungen mittlerweile herauskristallisiert hatten, vertrat die deutsche Delegation folgende Positionen:⁸¹

zu diesem Vorschlag finden sich in PA/AA, B 80/237917, German proposal for a definition of the crime of aggression (Rev. 1), 18.2.1997.

⁷³ PA/AA, B 80/237918, Das Vorhaben der Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs. Verhandlungsstand und Perspektiven. Beitrag von Hans-Peter Kaul bei einer Veranstaltung von Bündnis 90/Grüne, Bonn 30.6.1997, S. 4.

⁷⁴ BMJ, B 141/447568, Bl. 1–27, Hans-Jörg Behrens, 3. Sitzung des Vorbereitungskomitees vom 11. bis 21.2. in New York, 28.2.1997.

⁷⁵ PA/AA, B 80/237196, Stöckl-Stillfried, 5.2.1997, und Terstegen, Vermerk, 7.2.1997.

⁷⁶ BMJ, B 141/442485, Bl. 113–117, New York UNO an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 2166, 16.8.1997; PA/AA, B 80/237925, Vermerk vom 4.12.1997; BMJ, B 80/279457, Hilger an Kinkel, 18.4.1996, und New York UNO an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 2688, 8.8.1996.

⁷⁷ PA/AA, B 80/237918, Stöckl-Stillfried, Unterrichtung von MdB Gerald Häfner (Bündnis 90/Die Grünen), 3.3.1997, und B 80/237924, Unterrichtung von Häfner, 26.11.1997.

⁷⁸ PA/AA, B 80/279458, Häfner an Kaul, Einladung zur Anhörung über die Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs am 30.6.1997 in Bonn, 2.5.1997; B 80/237918, Ref. 11 an Herrn Staatssekretär, Teilnahme von Referatsleitung 500, 28.5.1997, und Kaul an Herrn Staatssekretär, Frage der Teilnahme von Referatsleitung 500, 6.6.1997.

⁷⁹ PA/AA, B 80/237919, Kaul an Staatssekretär, Wesentlicher Verlauf einschließlich Referat von Referatsleitung 500, 7.7.1997. Kauls Bericht an Hoyer wie auch das Redemanuskript selber enthalten keine Hinweise auf kritische Nachfragen aus dem Publikum, wie Steinke, *Politics*, S. 109, suggeriert.

⁸⁰ BMJ, B 141/442486, Bl. 1–5, hier Bl. 1 f., Kaul an Kinkel, Zweite Sitzungsrunde des Vorbereitungsausschusses im Jahr 1997, 21.8.1997.

⁸¹ PA/AA, B 80/237920, Statement by Hans-Peter Kaul, 4.8.1997, und BMJ, B 141/442585, Bl. 110–112, New York UNO an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 2114, 8.8.1997.

1. Sie plädierte für eine automatische Zuständigkeit bei den Straftatbeständen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.⁸² Wenn der UN-Sicherheitsrat das Vorliegen eines Angriffskriegs festgestellt hatte, sollte der Gerichtshof auch für Aggression automatische, das heißt mit der Ratifizierung des Statuts gültige Zuständigkeit besitzen. Die automatische Zuständigkeit, so Kaul in seinem Bericht an Kinkel, habe weitere Unterstützung gefunden und sei nunmehr als erste Option in der Vorschlagssammlung für die entsprechenden Artikel enthalten.⁸³
2. Die deutsche Delegation brachte gemeinsam mit Kanada einen Vorschlag ein, der dem Gerichtshof eine hinreichende eigene Entscheidungsbefugnis zur Komplementarität erteilte, was bedeutete, dass das zukünftige Gericht selber bewerten sollte, ob nationale Behörden unwillig oder unfähig waren, eigene Ermittlungsverfahren durchzuführen. Kontrovers war diese Frage, weil Delegationen wie Großbritannien und Frankreich sich dafür aussprachen, diese Kompetenz den Mitgliedsstaaten oder dem UN-Sicherheitsrat, nicht aber dem Gerichtshof selbst zuzusprechen.⁸⁴
3. Die Anklagebehörde sollte von Amts wegen (ex officio oder *proprio motu*) Ermittlungen einleiten können. Die Delegationen waren darüber „nach wie vor in zwei Lager gespalten“,⁸⁵ denn viele Staaten wollten den Ankläger nur dann ermitteln lassen, wenn Mitgliedsstaaten oder der UN-Sicherheitsrat einen Fall an das Gericht überwiesen hatten.
4. Die deutsche Delegation sprach sich dafür aus, dass der Sicherheitsrat bestimmte Konfliktsituationen (*situations*) an den Strafgerichtshof verweisen konnte, aber sie war dagegen, dass der Sicherheitsrat konkrete Fälle gegen einzelne Verdächtige überweisen oder aber diese blockieren konnte.⁸⁶ Gemeinsam mit vielen anderen Delegationen stimmten die deutschen Vertreter einem Kompromissvorschlag Singapurs zu, nach dem eine Tätigkeit des Gerichtshofs vorübergehend unterbleiben sollte, wenn der Sicherheitsrat eine solche Entscheidung gemeinsam und explizit traf.⁸⁷ Die Kernfrage blieb, ob und inwieweit der UN-Sicherheitsrat gegenüber dem Strafge-

⁸² PA/AA, B 80/237920, German Statement 6.8.1997; Vermerk vom 6.8.1997; Statement concerning articles 21 and 22, 8.8.1997, und Vermerk vom 8.8.1997.

⁸³ BMJ, B 141/442486, Bl. 1–5, Kaul an Kinkel, Zweite Sitzungsrunde des Vorbereitungsausschusses im Jahr 1997, 21.8.1997; PA/AA B 80/237921, Behrens, 4. Tagung des Preparatory Committee vom 4. bis 15.8.1997 in New York, 28.8.1997.

⁸⁴ PA/AA, B 80/237920, Canadian-German draft proposal on complementarity, 5.8.1997; Statement on Art. 35 (Complementarity), 5.8.1997, und Vermerk vom 5.8.1997.

⁸⁵ PA/AA, B 80/237921, Behrens, 4. Tagung des Preparatory Committee vom 4. bis 15.8.1997 in New York, 28.8.1997; B 80/237920, Statement concerning article 25 and the role of the Prosecutor, 12.8.1997, und B 80/237921, Vermerk vom 12.8.1997.

⁸⁶ PA/AA, B 80/237920, Kaul, New York UNO an Bonn AA, Deutsche Erklärung zu Art. 23 des ILC-Entwurfs, 7.8.1997, und Statement by Kaul, Role of the Security Council according to Art. 23 ILC draft, 8.8.1997.

⁸⁷ PA/AA, B 80/237920, New York UNO an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 2114, 8.8.1997, und Vermerk vom 11.8.1997.

richtshof eine Kontrollfunktion besitzen sollte, wie sie etwa im Entwurf der Völkerrechtskommission vorgesehen war.

Der deutsche Beitrag zur Definition von Kriegsverbrechen 1997: Der niederländische *PrepCom*-Vorsitzende Adriaan Bos zeigte seine Anerkennung für die deutsche Mitarbeit, als er Kaul im März 1997 bat, in der festgefahrenen Frage der Definition von Kriegsverbrechen eine Vermittlerrolle zu übernehmen.⁸⁸ Während über die Definition von Kriegsverbrechen in internationalen Konflikten Übereinstimmung bestand, konzentrierte sich die Kontroverse auf die Frage, welche Tatbestände in nicht-internationalen, etwa bürgerkriegsähnlichen Konflikten in das Statut einbezogen werden sollten.⁸⁹ Auf der einen Seite lag ein restriktiv gehaltener Vorschlag der USA vor, informell abgestimmt mit Frankreich, Großbritannien und Japan, der Kriegsverbrechen in nicht-internationalen Konflikten auf ein Minimum beschränkt sehen wollte.⁹⁰ Auf der anderen Seite sah ein Vorschlag der Schweiz und Neuseelands vor, alle Delikte der beiden 1977 verabschiedeten Zusatzprotokolle der Genfer Konventionen aufzunehmen.⁹¹ Damit wurde aber eine möglichst umfassende Weiterentwicklung des Kriegsvölkerrechts im Sinne des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) angestrebt.⁹² Der Entwurf, den man am Ende der Februar-Verhandlungsrunde, also noch vor Kauls Vermittlungsversuchen, verabschiedet hatte, stellte tatsächlich eher ein Nebeneinander der beiden unterschiedlichen Konzeptionen in einem Text dar – unverständlich und daher als weitere Verhandlungsgrundlage unbrauchbar.⁹³

⁸⁸ PA/AA, B 80/237918, Kaul an Kinkel, Arbeitstreffen von Experten aus NATO-Staaten zur Definition von „Kriegsverbrechen“, 24./25.6.1997, Bonn, 30.6.1997. Vgl. auch Hans-Peter Kaul, Auf dem Weg zum Weltstraferichtshof. Verhandlungsstand und Perspektiven; in: *Verante Nationen 5* (1997), S. 177–181, hier S. 178.

⁸⁹ Vgl. Deitelhoff, Überzeugung, S. 229.

⁹⁰ Dabei handelte es sich um lediglich vier Formen von Kriegsverbrechen, die bereits im Gemeinsamen Artikel 3 der vier Genfer Konventionen von 1949 festgelegt worden waren; vgl. International Committee of the Red Cross, *The Geneva Conventions of 12 August 1949*; www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-0173.pdf [29.10.2017].

⁹¹ Die beiden Zusatzprotokolle bedeuteten eine progressive Weiterentwicklung des Kriegsvölkerrechts, die die seit 1945 während der Dekolonisationskonflikte gemachten Erfahrungen aufgriff und insbesondere im Zusatzprotokoll II die Definition von Kriegsverbrechen in nicht-internationalen Konflikten erheblich erweiterte; vgl. International Committee of the Red Cross, *Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949*; www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0321.pdf [29.10.2017].

⁹² Vgl. Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, 11.–21.2.1997, Proposal submitted by the United States, 14.2.1997; www.legal-tools.org/doc/c5359c/pdf [28.10.2017]; ebenda, Working paper submitted by the delegations of New Zealand and Switzerland, 14.2.1997; www.legal-tools.org/doc/7ba0b8/pdf [28.10.2017], und Hermann von Hebel/Darryl Robinson, Crimes within the Jurisdiction of the Court, in: Lee (Hrsg.), *International Criminal Court*, S. 79–126, hier S. 105 f.

⁹³ Vgl. Decisions taken by the Preparatory Committee at its Session Held from 11 to 21 February 1997, Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, 12.3.1997; www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FAC.249%2F1997%2FL.5&Submit=Search&Lang=E [24.10.2017], und auch Christopher Keith Hall, *The Third and Fourth Session of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International*

Kaul organisierte daher im Juni 1997 ein zweitägiges Arbeitstreffen von NATO-Völkerrechtsexperten in Bonn, „das auch für uns fast unerwartet gut und produktiv“ verlief.⁹⁴ Die deutschen Gastgeber entschieden sich als Ausgangspunkt dafür, die beiden konträren Papiere zunächst zu ignorieren und gemeinsam mit den anderen Delegationen den Versuch zu unternehmen, das geltende Völkergewohnheitsrecht zu kodifizieren. Damit wurde das Problem umgangen, dass nicht alle Staaten beide Zusatzprotokolle der Genfer Konventionen unterzeichnet hatten.⁹⁵ Kaul plante zunächst, das in Bonn entworfene Papier schon in die August-Beratungen des *PrepCom* einzuführen, musste von diesem Vorhaben aber nach dem Einspruch Großbritanniens und der USA ablassen.⁹⁶ In der Folgezeit integrierte er zunächst das IKRK in die Diskussionen, deren Vertreter sich vom Bonner Papier „nicht unbeeindruckt“ zeigten.⁹⁷ Bei einem zweiten Arbeitstreffen auf NATO-Ebene, das im Oktober ebenfalls in Bonn stattfand, wurde ein konsolidiertes Arbeitspapier verfasst,⁹⁸ zu dem Zimmermann im November einen sachkundigen Kommentar entwarf.⁹⁹ Das IKRK betrachtete dieses zweite Papier im November als „grossen Fortschritt“, wie Kaul nach Bonn meldete.¹⁰⁰

Verglichen mit dem ursprünglichen Vorschlag der Schweiz und Neuseelands ließ das Bonn-Papier vom Oktober bei den Tatbeständen in nicht-internationalen Konflikten gewisse Abstriche erkennen. Andererseits wurde der amerikanische Vorschlagskatalog um eine Reihe von Tatbeständen aus dem Zusatzprotokoll II der Genfer Konventionen erweitert. Das Bonn-Papier war daher im wahrsten Sinne des Worts ein Kompromiss. Für Steinke's Kritik, Kaul habe eine bewusst restriktive Linie verfolgt, um möglichen Bedenken vor allem aus dem Bundesverteidigungsministerium (BMVg) entgegenzukommen, findet sich daher in den Quellen kein Beleg.¹⁰¹ So hat auch Kaul selbst in der Rückschau die in Bonn vertretene

Criminal Court, in: *The American Journal of International Law* 92 (1998), S. 124–133, hier S. 128.

⁹⁴ PA/AA, B 80/237918, Kaul an Kinkel, Arbeitstreffen von Experten aus NATO-Staaten zur Definition von „Kriegsverbrechen“, 24./25.6.1997, Bonn, 30.6.1997.

⁹⁵ PA/AA, B 80/237919, Informal working paper on war crimes, 25.6.1997.

⁹⁶ PA/AA, B 80/237919, Kaul, Vermerk, 14.7.1997; Kaul, Further Note from the Convenor, 14.7.1997; Internal working paper on war crimes, Rev. 1, 14.7.1997, und Annex to the „Informal working paper on war crimes“ (Rev. 1), Comments submitted by Partners, 14.7.1997.

⁹⁷ PA/AA, B 80/237919, Genf an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 900, 16.7.1997.

⁹⁸ PA/AA, B 80/237923, Kaul an Kinkel, Zweites Arbeitstreffen von Experten aus NATO-Staaten zur Definition von „Kriegsverbrechen“, 24.10.1997; Anlage 1, 22 October 4 pm Informal working paper on war crimes, und Note No. 4 from the Convenor, und Informal working paper on war crimes, 31.10.1997.

⁹⁹ PA/AA, B 80/237924, Andreas Zimmermann an Kaul, als Anlage: German explanatory paper on its draft proposal on the definition of war crimes; Entwurf: Stand 15.11.1997.

¹⁰⁰ PA/AA, B 80/237804, Genf an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 1254, 5.11.1997; B 80/237924, Genf an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 1347, 27.11.1997; B 80/237925, International Committee of the Red Cross, Comments on the informal working paper on war crimes of 31.10.1997, New York, 2.12.1997.

¹⁰¹ Vgl. Steinke, *Politics*, S. 115 f., und Weinke, *Gewalt*, S. 329.

deutsche Position in die Nähe des progressiven Schweiz/Neuseeland-Vorschlags gerückt.¹⁰²

Das Bonn-Papier diente als Ausgangspunkt für die Beratungen zu Kriegsverbrechen auf dem fünften Treffen des *PrepCom* im Dezember 1997.¹⁰³ Das dort am 12. Dezember verabschiedete Abschlussdokument zu Kriegsverbrechen stellte nach Sicht der deutschen Delegation „einen wichtigen Schritt gegenüber dem unbrauchbaren Ergebnis der Februar-Sitzung dar“ und wurde in der Rückschau als „massgebliche Grundlage“ für den späteren Artikel 8 des Römischen Statuts bewertet.¹⁰⁴

Die von Kaul geleiteten deutschen Kompromissbemühungen um eine Definition von Kriegsverbrechen bestätigten insgesamt, „dass unser Einfluss wächst, dass viele Staaten sich für unsere Positionen interessieren und sich teilweise daran orientieren“.¹⁰⁵ Kaul unterstrich mit diesem Projekt nicht nur sein Verhandlungsgeschick, sondern festigte auch die Position der deutschen Delegation innerhalb der *like-minded* wie unter den Verhandlungsdelegationen insgesamt.

Regierungsinterne Kontroverse 1997: Ende 1997 entspann sich eine regierungsinterne Kontroverse zwischen AA und BMJ auf der einen Seite und dem BMVg auf der anderen Seite über die Frage, ob deutsche Staatsangehörige an den zukünftigen Strafgerichtshof ausgeliefert werden müssten. In einer Ressortbesprechung Ende November 1997 hatten die BMVg-Vertreter kategorisch erklärt, „eine Auslieferung von deutschen Soldaten an ein internationales Gericht komme unter keinen Umständen in Betracht“.¹⁰⁶ Kaul erläuterte ihnen ausführlich das Prinzip der Komplementarität, wonach der Strafgerichtshof nur dann tätig werden könne, wenn nationale Behörden sich als unwillig oder unfähig erweisen sollten, eigene Verfahren durchzuführen. In den Ergebnisvermerk der Besprechung fügte er explizit ein: „Der Vorsitzende stellte abschließend nochmals dar, dass aus seiner Sicht das Risiko einer Strafverfolgung von Angehörigen der deutschen Streitkräfte durch die in das ICC [International Criminal Court]-Statut selbst eingebauten Sicherungen [...] nicht gegeben sei, solange es in Deutschland eine effektive Strafgerichtsbarkeit gebe.“¹⁰⁷

Gleichwohl beharrten die BMVg-Vertreter darauf, dass die deutsche Delegation beim *PrepCom* „auf keinen Fall die Möglichkeit einer Auslieferung eigener Staatsangehöriger positiv vertreten dürfe“. AA und BMJ befürchteten, dass sich die Bundesrepublik als führendes Mitglied der „gleichgesinnten“ Gruppe mit dieser Position unglaubwürdig machen würde. Kaul musste auf Abteilungsleiter-ebene intervenieren, bevor die Position des BMVg „etwas aufgebrochen“ werden

¹⁰² Vgl. Kaul, Beitrag, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, S. 58 f.

¹⁰³ PA/AA, B 80/237925, Vermerke vom 1., 2. und 5.12.1997.

¹⁰⁴ BMJ, B 141/442486, Bl. 65–69, hier Bl. 67, Drahtbericht Nr. 3610, 13.12.1997. Vgl. auch Zimmermann, Selbstbewusstsein, S. 35.

¹⁰⁵ Kaul, Beitrag, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, S. 59.

¹⁰⁶ BMJ, B 141/447568, Bl. 217–219, Desch/Behrens, Rechtshilfevorschriften/Auslieferung eigener Staatsangehöriger, 26.11.1997; B 141/442487, Bl. 7–8, Herrnsdörfer, BMVg an AA Ref. 500, 19.11.1997, und Bl. 10–12, Herrnsdörfer, BMVg an AA Ref. 500, 25.11.1997.

¹⁰⁷ PA/AA, B 80/237924, Jarasch, Ergebnisvermerk, 26.11.1997 (Hervorhebung im Original).

konnte.¹⁰⁸ Im Februar 1998 teilte das BMVg mit, es habe die Frage nach Vortrag bei Staatssekretär Peter Wichert neu bewertet und stimme nunmehr mit der Position des AA überein.¹⁰⁹ Die Hardthöhe bestand gleichwohl auch in der Folgezeit darauf, dass vor einer Ratifizierung des Statuts eine begrenzte Änderung des Grundgesetzes, die eine Auslieferung deutscher Staatsangehöriger an internationale Gerichte ermögliche, und eine Anpassung des deutschen Strafrechts notwendig sei, die tatsächlich alle im Römischen Statut aufgenommenen Begehungsformen von Kriegsverbrechen beinhalte.¹¹⁰

In der Kontroverse mit dem BMVg setzten sich die Positionen von AA und BMJ, gefördert durch die jeweilige Ministeriumsspitze, weitestgehend durch. Anders als etwa in den USA und in Frankreich gewannen gerichtshofskeptische Tendenzen in der Bundesregierung und damit auch in der deutschen Delegation nicht die Oberhand.¹¹¹ Dadurch konnten die deutschen Repräsentanten auf internationaler Verhandlungsebene nach außen geschlossen und ohne Meinungsdivergenzen auftreten, was es ihnen wiederum ermöglichte, bei den weiteren Verhandlungen eine führende Position einzunehmen.

Die vorbereitenden Verhandlungen 1998: Im Unterschied zu den konsensorientierten drei Verhandlungsrunden 1997 prallten auf der abschließenden *PrepCom*-Sitzung im März/April 1998 die Gegensätze zwischen gerichtshoffreundlichen und -skeptischen Staaten direkt aufeinander. Die Beratungen zeichneten sich durch „harte Positionswahrung und sogar Obstruktion“ aus, denn die gerichtshofskeptischen Delegationen hielten es angesichts der Unmittelbarkeit der anstehenden Konferenz nunmehr für dringend geboten, „energisch auf die Bremse zu treten“.¹¹²

Als Reaktion auf die verhärteten Verhandlungslinien schlug Behrens vor, dass sich die Führungsgruppe der „gleichgesinnten“ Staaten gegebenenfalls zum Ausstieg aus den Verhandlungen entschließen müsse, wenn es nicht gelingen würde, Kernforderungen wie die Unabhängigkeit der Anklagebehörde und eine limitierte Rolle des Sicherheitsrats durchzusetzen.¹¹³ Jedenfalls erschienen der deutschen Seite zwei Monate vor Beginn die Erfolgsaussichten der Konferenz geringer denn je.

In der Frage der Jurisdiktion plädierte die deutsche Delegation nach einem von Zimmermann erarbeiteten Vorschlag jetzt für eine universale und damit die

¹⁰⁸ BMJ, B 141/447568, Bl. 220–224, Desch/Behrens, 5. Sitzung des Vorbereitungsausschusses („PrepCom“), 17.12.1997.

¹⁰⁹ BMJ, B 141/465074, Bl. 64–65, Kaul, Angebliches Einlenken des BMVg, 6.2.1998.

¹¹⁰ Antrag des Verfassers an das AA nach dem Informationsfreiheitsgesetz (künftig: AA-IFG), BMVg an AA, Referat 500, Ressortbesprechung vom 12.5.1998 im Auswärtigen Amt, 7.5.1998, und Jarasch, Vermerk, 13.5.1998.

¹¹¹ Für die USA vgl. Scheffer, Souls, S. 195, S. 218 u. S. 228 f. Für Frankreich vgl. Benedetti/Bonneau/Washburn, Negotiating, S. 109–111.

¹¹² AA-IFG, New York UNO an Bonn AA, Drahtberichte Nr. 816 und Nr. 817, 27.3.1998; Drahtbericht Nr. 887, 4.4.1998, und Drahtbericht Nr. 888, 6.4.1998.

¹¹³ BMJ, B 141/447569, Bl. 92–99, Desch/Behrens, Abschluss der Verhandlungen des Vorbereitungsausschusses, 9.4.1998.

weitestmögliche Form der Zuständigkeit.¹¹⁴ Für den Straftatbestand der Aggression legte sie einen weiteren, leicht abgeänderten Vorschlag vor.¹¹⁵ Was die Ermittlungsbefugnis des Anklägers anging, milderte ein deutsch-argentinischer Kompromissvorschlag, maßgeblich von Behrens entwickelt, Bedenken der gerichtshofskeptischen Staaten über mögliche Alleingänge des Anklägers dadurch, dass die Richter der Vorverfahrenskammer die vom Ankläger *proprio motu* initiierten Ermittlungsverfahren genehmigen mussten.¹¹⁶ Der deutsch-argentinische Vorschlag fand sofort eine so breite Zustimmung, dass Kaul große Chancen für seine Akzeptanz in Rom sah.¹¹⁷

Im Mai 1998 wurde auf deutsche Initiative und mit Kaul als Co-Vorsitzendem in Budapest ein Vorbereitungstreffen mit 13 mittel- und osteuropäischen Staaten durchgeführt.¹¹⁸ Die deutsche Seite hatte das Treffen initiiert, da es in dieser Staatengruppe noch viele unentschiedene Positionen gab. Das am 19. Mai verabschiedete Ergebnisdokument war, so Kaul, „so ziemlich das beste Papier [...], das je zu gemeinsamen Grundpositionen bei einer Vorbereitungskonferenz zustande gekommen ist“.¹¹⁹ Mit der Förderung regionaler Prozesse – ähnliche Konferenzen fanden in Pretoria für das südliche Afrika und in Dakar für Westafrika statt – gelang es den *like-minded* nicht nur, Unterstützung bei noch unentschiedenen Delegationen zu gewinnen, sondern auch, traditionelle Verhandlungslager in internationalen Verhandlungen, wie etwa zwischen den Staaten des ehemaligen Ost- und Westblocks, aufzubrechen.

Kaul war sich bewusst, wie wichtig es für den Konferenzverlauf war, vor Beginn ein unbedingt zu erreichendes Minimalziel zu definieren, dem alle Ressorts auf Regierungsebene zustimmten.¹²⁰ Er schlug daher vor, während der bevorstehenden Verhandlungen von zwei zentralen inhaltlichen Punkten unter keinen Umständen abzuweichen. Zum einen sollte das zukünftige Gericht automatische, das heißt mit der Ratifizierung des Statuts gültige Zuständigkeit erhalten, womit gleichzeitig eine Jurisdiktion im Einzelfall (entweder als Staatenzustimmungsregime oder als *Opting-in/Opting-out*-Ansatz) ausgeschlossen wurde. Zum anderen war unbedingt auf einer weitgefaßten Definition des Straftatbestands Kriegsverbrechen zu bestehen, die internationale und nicht-internationale Konflikte ein-

¹¹⁴ Vgl. Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, 16.3.–3.4.1998, The Jurisdiction of the International Criminal Court. An informal discussion paper submitted by Germany, 23.3.1998; www.legal-tools.org/doc/5e6109/pdf [28.10.2017].

¹¹⁵ AA-IFG, „PrepCom“ L/2861 and L/2862, 2.4.1998. Der Vorschlag ist abgedruckt bei Barriaga/Kreß (Hrsg.), *Travaux Préparatoires*, S. 247.

¹¹⁶ Vgl. Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, 16.3.–3.4.1998, Proposal submitted by Argentina and Germany, Article 46, Information submitted to the Prosecutor, 25.3.1998; www.legal-tools.org/doc/896cf4/pdf [28.10.2017].

¹¹⁷ Vgl. Kaul, Beitrag, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), *Völkerstrafrechtspolitik*, S. 64.

¹¹⁸ AA-IFG, Abteilung 5 an Außenminister Kinkel, Frage der Erfolgsaussichten, 21.4.1998.

¹¹⁹ Zit. nach Deitelhoff, *Überzeugung*, S. 236 u. S. 253.

¹²⁰ AA-IFG, Abteilung 5 an Außenminister Kinkel, Frage der Erfolgsaussichten, 21.4.1998. Vgl. auch Kaul, Beitrag, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), *Völkerstrafrechtspolitik*, S. 69.

schloß. Außenminister Kinkel billigte diese Richtlinie am 10. Juni 1998 – eine Woche vor Konferenzbeginn.¹²¹

IV. Die Rom-Konferenz

Die Diplomatische Konferenz in Rom stand vor der ambitionierten Aufgabe, den auf der letzten *PrepCom* verabschiedeten Statutenentwurf in nur fünf Wochen in eine konsensfähige Form zu bringen. Dieser Entwurf enthielt auf über 200 Seiten noch 1.300 Textklammern, für die eine Entscheidung getroffen werden musste. Die aus 18 Personen bestehende deutsche Delegation, verstärkt durch Experten aus Wissenschaft, Justiz und Botschaft, kam am Tag vor Konferenzbeginn zu einem ersten Treffen im Delegationsbüro zusammen.¹²² Die Personalstärke ermöglichte es, bei allen oftmals parallel tagenden Arbeitsgruppen mit einem deutschen Zweierteam präsent zu sein.

Gleich am ersten Konferenztag gelang der deutschen Delegation ein „Achtungserfolg“. Die Bundesrepublik erhielt sowohl einen Sitz im Lenkungsausschuss (Gerd Westdickenberg) als auch im Redaktionsausschuss (Hans-Jörg Behrens); Deutschland war damit neben den P-5 das einzige Land, das in beiden Ausschüssen vertreten war.¹²³ Nach den ersten Tagen fand der Großteil der weiteren Verhandlungen in Arbeitsgruppen und kleineren Besprechungen statt. Am Ende der ersten beiden Konferenzwochen äußerte die deutsche Delegation Besorgnis, denn es „ist schwer vorstellbar, wie die Konferenz angesichts der bisher langsamen Fortschritte und der starren Haltung der gerichtshofskeptischen Staaten zeitgerecht Einvernehmen erreichen kann über ein Gerichtshof-Statut, welches einen hinreichend effektiven, funktionsfähigen und glaubwürdigen ICC sicherstellt“.¹²⁴

In der dritten Verhandlungswoche wurde den deutschen Delegierten zunehmend klar, dass sich Frankreich unter seinem Delegationsleiter Marc Perrin de Brichambault kaum auf eine gemeinsame Linie mit den anderen 14 EU-Staaten würde bringen lassen.¹²⁵ Aus den Quellen sind keine spezifischen deutsch-französischen Abstimmungsbemühungen ersichtlich. Bei einem Koordinierungstreffen von 30 Delegationsleitern, das der kanadische Konferenzvorsitzende Philippe Kirsch am 5. Juli in der kanadischen Botschaft abhielt, erklärte Perrin de Brichambault, für alle anderen Anwesenden überraschend, Frankreich habe bisher nie zufriedenstellende Reaktionen nach einer eingehenden EU-Beratung erhalten. Die französische Seite, so berichtete die deutsche Delegation nach Bonn, störe mit ihrem Verhalten „erheblich“ die Kompromissbemühungen Kirchs; Frank-

¹²¹ Erwähnt in AA-IFG, Bock an Kinkel, Diplomatische Staatenkonferenz zur Errichtung des ICC vom 15.6. bis 17.7.1998 in Rom, 7.7.1998.

¹²² Vgl. die Liste der Delegationsteilnehmer bei: United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court. Rome, 15 June – 17 July 1998, Official Records, Bd. 2: Summary Records of the Plenary Meetings and of the Meetings of the Committee of the Whole, New York 2002, A/CONF.183/13, S. 17 f.

¹²³ BMJ, B 141/465078, Bl. 141–143, Rom Diplo an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 416, 15.6.1998.

¹²⁴ BMJ, B 141/465079, Bl. 124–129, hier Bl. 125, Drahtbericht Nr. 441, 27.6.1998.

¹²⁵ AA-IFG, Rom Diplo an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 458, 5.7.1998.

reich trete „offensiv für restriktive Sonderpositionen ein“, die unterhalb der deutschen Minimalziele liegen würden. Behrens warnte seine Vorgesetzten davor, dass Frankreich über das Bundeskanzleramt versuchen werde, die Positionen der französischen und deutschen Delegationen unter Berufung auf die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik einander anzugleichen.¹²⁶ Kinkel wandte sich daraufhin am 9. Juli schriftlich, jedoch ohne sichtbaren Erfolg, an Außenminister Hubert Védrine in Paris.¹²⁷ Im Bericht der deutschen Delegation nach Abschluss der dritten Verhandlungswoche stand jedoch nicht die französische Position, sondern die US-Haltung im Vordergrund, die zu „ernster Sorge“ Anlass gebe.¹²⁸ Da die amerikanische Delegation kompetent und aktiv verhandelte, ermöglichte sie es anderen gerichtshofskeptischen Staaten, „sich so hinter dem Rücken der USA (in guter Gesellschaft) zu verstecken“.¹²⁹

Für US-Delegationsleiter David Scheffer war der Beginn der Konferenz wenig verheißungsvoll verlaufen. Scheffer, Sonderbotschafter der Clinton-Administration für Kriegsverbrechen, verfolgte eine Verhandlungslinie, die darauf abzielte, sogenannte Absicherungen (*safeguards*) in die Zuständigkeit des Gerichts einzubauen, sei es, indem sie auf der Zustimmung des Täterstaats bestand, *Opting-out*-Möglichkeiten für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit forderte, oder die Strafverfolgung dann aussetzen wollte, wenn die mutmaßlichen Verbrechen „in offizieller Funktion“ begangen worden waren.¹³⁰ All diese Vorschläge dienten letztlich dem Ziel, US-Bürger von der Zuständigkeit des neuen Gerichtshofs auszunehmen. Scheffer wusste, dass es kaum möglich sein würde, für diese Ansichten in Rom Mehrheiten zu finden.¹³¹ Am 9. Juli unterstützte er im Rahmen seiner Strategie einen Vorschlag, der eine *Opting-in*-Option für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorsah.¹³² Dieser Ansatz stieß jedoch sofort auf den Widerstand der *like-minded*. Kaul etwa bezeichnete ihn als „besonders restriktive Sonderposition“;¹³³ deswegen wurde er in Scheffers Wahrnehmung auch „abgeschossen“.¹³⁴ Die Instruktionen, die Scheffer aus Washington erhielt, isolierten die US-Delegation zunehmend. Dagegen, so ein deutscher Delegierter, „haben wir immer stärker herausgestellt, dass das ein Gerichtshof für alle und mit gleichen Rechten für alle sein müsste und das hat einen unglaublichen Appeal gehabt – insbesondere für die Länder der Dritten Welt“.¹³⁵ Die *like-*

¹²⁶ BMJ, B 141/465079, Bl. 122 f., Unterabteilungsleiter E A (Europa- und Völkerrecht), Vermerk, UN-Konferenz in Rom zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs, hier: Haltung Frankreichs, 6.7.1998.

¹²⁷ AA-IFG, Mömkes, Diplomatische Staatenkonferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH), Rom, 15.6.–17.7.1998, 10.7.1998.

¹²⁸ BMJ, B 141/465079, Bl. 133–138 u. Bl. 139–141, Drahtberichte Nr. 453 und 454, 4.7.1998 (Zitat Bl. 133).

¹²⁹ Ebenda, Bl. 133–138, hier Bl. 134, Drahtbericht Nr. 453, 4.7.1998.

¹³⁰ Vgl. Fehl, Living, S. 86.

¹³¹ Vgl. Scheffer, Souls, S. 190–192.

¹³² Vgl. United Nations Diplomatic Conference, Official Records, Bd. 2, S. 297.

¹³³ BMJ, B 141/465079, Bl. 181–186, Drahtbericht Nr. 478, 11.7.1998.

¹³⁴ Scheffer, Souls, S. 210.

¹³⁵ Zit. nach Deitelhoff, Überzeugung, S. 254.

minded vertraten einen konsensorientierten Verhandlungsansatz, wie sie ihn etwa im südkoreanischen Vorschlag zur Jurisdiktion oder im deutsch-argentinischen Vorschlag zur richterlichen Kontrolle über die Anklagebehörde demonstrierten. So gewannen sie unter den Delegationen weiter an Glaubwürdigkeit.

Die Frontstellung gegenüber der USA war für die deutsche Delegation insofern problematisch, als sie sehr wohl erkannte, dass der neue Gerichtshof ohne amerikanische Unterstützung deutlich geschwächt sein würde.¹³⁶ In diesem Sinne sagte Kaul auf einer Pressekonferenz sinngemäß: „Wir wollen absolut und unbedingt die USA an Bord haben. Wir sind uns nicht sicher, ob der Gerichtshof ohne die USA überhaupt funktionieren wird. Wir sind bereit, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um den Bedenken der USA entgegenzukommen.“¹³⁷ Andererseits hätte eine Einwilligung in US-Forderungen praktisch bedeutet, Angehörige der P-5 von der Jurisdiktion des Gerichtshofs auszunehmen. Das Zwei-Klassen-Gericht, das so entstanden wäre, hätte aber in Lateinamerika und Afrika sofort zu breiter Ablehnung geführt.¹³⁸ Die Situation spitzte sich dadurch zu, dass die Amerikaner in den Verhandlungen die anderen Delegationen phasenweise durch ihr arrogantes Verhalten irritierten und die *like-minded*, einschließlich der Bundesrepublik, damit schließlich in der Entscheidung bestärkten, nötigenfalls auf eine US-Beteiligung zu verzichten.¹³⁹ Kaul, der in seiner zuverigen diplomatischen Laufbahn in Washington und New York gearbeitet hatte, beschrieb das amerikanische Konferenzverhalten folgendermaßen:

„Es schien, als hätten die USA weitgehend verlernt, wie man verhandelt. Was die Unterhändler der USA als Verhandlungen betrachten, besteht darin, die Forderungen der USA auf den Tisch zu legen, und wenn andere diese nicht akzeptieren, wird dies als undankbar oder unangemessen empfunden. Das ist kein Gespräch unter Gleichen.“¹⁴⁰

Nach dem gescheiterten Treffen in der kanadischen Botschaft am 5. Juli änderte der Konferenzvorsitzende Kirsch seine Strategie und entschloss sich, dem Plenum Kompromisspapiere vorzulegen. Dieses Vorgehen diente dem Ziel, ein Stimmungsbild der Delegationen zu kontroversen Schlüsselfragen zu erhalten, auf dessen Grundlage sich schließlich ein Gesamtorschlag für das Statut formulieren ließ. Am 6. Juli präsentierte er ein erstes Diskussionspapier, welches Optionen insbesondere in Fragen der Jurisdiktion enthielt.¹⁴¹ Der ursprüngliche deutsche

¹³⁶ Vgl. Fehl, Living, S. 94, und Bartram S. Brown, The Statute of the ICC. Past, Present, and Future, in: Sarah B. Sewall/Carl Kaysen (Hrsg.), The United States and the International Criminal Court. National Security and International Law, Lanham 2000, S. 61–84, hier S. 63.

¹³⁷ Zit. nach Lawrence Weschler, Exceptional Cases in Rome. The United States and the Struggle for an ICC, in: Ebenda, S. 85–111, hier S. 104.

¹³⁸ Vgl. Fehl, Living, S. 100.

¹³⁹ Vgl. ebenda, S. 102.

¹⁴⁰ Zit. nach ebenda.

¹⁴¹ Vgl. Bureau. Discussion paper regarding part 2, 6.7.1998, UN Doc. A/Conf. 183/C. 1/L. 53, in: United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of

Vorschlag einer universalen Zuständigkeit war darin nicht mehr enthalten. Ein südkoreanischer Vorschlag, der die Zuständigkeit, immer noch sehr weitreichend, auf Täter-, Gewahrsams-, Territorial- und Opferstaat eingrenzte, erschien nunmehr als „goldene Mitte“ und erfuhr darum unter den Delegationen mehr und mehr Zustimmung.¹⁴² Kirschs Papier wurde am 9. Juli in einer umfassenden Orientierungsdebatte diskutiert, wobei jede Delegation ihre Position vorstellte. Scheffer beharrte in seiner Erklärung darauf, dass der Gerichtshof nicht für Angehörige von Nicht-Mitgliedsstaaten zuständig sein dürfe; für diesen Fall würden die USA das Statut auf keinen Fall unterzeichnen. Aber auch für den Fall, dass alle amerikanischen Forderungen erfüllt werden sollten, blieb Scheffer erstaunlich vage.¹⁴³ Auch deswegen bewertete die deutsche Delegation nach vier Verhandlungswochen die Erfolgsaussichten der Konferenz unverändert skeptisch.¹⁴⁴

Kirsch präsentierte am 10. Juli ein zweites, um weitere Optionen gekürztes Kompromisspapier.¹⁴⁵ Der Tatbestand der Aggression war herausgefallen; demgegenüber blieb die weitgefasste Definition von Kriegsverbrechen erhalten. Das Papier wurde am 13. Juli im Plenum diskutiert. Nach dieser zweiten Generaldebatte war deutlich, dass ein Konsens unter allen Delegationen zwar nicht mehr zu erreichen war, aber große Mehrheiten zu den Positionen der *like-minded* tendierten. Kirsch entschloss sich daraufhin, dem Plenarausschuss ein Gesamtkompromisspaket vorzulegen, das er am Mittag des 16. Juli veröffentlichen wollte.¹⁴⁶

Am Abend zuvor trafen sich die Vertreter der P-5 in der russischen Botschaft. Sie arbeiteten dabei einen Vorschlag aus, der sich weit von den Positionen der *like-minded* entfernte. Nur für den Territorialstaat, also den Staat, auf dessen Staatsgebiet das angebliche Verbrechen begangen wurde, hatte der Strafgerichtshof demnach Jurisdiktion, ausgenommen waren dagegen der Staat, dessen Nationalität der angebliche Straftäter besaß (Täterstaat), der Staat, in dem sich der angebliche Straftäter aufhielt (Gewahrsamsstaat), und der Staat, aus dem das Opfer stammte, an dem das angebliche Verbrechen begangen worden war (Opferstaat); Nicht-Mitgliedsstaaten konnten die Zuständigkeit des Strafgerichtshofs dann ausschließen, wenn sie erklärten, dass das Verbrechen des Täters in offizieller, also militärischer, Funktion begangen worden war; und für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sollten Staaten eine zehnjährige *Opting-out*

the International Criminal Court. Rome, 15 June–17 July 1998. Official Records, Bd. 3: Reports and Other Documents, New York 2002, S. 204–212; Philippe Kirsch/John T. Holmes, The Birth of the International Criminal Court. The 1998 Rome Conference, in: The Canadian Yearbook of International Law 36 (1999), S. 3–39, hier S. 21, und Benedetti/Washburn, Drafting, S. 29 f.

¹⁴² Vgl. UN Doc. A/Conf. 183/C. I/L.6, Republic of Korea: proposal regarding articles 6 [9], 7 [6] and 8 [7], 18 June 1998, in: United Nations Diplomatic Conference, Official Records, Bd. 3, S. 227–229.

¹⁴³ Vgl. United Nations Diplomatic Conference, Official Records, Bd. 2, S. 298.

¹⁴⁴ BMJ, B 141/465079, Bl. 175–186, Diplo Rom an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 479, 11.7.1998, und Diplo Rom an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 478, 11.7.1998.

¹⁴⁵ Vgl. Bureau: proposal regarding part 2, 10.7.1998, UN Doc. A/Conf. 183/C. I/L. 59, in: United Nations Diplomatic Conference, Official records, Bd. 3, S. 212–219.

¹⁴⁶ Vgl. Deitelhoff, Überzeugung, S. 266 f.

Möglichkeit haben, die mit einfacher Mehrheit der Vertragsstaatenversammlung (*Assembly of States Parties*) verlängert werden konnte.¹⁴⁷ Praktisch bedeutete dieser Vorschlag die zeitlich unbegrenzte Möglichkeit, sich trotz erfolgter Ratifikation der Zuständigkeit des Gerichtshofs für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu entziehen.

Über den nationalen Sicherheitsberater Sandy Berger wandten sich die US-Amerikaner direkt an Joachim Bitterlich, Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt, weil sie von der deutschen Delegation den Hauptwiderstand gegen den P-5-Vorschlag erwarteten. Auch US-Botschafter John Kornblum in Bonn wurde offenbar beim Kanzleramt mit dem Versuch vorstellig, Kaul aus Rom abzuziehen. Kaul glaubte rückblickend, die Unterstützung Kinkels und Schmidt-Jortzigs sowie „Freunde im Kanzleramt“ hätten einen solchen Schritt verhindert.¹⁴⁸

Die deutsche Delegation war über die Initiative der P-5 nicht vorab informiert worden. Kaul, dem der Vorschlag von der britischen Delegation am Morgen des 16. Juli überreicht wurde, beschrieb seine Reaktion wie folgt: „Ich bin entsetzt. Je öfter und genauer ich den Text lese, umso klarer wird mir, dass dies jetzt doch auf einen schwachen *pro forma*-Gerichtshof, für andere‘ hinausläuft. Meine erste spontane Reaktion zu den britischen Kollegen ist: *‘This is simply terrible! This is not acceptable at all!’*“¹⁴⁹

Als Reaktion formulierte die deutsche Delegation, von den meisten EU- und „gleichgesinnten“ Staaten unterstützt, unmittelbar und unter höchstem Zeitdruck einen Gegenvorschlag, der vorsah, dass nicht nur der Territorial-, sondern auch der Opfer- und der Gewahrsamsstaat unter die Zuständigkeit des Gerichtshofs fallen sollten. Außerdem sollte nur für Kriegsverbrechen, nicht aber für Verbrechen gegen die Menschlichkeit einmalig eine dreijährige *Opting-out*-Option bestehen.¹⁵⁰ Kaul war sich bewusst, wie ungewöhnlich es war, dass sich die deutsche Seite einem Vorschlag aller P-5 widersetzte, fühlte sich aber darin bestärkt, dass die große Mehrheit aller Delegationen den Vorschlag der südkoreanischen Kollegen unterstützte, der ein weitgefasstes Zuständigkeitsmodell vorsah.¹⁵¹

Die deutsche Seite legte ihr Papier informell dem Konferenzbüro vor und signalisierte Kirsch damit, dass der P-5-Vorschlag nicht das letzte Wort gewesen sein musste. Als „entscheidend“ erwies sich ein EU-Abstimmungstreffen am Nachmit-

¹⁴⁷ Vgl. Hans-Peter Kaul, Special Note. The Struggle for the International Criminal Court’s Jurisdiction, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 6 (1998), S. 48–60, hier S. 55 u. S. 58 f., Anm. 1, und David J. Scheffer, The United States and the International Criminal Court, in: *The American Journal of International Law* 93 (1999), S. 12–22, hier S. 19 f.

¹⁴⁸ Der Tagesspiegel vom 5.8.2014: „Hans-Peter Kaul in seinem letzten Interview. ‚Deutschland hat sich von der amerikanischen Bevormundung gelöst“; www.tagesspiegel.de/politik/hans-peter-kaul-in-seinem-letzten-interview-deutschland-hat-sich-von-der-amerikanischen-bevormundung-geloest/10284196-all.html [27.9.2017].

¹⁴⁹ Kaul, Beitrag, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), *Völkerstrafrechtspolitik*, S. 77. Hervorhebung im Original.

¹⁵⁰ AA-IFG, Deutsches Delegationsbüro Rom an AA, Ref. 500, Statute of the International Criminal Court, gefaxt am 16.7.1998, 10:48 Uhr; auch abgedruckt in: Kaul, Special Note, S. 59 f.

¹⁵¹ Vgl. Kaul, Beitrag, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), *Völkerstrafrechtspolitik*, S. 78.

tag des 16. Juli, als der deutsche Gegenvorschlag grundsätzlich von 13 der 15 Staaten angenommen wurde, nur Frankreich und Großbritannien stimmten dagegen.

Schon am 15. Juli zitierte die *New York Times* aus einem angeblichen Gesprächsleitfaden für den amerikanischen Verteidigungsminister William Cohan, demzufolge die Vereinigten Staaten androhen würden, ihre Truppen aus Europa abziehen, falls Deutschland auf einer universalen Jurisdiktion für den Strafgerichtshof bestehen würde.¹⁵² Die deutsche Delegation hatte sich zu diesem Zeitpunkt bereits von diesem sehr weitreichenden Jurisdiktionsmodell verabschiedet. Gleichwohl sah Scheffer, dass der amerikanische Einschüchterungsversuch alle Verhandlungspartner in Rom verärgerte. In seinen Memoiren schrieb er: „Sie nahmen die Drohung übel, was für mich in Rom völlig danebenging.“¹⁵³

Der Ausgang der Verhandlungen blieb vor Beginn des letzten Konferenztags weiter ungewiss.¹⁵⁴ Das von Kirsch am Morgen des 17. Juli veröffentlichte Vorschlagspaket entsprach den meisten, wenn auch nicht allen Erwartungen der deutschen Delegation. So enthielt es zwar eine automatische Zuständigkeitsregelung für Territorial- und Täterstaat, nicht aber für Opfer- und Gewahrsamsstaat; und es sah eine siebenjährige Übergangsregelung für Kriegsverbrechen (nicht aber für Verbrechen gegen die Menschlichkeit) inklusive *Opting-out*-Option vor.¹⁵⁵ Kaul hat später wiederholt bedauert, dass der südkoreanische Vorschlag zur Jurisdiktion quasi in letzter Minute „wegverhandelt“ worden sei, so dass Opfer- und Gewahrsamsstaat aus der Zuständigkeit des Gerichts herausfielen.¹⁵⁶ Kirsch erklärte dagegen rückblickend, eine weitergehende Zuständigkeitsregelung im Sinne der *like-minded* sei schlichtweg nicht durchsetzbar gewesen und hätte dem Strafgerichtshof die unmittelbare Feindschaft eines nicht unerheblichen Teils der Völkergemeinschaft eingebracht.¹⁵⁷

In einem Drahtbericht vom Mittag des 17. Juli bezeichnete die deutsche Delegation den Entwurf als „aus unserer Sicht insgesamt akzeptabel“, denn er schloss eine weite Definition von Kriegsverbrechen („aus deutscher Sicht ebenso erfreulich“) und die Unabhängigkeit des Anklägers („als bedeutsamster Aktivposten und Pluspunkt“) bei der Aufnahme von Ermittlungen ein, die nach dem deutsch-

¹⁵² Vgl. *New York Times* vom 15.7.1998: „U.S. Presses Allies to Rein In Proposed War Crimes Court“; www.nytimes.com/1998/07/15/world/us-presses-allies-to-rein-in-proposed-war-crimes-court.html [27.9.2017].

¹⁵³ Scheffer, Souls, S. 227.

¹⁵⁴ Vgl. Kaul, Beitrag, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), *Völkerstrafrechtspolitik*, S. 79.

¹⁵⁵ *BMJ*, B 141/447571, Bl. 86–92, Kaul, Referat 500 an Herrn Bundesminister, Ergebnisse und Bewertung, 23.7.1998. Vgl. auch Philippe Kirsch/Darryl Robinson, *Reaching Agreement at the Rome Conference*, in: Cassese/Gaeta/Jones (Hrsg.), *Rome*, Bd. 1, S. 67–91, hier S. 75, und Kirsch/Holmes, *Birth*, S. 32.

¹⁵⁶ Vgl. Hans-Peter Kaul, *Der Internationale Strafgerichtshof. Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite*, in: Horst Fischer/Sacha Rolf Lüder (Hrsg.), *Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof. Beiträge zur Entwicklung einer effektiven internationalen Strafgerichtsbarkeit*, Berlin 1999, S. 177–191, hier S. 190, und ders., *Special Note*, S. 57.

¹⁵⁷ Vgl. Kirsch/Robinson, *Reaching Agreement*, in: Cassese/Gaeta/Jones (Hrsg.), *Rome*, Bd. 1, S. 84.

argentinischen Vorschlag unter die Kontrolle der Vorverfahrenskammern gestellt wurde. Auch der schon verloren geglaubte Straftatbestand des Angriffskriegs war einbezogen, allerdings hatte man die Definition des Begriffs auf einen späteren Zeitraum vertagt. Insgesamt kam die deutsche Delegation zu dem Schluss, „dass aus unserer Sicht einem erfolgreichen Abschluss der Rom-Konferenz nichts im Wege steht“.¹⁵⁸ In Bonn teilte das Völkerrechtsreferat Außenminister Kinkel mit, die EU-Staaten, die *like-minded*, der Chef des Bundeskanzleramts und das Justiz- und Verteidigungsministerium seien mit dem Entwurf zufrieden und auch mit den „Abstrichen von der Ursprungsposition einverstanden“.¹⁵⁹ Scheffer hatte bei seiner Durchsicht des Entwurfs dagegen schnell festgestellt, dass US-amerikanische Schlüsselforderungen nicht berücksichtigt worden waren. Am Nachmittag sagte er zu Kaul, er sei tief enttäuscht und hätte von Deutschland mehr erwartet, insbesondere bei der Behandlung des P-5-Vorschlags vom 15. Juli.¹⁶⁰

Die abendliche Sitzung des Gesamtausschusses begann um 18:00 Uhr mit großer Verspätung, weil die US-Delegation mehrfach mit Washington telefoniert und um bilaterale Gespräche mit Kirsch gebeten hatte. Die deutsche Delegation war sich der Gefahr bewusst, dass ein in letzter Minute eingebrachter Ergänzungsvorschlag einer Delegation den Erfolg der gesamten Konferenz noch in Frage stellen konnte. Für dieses Szenario entwarf sie unter der Federführung von Rolf Welbers, dem erfahrenen Rechtsberater der deutschen UN-Vertretung in New York und ausgewiesenen Kenner der Geschäftsordnung der UN-Generalversammlung, einen Plan B.¹⁶¹ Dieser sah vor, in letzter Minute vorgebrachte Änderungsanträge mit einem Antrag auf Nichtbefassung (*take no action motion*) zu kontern.

Die allgemeine Spannung im Konferenzraum war spürbar. Indien und die USA brachten tatsächlich Ergänzungsanträge zum Vorschlag des Konferenzbüros ein.¹⁶² In beiden Fällen stellte Norwegen die innerhalb der *like-minded* abgesprochenen Nichtbefassungsanträge, die jeweils mit großen Mehrheiten angenommen wurden.¹⁶³ Trotz dieses eindeutigen Votums wies das Weiße Haus Scheffer an, eine schriftliche Stimmabgabe zum Statutenentwurf im Konferenzplenum zu verlangen.¹⁶⁴ Das Statut wurde dort schließlich gegen 23:00 Uhr mit 120 gegen sieben Stimmen bei 21 Enthaltungen angenommen. Daraufhin, so Kaul, „bricht – präzedenzlos für eine solche Konferenz – ein spontaner, lang anhaltender, unerwarteter Jubelsturm aus“.¹⁶⁵ Noch in der Nacht verfasste er seinen letzten Konferenz-

¹⁵⁸ BMJ, B 141/447570, Bl. 209–216, Rom Diplo an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 494, 17.7.1998.

¹⁵⁹ AA-IFG, Bock, Schlussphase der Verhandlungen zum Internationalen Strafgerichtshof in Rom, Sachstand, 17.7.1998.

¹⁶⁰ Vgl. Scheffer, Souls, S. 220 f.

¹⁶¹ Vgl. Kaul, Beitrag, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, S. 80.

¹⁶² UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.90, UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.94 und UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.95, 17.7.1998, abgedruckt in: United Nations Diplomatic Conference, Official Records, Bd. 3, S. 249 f.

¹⁶³ Vgl. ebenda, Bd. 2, S. 362.

¹⁶⁴ Vgl. Scheffer, Souls, S. 224.

¹⁶⁵ Kaul, Beitrag, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, S. 82.

bericht, in dem diese Emotionen mitschwangen.¹⁶⁶ Völlig erschöpft verschlief er am nächsten Morgen die Unterzeichnungszeremonie des Statuts in Anwesenheit von UN-Generalsekretär Kofi Annan.

Unmittelbar nach ihrer Rückkehr aus Rom werteten Behrens und Kaul regierungsintern den Inhalt des verabschiedeten Statuts als Erfolg. Kaul betonte in seinem Bericht an Außenminister Kinkel, die USA hätten unter den gerichtshofstrikativen Staaten eine absolut führende Rolle eingenommen.¹⁶⁷ Aus Behrens' Sicht erwies es sich als entscheidend, dass Frankreich am 16. Juli von seiner Hardliner-Position abgerückt war. Daraufhin änderte auch Russland seine skeptische Haltung, stimmte dem Kompromissvorschlag des Konferenzbüros zu und ließ die USA isoliert zurück.¹⁶⁸

Das Rom-Statut wurde am 10. Dezember 1998 von der Bundesrepublik unterzeichnet und schließlich im Dezember 2000 ratifiziert.¹⁶⁹ Zuvor hatte der Bundestag das Grundgesetz ergänzt; nun war es möglich, die Auslieferung deutscher Staatsangehöriger an EU-Staaten und internationale Gerichtshöfe zu genehmigen.¹⁷⁰ Der im Römischen Statut kodifizierte Straftatbestandskatalog wurde durch das im Juni 2002 verabschiedete deutsche Völkerstrafgesetzbuch in das nationale Rechtssystem übernommen. Auf UN-Ebene verhandelte ein neuer Vorbereitungsausschuss unter weiterhin starker deutscher Mitarbeit bis 2002 die Prozess- und Beweisordnung und die sogenannten Verbrecheneselemente (*Elements of Crimes*), bevor das Statut des IStGH am 1. Juli 2002 in Kraft trat.

V. Schlussbetrachtung

Die – abgesehen von Anfangszweifeln im BMJ – grundsätzlich positive Einstellung der Bundesregierung zum Internationalen Strafgerichtshof erklärt sich aus der Überschneidung verschiedener juristischer und politischer Entwicklungen. Juristisch erwiesen sich die 1990er Jahre als ein Zeitabschnitt, in dem die praktische Entwicklung des Völkerstrafrechts entscheidend vorangetrieben wurde. Gleichzeitig erfuhr das Erbe der Nürnberger Prozesse in Deutschland aus innenpolitischen Gründen weit breitere Akzeptanz als in den Jahrzehnten zuvor. Vor allem aber verfolgte die Bundesregierung eine aktive und gestalterische Völkerrechts- und Völkerstrafrechtspolitik, die es ihr erlaubte, globale Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, ohne gleichzeitig ihre militär- und sicherheitspolitische Zurückhaltung aufgeben zu müssen. Damit reihte sich der deutsche Entwurf in einen auch von anderen Mittelmächten wie Kanada im selben Zeitraum vertretenen Ansatz ein, der darauf zielte, den Veränderungen der globalen Ordnung mit einem

¹⁶⁶ BMJ, B 141/447570, Bl. 249–252, Kaul, Rom Diplo an Bonn AA, Drahtbericht Nr. 496, 18.7.1998.

¹⁶⁷ BMJ, B 141/447571, Bl. 86–92, Kaul an Kinkel, Ergebnisse und Bewertung, 23.7.1998.

¹⁶⁸ Ebenda, Bl. 1–5, Behrens, Abschlussbericht von der Diplomatischen Konferenz in Rom, 23.7.1998.

¹⁶⁹ Vgl. die Übersicht bei Nicole Deitelhoff/Eva Burkard, Europa vor Gericht. Die EU-Außenpolitik und der Internationale Strafgerichtshof, Frankfurt a. M. 2005, S. 18.

¹⁷⁰ Vgl. Zimmermann, Selbstbewusstsein, S. 35 f.

Multilateralismus zu begegnen, der auf neue Instrumente wie die internationale Strafgerichtsbarkeit zurückgriff.¹⁷¹ In dieser Perspektive plädierte Außenminister Genscher schon 1991 für eine strafrechtliche Verfolgung Saddam Husseins und sein Nachfolger Kinkel 1992 für einen Jugoslawien-Gerichtshof. Im Rahmen dieser übergeordneten Strategie gewann der IStGH besondere Bedeutung, weil sich in diesem Projekt pragmatische und prinziengeleitete Motive der Bundesregierung trafen.

Aus pragmatischer Perspektive eröffnete der Strafgerichtshof Deutschland über eine Demonstration globaler Handlungsfähigkeit hinaus die Chance, im Rahmen der Vertragsstaatenversammlung, in der alle Mitglieder das gleiche Stimmrecht besaßen, nachhaltigen Einfluss auf die Ausrichtung des IStGH und seine personelle Besetzung zu nehmen.¹⁷² Den deutschen Vorstellungen kam der IStGH mit seiner auf einem völkerrechtlichen Vertrag fußenden Konstruktion daher weit mehr entgegen als die Ad-Hoc-Gerichtshöfe, die als Unterorgane des UN-Sicherheitsrats die Interessen der P-5 privilegierten.

Eine prinziengeleitete Motivation zeigte sich an dem unbeirrbaren, an einigen Stellen fast missionarisch anmutenden Bewusstsein der deutschen Delegierten, in den Verhandlungen zum Strafgerichtshof auf der „richtigen“ Seite von Gerechtigkeit und Gleichheit zu stehen. Dieses Sendungsbewusstsein kommt in dem von deutschen Vertretern in den Verhandlungen häufig wiederholten Motto von Victor Hugo zum Ausdruck, das auch Kaul seiner letzten Publikation zur Rom-Konferenz vorausstellte: „Nichts ist stärker als eine Idee, deren Zeit gekommen ist.“¹⁷³ Kaul betonte in verschiedenen Interviews, er sei von den deutschen Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus geleitet worden.¹⁷⁴ Obwohl sich dazu in den Akten naturgemäß keine direkten Hinweise finden, scheinen viele deutsche Repräsentanten eine besondere Verantwortung dafür empfunden zu haben, dass schwerste Menschenrechtsverbrechen, wie sie vom NS-Regime begangen worden waren, in Zukunft nicht ungestraft bleiben sollten. Wichtig ist schließlich, dass die deutschen Delegierten in der Mehrheit einer Generation entstammten, deren Selbstverständnis nicht mehr allein durch die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs und der unmittelbaren Nachkriegszeit geprägt war und die daher gegenüber den Vertretern der ehemaligen Siegermächte zunehmend selbstbewusster auftreten konnte.¹⁷⁵

Zu diesen grundsätzlichen Motiven kam schließlich eine Reihe von situativen Faktoren, die dazu beitrugen, dass die deutsche Delegation in Rom an vorderster

¹⁷¹ Vgl. Lloyd Axworthy, Towards a New Multilateralism, in: Maxwell A. Cameron/Robert J. Lawson/Brian W. Tomlin (Hrsg.), To Walk without Fear. The Global Movement to Ban Landmines, Toronto 1998, S. 448–459. In Bezug auf den Strafgerichtshof vgl. insbesondere ebenda, S. 455 ff. Zu der von der „Human Security Agenda“ bestimmten Außenpolitik Kanadas vgl. Schulte, Nationale Erfahrungen, in: Daubach (Hrsg.), Leipzig, S. 203 f.

¹⁷² Vgl. Steinke, Politics, S. 105 u. S. 118.

¹⁷³ Kaul, Beitrag, in: Safferling/Kirsch (Hrsg.), Völkerstrafrechtspolitik, S. 51.

¹⁷⁴ Vgl. Steinke, Politics, S. 3; Fehl, Living, S. 103, und Der Tagesspiegel vom 5.8.2014: „Hans-Peter Kaul in seinem letzten Interview“.

¹⁷⁵ Vgl. Zimmermann, Selbstbewusstsein, S. 37.

Front für das neue Gericht focht. Die Rolle von Außenminister Kinkel, der während seiner gesamten Amtszeit ein ausgesprochener Förderer des Projekts Strafgerichtshof war, verdient in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit. Anfang 1996 erhielt Kinkel mit Schmidt-Jortzig im Justizministerium einen gleichgesinnten Kabinettskollegen, der sich in der Frage des Völkerstrafrechts von der ablehnenden Haltung seiner Vorgängerin Leutheusser-Schnarrenberger absetzte. Dadurch war die weitere Arbeit von AA und BMJ durch sehr enge Koordination gekennzeichnet. Dagegen konnten die Bedenken des BMVg weitgehend ausgeräumt werden. In Ländern wie den USA und Frankreich, in denen sich Militär und Verteidigungsministerium mit ihren Vorbehalten wesentlich nachhaltiger Gehör verschafften, nahmen die Verhandlungsdelegationen gegenüber dem Strafgerichtshof eine erheblich reserviertere Position ein und sie waren in ihrer praktischen Tätigkeit durch dauernde interne Grabenkämpfe gehemmt. Auf der Arbeitsebene erwies sich Kaul ab Ende 1996 als ein extrem versierter Verhandlungsteilnehmer und *networker*, der nicht nur effektiv den deutschen Standpunkt vertrat, sondern die deutsche Delegation auch fest in der Gruppe der *like-minded* verankerte und über diese Gruppe hinaus Verbindungen und Koalitionen unter den Delegationen suchte. Während der Verhandlungen in Rom schließlich konnte sich die deutsche Delegation unter Kauls Führung intransigent zeigen, weil sie anders als andere Schlüsselstaaten der *like-minded* wie Kanada und Argentinien keine offizielle Funktion in der Leitung der Konferenz innehatte und sie daher mehr Freiraum besaß, als Speerspitze gegenüber den US-Amerikanern und den P-5 zu agieren.¹⁷⁶

Eine Besonderheit der Verhandlungen vor und in Rom war, dass sie klassische Blockbildungen in internationalen Verhandlungen aufbrach. So lassen die Quellen überraschenderweise keinerlei Ansätze dafür erkennen, die Positionen Deutschlands und Frankreichs miteinander abzustimmen. Frankreich war als Mitglied der P-5 primär an einer Immunität seiner eigenen Militärangehörigen interessiert, für die es am Ende der Konferenz mit dem *Opt-out* für Kriegsverbrechen aus seiner Perspektive zufriedenstellende Garantien erhielt. Die Bundesrepublik dagegen wollte ein möglichst starkes und unabhängiges Gericht. Die deutsch-französischen Unterschiede sind als Teil der Krise zu interpretieren, in die die „von schleichender Erosion“ gekennzeichneten deutsch-französischen Beziehungen zeitweise geraten waren.¹⁷⁷ Während sich die Bundesrepublik ohne einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat erst daran gewöhnen musste, globale Handlungsfähigkeit zu zeigen, kämpfte Frankreich gegen den Verlust seines Einflusses auf internationaler und europäischer Ebene.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Vgl. Benedetti/Washburn, Drafting, S. 27 f.

¹⁷⁷ Ulrike Guérot, Leerlauf im deutsch-französischen Tandem. Hat es noch eine Existenzberechtigung?, in: Internationale Politik 2 (2002), S. 33-38, hier S. 33, und Wichard Woyke, Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem faßt wieder Tritt, Opladen 2000, S. 9 f.

¹⁷⁸ Vgl. Hélène Miard-Delacroix, Im Zeichen der europäischen Einigung. 1963 bis in die Gegenwart, Darmstadt 2011, S. 322, und Sabine von Oppeln, Deutsch-französische Zusam-

Die Auseinandersetzungen mit den USA um den IStGH intensivierten sich seit 2001 mit der offen feindlichen Haltung der US-amerikanischen Regierung unter George W. Bush. Demgegenüber setzte die Bundesregierung, jetzt unter Kanzler Gerhard Schröder (SPD), ihre engagierte Unterstützung für das Gericht unvermindert fort.¹⁷⁹ Auch in anderen Bereichen des Völkerrechts kam es um die Jahrtausendwende zu deutsch-amerikanischen Kontroversen. In der Frage des Klimaschutzes etwa erklärte die Bush-Regierung im März 2001 das Kyoto-Protokoll für „tot“. Ungeachtet dessen arbeitete die Bundesregierung gemeinsam mit den anderen EU-Staaten weiterhin an einer Lösung, die das Protokoll 2005 ohne US-Beteiligung in Kraft treten ließ.¹⁸⁰ Als Bundeskanzler Schröder im Sommer 2002 erklärte, Deutschland werde sich nicht an einem als völkerrechtswidrig empfundenen Krieg gegen den Irak beteiligen, erreichte der deutsche Emanzipationsprozess eine neue Dimension, war hier doch ein zentrales außenpolitisches Projekt der USA betroffen.¹⁸¹ Die Erfahrungen, die die Bundesregierung in den Verhandlungen zum IStGH gesammelt hatte, hatten keinen direkten Einfluss auf diese Entscheidung. Sie erhöhten aber in den Jahren nach 1998 die Bereitschaft, amerikanische Positionen stärker zu hinterfragen, und konnten deutschen Regierungsvertretern damit als Referenzpunkt dafür dienen, wie den Interessen der einzig verbliebenen Supermacht effektiv entgegenzutreten war.¹⁸²

Ungeachtet aller Vorbehalte und weiteren Widerstände ist es dem Internationalen Strafgerichtshof seit Beginn seiner Arbeit 2002 gelungen, „einen wichtigen Beitrag zur Aufarbeitung schwerster völkerrechtlicher Verbrechen“ zu leisten und „eine unverzichtbare Instanz im internationalen Kampf gegen die Straflosigkeit solcher Verbrechen“ zu werden.¹⁸³ Der deutsche Anteil an der Entstehung des Gerichtshofs ist unbestreitbar, und die Würdigung von Außenminister Kinkel unmittelbar nach Konferenzende behält auch in der Rückschau ihre Gültigkeit:

menarbeit in Europa. Das Ende einer privilegierten Beziehung?, in: Dokumente 58 (2003), S. 11–18.

¹⁷⁹ Zur US-amerikanischen Haltung vgl. Ambos, Internationales Strafrecht, S. 113–115, und Andreas Zimmermann/Holger Scheel, Zwischen Konfrontation und Kooperation. Die Vereinigten Staaten und der Internationale Strafgerichtshof, in: Vereinte Nationen 50 (2002), S. 137–144.

¹⁸⁰ Vgl. Josh Busby, The hardest problem in the world. Leadership in the climate regime, in: Stefan Brem/Kendall Stiles (Hrsg.), Cooperating without America. Theories and case studies of non-hegemonic regimes, London/New York 2009, S 73–104, hier S. 74, und Fehl, Living, S. 116 f.

¹⁸¹ Vgl. Stephan Bierling, Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart, München 2014, S. 97 f.; Christian Schaller, Deutsche Völkerrechtspolitik im Bereich der Friedenssicherung, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007, S. 502–525, hier S. 520–523, und Gregor Schöllgen, Gerhard Schröder. Die Biographie, Stuttgart 2015, S. 691 f.

¹⁸² Vgl. Der Tagesspiegel vom 5.8.2014: „Hans-Peter Kaul in seinem letzten Interview“.

¹⁸³ Kai Ambos, Global Governance. Kritik am afrikanischen Fokus; in: Entwicklung und Zusammenarbeit 2 (2013), S. 465.

„Über Jahre hinweg hat sich die deutsche Seite trotz aller Schwierigkeiten dafür eingesetzt, den Verhandlungsprozess voranzubringen. Diese Arbeit hat sich gelohnt. In das nunmehr verabschiedete Gerichtshofstatut sind viele deutsche Vorschläge eingegangen. [...] Ich danke der deutschen Delegation bei der Staatenkonferenz in Rom, die über 5 Wochen hinweg hart und erfolgreich gearbeitet hat. Ihre Mitglieder, darunter auch junge Wissenschaftler, Juristinnen und freiwillige Helfer von den besten Universitäten unseres Landes, haben das Ansehen der deutschen Seite in Rom gestärkt.“¹⁸⁴

¹⁸⁴ AA-IFG, Erklärung Dr. Klaus Kinkel, 18.7.1998.