

Nicole Deitelhoff/Eva Burkard

Europa vor Gericht

Die EU-Außenpolitik und der Internationale Strafgerichtshof

HSFK-Report 13/2005



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© **Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)**

Adresse der Autorinnen:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: deitelhoff@hsfk.de · evaburkard@gmx.de

Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-937829-27-X

Euro 6,-

Zusammenfassung

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH), der 2002 seine Arbeit in Den Haag aufnehmen konnte, gilt vielen als Erfolgsgeschichte internationalen Regierens und als Beginn einer neuen Ära im Völkerrecht. Nicht nur wurde mit ihm erstmal eine dauerhafte Institution geschaffen, die schwerwiegende Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht prinzipiell unabhängig von Nationalstaaten zu ahnden in der Lage ist; auch die Geschwindigkeit, mit der das Statut von Rom entwickelt, verabschiedet wurde und in Kraft trat, ist beeindruckend. Nicht einmal zehn Jahre vergingen zwischen dem Beginn der Vorverhandlungen und seiner Arbeitsaufnahme. Als ein Grund für diese enorme Geschwindigkeit wird von manchen Kommentatoren die proaktive Haltung der Europäischen Union angeführt, die den Gerichtshof von Beginn an unterstützt habe.

Die Außenpolitik der Europäischen Union wird nur selten so euphorisch kommentiert. Zumeist ist eher von einem „capabilities-expectations-gap“, Fragmentierung oder generell Stillstand die Rede, wenn es um die EU als außenpolitischer Akteur geht. Diese Zuschreibungen werden insbesondere an der fehlenden Vergemeinschaftung festgemacht, die die GASP kennzeichnen und jedem Mitgliedsland faktisch ein Veto über die Außenpolitik einräumen, ebenso wie an fehlenden Ressourcen und Zwangsmitteln. Nimmt man zu dieser Charakterisierung noch den Umstand hinzu, dass der IStGH durch die andauernde Ablehnung der USA zu einem der konfliktbeladensten transatlantischen Politikfelder gehört, ist die proaktive Haltung der EU zunächst überraschend. Der Report untersucht daher die Politik der EU sowohl innerhalb der Verhandlungen zur Annahme des Statuts von Rom sowie nach dessen erfolgreicher Verabschiedung bis hin zur Arbeitsaufnahme des IStGH, um der Frage auf den Grund zu gehen, ob sich diese Einschätzung einer proaktiven Politik der EU halten lässt und wie sie sich erklären lässt.

Dabei zeigt sich ein deutlicher Wandel in der Haltung der EU. Während sie innerhalb der Verhandlungen kaum mit einer kohärenten Politik auftreten konnte, verändert sich dieses Bild mit der Verabschiedung des Statuts fundamental. Innerhalb der Verhandlungen war es nicht die EU, die eine koordinierende Funktion übernehmen konnte, sondern die Gruppe der gleichgesinnten oder *Like-Minded*-Staaten, zu denen zwar eine große Zahl von EU-Mitgliedsstaaten gehörte, aber keineswegs alle. Nach Verabschiedung des Statuts trat die EU dann allerdings nicht nur mit mehreren gemeinsamen Standpunkten, einem Aktionsplan und breit gefächerten Maßnahmen für die zügige Arbeitsaufnahme ein, sondern sie war auch in der Lage, diese proaktive Haltung trotz der Verschärfung der US-Ablehnung hin zu einer aktiven Obstruktionspolitik, beizubehalten.

Die Gründe für diesen Umschwung erscheinen zunächst trivial. Während im Verhandlungsprozess die Interessen der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten noch teils gravierend voneinander abwichen, war mit dem Statut von Rom eine tragfähiger Kompromiss erreicht, den alle EU-Mitgliedsstaaten teilen konnten. Dass sich diese proaktive Haltung aber trotz der Auseinandersetzung mit den USA halten konnte, lässt sich nicht allein auf diesen Kompromiss zurückführen, sondern muss auch den Umstand in Betracht ziehen, dass die GASP mehr ist als ein institutionelles Forum zur Abstimmung der Interessen der EU-Mitglieder. Darüber hinaus ist sie auch durch Normen und Prinzipien geprägt, die

ihre Ziele und Strategien anleiten. Diese Normen und Prinzipien, wie Demokratie, Menschen- und Grundrechte, aber auch prozeduralen Normen der GASP wie regelmäßige Konsultation, sind durchaus in der Lage, über Zeit einen Konsens zu stärken, auch wenn kurzfristige Interessen einzelner Mitglieder eher dafür sprächen, aus dem Konsens auszuscheren. Diese Form der weichen Überzeugung nach innen gegenüber abweichenden Mitgliedsstaaten und nach außen gegenüber Drittländern zeigt durchaus Wirkung. Trotz anfänglich divergierender Einschätzungen hat keines der EU-Mitglieder bilaterale Nicht-auslieferungsabkommen mit den USA unterzeichnet, die diese mit teils erheblichem Druck vorantreiben, um die Immunität ihrer Staatsbürger vor dem Gerichtshof sicherzustellen. Auch die jüngst unerwartet erfolgreiche Verweisung der Situation im Sudan an den IStGH durch den Sicherheitsrat lässt sich als ein Erfolg der EU-Politik beschreiben. Die Einigkeit innerhalb der EU ermutigt auch Drittländer, den IStGH trotz Drohkulisse der USA zu unterstützen. Die Aktivitäten der EU, Drittländern bei der Implementierung des IStGH-Statuts zu helfen, war dabei wesentlich. Wünschenswert wäre darüber hinaus, wenn die EU noch konkretere Hilfen in Aussicht stellt, um Drittländer für den angedrohten Wegfall von US-Militär- oder Entwicklungshilfe zu entschädigen, denn mit Argumenten allein ist gerade Entwicklungsländern, die auf externe Hilfen angewiesen sind, nicht geholfen.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP): das Schlusslicht der Integration	3
2.1	Institutionelle Grundlagen der GASP	3
2.2	Normative Grundlagen der GASP	4
3.	Die Geschichte des Internationalen Strafgerichtshofs	5
3.1	Historische Entwicklungen und Vorläufer	5
3.2	Die kurze Blüte des „Niemals Wieder“	7
3.3	Die Konflikte auf dem Balkan und in Ruanda als Katalysatoren	8
3.4	Die Verhandlungskonstellation	10
3.5	Das Statut von Rom: Durchbruch	13
3.6	Von Rom nach Den Haag	17
4.	Die Politik der EU zum Internationalen Strafgerichtshof	19
4.1	Die EU vor Rom: viel Lärm um nichts	19
4.2	Wandel der EU-Politik nach Rom: aktive Gestaltung	21
5.	Sanfte Macht oder harte Hand: Bedingungen erfolgreicher EU-Außenpolitik	25
	Anhang	
	Wesentliche Punkte der Gemeinsamen Standpunkte	29

1. Einleitung

Mit Verabschiedung des Statuts von Rom beschloss die internationale Staatengemeinschaft am 17. Juli 1998, einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) zu schaffen, der schwerwiegende Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht im Bereich von Verbrechen gegen die Menschheit, Kriegsverbrechen, Völkermord und eventuell Aggression ahnden soll. Bislang haben von den insgesamt 139 Unterzeichnerstaaten 100 Staaten das Statut ratifiziert, darunter alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) mit Ausnahme der Tschechischen Republik. Zehn Ratifikationen erfolgten am 11. April 2002 in einer Zeremonie am Sitz der Vereinten Nationen in New York. Damit wurde die für das Inkrafttreten erforderliche Zahl von 60 Ratifikationen erreicht, so dass das Statut am 1. Juli 2002 in Kraft treten konnte – weniger als vier Jahre nach seiner Verabschiedung auf der Vertragskonferenz in Rom. Am 11. März 2003 wurde der IStGH in Den Haag schließlich feierlich eröffnet.

Inzwischen ist der Gerichtshof aktiv und hat Untersuchungen sowohl zur Situation im Kongo, in Uganda und zuletzt, einer Überweisung des UN-Sicherheitsrats folgend, auch im Sudan aufgenommen. Mit dieser kurzen Zeitspanne zwischen dem Beginn der Vorverhandlungen 1995 und seiner Arbeitsaufnahme 2003 stellt der IStGH eine für viele Beobachter überraschende Erfolgsgeschichte internationalen Regierens dar.

Das Statut von Rom hat auf seinem Weg hin zum Internationalen Strafgerichtshof von vielen Ländern und Institutionen Unterstützung erfahren, von anderen wurde und wird es noch heute boykottiert, wenn nicht regelrecht bekämpft – so etwa von den USA, die dem Gerichtshof bis heute ablehnend gegenüberstehen und mit ihrer nationalen Gesetzgebung, aber auch internationalen diplomatischen Aktivitäten eine teils aktive Obstruktionspolitik betreiben. Der Europäischen Union wird umgekehrt oft eine Vorreiterrolle in der Entwicklung des Internationalen Strafgerichtshofs zugeschrieben. So sei die EU bereits in den Vorverhandlungen als kohärenter Akteur aufgetreten, der die Verhandlungen entscheidend vorangebracht habe.¹ Auch nach Verabschiedung des Statuts habe die EU diese Rolle beibehalten und mit gemeinsamen Standpunkten und Aktionen die zügige Errichtung des IStGH wie auch seine Arbeit unterstützt.²

Angesichts der Tatsache, dass der IStGH durch die Gegnerschaft der USA wohl zu den konfliktträchtigsten transatlantischen Streitfragen gehört, ist diese Einschätzung zunächst überraschend. Nimmt man noch hinzu, dass die Außenpolitik zu den am wenigsten vergemeinschafteten Politikfeldern der EU zählt, die Mitgliedsstaaten hier weitestgehend die Kontrolle über die Politik behalten haben, stellt sich die Frage, ob sich diese positive Einschätzung der Rolle der EU halten und wie sie sich gegebenenfalls erklären lässt.

1 Vgl. stellvertretend Stefan Oltch, *Konflikthafte Partnerschaft: Das transatlantische Verhältnis und die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs*, ESH Working paper 8, Hannover, 2004, S. 1-81, S. 52f.

2 Martijn L.P. Groenleer und Louise G. van Schaik, *The EU as an 'Intergovernmental' Actor in Foreign Affairs. Case Studies of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol*, CEPS Working Document 228, 2005, S. 1-20, S. 1.

In der akademischen Debatte zur Rolle der EU als außenpolitischer Akteur wird ihr oftmals der Charakter einer normativen oder zivilen Macht³ zugewiesen, die im Gegensatz zu klassischen außenpolitischen Akteuren (Staaten) auf Dialog, ökonomische Anreize und generell Verrechtlichung der internationalen Politik setzt, um ihren Positionen Gewicht zu verschaffen. Dieses Bild einer normativen Macht⁴ oder auch sanfter Diplomatie⁵ wird dabei nicht nur als logisches Implikat der fehlenden Verfügbarkeit zwangsgestützter Sanktionsmittel betrachtet, sondern auch als intentionaler Export von im Innern der EU handlungsleitenden Normen und Prinzipien, die sich aus den positiven Erfahrungen der europäischen Integrationsgeschichte selbst speisen. Die Überwindung der Konkurrenzsituation und immer wiederkehrender Spannungen im kriegsgeschüttelten Europa durch dauerhafte Kooperation, Institutionalisierung und Demokratisierung wird nunmehr gleichsam auf die Außenwelt übertragen. Die EU wird als „changer of norms“⁶ verstanden, der die eigenen positiven Erfahrungen exportiert, um eine ähnliche Domestizierung der internationalen Umwelt zu erreichen.⁷

Diese Charakterisierung der EU als normative Macht oder *soft power* vor dem Hintergrund der schwachen Institutionalisierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einerseits und transatlantischer Konflikte andererseits leitet die folgende Analyse der Rolle der EU bei der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs. Nach einem Überblick über die institutionellen, aber auch normativen Grundlagen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Abschnitt 2) sowie die Verhandlungsgeschichte des IstGH (Abschnitt 3) geht es darum zu untersuchen, inwiefern die EU in Fragen des internationalen Strafgerichtshofs tatsächlich die Vorreiterrolle übernommen hat, die ihr einige Kommentatoren zuschreiben und wie sie diese umgesetzt hat (Abschnitt 4), um schließlich der Frage nachzugehen, ob sich aus der Politik der Europäischen Union zum IstGH Erkenntnisse darüber gewinnen lassen, wie effektiv die der EU oftmals zugeschriebene *soft power* in der Außenpolitik sein kann (Abschnitt 5).

3 Ian Manners, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 40, Nr. 2, 2002, S. 235-258; Karen E. Smith, The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?, in: The International Spectator, Jg. XXXV, Nr. 2, 2000, S. 11-28.

4 Richard Rosecrance, The European Union: A New Type of International Actor, in: Jan Zielonka (Hg.), Paradoxes of European Foreign Policy, Den Haag, 1998, S. 15-23.

5 Franck Petiteville, Exporting ‚values‘? EU external co-operation as a ‚soft diplomacy‘, in: Michele Knodt, Sebastiaan Princen (Hg.), Understanding the European Union’s External Relations, London, 2003, S. 127-141.

6 Manners, a.a.O. (Anm. 3), S. 252.

7 Petiteville, a.a.O. (Anm. 5), S. 128.

2. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP): das Schlusslicht der Integration

2.1 Institutionelle Grundlagen der GASP

Im Vergleich zur Wirtschaftsintegration ist der Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik nur wenig vergemeinschaftet. Zwar war mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) seit 1969 auch dieses Politikfeld Gegenstand europäischer Integration, es stand aber außerhalb der Gemeinschaftsverträge und wies nur geringfügige Institutionalisierungen auf. Kern der EPZ waren eher die Etablierung regelmäßiger Konsultationen zwischen nationalen Diplomaten, um Kommunikation und Koordination zu gewährleisten. Daraus ergaben sich im Verlauf der Zeit aber durchaus prozedurale Normen und Praktiken der außenpolitischen Zusammenarbeit, die zu einer Europäisierung der Politiken führten.⁸ Und auch innerhalb des übergreifenden Politikbereichs Außenpolitik gab und gibt es deutliche Unterschiede hinsichtlich der Rolle der Europäischen Union. So ist insbesondere die Außenwirtschaftspolitik (Gemeinsame Handelspolitik) schon früh durch die EG-Verträge Bestandteil der Europäischen Gemeinschaft mit vergleichsweise hohem Vergemeinschaftungsgrad geworden. Hier besitzt die Kommission nicht nur das Initiativmonopol, sondern die Mitgliedsstaaten haben auch die Führung internationaler Verhandlungen an die Kommission delegiert, und Entscheidungen werden im Rat mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Generell erfolgte die Ausweitung von EU-Kompetenzen innerhalb der Außenpolitik, zu der in den 70er Jahren auch die Umweltaußenpolitik stieß, in Erschließung der ökonomischen Bedeutung bzw. Aspekte der jeweiligen Sachbereiche. Da die Europäische Gemeinschaft in erster Linie eine Wirtschaftsgemeinschaft war, wurden über diese Anlehnung an wirtschaftliche Fragen auch die neuen Politikfelder mehr und mehr in das Gemeinschaftshandeln integriert. Dennoch lässt sich selbst hier konstatieren, dass die Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen an die Gemeinschaftsorgane allenfalls schleppend verlief.⁹

Auch wenn die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik erst mit der Gründung der EU im Rahmen des Vertrags von Maastricht 1991 formal begründet wurde, hat sie also bereits eine lange Vorgeschichte. Nichtsdestoweniger ist die GASP als eigenständiger Pfeiler außerhalb der EG aber größtenteils intergouvernemental geprägt. In den Entscheidungsverfahren sind die Mitgliedsstaaten auf allen Ebenen die prägenden Akteure, während supranationale Elemente, etwa ein Initiativmonopol der Europäischen Kommission oder die Suprematie europäischen Rechts, weitgehend fehlen. Die zentralen EU-Institutionen innerhalb der GASP sind dementsprechend der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs und der Rat der EU als Gremium der Außenminister der Mitgliedsstaaten. Nur sie können auf Basis einstimmiger Entscheidungen rechtsverbindliche Be-

8 Vgl. Michael E. Smith, Rules, transgovernmentalism, and the expansion of European political cooperation, in: Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet (Hg.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, S. 304-333.

9 Katharina Holzinger, Christoph Knill, Dirk Peters, Berthold Rittberger, Frank Schimmelfennig, Wolfgang Wagner, *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn, 2005, S. 221f.

schlüsse im Rahmen der GASP fassen. Zu deren formal-juristischen Instrumenten zählen Gemeinsame Strategien, Standpunkte und Aktionen. In *Gemeinsamen Standpunkten* wird das Konzept der Union für thematische Fragen bestimmt. Die Mitgliedsstaaten haben dabei „dafür Sorge zu tragen“, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den *Gemeinsamen Standpunkten* „in Einklang steht“ (Art. 15 EU-Vertrag). Die *Gemeinsamen Aktionen* beruhen auf *Gemeinsamen Strategien* und/oder *Standpunkten* und betreffen spezifische Situationen, in denen eine operative Aktion der Union für notwendig erachtet wird (zum Beispiel die Entsendung von Wahlbeobachtern). Nach Art. 13 des EU-Vertrags bestimmt der Europäische Rat die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Auf dieser Grundlage trifft der Rat der Europäischen Union (Ministerrat) die für die Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erforderlichen Entscheidungen.

Durch das Einstimmigkeitsprinzip bei Beschlüssen innerhalb der GASP hat faktisch jedes Mitgliedsland ein Vetorecht. Zwar wurde mit den Verträgen von Amsterdam (1997) eine Aufweichung des Einstimmigkeitsprinzips beschlossen, das erlaubt, bei einstimmig beschlossenen *Gemeinsamen Strategien* mit qualifizierter Mehrheit über *Gemeinsame Aktionen* zu beschließen. Davon wurde bis dato aber noch nie Gebrauch gemacht. Insgesamt gesehen scheint die GASP daher vielmehr den institutionellen Rahmen für die Abstimmung der Interessen ihrer Mitgliedsstaaten bereitzustellen, als sie umgekehrt der EU ermöglicht, als einheitlicher Akteur aufzutreten.¹⁰

2.2 Normative Grundlagen der GASP

Trotz dieser Entwicklungslogik der außenpolitischen Zusammenarbeit, die darauf zu gründen scheint, das außenpolitische Gewicht der einzelnen europäischen Staaten durch die Koordinierung der Politiken in der GASP zu steigern, ist die GASP aber zugleich auch Ausdruck der gemeinsamen Werte der Europäischen Union, die in Art. 11 des Maastrichter Vertrages deutlich zum Ausdruck kommen. Darin werden als primäre Ziele der GASP die Wahrung des Friedens, die Stärkung internationaler Sicherheit, die Förderung internationaler Zusammenarbeit, Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten festgelegt. In dieser substanziellen Zielsetzung der GASP kommt die Idee der normativen Macht oder Zivilmacht Europa besonders gut zum Ausdruck. Mit dem Zivilmachtiskonzept verbindet sich eine operative Politik, die bemüht ist, ihre Ziele durch Dialog, Überzeugung und Kooperation statt durch Zwang und Gewaltandrohung durchzusetzen. Die Zielsetzung der GASP, die nach innen konstitutiven Normen von Demokratie, Grundrechten, Rechtsstaatlichkeit und generell friedlicher Konfliktlösung auch international umzusetzen, entspricht dem ebenso, wie die substanziellen Instrumente der GASP, die insbesondere auf politischen Dialog, positive Anreize (Hilfsprogramme, Assoziationsabkommen, Konditionalisierung) und

10 Beate Kohler-Koch, Thomas Conzelmann, Michele Knodt, Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden, 2004, S. 275.

generell die Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit und internationalen Institutionalisierung ausgerichtet sind.¹¹

Insgesamt gesehen stellt sich vor diesem Hintergrund eines einerseits intergouvernemental, auf Einstimmigkeit basierenden Entscheidungsverfahrens innerhalb der GASP, die von der Zustimmung der Mitgliedsstaaten abhängig ist, und der gleichzeitigen Dominanz weicher Instrumente zur Ausgestaltung der Politik die Frage, wann und wie es zu einer erfolgreichen GASP kommt. Der Internationale Strafgerichtshof bietet sich exemplarisch zur Untersuchung einer solchen Frage an, da er einerseits den normativen Zielvorstellungen der EU (Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Grundrechte) idealtypisch entspricht, also hier a priori eine aktive Politik seitens der EU als kollektiver Akteur zu erwarten wäre,¹² und andererseits durch die Gegnerschaft der USA auch erhebliches außenpolitisches Konfliktpotenzial bereithält, das die Wahrscheinlichkeit gemeinschaftlichen Handelns angesichts der nur schwachen Institutionalisierung eher verringern sollte.

Der folgende Überblick über die Geschichte des IStGH sowie die Verhandlungskonstellationen, die zu seiner Errichtung führten, bilden die Grundlage, um einschätzen zu können, wie sich die Rolle der Europäischen Union in und nach den Verhandlungen bewerten lässt und ob der IStGH als Beispiel einer gelungenen europäischen Außenpolitik taugt.

3. Die Geschichte des Internationalen Strafgerichtshofs

3.1 Historische Entwicklungen und Vorläufer

Die Idee internationalen Strafrechts ist keineswegs neu, sondern kann auf eine lange Geschichte zurückblicken. Bereits im 19. Jahrhundert gab es Bemühungen, die Strafbewehrung des humanitären Völkerrechts voranzutreiben. Die Idee einer internationalen Strafgerichtsbarkeit wurde von Gustave Moynier, dem Präsidenten des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes, IKRK, 1872 in Folge des Deutsch-Französischen Krieges vorgestellt, um Verstöße gegen die Genfer Konvention zu ahnden. Jedoch konnte dieser Vorschlag angesichts der herrschenden Rechtsauffassung kaum Gehör finden. Mit dem Ersten Weltkrieg begann sich diese Situation zu ändern. Nach Ende des Krieges planten die sieg-

11 Zwar gibt es innerhalb der EU-Forschung eine lebendige Debatte, ob nicht mit dem Dazukommen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) nach den Petersberger Beschlüssen dieser Zivilmachtscharakter der EU im Schwinden begriffen ist (vgl. Karen E. Smith, a.a.O. (Anm.3); Manners, a.a.O. (Anm. 3); Juliet Lodge, From Civilian Power to speaking with a common voice: the transition to a CFSP, in: Dies. (Hg.), *The European Community and the Challenge of the Future*, London, 1994, S. 227-251, jedoch ist das für die Politik in Fragen des Internationalen Strafgerichtshofs kaum relevant.

12 So formulierte etwa der damalige EU-Kommissar für Außenpolitik, Chris Patten, in einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 25.09.2002: „The principles of the Rome Statute, as well as those governing the functioning of the Court, are fully in line with the principles and objectives of the Union. The consolidation of the rule of law and respect for human rights, as well as the preservation of peace and the strengthening of international security, in conformity with the Charter of the United Nations and as provided for in Article 11 of the EU Treaty, are of fundamental importance to the Union“; www.europa-eu-un.org/articles/de/article_1640_de.htm.

reichen Alliierten, ein internationales Tribunal zu schaffen, um die Verbrechen der Streitkräfte der Mittelmächte und auch den Deutschen Kaiser selbst für den Krieg zu verurteilen. Auf der Friedenskonferenz von Paris in Versailles 1919 wurde daher die Kriegsschuld der Mittelmächte formal festgestellt und die Möglichkeit erörtert, den deutschen Kaiser vor einem internationalen Tribunal anzuklagen. Entzweit waren die Delegierten jedoch hinsichtlich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Kaisers. Im Versailler Vertrag war daher weder von Kriegsverbrechen noch einer strafrechtlichen Verantwortung des Kaisers die Rede. Stattdessen sollte er im Rahmen eines primär politischen Verfahrens für „gravierende Verstöße gegen die Moral und die Heiligkeit von Verträgen“ vor ein internationales Tribunal gestellt werden.¹³ Obgleich diese Tribunale weder gegen den Kaiser noch gegen Angehörige der Streitkräfte je verwirklicht wurden, zeichnete sich mit ihnen dennoch die Entwicklung hin zu einer individuellen strafrechtlichen Verantwortung auch von Staatsoberhäuptern für schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht ab. Mit dem Zweiten Weltkrieg und dem Holocaust erreichte das Ausmaß an Zerstörung, Vertreibung und Gräueltaten an der Zivilbevölkerung einen neuen Höhepunkt. Nach der Kapitulation des Deutschen Reiches unterzeichneten Großbritannien, Frankreich, die Sowjetunion und die USA am 8. Mai 1945 das Viermächteabkommen über die Verfolgung und Bestrafung der Hauptkriegsverbrecher der europäischen Achse, das in seiner Anlage das Statut für ein Internationales Militärtribunal, IMT enthielt. Im Januar 1946 erließ der Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte für Japan, General MacArthur, das Statut für das Internationale Militärtribunal für den Fernen Osten, IMTFE.

Die Charta des Nürnberg-Tribunals definierte erstmalig jene Verbrechenstatbestände, die bis heute als Kernverbrechen im Völkerrecht gewertet werden. Dazu zählen Verbrechen gegen die Menschheit, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen den Frieden. Zugleich konnte die Charta auch das Prinzip individueller strafrechtlicher Verantwortlichkeit etablieren, denn für alle diese Verbrechen galt ausdrücklich, dass sie nicht an die Existenz entsprechenden innerstaatlichen Rechts gebunden waren, sondern direkt nach Völkerrecht eine individuelle Verantwortlichkeit begründeten.¹⁴ Gleichwohl waren die Tribunale noch kein Ausweis einer genuinen internationalen Strafverfolgung: Zum einen waren sie in erster Linie Besatzungsgerichte, obgleich zumindest das IMT auf einem Vertrag beruhte, dem noch während der Verhandlungen weitere 19 Staaten beitraten. Darüber hinaus zeichneten sie sich durch die selektive Grundlage ihrer Zuständigkeit aus: Sie verfolgten nicht die Verbrechen aller Kriegsparteien, sondern nur die der Besiegten, während die schon damals relativ unumstrittenen Kriegsverbrechen der Siegermächte explizit

13 Die niederländische Regierung verweigerte nach Ende des Krieges die Auslieferung des Kaisers unter Verweis auf die herrschende Rechtsauffassung, dass Staatsoberhäupter Immunität genießen, sowie auf die Tatsache, dass die Niederlande selbst nicht Mitglied des entsprechenden Vertrags waren. Auch zu internationalen Verfahren gegen Mitglieder der Streitkräfte kam es nie, sondern nur zu halbherzigen Verfahren gegen eine geringe Zahl untergeordneter Befehlsempfänger vor deutschen Gerichten. Vgl. dazu ausführlicher: Christopher Simpson, Die seinerzeitige Diskussion über die in Nürnberg zu verhandelnden Delikte, in: Gerd Hankel, Gerhard Stuby (Hg.), *Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen: Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen*, Hamburg, 1995, S. 39-72.

14 Otto Triffterer, Bestandsaufnahme zum Völkerstrafrecht, in: Gerd Hankel, Gerhard Stuby (Hg.), *Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen: Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen*, Hamburg, 1995, S.169-269, S. 211f.

aus der Zuständigkeit der Tribunale ausgeschlossen waren. Hinzu kam schließlich das Problem der *ex post facto* Gerichtsbarkeit, denn zumindest für das Verbrechen gegen den Frieden gab es keine strafrechtlich relevante völkerrechtliche Regelung.¹⁵ Trotz dieser Defizite können die beiden Militärtribunale dennoch als Meilensteine des Völkerstrafrechts und als Präzedenzfall für die Bemühungen um eine internationale Strafgerichtsbarkeit angesehen werden. Robert Jackson, der U.S.-amerikanische Ankläger am Nürnberg-Tribunal formulierte in diesem Sinne:

„We must never forget that the record on which we judge these defendants today is the record on which history will judge us tomorrow.[...] And let me make clear that while this law is first applied against German aggressors, the law includes, and if it is to serve a useful purpose it must condemn aggression by any other nations, including those which sit here now in judgement.“¹⁶

3.2 Die kurze Blüte des „Niemals Wieder“

Noch unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Verbrechen bestätigte die Generalversammlung (GV) der neu gegründeten Vereinten Nationen 1946 die Nürnberg-Prinzipien und beauftragte die Völkerrechtskommission, diese Grundsätze in einem internationalen Strafgesetzbuch über Verstöße gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit aufgehen zu lassen (*Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind*).¹⁷ Auf der Gründungsagenda der UN stand in Zusammenhang damit auch, einen internationalen Strafgerichtshof zu etablieren. So sah bereits die 1948 verabschiedete Völkermord-Konvention ein internationales Tribunal vor. Im Jahr darauf beauftragte die GV die Völkerrechtskommission (*International Law Commission*, ILC), die Wünschbarkeit und Realisierbarkeit eines Strafgerichtshofs zu untersuchen. Nach heftiger Kontroverse stimmte die Kommission zwar mehrheitlich für die Wünschbarkeit und Realisierbarkeit eines Gerichtshofs, dennoch beauftragte die GV in der Folge ein gesondertes Komitee mit der Ausarbeitung eines Statuts. Dessen erster Entwurf 1951 konnte unter den Großmächten aber keine Einigung erzeugen. Während Frankreich dem Entwurf weitgehend positiv gegenüberstand, bezeichnete Großbritannien die Idee insgesamt als politisch unausgegoren, und die sozialistischen Staaten unter Führung der Sowjetunion sahen ihre nationale Souveränität durch ein solches Gericht bedroht; die USA hielten sich dagegen bedeckt.¹⁸ Trotz der offenbaren Vorbehalte war keiner der Staaten bereit, das Projekt zu diesem Zeitpunkt öffentlich abzulehnen. Daher beauftragte die GV ein neu besetztes Komitee mit der weiteren Arbeit zum Statut, welches schließlich 1953 einen überarbeiteten

15 Ebd., S. 203.

16 Vgl. Robert Jackson, 21. November 1945, in: *International Military Tribunal, Trial of the Major War Criminals*, Vol. 2, S. 101, 145.

17 Die Völkerrechtskommission wurde als Expertengremium 1947 von der Generalversammlung gegründet, um die Kodifikation des Völkerrechts voranzutreiben.

18 Vgl. auch Leila Nadya Sadat, *The Evolution of the ICC: From The Hague to Rome and Back Again*, in: Sarah B. Sewall, Carl Kayser (Hg.), *The United States and the International Criminal Court. National Security and International Law*, Lanham, MD, 2000, S. 31-50, S. 37; Benjamin B. Ferencz, *New Legal Foundations for Global Survival: Security Through the Security Council*, Library of Congress Catalogue, 1993, S. 74f.

Entwurf an die GV sandte. Diese beschloss, eine Entscheidung über den Entwurf so lange auszusetzen, bis die Völkerrechtskommission ihre Arbeiten zum Entwurf der Nürnberg-Prinzipien beendet haben würde. Als die Kommission ihren Entwurf hierfür schließlich 1954 einbrachte, setzte die GV auch hierzu die Entscheidung aus und verwies auf die noch ausstehende Definition des Tatbestands der Aggression. Damit waren die Bemühungen um einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof endgültig zum Stillstand gekommen. Die Spannungen zwischen den einstigen Alliierten, die in die Herausbildung der Frontstellung zwischen Ost und West im Kalten Krieg mündeten, ließen die Aussichten auf einen Gerichtshof, der auch Staatsoberhäupter wegen Kriegsverbrechen anklagen und verurteilen könnte, obsolet werden.

Dessen ungeachtet schritt die Kodifikation des Völkerstrafrechts weiter voran. Insbesondere durch die Genfer Konventionen von 1949 und deren Zusatzprotokolle von 1977 wurden zahlreiche Regelungen des humanitären Völkerrechts als Kriegsverbrechen völkerstrafrechtlich kodifiziert. So begründen insbesondere die schweren Verletzungen (*grave breaches*) der Genfer Konventionen eine Strafverfolgungspflicht durch die Staaten, die der Kriegsverbrechen angeklagte Personen unabhängig vom Tatort entweder vor eigene Gerichte stellen oder an andere Staaten, die die Strafverfolgung übernehmen wollen, ausliefern müssen.¹⁹ Auch wenn es mithin keine Fortschritte in der Gestaltung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit gab, war mit der Völkermordkonvention von 1948, den Genfer Konventionen von 1949, ihren Zusatzprotokollen 1977, der Anti-Apartheid-Konvention von 1974, der Definition von Angriffskriegen (Aggression) von 1974 sowie der Anti-Folter-Konvention von 1984 das materielle Fundament für einen Strafgerichtshof gelegt. Allerdings begründeten diese Regelungen unter dem Weltrechtsprinzip „nur“ eine nationale Strafverfolgungspflicht durch die Staaten. Auch nach der Wiederaufnahme der Arbeiten am *Draft code* durch die ILC 1982 in der Folge der im Konsens verabschiedeten Definition von Aggression durch die Generalversammlung ruhten die Arbeiten zu einem IStGH weiter. Erst mit dem Ende des Kalten Krieges kam das Thema wieder auf die Tagesordnung der Generalversammlung.

3.3 Die Konflikte auf dem Balkan und in Ruanda als Katalysatoren

1989 brachte der Premierminister von Trinidad und Tobago anlässlich einer Sondersitzung der UN-Generalversammlung den Vorschlag ein, einen internationalen Strafgerichtshof einzurichten, der des zunehmenden internationalen Drogenhandels Herr werden sollte. Die GV beauftragte daraufhin die ILC, ihre Arbeit an einem Statut wieder auf-

19 Vgl. zum *aut dedere aut judicare*-Prinzip; Kai Ambos, Zur Bestrafung von Verbrechen im internationalen, nicht-internationalen und internen Konflikt, in: Jana Hasse, Erwin Müller, Patricia Schneider, (Hg.), Humanitäres Völkerrecht: Politische, Rechtliche und Strafgerichtliche Dimensionen, Baden-Baden, 2001, S. 325-353. Jedoch zählen nicht nur die schweren Verletzungen nach dem *grave breaches*-System zu den Kriegsverbrechen, sondern auch darüber hinausgehende Verletzungen einzelner Regelungen können eine individuelle strafrechtliche Verantwortung nach Völkerrecht begründen. Die *grave breaches* stellen vielmehr den Minimalkonsens von Verbrechenstatbeständen dar, die eine Strafverfolgungspflicht der Staaten begründen (vgl. hierzu Triffterer, a.a.O. (Anm. 14), S. 180). Allerdings enthalten die Genfer Konventionen keinerlei Verweis auf eine internationale strafrechtliche Ahndung solcher Verletzungen, sondern favorisieren mit dem *grave-breaches*-Konzept eine dezentrale, den Staaten überlassene Verfolgung.

zunehmen. Da die Anforderung nicht auf den Drogenhandel beschränkt und ein erster Bericht der ILC 1992 positiv aufgenommen wurde, legte die Kommission 1993 einen Entwurf vor, der neben dem Drogenhandel die klassischen Verbrechenstatbestände Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit beinhaltete. Diese Version bildete die Grundlage ihres endgültigen Entwurfs von 1994.

Überschattet (und gefördert) wurden diese Entwicklungen von den Bürgerkriegen auf dem Balkan und dem Völkermord, der sich unter den Augen der Weltöffentlichkeit in Ruanda abzeichnete. Als die ersten Fernsehbilder von „ethnischen Säuberungen“ in Jugoslawien über die Bildschirme flimmerten, nahm der öffentliche Druck auf die Vereinten Nationen zu, etwas zu unternehmen. Bereits 1992 betonte der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 764 die individuelle Verantwortlichkeit für begangene Verbrechen im Konflikt auf dem Balkan. Nur wenige Monate später beschloss er mit Resolution 780 die Einrichtung einer Expertenkommission zur Untersuchung der Berichte über die Verletzungen des humanitären Völkerrechts. Die Kommission empfahl dem Sicherheitsrat die Errichtung eines Tribunals zur Ahndung der Verbrechen. Der Sicherheitsrat folgte dieser Empfehlung und beschloss unter Führung der USA und Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta zur Wahrung und Wiederherstellung des internationalen Friedens, ein Ad-hoc-Tribunal zur Ahndung der Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien (ICTY) einzurichten.²⁰ Nur ein Jahr später – und wieder unter Führung der USA – begründete der Sicherheitsrat das Tribunal für Ruanda (ICTR) in Reaktion auf den Völkermord, der dort stattgefunden hatte. Unter diesen Vorzeichen beschloss die UN-Generalversammlung einen Vorbereitungsausschuss einzusetzen, der allen interessierten Staaten offen stand, um auf der Grundlage des ILC-Entwurfs ein Statut für einen ständigen Gerichtshof zu erörtern und gegebenenfalls auf einer internationalen Konferenz durch einen völkerrechtlichen Vertrag zu beschließen.²¹

Der Entwurf der Völkerrechtskommission

Der ILC-Entwurf sah einen Gerichtshof vor, der auf Basis einer multilateralen Konvention als semi-permanente Einrichtung bei Bedarf aktiviert werden konnte. Der Gerichtshof sollte zuständig sein für die schwersten Verbrechen, die die internationale Gemeinschaft als Ganzes betreffen. Dazu zählten nach Ansicht der Kommission Völkermord, Verbrechen gegen die Menschheit, schwerste Verletzungen gegen humanitäres Völkerrecht (Kriegsverbrechen) und Aggressionshandlungen. Zusätzlich räumte der Entwurf die Möglichkeit ein, dass so genannte *treaty crimes* wie Drogenhandel oder Terrorismus mit in die Zuständigkeit übernommen werden konnten. Der Gerichtshof sollte komplementär zu nationalen Rechtssystemen arbeiten und nur dann eingreifen, wenn die staatliche Strafverfolgung nicht verfügbar wäre (Präambel; Art. 35). Mit den Ausnahmen für Verbrechen des Völkermords und Überweisungen des Sicherheitsrats der UN sollte der Gerichtshof nur dann tätig werden können, wenn sowohl der Staat, auf dessen Territorium das

20 Vgl. die Sicherheitsratsresolutionen 827 zur Einsetzung des ICTY und 955 zur Einsetzung des ICTR.

21 1995 handelte es sich allerdings noch nicht um einen Vorbereitungsausschuss, sondern zunächst um einen Ad-hoc-Ausschuss, der den Mitgliedsstaaten die Gelegenheit geben sollte, sich mit dem Entwurf der Völkerrechtskommission vertraut zu machen.

Verbrechen begangen wurde (Territorialstaat), als auch der Staat, in dessen Gewahrsam sich der Verdächtige befindet (Gewahrsamsstaat), seiner Zuständigkeit für das entsprechende Verbrechen zugestimmt hatten (*state consent*; Art. 21). Der Beitritt eines Staates zum Vertrag, der den Gerichtshof begründen sollte, galt dabei nicht automatisch auch als Zustimmung zu seiner Zuständigkeit über die Kernverbrechen, sondern war gesondert durch ein *Opting-in*-System geregelt, innerhalb dessen Staaten wählen konnten, über welche Deliktgruppen sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs akzeptieren wollten und für welchen Zeitraum (Art. 22). Darüber hinaus war der Gerichtshof stark vom Sicherheitsrat der UN abhängig: Aggression konnte etwa nur verfolgt werden, wenn der Sicherheitsrat zuvor das Vorliegen von Aggressionshandlungen formal festgestellt hatte (Art. 23, 2). Zusätzlich konnte der Sicherheitsrat im Rahmen seiner friedenssichernden und -wiederherstellenden Kompetenzen unter Kapitel VII der UN-Charta Fälle an den Gerichtshof überweisen (Art. 23, 1). Auch benötigte der Gerichtshof die Zustimmung des Sicherheitsrates, wenn er Untersuchungen zu Fällen einleiten wollte, die Angelegenheiten berührten, mit denen der Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII selbst befasst war (Art. 23, 3). Außer dem Sicherheitsrat konnten nur Vertragsstaaten eine Untersuchung durch den Gerichtshof auslösen und auch nur für solche Verbrechen, die sie selbst unter dem *Opt-in*-Regime akzeptiert hatten (Art. 25).

Insgesamt gesehen war der ILC-Entwurf extrem konservativ: Er ließ die Souveränität der Staaten soweit wie möglich unangetastet und war vollständig auf deren Konsens für sein Vorgehen bzw. auf die Aktivierung durch den Sicherheitsrat angewiesen.²²

3.4 Die Verhandlungskonstellation

Zu Beginn der Vorverhandlungen im Vorbereitungsausschuss (*Preparatory Committee, PrepCom*) 1996 bildete der ILC-Entwurf die allgemein akzeptierte Verhandlungsbasis, allerdings war der Entwurf keineswegs unumstritten. Dahinter standen zum einen die kulturell unterschiedlich geprägten Vorstellungen über das richtige Rechtssystem. Darüber hinaus war aber auch die normative Grundlage des Gerichtshofs selbst umstritten, das heißt, welche Stellung er im internationalen System einnehmen sollte. Diese Kontroverse spielte sich vorrangig in jenen Fragen ab, die seine Unabhängigkeit und Aktivierung betrafen. Dazu zählten insbesondere das Verhältnis zum UN-Sicherheitsrat (Veto-Rechte), die Frage, wie Fälle vor den IStGH gebracht werden könnten (unabhängiger Ankläger), und die Zuständigkeitsbeschränkungen (Staatenzustimmung; Opt-in-Regelung; inhärente Zuständigkeit). Spätestens 1997 offenbarte sich eine dominante Konfliktlinie zwischen jenen Staaten, die einen unabhängigen und starken Gerichtshof anvisierten, den so genannten *Like-Minded*-Staaten, und den in erster Linie um ihre Souveränität besorgten Staaten, die unter anfänglicher Führung der Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates für einen Gerichtshof warben, der dem Sicherheitsrat direkt unterstellt

²² Vgl. zum Draft Statute James Crawford, *The ILC Adopts a Statute for an International Criminal Court*, in: *American Journal of International Law*, Jg. 89, Nr. 2, 1995, S. 404-416.

sein sollte und eine gleichsam unbefristete Verlängerung der Ad-hoc-Gerichtshöfe bedeutet hätte.²³

Die Gruppe der gleichgesinnten Staaten umfasste zu Beginn des *PrepCom*-Prozesses nur eine Hand voll Staaten, wuchs aber im Verlauf der Vorverhandlungen auf ca. 40 Mitglieder an, darunter fast alle Mitglieder der EU, außer Großbritannien und Frankreich, zahlreiche afrikanische Staaten und die karibischen Länder. Vor der Vertragskonferenz in Rom hatte sich diese Gruppe stetig auf über 60 Mitglieder vergrößert; ab 1997 gehörte ihr auch Großbritannien an. Die *Like-Minded*-Gruppe, die ab 1997 bereits über einen eigenen Koordinator verfügte, einigte sich auf einheitliche Positionen zum Gerichtshof. Sie wollten sicherstellen, dass der Gerichtshof eine inhärente Jurisdiktion über die Kernverbrechen ausüben, einen unabhängigen Ankläger erhalten würde und die Rolle des Sicherheitsrats marginal wäre. Insgesamt war der Grundtenor, dass der IstGH ungeachtet aller politischen Konstellation Straftaten ahnden können sollte. Unterstützt wurden sie in ihren Aktivitäten durch eine sehr aktive Nichtregierungskoalition (*Coalition for an International Criminal Court, CICC*), die 1997 bereits 200 Einzelorganisationen umfasste.

Zur Gruppe der Gerichtshof-Gegner gehörten zu Verhandlungsanfang die Ständigen Sicherheitsratsmitglieder und eine Gruppe von 10 bis 20 Staaten (P5). Sie wollten die Kontrolle des UN-Sicherheitsrates über den Gerichtshof sicherstellen, lehnten die inhärente Zuständigkeit über Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit (teilweise auch über Völkermord) ab und forderten stattdessen eine Staatenzustimmungsklausel oder eine Opt-in-Regelung. Grob betrachtet stand diese Gruppe hinter dem ILC-Entwurf.²⁴

Trotz dieser zwei dominierenden Verhandlungsgruppen war der überwiegende Teil der Delegationen aber keiner der Positionen zuzurechnen. Während von einigen angenommen werden durfte, dass sie keinen Gerichtshof wünschten, auch wenn sie das offiziell nicht kundtaten, hatte der überwiegende Teil, unter dem sich viele Entwicklungsländer sowie GUS-Staaten befanden, keinen kohärenten Verhandlungsansatz entwickelt und unterstützte teils *Like-Minded*-Positionen, teils P5-Positionen. Vor Beginn der Vertragskonferenz in Rom 1998, auf der das Statut beschlossen werden sollte, umfasste der Vorschlagstext daher noch über 99 Einzelartikel und rund 1.300 Klammern, die jede für sich unterschiedliche Optionen zu Einzelfragen darstellten. Dennoch hatten sich die Mehrheitsverhältnisse entscheidend verändert: Während zu Beginn der Vorverhandlungen noch die Mehrheit die restriktiven Positionen der P5 unterstützt hatten, war es nun die Mehrheit, die sich zum Verhandlungsansatz der *Like-Minded*-Gruppe bekannte.

23 Vgl. eingehender zur Verhandlungskonstellation Hans-Peter Kaul, Auf dem Weg zum Weltstraferichtshof. Verhandlungsstand und Perspektiven, in: Vereinte Nationen 5, 1997, S. 177–181; Hans-Peter Kaul, Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, in: Vereinte Nationen 4, 1998, S. 125–130; Nicole Deitelhoff, Überzeugung in der Politik, Frankfurt am Main, 2006, i.E. und generell die *reports* des Netzwerks der Nichtregierungsorganisationen, CICC, www.lhcr.org/icc/rome/report.htm, 16.10.2002.

24 Daneben gab es noch eine extrem restriktive Gruppe, zu deren Kern Indien, Mexiko, Iran, Irak und Libyen zählten, die ähnliche Positionen hinsichtlich Zuständigkeitsregelungen und eines unabhängigen Anklägers einnahm, aber im Gegensatz zu den P5 jedwede Rolle für den Sicherheitsrat ablehnte; vgl. Kaul (1997), a.a.O. (Anm. 23) S. 180.

Tabelle 1: Anteil von *Like-Minded*- und P5-Positionen zwischen 1996 und 1998 in Prozent aller Stellungnahmen in drei ausgewählten Themenstellungen²⁵

Position	Rolle des Sicherheitsrats				Unabhängiger Ermittler				Inhärente Zuständigkeit			
	LM	P5	U	N	LM	P5	U	N	LM	P5	U	N
96 PrepCom	54%	13%	33%	46	16%	60%	24%	25	28%	68%	4%	21
98 Rom	47%	6%	47%	76	80%	18%	2%	86	73%	25%	2%	55

Legende: LM: *Like-Minded*-Positionen; P5: P5-Position; U: Unentschieden/Alternative Positionen; N: Gesamtzahl aller dokumentierten Stellungnahmen pro Thema und Jahr.

Dieser Umschwung war vor allen Dingen den gemeinsamen Aktivitäten von *Like-Minded*-Staaten und NGO-Netzwerk zu verdanken, die neben unermüdlicher Lobbyarbeit auch alternative Verhandlungsforen organisierten und durchführten.

Die Verhandlungen zum IStGH wurden von mehreren Problemen begleitet, die sich innerhalb des Vorbereitungsausschusses in New York nicht auflösen ließen. Zum einen war die Entwicklung eines Internationalen Strafgerichtshofs ein extrem komplexes Vorhaben, denn damit war nicht nur die Errichtung einer internationalen Institution verbunden, sondern zugleich der Entwurf eines internationalen Strafgesetzbuches. Dieses Unterfangen setzt auf Seiten der Delegierten eine enorme Expertise voraus, die viele der kleineren Staaten und insbesondere Entwicklungsländer aufgrund von Personalmangel und Finanzengpässen kaum aufbringen konnten. Ein Grundproblem des Ausschusses, das sich noch zuspitzte, war daher die mangelnde Beteiligung vieler Entwicklungsländer und GUS-Staaten. Obwohl die Generalversammlung bereits 1996 einen Trustfund beschlossen hatte, um ressourcenschwachen Staaten die Teilnahme zu ermöglichen, blieb das Problem virulent. Selbst mit dem Fonds konnten höchstens ein oder zwei Delegierte pro Land finanziert werden, auch damit blieb es letztlich unmöglich, die kompletten Verhandlungen abzudecken, die sich sukzessive in Arbeitsgruppen, informelle Untergruppen und schließlich in so genannte *informal-informals* zergliederten.

Das Schweigen zu den Verhandlungsfragen beruhte auch nicht allein auf mangelnden Ressourcen, sondern auch auf einem generellen Misstrauen, der IStGH sei ein Projekt westlicher Staaten und insbesondere der Großmächte, das zu keinem anderen Zweck gedacht sei, als deren Dominanz über die Entwicklungsländer zu festigen bzw. ihnen ungemehmes Verhalten abstrafen zu können.²⁶ Insbesondere in Afrika hatten viele Länder nicht nur gerade Phasen gewaltsamer Umwälzungen hinter sich, sondern mussten damit rech-

25 Basiert auf einer Analyse aller Verhandlungsprotokolle und UN-Pressemitteilungen zwischen 1996 und 1998. Vgl. detailliert Deitelhoff, a.a.O. (Anm. 23).

26 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*, Jg. 5, Nr. 1, 1999, S. 1-38, S. 4.

nen, auch zukünftig nicht davon verschont zu bleiben.²⁷ So fasste eine NGO-Vertreterin aus dem Senegal das Problem folgendermaßen zusammen: „Apart from its Southern part, the continent remains unmotivated by an ICC because of a lack of information, but also because many Africans feel the ICC is created in order to put their heads of state on trial.“²⁸

Die *Like-Minded*-Staaten und das NGO-Netzwerk nahmen sich dieser Problematik mangelnder Expertise und Dominanzbefürchtungen an. So hielten Mitglieder der *Like-Minded*-Gruppe und NGOs zwischen 1997 und dem Beginn der Vertragskonferenz in Rom im Juni 1998 mehrere Regionalkonferenzen in Afrika, Lateinamerika, Mittel- und Osteuropa und Asien/Ozeanien ab, mit der sich die zukünftigen Rom-Delegierten aus diesen Regionen auf die Vertragskonferenz vorbereiten sollten. Diese Konferenzen waren mit Experten gespickt, die die zentralen Streitpunkte im Statut erläuterten, und sollten zur gemeinsamen Wissensbildung beitragen, um dem mangelnden Informationsstand über den Gerichtshof aber auch dem generellen Misstrauen, das dies ein Projekt der Großmächte sei, entgegenzutreten. Aus nahezu allen Regionalkonferenzen gingen Positionen hervor, die sich an die *Like-Minded*-Prinzipien annäherten. Von Bedeutung war dabei auch, dass der Ansatz *der Like-Minded* dezidiert die Kontrastfolie zu den Großmächten bildete. Während dort von „besonderer Verantwortung“ und politischen Realitäten“ die Rede war, warben die *Like-Minded* für Gleichheit, Unparteilichkeit und Fairness. Wie einer der *Like-Minded*-Delegierten resümierte, waren das Positionen, die gerade bei Entwicklungsländern Anklang fanden:

„Nachdem wir [die *Like-Minded*; ND] das erkannt hatten [dass die Amerikaner nur einen Gerichtshof für die anderen wollen; ND], 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. Das war die Chancengleichheit, und daher haben sich um die [...] Schlüsselpositionen der *Like-Minded* herum im fortschreitenden Meinungsbildungsprozess immer mehr Staaten geschart. Ja, also die Amerikaner haben auch mit allen freundlich gesprochen, nur es kam dann eben auf die Sachunterschiede an. Wir haben ohne Rücksicht auf sonstige Regionalgruppen die Leute auf Sachpositionen vereinigt.“ (Interview LM-Delegation, Juli 2002)

3.5 Das Statut von Rom: Durchbruch

Trotz dieses Umschwungs und der Tatsache, dass die Gruppe der *Like-Minded* auf über 60 Staaten angewachsen und noch auf weit mehr Zustimmung aus den Regionen hoffen durfte, blieb ein Konsens auf der Vertragskonferenz aus. Das lag zum einen daran, dass erstmals 160 Staaten Delegationen nach Rom entsandten – das war die bis dahin größte Zahl von Staaten, die je an UN-Kodifikationsverhandlungen teilgenommen hatten. Nach Einschätzung vieler Beobachter waren knapp zwei Drittel der 2.000 Delegierten vorher nicht an den Verhandlungen zum IStGH beteiligt. Dadurch konnten sie auch kaum die bereits erreichten Einigungen würdigen. Das verlangsamte den Prozess erheblich, weil

27 Jennifer Joakim, *The Singapore Plan: Maximizing the Power of the ICC*, in: *New England International and Comparative Law Annual* 4, 1998, S. 211-220, S. 219.

28 Alioune Tine, *Africa and the International Criminal Court*, in: *The International Criminal Court Monitor*, Nr. 7, 1998, S 11.

viele der bereits konsensual geglaubten Regelungen nun sukzessive wieder aufgemacht wurden.²⁹ Zwar wurden die Arbeitsgruppen-Koordinatoren aus dem Vorbereitungsausschuss, die in der großen Mehrheit aus *Like-Minded*-Staaten stammten, alle wieder ernannt und konnten so für eine gewisse Kontinuität sorgen; dennoch gab es für viele der Streitpunkte in den ersten zwei Wochen keine Einigungen. Angesichts dieses Stillstands begann der Vorsitzende des Plenarausschusses, Phillippe Kirsch, aktiv die Konsensbereiche auszuloten. Kirschs Büro entwickelte eigene Arbeitspapiere, die die vorhandenen Optionen zu den politischen Fragen sukzessive verengten. Die Orientierungsdebatten zu diesen Papieren beschleunigten nicht nur den Entscheidungsprozess in Rom; sie machten auch überdeutlich, dass ein Konsens offenbar nicht zu erreichen war. Zugleich zeigten sie, dass trotz der stark veränderten Delegationszusammensetzung die großen Mehrheiten zum Verhandlungsansatz der *Like-Minded*-Gruppe tendierten. Diese Erkenntnis war vor allem den NGOs zu verdanken, die die Orientierungsdebatten aufmerksam verfolgten und die Positionen der Staaten in Statistiken zusammenfassten, die allen Delegationen sofort zugänglich gemacht wurden.³⁰ Als trotz dieser Mehrheiten immer noch keine Kompromissbereitschaft zu spüren war, entschied sich Kirsch unter heftigem Protest insbesondere der USA, ein Kompromisspaket zu schnüren und dem Plenarausschuss vorzulegen. Kirschs Büro ließ verlauten, dass dies der letzte Zeitpunkt sei, um noch Änderungsanträge vorzubringen, und beraumte Konsultationen mit allen Delegationen an. In dieser Phase entschied sich Frankreich, zu den *Like-Minded*-Staaten zu wechseln im Gegenzug für eine *opt-out*-Möglichkeit für Kriegsverbrechen, befristet auf sieben Jahre. Die USA beharrten dagegen darauf, dass das Statut so abgeändert werden müsste, dass Nichtvertragsparteien bzw. deren Nationalangehörige in keinem Fall vor dem IStGH angeklagt werden könnten. Diese Änderung war aber gegenüber den *Like-Minded*-Delegierten und den NGOs nicht durchzusetzen, vor allem, weil zu diesem Zeitpunkt bereits klar war, dass die USA dem Statut ohnehin nicht beitreten würden.

Am Abend des 17. Juli 1998 präsentierte Kirsch schließlich das endgültige Paket. Wie von vielen erwartet, brachte Indien einen Antrag ein, der die Einbeziehung des Nuklearwaffeneinsatzes als Kriegsverbrechen forderte.³¹ Indien hatte schon mehrfach Anstrengungen unternommen, die Blockfreien Staaten für seine Ziele einzuspannen, und es war bekannt, dass die Blockfreien Staaten als Gruppe diese Einbeziehung befürworteten. Die

29 Cherif M. Bassiouni, *Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court*, in: *Cornell International Law Journal*, Jg. 32, Nr. 3, 1999, S. 443-469, S. 446, S. 449; Benedetti/Washburn, a.a.O. (Anm. 26), S. 16.

30 Vgl. Kaul (1998), a.a.O. (Anm. 23), S. 127; Benedetti/Washburn, a.a.O. (Anm. 26), S. 30. In der Orientierungsdebatte zum zweiten Diskussionspapier des Büros dokumentierten die NGOs, dass 85 Prozent der Delegationen den Korea-Vorschlag für die Jurisdiktion befürworteten, 83 Prozent einen *Ex-officio*-Ankläger inklusive der Sicherung durch eine Vorverhandlungskammer wünschten und die große Mehrheit der Staaten unterschiedliche Varianten des Singapur-Vorschlags für die Rolle des Sicherheitsrats anvisierten. Vgl. *The Virtual Vote*, in: *On the Record*, Jg. 1, Nr. 21, 16.07.1998; www.advocacynet.org/news_vire/news_125.html (22.04.2002).

31 Zusätzlich forderte Indien auch, dass die Möglichkeit für den Sicherheitsrat, Fälle an den Gerichtshof zu überweisen, aus dem Statut gestrichen werden sollte. Vgl. *United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records, Volume II*, in: UN-Dokumentation A/CONF/. 183.13 (Vol. II), S. 360.

Like-Minded-Staaten und NGOs befürchteten, dass die sich anbahnenden Mehrheiten zerfallen könnten, wenn sich die Blockfreien Staaten für diesen Änderungsvorschlag gewinnen ließen. Vorbereitet auf den indischen Antrag brachte daher Norwegen einen Antrag auf Nichtbefassung ein. Norwegens Antrag wurde vom ebenfalls zu den *Like-Minded*-Mitgliedern zählenden Malawi unterstützt, das auch den Blockfreien Staaten angehörte, und somit deutlich machte, dass auch die Blockfreien Staaten nicht bereit waren, das Verhandlungspaket wieder zu öffnen. Ähnlich wurde mit einem Antrag der USA verfahren, der die Jurisdiktion des Gerichtshof von der Zustimmung des Tatortstaats *und* des Täterstaats abhängig machen wollte. Schließlich nahm der Plenarausschuss das Verhandlungspaket an. In einer nicht öffentlichen Abstimmung stimmten 120 Staaten für das Kompromisspaket, sieben stimmten dagegen: der Jemen, Katar, Libyen, Israel, der Irak, China und die USA; 21 Staaten enthielten sich.

Das Statut von Rom

Der in Rom beschlossene Gerichtshof unterscheidet sich gravierend vom Entwurf der Völkerrechtskommission. Er verfügt über weitreichende Kompetenzen. Unter seine Zuständigkeit fallen die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganze berühren, bezogen auf die völkerrechtlich verankerten und im Statut definierten Kernverbrechen. Dazu zählen Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschheit, Völkermord und – soweit es noch definiert werden kann – Aggression (Art. 5), wenn sie nach Inkrafttreten des Statuts begangen wurden (Art. 11). Die Deliktgruppen sind im Statut aber nicht nur – wie in völkerrechtlichen Verträgen lange üblich – aufgelistet, sondern in den Art. 6-8 ausführlich definiert.

Die Definition von Völkermord im Statut ist nahezu wortgetreu der Völkermordkonvention (Art. 2) nachempfunden. Tatbestände der Verbrechen gegen die Menschheit, die in Art. 7 näher gefasst werden, stützen sich auf die Definition dieser Verbrechen in Nürnberg und die Erfahrungen mit den Ad-hoc-Tribunalen. Art. 7 stellt erstmals eine umfassende Kodifikation dieser Deliktgruppe dar, die im Gegensatz zu Nürnberg auch nicht im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt auftreten muss.³² Gleichwohl beschränkt das Statut Verbrechen gegen die Menschheit aber auf solche Handlungen, die als Teil eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen werden. Die Ausführungen zu Kriegsverbrechen stützen sich insbesondere auf die Genfer Konventionen von 1949, die Zusatzprotokolle von 1977 sowie die Haager Landkriegsordnung von 1907. Im Gegensatz zu diesen schränkt das Statut die Zuständigkeit des IStGH aber implizit durch die Formulierung ein, dass die Zuständigkeit „insbesondere [dann gegeben sei], wenn diese als Teil eines Plans oder einer Politik oder als Teil der Begehung solcher Verbrechen in großem Umfang verübt werden“.³³ Insgesamt ist aber auch die Kodifikation von Kriegsverbrechen im Sinne der völkerrechtlichen Entwicklung positiv zu

32 Vgl. ausführlich Herman von Hebel, Darryl Robinson, Crimes within the Jurisdiction of the Court, in: Roy S. Lee (Hg.), *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute*, Den Haag, 1999, 79-126, S. 90-102, S. 123.

33 Art 8; dt. Übersetzung; vgl. kritisch dazu Antonio Cassese, *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, in: *European Journal of International Law*, Jg. 10, Nr. 1, 1999, S. 144-171.

bewerten. So stellt das Statut von Rom zumindest formal Verbrechen in internationalen und nicht-internationalen Konflikten gleich, womit es einem generellen Trend im humanitären Völkerrecht wie auch der Kriegswirklichkeit folgt (Art. 8 (c) bis (e)). Zudem enthält es explizite Verbrechenstatbestände hinsichtlich sexueller Gewalt wie Vergewaltigungen und erzwungene Schwangerschaften, die in ähnlicher Form auch in Art. 7 enthalten sind.³⁴ In Zusammenhang mit den in den Art. 22-33 niedergelegten „allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts“ können diese Regelungen als Grundlegung eines internationalen Strafgesetzbuchs gewertet werden.³⁵ Im Rahmen der allgemeinen Grundsätze bekräftigt das Statut auch das Prinzip, dass individuelle Verantwortlichkeit über dem Prinzip staatlicher Souveränität stehen muss (vgl. die Art. 25-27).

Den Kern der Jurisdiktion des in Rom verabschiedeten Statuts zur Gründung des IStGH bildet der Grundsatz der Komplementarität. Im Gegensatz zu den Ad-hoc-Tribunalen für Jugoslawien und Ruanda übt der IStGH keine konkurrierende, sondern eine subsidiäre Jurisdiktion aus: Er wird nur tätig, wenn der Nachweis erbracht werden kann, dass nationale Gerichte entweder nicht willens oder aufgrund eines teilweisen oder gänzlichen Zusammenbruchs der nationalen Gerichtsbarkeit nicht in der Lage sind, ihren Strafverfolgungspflichten nachzukommen (Art. 17).³⁶ Die Zuständigkeit des Strafgerichtshofs wird zumindest zu Beginn auch nicht universell sein. Er kann nur dort tätig werden, wo entweder der Täterstaat (Nationalzugehörigkeit des Verdächtigen) oder der Tatortstaat (Staat, auf dessen Territorium das betreffende Verbrechen begangen wurde) das Statut ratifiziert haben³⁷ oder durch eine gesonderte Erklärung der Zuständigkeit des Gerichtshofs für den speziellen Fall zugestimmt haben (Art. 12). Diese Einschränkung kann umgangen werden, wenn der UN-Sicherheitsrat aufgrund seiner Kompetenzen unter Kapitel VII der UN-Charta eine Angelegenheit an den Strafgerichtshof überweist (Art. 13 (b)). Diese Möglichkeit soll der besonderen Stellung des Sicherheitsrates zur Wahrung und Wiederherstellung des internationalen Friedens Rechnung tragen. Der Sicherheitsrat hat daher auch das Recht, Verfahren vor dem IStGH zu stoppen. Allerdings müssen hierzu die Mitglieder im Sicherheitsrat mit qualifizierter Mehrheit zustimmen, ohne dass eines der Ständigen Mitglieder sein Veto einlegt. Diese Regelung, in Artikel 16 des Statuts festgehalten, wird oft auch ein umgekehrtes Veto genannt und schränkt die Einflussmöglichkeit des Sicherheitsrates auf die Arbeit des IStGH stark ein. Denn durch diese Rege-

34 Vgl. ausführlich von Hebel/Robinson, a.a.O. (Anm. 32), S. 103-121.

35 Nikola Gillhoff, Die Errichtung eines Ständigen Internationalen Gerichtshofes. Beginn einer neuen Ära, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, P 99-306, 1999, S. 18.

36 Eine wesentliche Errungenschaft der Befürworter des Statuts ist die Tatsache, dass die Entscheidung über die Fähigkeit bzw. den Willen nationaler Jurisdiktion dem Gericht zufällt, und nicht den Staaten oder dem Sicherheitsrat.

37 Die Bindung der Akzeptanz der Zuständigkeit des Gerichtshofs an die Ratifikation des Statuts, die auch als „inhärente“ Jurisdiktion des IStGH bezeichnet wird, stellt dennoch eine einschneidende Abkehr vom traditionellen Prinzip des Staatenkonsenses dar. Vgl. Roy S. Lee, The Rome Conference and its Contribution to International Law, in: Ders. (Hg.), The International Criminal Court: The Making of the Rome Statute, Den Haag, 1999, S. 1-40, S. 28. Traditionell bedeut im Völkerrecht die Ratifikation eines Vertrages, der einen Gerichtshof begründet, nicht automatisch auch die Zustimmung zu seiner Zuständigkeit. Bestes Beispiel dafür ist der Internationale Gerichtshof, der Vertragsstaaten offen lässt, ob sie seiner obligatorischen Gerichtsbarkeit zustimmen.

lung genügt schon das Veto eines Ständigen Mitglieds, um den Versuch, die Ermittlungen des IStGH zu stoppen, scheitern zu lassen. Besonders positiv ist in diesem Zusammenhang zu werten, dass der Gerichtshof neben der Möglichkeit für Staaten, sich mit Fällen an die Ermittlungsbehörde des IStGH zu wenden, auch über einen unabhängigen Ankläger verfügt, der aus eigener Initiative Ermittlungen aufnehmen kann (Art. 14-15).³⁸ Zusammengenommen ergibt sich aus diesen Regelungen für den IStGH eine weitgehende Unabhängigkeit vom Sicherheitsrat wie auch von den Nationalstaaten, die die Universalität und Effektivität des Gerichtshofs befördern soll.³⁹

3.6 Von Rom nach Den Haag

Neben der Verabschiedung des eigentlichen Statuts von Rom wurde in der Schlussakte (*Final Act*) der Vertragskonferenz mit Resolution F der Grundsatzbeschluss über die Einrichtung einer Vorbereitungskommission gefasst, die Vorschläge und Regelungen für die erforderlichen Nebeninstrumente des Statuts entwerfen und sonstige Arbeiten erledigen sollte, die für die effektive Errichtung des Gerichtshofs notwendig waren. Gemäß Resolution 53/105 der UN-Generalversammlung wurde die Kommission bereits im Februar 1999 ins Leben gerufen. Sie sollte insbesondere Entwürfe zu Verfahrens- und Beweisordnung, den so genannten Verbrechensteil, Abkommen zwischen dem IStGH und den Vereinten Nationen, zu den Grundzügen des Sitzabkommens des Gerichtshofs, Finanzvorschriften und -ordnung, Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten des IStGH, zum Haushalt für das erste Finanzjahr sowie zur Geschäftsordnung für die Versammlung der Vertragsstaaten erarbeiten. Diese Entwürfe sollten bis zum Inkrafttreten des Statuts fertig ausgearbeitet sein, um in der Folge von der Versammlung der Vertragsstaaten angenommen werden zu können. Darüber hinaus arbeitete die Kommission auch an der Formulierung des Straftatbestandes der Aggression und der Bedingungen, unter denen der IStGH eine Gerichtsbarkeit hinsichtlich dieses Verbrechens ausüben soll. Die Arbeit hierzu konnte allerdings nicht rechtzeitig abgeschlossen werden, so dass eine Arbeitsgruppe der Versammlung der Vertragsstaaten sie in Zukunft fortsetzen und Vorschläge erarbeiten wird. Das Statut von Rom trat nämlich bereits am 1. Juli 2002 in Kraft, weniger als vier Jahre nach seiner Verabschiedung, nachdem die erforderliche Zahl von 60 Ratifikationen erreicht war. Bisher haben von den insgesamt 139 Unterzeichnerstaaten 100 das Statut ratifiziert, darunter alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union außer der Tschechischen Republik (vgl. Tabelle 2).

38 Der Ankläger muss allerdings noch eine juristische Überprüfung durch die Vorermittlungskammer überwinden, um tätig werden zu können.

39 Vgl. auch Sadat, a.a.O. (Anm. 18), S. 40f

Tabelle 2: Zeitraum von Unterzeichnung bis Ratifikation der EU-Mitgliedsstaaten

Land	Unterzeichnung	Ratifikation
Belgien	10.09.1998	28.06.2000
Dänemark	25.09.1998	21.06.2001
Deutschland	10.12.1998	11.12.2000
Estland	27.12.1999	30.01.2002
Finnland	07.10.1998	29.12.2000
Frankreich	18.07.1998	09.06.2000
Griechenland	18.07.1998	15.05.2002
Irland	07.10.1998	11.04.2002
Italien	18.07.1998	26.07.1999
Lettland	22.04.1999	28.06.2002
Litauen	10.12.1998	12.05.2003
Luxemburg	13.10.1998	08.09.2000
Malta	17.07.1998	29.11.2002
Niederlande	18.07.1998	17.07.2001
Polen	09.04.1999	12.11.2001
Österreich	07.10.1998	28.12.2000
Portugal	07.10.1998	05.02.2002
Schweden	07.10.1998	28.06.2001
Slowakei	23.12.1998	11.04.2002
Slowenien	07.10.1998	31.12.2001
Spanien	18.07.1998	24.10.2000
Tschechische Republik	13.04.1999	---
Ungarn	15.01.1999	30.11.2001
Vereinigtes Königreich	30.11.1998	04.10.2001
Zypern	15.10.1998	07.03.2002

Die erste Versammlung der Vertragsstaaten nahm bereits Anfang September 2002 die von der Vorbereitungskommission erarbeiteten Nebeninstrumente an, so dass ab Mitte September 2002 der tatsächliche Aufbau des Gerichtshofs in Den Haag beginnen konnte. Im Februar 2003 wählten die Vertragsstaaten die 18 Richter des IStGH, darunter auch den deutschen Kandidaten und vormaligen Delegationsleiter, Hans-Peter Kaul. Erster Präsident des Gerichtshofs wurde der Kanadier Philippe Kirsch, der zuletzt als Vorsitzender des Plenarausschusses die Verhandlungen auf der Vertragskonferenz in Rom geleitet hat-

te. Als Chefankläger wurde im April 2003 schließlich der Argentinier Luis Moreno-Ocampo gewählt.

Inzwischen ist der IStGH aktiv geworden, und die Anklagebehörde hat in drei Fällen Untersuchungen angeordnet. Dabei handelt es sich um die Vorfälle in der Demokratischen Republik Kongo sowie in Uganda und Darfur, Sudan. Dabei stellten die Untersuchungen zu den weitverbreiteten Tötungen und Vergewaltigungen durch Regierungssoldaten und Rebellen im östlichen Kongo im Juni 2004 das erste Ermittlungsverfahren der Anklagebehörde des Gerichtshofs dar. Zu Beginn des Jahres 2004 hatte die Übergangsregierung der Demokratischen Republik Kongo (DRK) dieses Verfahren eingeleitet, indem sie den IStGH-Ankläger ersuchte, Ermittlungen im Kongo zu führen.⁴⁰ Auf gleiche Art und Weise wurden auch die Ermittlungen zu den Verbrechen in Uganda, die von beiden Parteien des Konflikts begangen wurden, eingeleitet. Im Januar 2004 unterrichtete der ugandische Präsident den IStGH über die Situation in Norduganda, woraufhin Luis Moreno-Ocampo im Juli 2004 die Untersuchungen eröffnete.⁴¹ Mit der Verfolgung der Verbrechen im Sudan wurde bereits eine neue Phase in der Arbeitsweise des IStGH eingeleitet, denn dieses Verfahren wurde durch die Resolution 1593 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 31. März 2005 an den IStGH verwiesen. Da der Sudan das Statut von Rom nicht unterzeichnet hat, ist der Verweis des Sicherheitsrates der einzige Weg für den IStGH, eine Gerichtsbarkeit über die dort begangenen Verbrechen zu erhalten.⁴² Zudem finden gegenwärtig Vorermittlungen zu seit Juli 2002 in der Zentralafrikanischen Republik begangenen Verbrechen statt, nachdem im Januar 2005 deren Regierung diese an das Gericht verwiesen hat.⁴³

4. Die Politik der EU zum Internationalen Strafgerichtshof

4.1 Die EU vor Rom: viel Lärm um nichts

Wie eingangs angedeutet, wird die Rolle der Europäischen Union in der Schaffung des IStGH von vielen Beobachtern mehr als euphorisch eingeschätzt. Zumindest ist die EU bereits in den Vorverhandlungen im Vorbereitungsausschuss und in den Debatten im Rechtsausschuss der UN-Generalversammlung früh aktiv geworden. So erklärte bereits 1995 der ständige Vertreter Spaniens, Juan Antonio Yanez-Barnuevo, im Namen der EU, dass die EU die Notwendigkeit eines permanenten Internationalen Strafgerichtshofs für begründet halte. Ad-hoc-Tribunale seien trotz der guten Erfahrungen nicht immer geeignete Reaktionen auf schwere Menschenrechtsverletzungen. Als elementare Bestandteile eines funktionsfähigen Gerichtshofs nannte er das Prinzip der Komplementarität, eine Zuständigkeit nur für schwerste Menschenrechtsverletzungen, klare strafrechtliche Bestimmungen, die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards sowie die Verpflichtung der Vertrags-

40 Vgl. www.icc-cpi.int/cases/current_situations/DRC.html

41 Vgl. www.icc-cpi.int/cases/current_situations/Uganda.html

42 Vgl. www.icc-cpi.int/cases/current_situations/Darfur_Sudan.html

43 Vgl. www.icc-cpi.int/cases/current_situations/CAR.html

staaten zu effektiver Kooperation.⁴⁴ Der ständige Vertreter der Niederlande, Harry Verweij, bestätigte diesen Kurs 1997 in einer weiteren Erklärung im Namen der Europäischen Union und bezeichnete die Schaffung eines permanenten Internationalen Strafgerichtshofs als nie da gewesene Möglichkeit einer Gerichtsbarkeit über Individuen, die schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen haben. Er hob die aktive Beteiligung der Europäischen Union im Ad-hoc-Komitee und im Vorbereitungsausschuss hervor und unterstrich die Haltung der EU, die im folgenden Jahr in Rom stattfindende Konferenz zur Fertigstellung und Annahme der Konvention zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs mit vollen Kräften zu unterstützen.⁴⁵ Kurz vor der Konferenz in Rom brachte ein EU-Abstimmungstreffen im Februar 1998 in London noch einmal die Zustimmung der Mitgliedsstaaten zu einem effektiven funktionsfähigen und unabhängigen Gerichtshof zum Ausdruck.⁴⁶ Daneben wurde auch das Europäische Parlament aktiv und forderte in Resolutionen die zügige Annahme eines Statuts.

Angesichts dieser Breite der Unterstützung und Aktivitäten ließe sich in der Tat zunächst vermuten, dass die EU schon früh einer der vehementesten Unterstützer des IStGH-Vorhabens gewesen ist. Es fragt sich gleichwohl, inwiefern diese Aktivitäten der EU auch Ausdruck einer gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik waren und gegebenenfalls Effekte auf die Verhandlungen hatten. Hier sind doch einige Zweifel angebracht. Alle Stellungnahmen, die im Namen der EU in die Verhandlungen eingebracht wurden, waren allgemeiner Natur. Konkrete Positionen kamen darin nicht zum Ausdruck: Es ging um die generelle Notwendigkeit und Wünschbarkeit eines Gerichtshofs, aber nicht um dessen konkrete Ausgestaltung. Die tatsächlichen Kontroversen, um die sich die Verhandlungen drehten, nämlich die Frage eines unabhängigen Anklägers, die Veto-Möglichkeiten für den UN-Sicherheitsrat oder der Zuschnitt des Zuständigkeitsbereiches des neu zu gründenden Gerichtshofs, wurden in den EU-Stellungnahmen nicht thematisiert. Der Grund hierfür dürfte wohl vor allen Dingen darin liegen, dass die Positionen der EU-Mitgliedsstaaten alles andere als einheitlich waren. Zwar bekannte sich ein Gutteil der EU-Mitgliedsstaaten schon relativ früh zu den progressiven Positionen der *Like-Minded*-Plattform, wenn sie sich nicht sogar, wie etwa Deutschland, zu deren Gründungsmitgliedern zählten, aber daneben waren gerade zwei der wichtigsten EU-Mitglieder, Großbritannien und Frankreich, eher dem Verhandlungslager der P5 zuzuordnen und vertraten gemeinsam mit den USA, Russland und China sowie weiteren Ländern extrem konservative Positionen. Gemeinsame Standpunkte oder Aktionen im Rahmen der GASP ließen sich vor diesem Hintergrund kaum erwarten oder verwirklichen. Und auch die Richtungswechsel von Großbritannien und Frankreich innerhalb der Verhandlungen lassen sich nicht, wie manche Beobachter zu suggerieren scheinen,⁴⁷ auf EU-interne Verhandlungen zurückführen, sondern beruhen auf innenpolitischen Faktoren und Verhandlungszugeständnissen.

44 Vgl. www.iccnw.org/documents/statements/intergovtbodies/EU1PrepCmt30Oct95.pdf

45 Vgl. www.iccnw.org/documents/statements/intergovtbodies/EUNetherlands6thComm21Oct97.pdf

46 Vgl. Kaul (1998), a.a.O. (Anm. 23), S. 126; Oltsch, a.a.O. (Anm. 1), S. 52f.

47 Vgl. etwa Oltsch, a.a.O. (Anm. 1), S. 51f.

Großbritannien etwa wechselte seine Position schon 1997 in den Vorverhandlungen, als es sich zu den Positionen der *Like-Minded*-Gruppe bekannte und aus dem Lager der P5 ausscherte. Der Hintergrund dieses Wechsels war aber klar der Regierungsübernahme von New Labour nach den Parlamentswahlen in Großbritannien geschuldet, die unter anderem antrat, um eine „ethical foreign policy“ zu verwirklichen.⁴⁸ Ganz ähnlich verhält es sich mit Frankreich, das noch bis kurz vor Abschluss der Konferenz von Rom zu den gerichtshofrestriktiven Staaten zu zählen war. Erst mit der Kompromissregelung, dass zunächst einmal für sieben Jahre nach der Ratifizierung des Statuts Regierungen Verfahren gegen Bürger ihres Landes wegen Kriegsverbrechen durch ein Veto verhindern können, wurde Frankreich zur Annahme des Statuts bewegt. Von einem spürbaren Effekt EU-interner Abstimmungen kann also auch hier kaum die Rede sein.

Die EU konnte, so lässt sich sagen, keine koordinierende Funktion für ihre Mitgliedsstaaten in den Verhandlungen wahrnehmen, diese Funktion hatten vielmehr die *Like-Minded*-Staaten inne und sie waren es auch, die viele jener Staaten, die heute als Neumitglieder der EU angehören, in das Lager der Gerichtshofbefürworter zu integrieren verstanden. So organisierte die *Like-Minded*-Gruppe, oftmals in Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen, regionale Konferenzen in Vorbereitung auf die Vertragskonferenz in Rom, um für mehr Zustimmung zu einem effektiven Gerichtshof zu werben. Diese Konferenzen, die auch in Mittel- und Osteuropa stattfanden, veränderten die Mehrheitsverhältnisse innerhalb der Verhandlungen massiv in Richtung der progressiven Positionen der *Like-Minded* und hatten erheblichen Anteil am erfolgreichen Ausgang der Verhandlungen. Zwar gehörten viele EU-Mitgliedsstaaten, darunter insbesondere auch Deutschland, zu den aktivsten Protagonisten der *Like-Minded*, aber es handelte sich dabei nicht um eine EU-Außenpolitik, sondern um die Außenpolitik einzelner Mitgliedsstaaten.

Es bleibt also festzuhalten, dass die EU zwar bereits während der Verhandlungen aktiv war und dass auch auf parlamentarischer Ebene in Europa ein erhebliches Engagement für den Gerichtshof zu beobachten war, von einer koordinierenden Funktion der EU oder gar einer gemeinsamen Außenpolitik oder deren Effekten auf die Verhandlungen keine Rede sein kann. Zwar stand das Projekt IStGH für die normativen Zielsetzungen der GASP und diese wurden in den Stellungnahmen der EU im Verhandlungsprozess auch immer wieder unterstrichen, eine konkrete Politik zu den Verhandlungsfragen erwuchs daraus jedoch nicht. Dieses Bild wandelte sich aber mit dem verabschiedeten Rom-Statut.

4.2 Wandel der EU-Politik nach Rom: aktive Gestaltung

Mit dem Statut von Rom war ein für alle Mitgliedsstaaten der EU tragbares Ergebnis erreicht, wenn auch durch fragwürdige Kompromisse in letzter Minute, wie im Fall Frankreichs. Nach der Verabschiedung des Statuts trat die EU dann auch bei weitem kohärenter hervor als noch während der Verhandlungen, und hier kamen dann auch die Instrumente

48 In Interviews mit Verhandlungsteilnehmern wurde auf die Frage, worauf der Politikwechsel der britischen Delegation zurückzuführen gewesen sei, übereinstimmend geantwortet, dass nur der Regierungswechsel diesen Politikwechsel hervorgerufen habe. Vorher sei keinerlei Flexibilität im britischen Verhandlungsansatz zu vermerken gewesen (Interviews mit Amnesty International, *Like-Minded*-Delegationen).

der GASP zum Tragen. So verpflichtete sich die EU nach Abschluss der Konferenz öffentlich, aktiv in der Vorbereitungscommission an der Lösung der noch strittigen Fragen zu arbeiten und eine möglichst schnelle Ratifizierung durch viele Staaten zu erreichen. Vor diesem Hintergrund nahm der Rat der EU am 11. Juni 2001 im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik den ersten Gemeinsamen Standpunkt (2001/443/GASP) zum Internationalen Strafgerichtshof an (vgl. Anhang). Ziel war es, die baldige Errichtung und effiziente Arbeitsweise des Gerichtshofs zu befördern und eine universelle Unterstützung des Gerichtshofs dadurch zu stärken, dass auf die größtmögliche Beteiligung am Statut hingewirkt werden sollte.⁴⁹ So wurde festgehalten, dass die Grundsätze des Statuts von Rom voll und ganz den Grundsätzen und Zielen der EU entsprechen. Daher werde sie sich mit aller Entschlossenheit dafür einsetzen, dass die erforderliche Anzahl von Ratifikationsurkunden erreicht wird, sowie zur vollständigen Anwendung des Statuts von Rom beitragen. Ferner stellte der Standpunkt klar, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten die praktischen Maßnahmen, die für die Errichtung des Gerichtshofs und die Anwendung des Statuts erforderlich sind, uneingeschränkt unterstützen, forderte die Koordinierung durch den Rat für die Maßnahmen, die die EU-Staaten zur Anwendung des Standpunkts ergreifen und stellte gegebenenfalls Gemeinschaftsmaßnahmen der EU in Aussicht.⁵⁰

Um die vorgenannten Ziele zu erreichen, beschloss der Rat nur ein Jahr später im Mai 2002 ein Aktionsprogramm, das vornehmlich aus drei Elementen besteht. Nach diesem Programm sollen die Mitgliedsstaaten und Institutionen zunächst ihre Aktivitäten koordinieren, um eine Maximierung ihrer Bemühungen zu erreichen. Dazu beschloss der Rat die Einrichtung eines IStGH-*Focal Point* im Sekretariat des Rates und verpflichtete die Mitgliedsstaaten, auch nationale *Focal Points* zu etablieren. Weiter soll die EU andere Staaten, insbesondere so genannte Drittwelt-Staaten, politisch und organisatorisch dabei unterstützen, das Statut von Rom zu ratifizieren und umzusetzen. Letztlich soll sie dazu beitragen, dass die Schaffung des IStGH wirksam wird.⁵¹ Durch den Gemeinsamen Standpunkt 2002/474/GASP vom Juni 2002, der alle Aspekte weitgehend bestätigte, bekräftigte die EU nochmals ihre gemeinschaftliche Position.⁵²

Diese proaktive Haltung in der EU-Außenpolitik hinsichtlich des IStGH ist insbesondere bemerkenswert angesichts der weiterhin ablehnenden Haltung der USA, die sich nach der Verabschiedung des Statuts zunehmend hin zu einer aktiven Opposition verschob. Schon innerhalb der Vertragskonferenz von Rom hatte die US-Delegation offen gedroht, zu einer „active opposition“ überzugehen, sollte das zu verabschiedende Statut nicht den Vorstellungen der USA entsprechen.⁵³

49 http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=404&lang=de&mode=g.

50 Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 11. Juni 2001.

51 Action Plan to follow-up the Common Position on the International Criminal Court vom 15. Mai 2002.

52 Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 20. Juni 2002.

53 Auf ein Diskussionspapier reagierte die Delegation mit der Warnung: „If the principle of universal jurisdiction was adopted the United States would have to actively oppose the court“. United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records, Volume II, in: UN-Dokumentation A/CONF/. 183.13, Vol. II, S. 297.

Zwar unterschrieb die US-Regierung unter dem scheidenden Präsidenten Bill Clinton das Statut von Rom noch am 31. Dezember 2000. In seiner Stellungnahme zur Unterschrift stellte Clinton aber klar, dass er das Statut für „seriously flawed“ halte und keine Absicht habe, es zur Ratifikation dem US-Kongress in naher Zukunft vorzulegen.⁵⁴ Es ging ihm bei der Unterschrift eher darum, die Möglichkeit weiterer Verhandlungen in der Vorbereitungskommission offen zu halten, für die eine Zeichnung des Statuts notwendig war. Ein Positionswechsel war damit nicht verbunden. Im Gegenteil: Große Teile des US-Kongresses standen dem Statut nach wie vor ablehnend gegenüber und brandmarkten die Unterschrift Clintons als „a blatant attempt by a lame-duck-president to tie the hands of his successor.“⁵⁵ Mit Amtsübernahme der Konservativen und George W. Bush Junior begann sich die Ablehnungspolitik der USA dann zu verschärfen. Nach einem Policy-Review verkündete die US-Regierung im Frühjahr 2002 in einem völkerrechtlich einmaligen Schritt offiziell, dass sie von ihrer Unterschrift unter das Statut zurücktreten werde. Nur wenig später verabschiedete der US-Kongress mit dem *American Servicemembers Protection Act* (ASPA) ein Gesetz, das der US-Regierung jede Kooperation mit dem IStGH untersagt und vorsieht, Staaten die Militärhilfe zu streichen, die das IStGH-Statut ratifizieren und nicht zu den engen Verbündeten der USA gehören.⁵⁶

Auch innerhalb der Vereinten Nationen erhöhte die US-Regierung den Druck auf die Gerichtshof-freundlichen Staaten und hier insbesondere auf Großbritannien und Frankreich. Nach Inkrafttreten des Statuts von Rom im Juni 2002 drohten die USA, die anstehende Verlängerung der Friedensmission in Bosnien-Herzegowina mit ihrem Veto im Sicherheitsrat zu blockieren, sollte der Sicherheitsrat im Gegenzug keine Immunität ihrer Soldaten vor einer Strafverfolgung durch den IStGH gewähren. Die Krise im Sicherheitsrat wurde nach mehrmaligen Verhandlungsrunden schließlich durch einen fragwürdigen Kompromiss gelöst. US-Soldaten, wie auch Angehörige anderer Nichtvertragsparteien, die in UN-autorisierten Einsätzen tätig sind, wurde für die Dauer von 12 Monaten zugesichert, dass der IStGH keine Ermittlungen gegen sie aufnehmen würde.

Der Höhepunkt der Anti-IStGH-Politik der USA sind aber die so genannten *Bilateral Immunity Agreements* (BIAs), mit deren Hilfe US-Bürger von der Jurisdiktion des IStGH ausgenommen werden sollten. Dabei geht es um eine Neuaushandlungen der *Status of Forces Agreements* (SoFas), die die Stationierungsrechte zwischen einzelnen Staaten regeln, in denen die USA sicherstellen wollen, dass ihre Staatsangehörigen unter keinen Umständen an den IStGH ausgeliefert werden können, wenn sie sich auf dem Boden eines anderen Landes befinden. Auch an die EU sind die USA mit den BIAs herangetreten.

Die EU blieb trotz dieser transatlantischen Verwerfungen nicht nur bei ihrer proaktiven Haltung zum IStGH, sondern sie scheute, wenn auch in Maßen, nicht die direkte Konfrontation mit den USA. Um der eingegangenen „Verpflichtung“ gegenüber dem

54 Die vollständige Begründung von Clinton kann unter der Adresse www.wfa.org/issues/wicc/pretext.htm (ggf. aufgerufen am 13.08.2002) abgerufen werden.

55 So etwa einer der exponiertesten Gegner des IStGH im US-Kongress, der republikanische Senator Jesse Helms in einer Pressemitteilung zur Unterschrift Clintons. Vgl. www.amicc.org/docs/Helms_Sign.doc.

56 Allerdings hat der US-Präsident die Möglichkeit, diese Bestimmungen zu umgehen, wenn er es für notwendig erachtet.

IStGH zu entsprechen, verabschiedete der Europäische Rat neben dem Gemeinsamen Standpunkt vom September 2002 weitere Schlussfolgerungen, in denen er unter anderem erklärte, dass die von den USA vorgeschlagenen Abkommen nicht mit den Grundsätzen des Statuts von Rom und anderen internationalen Verträgen übereinstimmen. In der Arbeitsgruppe des Europäischen Rates zum Öffentlichen Recht im Juni 2003 wurde zudem Einstimmigkeit darüber erzielt, in Drittstaaten zu demarchieren, um sie von der Unterzeichnung von BIAs abzuhalten. Ihre Haltung bekräftigte die EU in einem überarbeiteten Gemeinsamen Standpunkt 2003/444/GASP im Juni 2003.⁵⁷

Mit dem Gemeinsamen Standpunkt und den Schlussfolgerungen gab der Rat der Europäischen Union den einzelnen Mitgliedsstaaten Leitlinien an die Hand, wie diese mit den BIAs umgehen sollten.⁵⁸ Da der Rat von der Unrechtmäßigkeit der Vereinbarungen überzeugt war, wollte er mit der Verabschiedung der Grundsätze zumindest den Spielraum für das Abschließen eben solcher BIAs beschränken. Zwar konnte er sich nicht zu einem Verbot der Aushandlung von BIAs mit den USA durchringen, jedoch machte er deren Aushandlungen von einem strikten Kriterienkatalog abhängig. Bisher hat zumindest keiner der EU-Staaten ein solches mit den USA abgeschlossen. Das ist insbesondere deshalb bedeutsam, weil die einzelnen Mitgliedsstaaten durchaus unterschiedliche Positionen hinsichtlich der BIAs hatten. Großbritannien etwa war geneigt, den USA in dieser Angelegenheit entgegenzukommen, und wandte sich daher zunächst gegen eine gemeinsame Politik der EU.⁵⁹ Nach den Abstimmungen innerhalb des Rates schloss es sich aber der gemeinsamen Haltung an und sprach sich letztlich auch gegenüber den USA gegen ein BIA aus, obwohl die Schlussfolgerungen der EU kein striktes Verbot vorsahen.⁶⁰

Daneben hat die Europäische Union im Februar 2004 einen weiteren Aktionsplan mit Maßnahmen zum Gemeinsamen Standpunkt fertig gestellt.⁶¹ Auch dieser wird wieder von drei Hauptprämissen geleitet: Die Koordination der Aktivitäten der Mitgliedsstaaten und ihrer Institutionen steht weiterhin im Vordergrund. Daneben gilt es, die Allgemeingültigkeit und vollständige Akzeptanz des Rom-Statuts weiter zu fördern und letztlich die Unabhängigkeit und das effektive Funktionieren des IStGH zu erreichen.⁶²

Im Gegensatz zu den Verhandlungen zum Statut von Rom ist für die Phase des Aufbaus und der Arbeitsaufnahme des IStGH ein deutlicher Wandel der Rolle der EU festzustellen hin zu einer aktiven Koordinations- und Gestaltungsfunktion für die Außenpolitiken der Mitgliedsstaaten, der sich sogar angesichts des enormen Widerstands der USA aufrechterhalten ließ. Und auch über diesen Kernbereich der GASP hinaus übernahm die EU eine aktive Rolle in Hinblick auf den IStGH. So thematisierte die EU im Rahmen des

57 Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 16.06.2003.

58 Schlussfolgerungen des Rates vom 30.09.2002, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/gac.htm#hr300902; Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 16. Juni 2003.

59 Vgl. Financial Times: UK to back US on war crimes court, 31.08.2002.

60 Allerdings war Großbritannien zu einer Überarbeitung des bestehenden bilateralen Abkommens mit den USA bereit, das aber den Kernkonflikt nicht berührte.

61 http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=404&lang=de&mode=g.

62 Action Plan to follow-up the Common Position on the International Criminal Court vom 24.02.2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ICC48EN.pdf>.

privilegierten Menschenrechtsdialogs immer wieder den IStGH. Zudem leistet die EU zu vielen Initiativen und Projekten nicht nur einen politischen, sondern auch einen finanziellen Beitrag. Über die *European Initiative for Democratisation and Human Rights* (EIDHR)⁶³ fördert die Europäische Union beispielsweise die *Coalition for an International Criminal Court* (CICC), das NGO-Netzwerk, das die IStGH-Verhandlungen von Beginn an intensiv begleitet hat. Ferner werden Seminare für Juristen oder Streitkräfte veranstaltet, die diesen das Thema „Internationaler Strafgerichtshof“ erläutern und bekannt machen sollen.⁶⁴ Bei der Festlegung der Schwerpunkte von EIDHR berücksichtigt die EU-Kommission generell die von der EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Strategien und Gemeinsamen Standpunkte zum Ausdruck gebrachten Positionen – wobei einer der thematischen Schwerpunkte von EIDHR in der Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofs liegt.

Generell ist die Europäische Union bemüht, anderen Staaten den IStGH näher zu bringen, indem sie die Annahme des Statuts an die Unterstützung in anderen Bereichen zu knüpfen versucht. Zwar geht diese Bemühung nicht so weit, dass die Nichtratifikation des Statuts konkrete Folgen für Drittländer haben muss, dennoch tragen auch diese Bemühungen Früchte. So haben letztlich alle am 24. Mai 2004 neu zur EU hinzugekommenen Mitgliedsstaaten (mit Ausnahme der Tschechischen Republik) das Statut von Rom ratifiziert.⁶⁵

5. Sanfte Macht oder harte Hand: Bedingungen erfolgreicher EU-Außenpolitik

Die Analyse der Verhandlungen zum Internationalen Strafgerichtshof macht deutlich, dass die Rolle der EU darin differenziert werden muss. Zumindest im Lauf der Verhandlungen zur Verabschiedung des Statuts konnte weder von einer erfolgreichen noch überhaupt von einer gemeinsamen Außenpolitik der EU gesprochen werden. Trotz der Übereinstimmung zwischen dem Projekt IStGH und den normativen Zielvorstellungen der GASP konnte die EU angesichts divergierender Positionen auf Seiten der Mitgliedsstaaten keine konkrete gemeinsame Politiklinie erzeugen. Die intergouvernementalen Steuerungsmuster, auf denen die GASP beruht, machen eine erfolgreiche Außenpolitik von miteinander vereinbarten Positionen der Mitgliedsstaaten weitgehend abhängig. Kommen aber zu den geteilten normativen Zielen übereinstimmende Interessenlagen hinzu, wie es nach dem Kompromiss zur Verabschiedung des Statuts von Rom der Fall war, kann die EU nicht nur eine aktive Rolle in der Außenpolitik übernehmen, sondern sie ist auch in

63 Die EIDHR fasst seit 1994 die Maßnahmen der EU in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung, Wahlbeobachtung und Konfliktprävention in Drittstaaten zusammen. Vg. Groenleer/van Schaik, a.a.O. (Anm. 2), S. 9f.

64 Alexandra Kemmerer, Like Ancient Beacons: The European Union and the International Criminal Court – Reflections from afar on a Chapter of European Foreign Policy, in: German Law Journal, Jg. 5, Nr. 12, 2004, S. 1449-1467; S. 1463.

65 Ebd., S. 1462.

der Lage, erfolgreich Ordnungspolitik zu betreiben. Die für multilaterale Vertragswerke enorm schnelle und globale Ratifikation des Statuts trotz der teils erheblichen nationalen Anpassungsvoraussetzungen und der vehementen Opposition der USA lassen sich als einen solchen Effekt erfolgreicher EU-Außenpolitik beschreiben.

Angesichts der transatlantischen Konstellation stellt sich die proaktive Rolle der EU in der Sache des Internationalen Strafgerichtshofs nach der Vertragskonferenz umso beeindruckender dar. Dieser Wandel lässt sich nicht *allein* mit der rechtlichen Bindung an das Statut oder dem erreichten Kompromiss zwischen den Mitgliedsstaaten erklären. Vielmehr spricht er dafür, dass dieser anfängliche Kompromiss in eine geteilte Überzeugung über die Notwendigkeit des Internationalen Strafgerichtshof eingegangen ist. Gerade im Bereich der GASP, der von einer gerichtlichen Überprüfung durch den EuGH ausgeschlossen ist und dessen Instrumente eine Durchsetzungskomponente missen lassen, spielen Informationsaustausch, Beratung und die Bildung von Koalitionen eine wichtige Rolle.⁶⁶ Darum sollte die Bedeutung der gemeinsamen normativen Zielvorstellungen auch nicht unterschätzt werden: Die Instrumente der GASP, gemeinsame Standpunkte und Aktionen, sind zwar weniger die Ursache der Geschlossenheit innerhalb der EU, aber sie fungieren als Verstärker, indem sie Raum für Dialog und Abstimmungen schaffen, die sich immer wieder auf diese gemeinsamen normativen Ziele beziehen. Das beste Beispiel hierfür ist die Haltung der EU zu den bilateralen Abkommen, die die USA voranzutreiben suchen. Obwohl gerade Großbritannien angesichts des zunehmenden Drucks der US-Regierung geneigt war, sich auf bilaterale Verhandlungen mit der US-Regierung einzulassen und zunächst gegen eine konkrete Ablehnung der BIAs durch die EU war, gaben sie diesen Widerstand nach den Abstimmungen innerhalb der GASP auf und trugen die Politik der EU mit.

Europäische Außenpolitik baut (bis dato) im Gegensatz zu den Außenpolitiken von Einzelstaaten auf weiche Politikinstrumente wie Dialog und ökonomische Anreize. Ihr fehlen in der Außenpolitik harte Durchsetzungsmittel, sowohl nach innen gegenüber abweichenden Mitgliedsstaaten als auch nach außen gegenüber Drittländern. Gemeinsame Aktionen und Standpunkte sind darauf ausgerichtet, für gemeinsame Politiken argumentativ zu werben. Es geht darum, so könnte man formulieren, Überzeugungsarbeit zu leisten. Auch solche weichen Instrumente entfalten aber Wirkung. Die Geschlossenheit der EU im Bereich des IStGH und ihr konsequentes Werben für den Gerichtshof nach Abschluss der Vertragskonferenz in Rom hatte nach außen durchaus Vorbildcharakter für andere Staaten, insbesondere Drittweltländer, sich der Idee des Internationalen Strafgerichtshofs anzuschließen. Im Zusammenhang mit den bilateralen Abkommen haben sich viele Staaten an die EU gewandt, um ihre Haltung zu bestimmen. Neben den GASP-Beschlüssen spielen dabei auch die Aktivitäten der EU im Rahmen des privilegierten Menschenrechtsdialogs und die Finanzierung und Organisationen von Seminaren zur Fortbil-

66 Es hat sich, wie etwa Helene Sjursen aufzeigt, dadurch innerhalb der GASP eine Norm der Konsultation entwickelt, die darauf beruht, die eignen Interessen mit den Partnern abzustimmen. Vgl. Helene Sjursen, *Understanding the common foreign and security policy. Analytical building blocks*, in: Michele Knodt, Sebastiaan Princen (Hg.), *Understanding the European Union's External Relations*, London, 2003, S. 35-52, S. 41.

derung und Unterstützung bei der Umsetzung des Statuts in nationale Rechtsordnungen eine wesentliche Rolle, da sie konkrete Hilfe für Länder des Südens (und des ehemaligen Ostblocks) beinhalten. Im Gegensatz zur Drohkulisse der USA, die mit dem Entzug von Militärhilfe und anderen Repressalien arbeitet, wirken die EU-Maßnahmen vertrauensbildend, indem sie partnerschaftlich ausgerichtet den Befürchtungen und Schwierigkeiten dieser Länder entgegenzukommen versuchen. Auch nach innen wirkt die weiche Politik, wie sich an der Situation im UN-Sicherheitsrat ablesen lässt. Während die EU-Mitgliedsstaaten bei früheren Resolutionsentwürfen der USA, um Immunität für ihre Soldaten vor dem IStGH zu erlangen, weitgehend nachgiebig waren, ist der Widerstand seitdem stetig gewachsen, so dass sich die US-Regierung in der Frage um die Vorgehensweise gegenüber den Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Sudan genötigt sah, einer Verweisung an den IStGH durch eine Enthaltung bei der Abstimmung nicht mehr im Wege zu stehen. Ein Erfolg, der zunächst der Abstimmung zwischen Gerichtshoffreundlichen Staaten innerhalb des Sicherheitsrates zuzurechnen ist, aber der wohl auch als ein Ergebnis der kontinuierlichen EU-Abstimmungen gefasst werden kann.

Betrachtet man die Unterschiedlichkeit der „Druckmittel“, die den USA und der EU zur Durchsetzung ihrer jeweiligen (gegensätzlichen) Vorhaben zur Verfügung stehen, so ist die Überzeugungsarbeit, die die EU bisher geleistet hat, also keineswegs zu unterschätzen und hat zu einer beträchtlichen Zustimmung geführt. Der EU ist es nicht nur gelungen, dem Druck der letzten Supermacht erfolgreich zu widerstehen, sondern diese darüber hinaus auch in ihrer Politikformulierung (mit) zu beeinflussen. Die Übereinstimmung von Politiken mit den normativen Zielvorstellungen der GASP ist dabei allein nicht ausreichend, um eine erfolgreiche Politik zu erzeugen. Erst im Zusammenspiel mit konvergierenden Positionen ist die EU auch fähig, Politik jenseits deklaratorischer Symbolik zu implementieren. Gleichwohl geben die normativen Zielvorstellungen aber den argumentativen Rahmen für die Politik ab, der hilft, Übereinstimmungen innen zu verstärken und nach außen in Zustimmung umzusetzen.

Auch wenn die EU-Außenpolitik auf absehbare Zeit keine harten Machtressourcen in die Waagschale werfen können, wie es in der Debatte um die potenzielle Militarisierung der EU-Außenpolitik teils bedauert, teils gelobt wird, braucht sich eine Zivilmacht Europa oder *normative power* vor staatlicher Außenpolitik nicht zu verstecken. Ihre weichen Instrumente und Verfahren können selbst in hoch konfliktiven Politikfeldern wie dem IStGH konkrete Effekte zeitigen. Die unterschwellige Vermutung in der momentan kontrovers geführten Debatte, ob eine Militarisierung der EU für eine erfolgreiche EU-Außenpolitik notwendig oder wünschenswert ist, ist daher teilweise irreführend, übersieht sie doch, dass die Grundlage erfolgreicher EU-Außenpolitik auf der Konvergenz mitgliedstaatlicher Positionen beruht, die von der Möglichkeit der Androhung militärischer Mittel in der Außenpolitik völlig unabhängig sind.⁶⁷ Gleiches gilt für die andauernde Debatte um die Notwendigkeit einer stärkeren Vergemeinschaftung der GASP, um das so genannte „capabilities-expectations-gap“⁶⁸ zu decken. Ein Initiativmonopol der Kommis-

67 Karen E. Smith, a.a.O. (Anm. 3), S.20f.

68 C. Hill, The Capabilities-Expectations-Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 31, Nr. 3, 1994, S. 305-328.

sion oder durchgängige qualifizierte Mehrheitsabstimmungen können, wie jüngst Wolfgang Wagner aufgezeigt hat,⁶⁹ die Grundlage erfolgreicher EU-Außenpolitik: Konsens bzw. Konvergenz von Positionen, nicht aus sich heraus erzeugen. Hier bieten die Routinen der Konsultation und Abstimmung, die sich innerhalb der GASP entwickelt haben, wie auch die normativen Ziele, die ihr zugrunde liegen, die vielversprechendere Stoßrichtung.

Mit Bezug auf den konkreten Fall des IStGH wäre es angesichts der BIAs, die die USA unter Androhung des Entzugs von Militär- und Entwicklungshilfe vorzubringen versucht, wünschenswert, wenn die EU-Mitgliedsstaaten sich darauf einigen könnten, die IStGH-Frage noch stärker zu konditionalisieren, also ganz ähnlich wie in den Beitrittsverhandlungen mit EU-Mitglieds kandidaten, den Umgang mit dem Statut von Rom und die BIAs mit positiven und negativen Anreizen zu versehen. Dazu sollte auch der Versuch gehören, Drittstaaten in Aussicht zu stellen, für den Verlust von US-Militärhilfe Kompensationen durch die EU zu erlangen, denn mit Argumenten allein ist den Entwicklungsländern nicht geholfen, die auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Ein Blick über die Zeichnerstaaten der BIAs zeigt deutlich, dass es in der überwiegenden Zahl Entwicklungsländer sind, die auf diese Abkommen eingehen,⁷⁰ denn ihre Haushalte sind auf die externe Unterstützung fundamental angewiesen. Umgekehrt ist gerade die finanzielle und strukturelle Unterstützung ein Herzstück der Außenpolitik einer normativen Macht – also ein Bereich, im dem sich die EU das Heft nicht von den USA aus der Hand nehmen lassen sollte.

69 Wolfgang Wagner, Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 10, Nr. 4, 2003, S. 576-595.

70 Vgl. eingehender die Listung unter: www.iccnw.org/documents/USandICC/BIAdb_Current.xls

Anhang

Wesentliche Punkte der Gemeinsamen Standpunkte

Gemeinsamer Standpunkt 2001/443/GASP vom 11.Juni 2001	Gemeinsamer Standpunkt 2002/474/GASP vom 20.Juni 2002	Gemeinsamer Standpunkt 2003/444/GASP vom 16.Juni 2003
Art. 1 Abs. 1 IStGH als wichtiges Mittel zur Förderung der Achtung des Humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte; Beitrag zu Freiheit, Sicherheit, Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit sowie zur Wahrung des Friedens und zur Stärkung der internationalen Sicherheit		
Art. 1 Abs. 2 Baldiges Inkrafttreten des Römischen Statuts und Erreichung des Gerichtshofs als Ziel	Art. 1 Abs. 2 Unterstützung der baldigen Errichtung und effizienten Arbeitsweise des Gerichtshofs als Ziel; Förderung einer universellen Unterstützung durch Hinwirken auf größtmögliche Beteiligung	
Art. 2 Abs. 1 Vorantreiben dieses Prozesses, indem bei Verhandlungen und politischen Dialogen zur Sprache gebracht wird, dass möglichst viele Staaten das Römische Statut ratifizieren und dass dieses Statut umgesetzt werden muss		
Art. 2 Abs. 2 Hinwirken auch mit anderen Mitteln auf ein baldiges Inkrafttreten und eine baldige Anwendung des Statuts	Art. 2 Abs. 2 Hinwirken auch mit anderen Mitteln auf die weltweite Ratifizierung und Umsetzung des Statuts; Zusammenarbeit der Union mit anderen interessierten Staaten, internationalen Institutionen, Nichtregierungsorganisationen und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft	
Art. 2 Abs. 3 Weitergabe der eigenen Erfahrungen der Mitgliedsstaaten und Förderung des genannten Ziels auch in anderer Form	Art. 2 Abs. 3 Weitergabe der eigenen Erfahrungen der Mitgliedsstaaten und Förderung des genannten Ziels auch in anderer Form; Leisten von technischer und finanzieller Hilfe zur Ratifizierung und Umsetzung des Statuts in Drittländern	
	Art. 2 Abs. 4 Koordination der politischen und fachlichen Unterstützung des Gerichtshofs, Ausarbeitung länderspezifischer oder regionenspezifischer Strategien	

Gemeinsamer Standpunkt 2001/443/GASP vom 11.Juni 2001	Gemeinsamer Standpunkt 2002/474/GASP vom 20.Juni 2002	Gemeinsamer Standpunkt 2003/444/GASP vom 16.Juni 2003
<p>Art. 3 Unterstützung der baldigen Errichtung und des ordnungsgemäßen Funktionierens des Gerichtshofs mit praktischen Maßnahmen; Unterstützung der baldigen Einführung eines geeigneten Planungsverfahrens</p>	<p>Art. 3 Abs. 1 Unterstützung der baldigen Errichtung und des reibungslosen Funktionierens des Gerichtshofs mit praktischen Maßnahmen; Unterstützung der baldigen Einführung eines geeigneten Planungsverfahrens einschließlich eines vorab tätig werdenden Expertenteams</p>	<p>Art. 3 Maßnahmen zur Unterstützung der Unabhängigkeit des Gerichtshofs:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aufforderung der Vertragsstaaten, unverzüglich ihre Pflichtbeiträge zu überweisen – Einsetzen dafür, dass das Übereinkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Gerichtshofs so bald wie möglich unterzeichnet und ratifiziert wird und dass auch anderer Staaten das Übereinkommen unterzeichnen und ratifizieren – Bestrebung, die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Schulung und fachlichen Unterstützung von Richtern, Staatsanwälten, Beamten und von als Rechtsbeistand fungierenden Personen zu unterstützen
	<p>Art. 3 Abs. 2 Zusammenarbeit zur Sicherstellung, dass die Versammlung ihre Tätigkeit in jeder Hinsicht reibungslos erfüllen kann, dass hoch qualifizierte Kandidaten benannt werden durch Hinwirken auf transparente Verfahren</p>	
	<p>Art. 3 Abs. 3 Prüfung, wie die Mitgliedsstaaten in angemessener und ausgewogener Weise zur Finanzierung der Maßnahmen beitragen können, bevor der erste Haushalt des Gerichtshofs wirksam wird; nach Annahme eines Haushaltsplans durch die Versammlung der Vertragsstaaten Aufforderung zur unverzüglichen Überweisung der Pflichtbeiträge</p>	
	<p>Art. 3 Abs. 4 Bestrebung, die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Schulung und fachlichen Unterstützung von Richtern, Staatsanwälten, Beamten und von als Rechtsbeistand fungierenden Personen zu unterstützen</p>	
<p>Art. 4 Koordination der bereits genannten Maßnahmen</p>		

Gemeinsamer Standpunkt 2001/443/GASP vom 11.Juni 2001	Gemeinsamer Standpunkt 2002/474/GASP vom 20.Juni 2002	Gemeinsamer Standpunkt 2003/444/GASP vom 16.Juni 2003
<p>Art. 5 Feststellung des Rates, dass die Kommission beabsichtigt, ihre Tätigkeiten auf die Erreichung der Ziele und Prioritäten dieses Gemeinsamen Standpunktes auszurichten</p>		<p>Art. 5 Abs. 1 Genaue Verfolgung der Entwicklungen in Bezug auf die Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof entsprechend dem Römischen Statut</p>
		<p>Art. 5 Abs.2 In diesem Zusammenhang Verweis von Drittstaaten auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 30. September 2002 zum IStGH und auf die ihnen beigefügten Leitlinien der EU zu den Vorschlägen von Übereinkommen oder Vereinbarungen über die Bedingungen für die Überstellung von Personen an den Gerichtshof</p>
<p>Art. 6 Beitrag und größtmögliche Beteiligung der Mitgliedsstaaten in den Verhandlungen der Vertragsstaatenversammlung</p>		<p>Art. 6 Feststellung des Rates, dass die Kommission beabsichtigt, ihre Tätigkeiten auf die Erreichung der Ziele und Prioritäten dieses Gemeinsamen Standpunktes auszurichten</p>
		<p>Art. 7 Abs. 1 Zusammenarbeit zur Sicherstellung, dass die Versammlung der Vertragsstaaten ihre Tätigkeit in jeder Hinsicht reibungslos erfüllen kann</p>
		<p>Art. 7 Abs. 2 Beitrag der Mitgliedsstaaten in den Verhandlungen der Sondergruppe zum Verbrechen der Aggression, dass die laufenden Beratungen abgeschlossen werden können; Unterstützung von Lösungen, die dem Geist und Buchstaben des Römischen Statuts und der Charta der Vereinten Nationen entsprechen</p>