

Chance vertan

Allerdings sind die Partizipationsmöglichkeiten für NGOs – der Zugang zum UN-Gebäude und die Präsenz bei den Verhandlungen – nicht institutionalisiert, sondern werden jeweils ad hoc geregelt. In New York wurden sie restriktiver gehandhabt als beispielsweise auf dem europäischen Vorbereitungstreffen in Genf. Außerdem beklagten die NGOs erneut einen Mangel an Transparenz der Verhandlungen, weil die strittigsten Punkte schließlich in kleinen Runden, sogenannten informellen Gesprächen (informals) der Regierungsvertreter hinter verschlossenen Türen und in letzter Minute auch im Wege des Gibst-Du-mir-geb-ich-Dir (trade-off) ausgefochten wurden.

In ihren Bilanzen¹⁰ kritisierten NGOs aus allen Weltregionen den Mangel an politischem Willen der Regierungen und ihrer Bereitschaft, in Frauen zu »investieren«, als Hauptgrund für die geringe Umsetzung der Beijing-Beschlüsse. Klar distanzieren sich NGOs aus den Ländern, die die Verhandlungen blockierten, von den frauenrechts- und gleichstellungsfeindlichen Positionen ihrer Regierungsdelegationen. Darüber hinaus bestand jedoch eine weitgehende Konvergenz der Themen, inhaltlichen Schwerpunkte und Strategien zwischen NGOs, der Mehrzahl der Regierungen und den UN-Organisationen.

In den New Yorker Diskussionen gab es keine wirklich neuen Themen, nur neue Akzentsetzungen. Der UNIFEM und das UNDP, die zusammen mit den NGOs eine Reihe von Veranstaltungen und Debatten organisierten, bestimmten die Tagesordnung. Quer durch die Lager von Regierungen, UN-Organisationen und nichtstaatlichen Gruppierungen waren die zentralen Themen

- die politische Partizipation,
- die Beteiligung an Konfliktbearbeitung und Friedensverhandlungen,
- die Umsetzung von Frauenrechten,
- die Globalisierung,
- der wirtschaftliche Machtgewinn (empowerment) durch Kleinstkredite und, auf der makro-ökonomischen Ebene, durch verstärkten Einfluß auf Staatshaushalt, Strukturanpassungs- und Armutsbekämpfungsprogramme und schließlich
- die Einbeziehung der Männer in die Politik zur Gleichstellung der Geschlechter.

Während im Plenarsaal der Generalversammlung eine Regierung nach der anderen ihr Bekenntnis zu den Frauenrechten und zur Geschlechtergleichheit ablegte, prägten Ernüchterung und Enttäuschung die allgemeine Stimmung. Die geringen Erfolge bei der Umsetzung der Ergebnisse von Beijing seit 1995, die minimalen Verhandlungsfortschritte und vor allem die Tatsache, daß die in Beijing normativ festgeschriebenen Rechte erneut in Frage gestellt wurden und verteidigt werden mußten, setzten der Aufbruchsstimmung von Beijing endgültig ein Ende.

Nach dem »Plus-fünf-Prozeß« zu Rio (Umwelt und Entwicklung)¹¹ und Kairo (Bevölkerung und Entwicklung)¹² auf der 19. respektive 21. Sondergeneralversammlung war »Beijing + 5« ein erneuter Beweis, daß Überprüfungen der großen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen in dieser Form wenig tauglich sind, um den Regierungen Zusagen zur Umsetzung der gefaßten Beschlüsse abzurufen. Häufig klang in New York an, daß für die weiteren Folgeprozesse nach neuen Formen gesucht werden muß, um auf internationaler Ebene Bilanz zu ziehen und Perspektiven zu entwickeln. Vorgeschlagen wurde eine Konferenz, die die verschiedenen Nachfolgeprozesse der neunziger Jahre anhand von Querschnittsthemen integriert oder aber eine Trennung der technischen Überprüfung der Umsetzung von der politischen Positionen und Perspektiven vornimmt. Wichtig scheint auch, daß sachbezogene Verhandlungen nicht von den in New York vor Ort tätigen Diplomaten, die auf dem speziellen Sachgebiet in der Regel eher wenig kompetent und engagiert sind, sondern von ent-

Der Bundestag ist in die Sommerpause gegangen, ohne den Gesetzesentwürfen zur Ratifikation des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs und zur damit verbundenen Änderung des Grundgesetzes zuzustimmen. Obwohl unter den Fraktionen große Einigkeit über das Ziel eines raschen Beitritts Deutschlands zum Statut besteht, blieb die Angelegenheit unerwartet im Rechtsausschuß hängen. Dort wird seit längerem über den Wortlaut der Neuformulierung des Grundgesetz-Artikels 16 gestritten, dessen Absatz 2 eine Auslieferung von Deutschen an das Ausland verbietet. Von diesem Grundsatz soll künftig bei Überstellungen an ein internationales Gericht oder an EU-Staaten abgesehen werden. Doch wie soll die Formulierung genau lauten? Ein Kompromißentwurf der Regierung sollte den Durchbruch verschaffen. Er wurde der Opposition vom federführenden Bundesjustizministerium jedoch vergleichsweise spät zugestellt. Zu spät, wie der ihr angehörende Vorsitzende des Rechtsausschusses fand; zu kleinlich – so wiederum die Regierungsfractionen – sei die Reaktion der Opposition. Zu einer Einigung in der Sache kam es unter diesen Umständen nicht mehr.

Damit war die Chance vertan, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, wie angestrebt, am 17. Juli, dem zweiten Jahrestag seiner Unterzeichnung, zu ratifizieren. Das ist bedauerlich. Noch ist das einen Meilenstein in der Entwicklung des Völkerrechts darstellende Unternehmen einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit nicht über den Berg. Zwar haben sich eine Woche vor den erwähnten Vorgängen im Bundestag die Vertreter von mehr als hundert Staaten auf zwei wichtige Folgeinstrumente zum Statut von Rom geeinigt (eine Verfahrens- und Beweisordnung sowie ein die Verbrechen des Statuts konkretisierender Rechtstext). Erfreulich ist ferner, daß die im Konsens angenommenen Texte auch die Billigung der USA, Chinas und Israels gefunden haben, die (neben vier weiteren Staaten) in Rom bekanntlich gegen das Statut gestimmt hatten. Jedoch darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß nach wie vor fundamentale Vorbehalte und Widerstände gegen das Unternehmen an sich bestehen.

Unter ihnen wiegen besonders schwer die fortbestehenden Vorbehalte der Vereinigten Staaten, weil ohne deren Einbindung der Aufbau einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit kaum denkbar ist. Diese sind nach wie vor nicht bereit, eine wie auch immer beschaffene internationale Strafjustiz gegenüber den eigenen Staatsangehörigen zu akzeptieren, es sei denn, sie willigten im Einzelfall ein. So haben die USA die oben genannten Zusatzinstrumente auch erst gebilligt, nachdem sie den »gerichtshoffreundlichen« Staaten Formelkompromisse abgerungen hatten, die jedenfalls in der Lesart Washingtons eine »Immunsierung« amerikanischer Staatsangehöriger gegenüber der Strafgewalt des Gerichts gewährleisten. Daß eine derartige Zweiklassen-Gerichtsbarkeit dem Gerichtshof seine Legitimitätsgrundlagen und die universelle Akzeptanz entziehen würde, liegt auf der Hand. Ein Gericht, erst recht ein Strafgericht, das nicht dem Gleichheitssatz verpflichtet ist, ist ein Unding.

Die erfreuliche Tatsache, daß die USA am Verhandlungstisch bleiben, hat also auch ihren Preis. Und der dürfte weiterhin eingefordert, wenn nicht sogar in die Höhe getrieben werden. Noch stehen wichtige Folgeregelungen an, anläßlich derer das ambitionierte Unternehmen einer unabhängigen und effizienten ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit verwässert werden könnte. Eine zügige Ratifizierung des Statuts durch möglichst viele Staaten könnte dem entgegenwirken. Jedenfalls bedarf der Zug der Inkraftsetzung des Römischen Statuts dringend eines Schubes. Von den 98 Staaten, die es bislang unterzeichnet haben (darunter auch alle EU-Staaten) haben erst 14 ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt. Das ist weniger als ein Viertel dessen, was für das Inkrafttreten des Statuts erforderlich ist. Deutschland sollte mit seiner baldigen Ratifikation einer »Politik des guten Beispiels« Nachdruck verleihen.