

MIRZ

Marburger Institut Recht und Zukunftsverantwortung e.V.

Discussion-Paper

No. 3

Internationale Gerichtsbarkeit
und friedliche Streitbeilegung

von Dr. Dieter Deiseroth

Auszug aus der Satzung

des

Marburger Institut Recht und Zukunftsverantwortung (MIRZ) e.V.

§ 1

Name, Sitz, Zweck, Geschäftsjahr

(...)

3. Der Zweck des Vereins umfaßt die Initiierung und die Durchführung interdisziplinär angelegter Forschungsvorhaben, die Veröffentlichung ihrer Ergebnisse, Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen für Wissenschaftler, Politiker, Bürgerinnen und Bürger sowie die Erarbeitung von Empfehlungen für die Politik in folgenden Arbeitsfeldern:

- Friedensgestaltung und Friedensbewahrung durch Stärkung des Rechts
- Entwicklung nachhaltiger friedlicher Konfliktlösungsmechanismen
- Förderung gesellschaftlicher und berufsethischer Verantwortung von Bürgerinnen und Bürgern
- Entwicklung von Verifikationssystemen und gesellschaftlicher Kontrollmechanismen für internationale Verträge und Abkommen (Societal Verification)

(...)

Impressum:

Marburger Institut
Recht und Zukunftsverantwortung e. V.
Wilhelm-Roser-Straße 25, 35037 Marburg
Postfach 11 69, 35001 Marburg
Telefon (0 64 21) 2 30 27
Telefax (0 64 21) 1 58 28

Vorstand:
Dr. Dieter Deiseroth
Dr. Matthias Engelke
Dr. Jürgen Scheffran

Geschäftsführer:
Dipl. Pol. Dietmar Göttling

Wissenschaftlicher Beirat:

Prof. Dr. Ulrich Albrecht,
Politikwissenschaftler
FU Berlin

Prof. Dr. Astrid Albrecht-Heide
Politikwissenschaftlerin
TU Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Bender
Institut Theologie u. Sozialethik
Darmstadt

Annegret Falter
Politologin
Berlin

Regina Hagen
Dipl. Übersetzerin
Darmstadt

Prof. Dr. Christoph Nix
Intendant des Staatstheaters
Kassel

Dr. Manohar Lal Sarin
Völkerrechtler
Neu Delhi/Kleve

Dr. Ulrike C. Nikutta-Wasmuth
Politikwissenschaftlerin
Berlin

Dr. Hermann Weber
Völkerrechtler
Universität Hamburg

Prof. Dr. Mitsuo Okamoto
Faculty of Law
Hiroshima Shudo University

Internationale Gerichtsbarkeit und friedliche Streitbeilegung

Dr. Dieter Deiseroth

Inhaltsübersicht:

A. Völkerrechtlicher Kontext	1
B. Überblick über die internationale Gerichtsbarkeit.....	2
I. Der Internationale Gerichtshof (IGH) in Den Haag	2
II. Ständiger Schiedshof	4
III. Internationale (Schieds-)Gerichtsbarkeit im Rahmen der WTO	4
IV. Internationale Strafgerichtsbarkeit	5
1. Ad-hoc-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda	5
2. Internationaler Strafgerichtshof nach dem Abkommen vom 17. Juli 1998	6
C. Neun Thesen zur Rolle gerichtlicher Instanzen bei der friedlichen Beilegung internationaler Streitfälle	6

A. Völkerrechtlicher Kontext

Das sog. „klassische“ (europäische) Völkerrecht gewährleistete und legitimierte seit dem Aufkommen souveräner Nationalstaaten im 17. und 18. Jahrhundert bis ins zwanzigste Jahrhundert hinein den Trägern staatlicher Souveränität im Grundsatz das „Recht zum Krieg“ (ius ad bellum). Die (einzelstaatliche) Gewaltanwendung diente im wesentlichen zwei Zwecken: Einerseits kam sie zur Rechtsdurchsetzung gegenüber dem Rechtsverletzer in Betracht, der sich weigerte, den vom Völkerrecht geforderten Zustand herzustellen; zweitens griffen die Völkerrechtssubjekte aber auch zur Gewalt, um eine formell rechtmäßige, von ihnen aber als unbefriedigend oder ungerecht empfundene Situation zu ändern.

Spätestens seit dem im Jahre 1945 erfolgten Inkrafttreten der Charta der Vereinten Nationen, die von der gegen die Achsenmächte (Deutschland, Japan und Verbündete) gerichteten großen „Weltbürger-Koalition“ erarbeitet und beschlossen wurde, ist das strikte Verbot der Androhung und Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta) völkerrechtlich verbindlich normiert und im Grundsatz als zwingendes Völkerrecht („ius cogens“) allgemein anerkannt. Außer zur grundsätzlichen Nichtanwendung von Gewalt verpflichtet die UN-Charta alle Mitgliedstaaten, „ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei(zulegen), daß der „Weltfriede“, die „internationale Sicherheit“ und die „Gerechtigkeit“ nicht gefährdet werden (Art. 2 Nr. 3 i.V.m. Kap. VI UN-Charta). Die friedliche Streitbeilegung ist damit die völkerrechtlich zwingend vorgegebene Alternative¹ zur gewaltförmigen Konfliktaustragung.

Als Mittel der friedlichen Streitregelung sieht Art. 33 UN-Charta (neben der Konfliktbeilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen und Abmachungen und andere friedliche Mittel eigener Wahl) den von einem internationalen Schiedsgericht gefällten

¹ A. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG-Kommentar, Art. 24 III Rdnr. 2, bezeichnet die friedliche Streitbeilegung zu Recht als „unerläßliche(n) Ausgleich für das Gewaltverbot: Wird die Anwendung von Waffengewalt zur Entscheidung eines zwischen Staaten bestehenden Konflikts verboten, dann müssen effektive Mittel friedlicher Streiterledigung zur Verfügung stehen, um den Konflikt beizulegen“; vgl. ähnlich A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, aaO, §§ 463 ff, S. 284

„Schiedsspruch“ (engl.: „arbitrial award“) und die „gerichtliche Entscheidung“ durch eine Instanz der „internationalen Gerichtsbarkeit“ vor.

B. Überblick über die internationale Gerichtsbarkeit

Die Begriff der „internationalen Gerichtsbarkeit“ setzt - völkerrechtlich betrachtet - ein justizförmig organisiertes, ständiges und mit - unabhängig vom Einfluß der aktuellen Streitparteien bestellten - Richtern besetztes Gericht voraus, das nach Maßgabe des geltenden Völkerrechts mit dem Ziel der Durchsetzung der Völkerrechtsordnung zu entscheiden hat.²

Davon zu differenzieren ist die „internationale Schiedsgerichtsbarkeit“ (engl.: International Arbitration; franz.: L'Arbitrage international). Mit diesem Terminus bezeichnet man im Völkerrecht³ die Entscheidung von Staatenstreitigkeiten durch ein vor oder nach der Entstehung von Meinungsverschiedenheiten seitens der Parteien gebildetes Schiedsgericht auf Grund der durch sie bezeichneten oder zugelassenen Normen. Von der „intern. Gerichtsbarkeit“ unterscheidet sich die „intern. Schiedsgerichtsbarkeit“ (i.e.S.) damit in drei Punkten:⁴ Zum einen sind Schiedsgerichte keine ständigen, justizförmig organisierten Gerichte, sondern treten jeweils zur Behandlung und Entscheidung eines Einzelfalles zusammen;⁵ zweitens bestimmen regelmäßig die konkreten Streitparteien die Zusammensetzung des Schiedsgerichts⁶; drittens können die Streitparteien grundsätzlich vorschreiben, welches Recht zur Grundlage der Entscheidung gemacht werden soll.⁷

Im folgenden soll zunächst ein kurzer Überblick über einige wichtige, durch das Völkerrecht geschaffene Einrichtungen der „internationalen Gerichtsbarkeit“ und der „internationalen Schiedsgerichtsbarkeit“ gegeben werden. Dieser Überblick ist nicht vollständig. Er geht insbesondere nicht auf die verschiedenen regionalen Menschenrechts-Gerichtshöfe (z.B. den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg) sowie spezielle internationale Gerichte und Schiedsgerichte, die auf völkerrechtlicher Grundlage errichtet worden sind, ein.

I. Der Internationale Gerichtshof (IGH) in Den Haag

Der seit 1945 bestehende Internationale Gerichtshof („International Court of Justice“), der Nachfolger des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, ist - neben dem UN-Sicherheitsrat, der UN-Generalversammlung und dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat - ein Hauptorgan der Vereinten Nationen. Er hat seinen Sitz im sog. Friedenspalast in Den Haag (Niederlande). Ihm gehören 15 Richter an, die auf Vorschlag des UN-Sicherheitsrates von der UN-Generalversammlung auf 9 Jahre

² vgl. H.-J.Schlochauer, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Band II, 2.Aufl.1962, S. 56 ff; A. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 24 Rdnr. 7

³ vgl. u.a. H.-J.Schlochauer, Internationale Schiedsgerichtsbarkeit, in: Strupp/Schlochauer, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Dritter Band, 2. Aufl. 1962, S. 177 ff.

⁴ vgl. dazu u.a. H.Morgenthau, Die internationale Rechtspflege, ihr Wesen und ihre Grenzen, 1929, S. 6 ff; H.v.Mangoldt, Die Schiedsgerichtsbarkeit als Mittel internationaler Streitschlichtung, 1974, S. 13 ff; H.-J.Schlochauer, Internationale Schiedsgerichtsbarkeit, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), aaO, S. 177 ff.; ders., Arbitration, in: Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 1, 1981, S. 14; S.K.Kapoor, International Law, 9th ed. 1992, S. 665 ff

⁵ vgl. A. Randelzhofer, ebd., Art. 24 GG Rdnr. 7

⁶ vgl. dazu die Definition der Schiedsgerichtsbarkeit in Art. 37 des „Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle“ (I.Haager Abkommen) vom 18.10.1907 (RGBl. 1910, S. 5)

⁷ vgl. A. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 24 Rdnr. 7

gewählt werden, wobei alle drei Jahre jeweils ein Drittel neu- oder wiedergewählt wird.

Vor dem IGH gibt es im wesentlichen zwei Verfahrensarten: das Klageverfahren und das Gutachtenverfahren. Der IGH trifft seine Entscheidungen auf der Basis des geltenden Völkerrechts, d.h. er greift zur Beantwortung der ihm in den Klage- oder in den Gutachtenverfahren vorgelegten Rechtsfragen auf das geltende Völkerrecht zurück. Die Rechtsquellen, also die Basis seiner Judikate und Erkenntnisse, sind in Art. 38 des IGH-Statuts normiert, nämlich das Völkervertragsrecht, das Völkergewohnheitsrecht, die „von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze“ sowie „richterliche Entscheidungen und die Lehrmeinung der fähigsten Völkerrechtler“.

Vor dem IGH können nur Staaten klagen. Gutachtenanträge können beim IGH nur von der UN-Generalversammlung, dem UN-Sicherheitsrat sowie von anderen Organen und Sonderorganisationen der UNO angefordert werden, soweit die beiden letzteren dazu durch die UN-Generalversammlung ermächtigt worden sind. Der IGH besitzt in Klageverfahren Jurisdiktion, also eine Zuständigkeit zum Tätigwerden,

1. für alle Streitfälle, welche die Parteien ihm ad hoc einverständlich unterbreiten,
2. für Angelegenheiten, die in völkerrechtlichen Verträgen, Schiedsverträgen oder Schiedsklauseln dafür besonders vorgesehen sind,
3. über Rechtsstreitigkeiten, für die nach der sogenannten Fakultativklausel des Art. 36 II des IGH-Statuts⁸ die obligatorische Gerichtsbarkeit im voraus anerkannt ist; die Fakultativklausel besagt, daß der erklärende Staat die Jurisdiktion des IGH auch gegenüber jedem anderen Staat, der dieselbe Verpflichtung übernimmt, als obligatorisch anerkennt. Nur eine Minderheit von Staaten hat bislang eine Erklärung zur Fakultativklausel abgegeben; die meisten dieser Erklärungen sind zudem mit weitreichenden Vorbehalten verbunden.⁹

Daß die Zuständigkeit der IGH an sehr enge Voraussetzungen geknüpft ist, ist naturgemäß keine „Schuld“ des Völkerrechts, sondern eine Frage der mangelnden Bereitschaft sehr vieler Staaten - bisher auch Deutschlands - sich der obligatorischen Zuständigkeit des IGH zu unterwerfen.

Zwischen 1946 und dem 1. Juli 1996 wurden vom IGH 74 Streitfälle (Klageverfahren) entschieden sowie 22 Gutachtenverfahren durchgeführt.¹⁰

Die Entscheidungen des IGH werden im Regelfall von den Staaten beachtet. Allerdings weisen die Regelungen über die Vollstreckung Schwächen auf, was sich in jüngerer Zeit etwa bei den IGH-Entscheidungen über die Klage der USA im Fall der Geiselnahme von US-Bürgern im Iran (1979/80) und auch ("umgekehrt") im Falle der US-Aggressionen gegen Nicaragua (1985 ff) gezeigt hat. Die Vollstreckung obliegt, wenn die Staaten der IGH-Entscheidung nicht freiwillig nachkommen, dem UN-Sicherheitsrat, dessen Entscheidungsstrukturen jedoch sehr unzureichend sind. Die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (USA, Rußland, China, Frankreich, Vereinigtes Königreich) dürfen bei Beschlüssen im Rahmen des Kapitels VII der UN-Charta auch in eigenen Angelegenheiten mit abstimmen und haben auch in diesem Fall ein Veto-Recht, mit dem sie alle gegen sie selbst oder enge Verbündete gerichteten Beschlüsse - und damit auch die Vollstreckung eines Urteils des IGH - verhindern können.

⁸ vgl. BGBl. 1973 II S. 505

⁹ Eine Dokumentation der von den Staaten nach Art. 36 II IGH-Statut abgegebenen Erklärungen nebst Vorbehalten findet sich in: International Court of Justice, Yearbook 1994-1995, No.49, 1995, S. 79 ff

¹⁰ Eine Einzelübersicht über die Klage- und Gutachtenverfahren findet sich in: The International Court of Justice, 1995, S. 195 ff

dafür sind in jüngster Zeit etwa die von den USA eingeleiteten Verfahren gegen das EU-Importverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch²¹ sowie gegen die EU-Bananen-Marktordnung²², bei denen die EU jeweils verlor und sich dem WTO-Spruch beugen mußte.

Die Verfahren vor der WTO sind sehr teuer. Die wenigen, auf das schwierige internationale Handelsrecht spezialisierten Rechtsanwälte in Washington, London und Brüssel beginnen ihre Tätigkeit oftmals erst ab einem Stundenlohn von 1.000 US-Dollar. Zieht sich ein Konflikt über Monate oder Jahre hin, ergeben sich Rechnungen in Millionenhöhe, welche sich viele afrikanische und lateinamerikanische Staaten nicht leisten können.²³ Deshalb wird diskutiert, ein unabhängiges Institut für WTO-Recht in Genf zur kostengünstigen Beratung von Entwicklungsländern in Rechtsfragen oder innerhalb des WTO-Sekretariats eine entsprechende „unabhängige Beratungs-Einheit“ zu etablieren.

IV. Internationale Strafgerichtsbarkeit

1. Ad-hoc-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda

Durch Resolution 808 (1993)²⁴ des UN-Sicherheitsrates ist auf der Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta im Jahre 1993 ein Internationaler Strafgerichtshof zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien errichtet worden. Nach dem Statut dieses Gerichtshofes können neben Verstößen gegen die Genfer Konventionen von 1949 und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gemäß Art.4 des Statuts auch Handlungen bestraft werden, die unter die Völkermord-Konvention fallen²⁵. Die Strafverfolgung kann sowohl von dem in Den Haag errichteten Internationalen (Jugoslawien-)Strafgerichtshof als auch durch nationale Strafverfolgungsbehörden eingeleitet werden (Art. 9).

Der Jugoslawien-Strafgerichtshof²⁶, vor dem u.a. Anklage gegen den jugoslawischen Präsidenten Milosevic erhoben worden ist, ist nach dem Anfang November 1999 vorgelegten Bericht²⁷ seiner scheidenden Präsidentin McDonald von der „Gnade der internationalen Gemeinschaft“ abhängig, da er selbst über keine Zwangsmechanismen verfügt. An diesem Beistand mangelt es „allzu oft“. Es gebe, so die scheidende Präsidentin des Gerichtshofs, drei Arten von Schwierigkeiten: Die Staaten hätten angeklagte Personen nicht festgenommen oder überstellt, sich geweigert, die Rechtsprechung des Tribunals anzuerkennen oder den Ermittlern des Tribunals keinen Zutritt zu mutmaßlichen Tatorten gestattet. Der UN-Sicherheitsrat habe, so Frau McDonald, die Autorität und die erforderlichen Mittel, um das zu ändern.

Nach dem Vorbild des Jugoslawien-Tribunals wurde 1994 durch die Resolution 955 des UN-Sicherheitsrates desweiteren das „International Tribunal for Rwanda“

²¹ vgl. dazu etwa M.Hilf/B.Eggers, EuZW 1997, 559

²² vgl. dazu u.a. G.Meier, EuZW 1997, 566

²³ vgl. dazu Bundestags-Drucksache 14/1282 (Kleine Anfragen von Abgeordneten der CDU/CSU) und 14/1434

²⁴ Der Text des Statuts ist veröffentlicht in: VN 1993, 156

²⁵ Vgl. dazu u.a. Karl Josef Partsch, Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer, in: Vereinte Nationen (VN) 1994, S. 11 ff (13)

²⁶ vgl. dazu u.a. R.Goldstone, 50 Jahre nach Nürnberg - Die Internationalen Strafgerichtshöfe zum ehemaligen Jugoslawien und zu Ruanda, in: Nürnberger Menschenrechtszentrum (Hrsg.), Von Nürnberg nach Den Haag, 1996, S. 57 ff

²⁷ vgl. FAZ vom 5.11.1999 S.7

errichtet. Dieses hat bislang große Schwierigkeiten gehabt, seine Funktion zu erfüllen.²⁸

2. Internationaler Strafgerichtshof nach dem Abkommen vom 17. Juli 1998

Das „Statut von Rom“ für den Internationalen Strafgerichtshof ist von der von der UNO einberufenen Staatenkonferenz am 17. Juli 1998 mit der Mehrheit von 120 Ja-Stimmen (darunter alle EU-Staaten) gegen 7 Nein-Stimmen (USA, China, Indien, Israel, Qatar, Vietnam und ein nicht allgemein bekannter siebter Staat) bei 21 Enthaltungen angenommen worden. Das Statut von Rom ist jedoch bisher nicht in Kraft getreten. Sein Inkrafttreten setzt nach seinem Art. 126 die Ratifikation durch mindestens 60 Staaten voraus. Diese Mindestzahl ist bislang nicht erreicht worden. Folgende Deliktsarten sollen nach dem Statut²⁹ - unter bestimmten Voraussetzungen³⁰ - vom Internationalen Strafgerichtshof abgeurteilt werden können: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Mord, Vernichtung, Versklavung, Deportation, Freiheitsberaubung unter schwerer Menschenrechtsverletzung, Folter, Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, erzwungene Prostitution oder Schwangerschaft etc.), Kriegsverbrechen, Verbrechen der Aggression³¹.

Wie weit die Hoffnung trägt, mit der Einrichtung eines solchen allgemeinen Strafgerichtshofs generalpräventiv potentielle Täter von der Begehung von schweren Verstößen gegen das Völkerstrafrecht abzuschrecken und so zur Stärkung des Rechts in den internationalen Beziehungen sowie in Bürgerkriegskonflikten beizutragen, läßt sich schwer prognostizieren. Ausgeschlossen erscheint dies nicht. Deshalb sollte die Ratifizierung des Statuts von allen Staaten mit Nachdruck betrieben werden. Der im Statut als „Leertitel“ ausgewiesene strafrechtliche Aggressionstatbestand sollte trotz des Widerstands der US-Regierung baldmöglichst normiert werden.

C. Neun Thesen zur Rolle gerichtlicher Instanzen bei der friedlichen Beilegung internationaler Streitfälle

These 1: Die UN-Charta und das geltende Völkerrecht sichern das „völkerrechtliche Gewaltverbot“ (Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta) nicht hinreichend durch ein ergänzendes System friedlicher Streitbeilegung und ein spezielles Verfahren des „peaceful change“.

Art. 33 I UN-Charta enthält nur die schwache Verpflichtung der Staaten, sich um die Lösung eines Streites mit irgendeinem der aufgeführten Mittel friedlicher Streitbeilegung zu bemühen: gute Dienste, Konsultation, Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleichs- und Schlichtungsverfahren, Schiedsspruch,

²⁸ vgl. dazu u.a. Gavin F. Ruxton, Ein Tribunal gegen den Völkermord?, in: Nürnberger Menschenrechtszentrum (Hrsg.), Von Nürnberg nach Den Haag, 1996, S. 225 ff

²⁹ vgl. das Statut von Rom vom 17. Juli 1998, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften Heft 3/1998, S. 181 ff

³⁰ vgl. zum Ringen um die Zuständigkeit des künftigen Internationalen Strafgerichtshofes u.a. H.-P. Kaul, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften Heft 3/1998, S. 138

³¹ Vor allem die USA haben die Aufnahme des Verbrechens der Aggression (Art. 5 Abs. 1 d und Abs. 2) zu verhindern versucht. Der - u.a. von Deutschland vorgeschlagene - Kompromißvorschlag sieht vor, daß der Internationale Strafgerichtshof seine Gerichtsbarkeit hinsichtlich des Aggressionstatbestandes erst ausüben kann, wenn die Vertragsstaatenversammlung oder die Überprüfungskonferenz eine Begriffsbestimmung der Aggression ausgearbeitet hat.

gerichtliche Entscheidung, die Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen sowie andere friedliche Mittel. Bei der Auswahl des Mittels sind sie hinsichtlich des „Ob“ und des „Wie“ frei. Bleibt eine Streitbeilegung zwischen den Parteien erfolglos, so kann von jeder Partei der UN-Sicherheitsrat angerufen werden, der aber nur Empfehlungen abgeben kann, die die Parteien nicht binden. Art. 34 UN-Charta gibt dem Sicherheitsrat zwar die Befugnis, eine Untersuchung des Streits und der Situation durchzuführen; die Durchführung einer solchen Untersuchung ist jedoch an die Voraussetzung geknüpft, daß sie - neben der Mehrheit aller SR-Mitglieder - auch von allen ständigen SR-Mitgliedern beschlossen wird. Die UN-Charta enthält keine Norm, die den Staaten die Verpflichtung auferlegt, einen Streit auf friedlichem Wege - in welchem Verfahren auch immer - wirklich beizulegen. Insbesondere normiert die UN-Charta keine Verpflichtung, sich der Gerichtsbarkeit des IGH zu unterwerfen. Die UN-Charta enthält auch keine wirksamen Mechanismen und institutionellen Verfahren, die die Beilegung eines Streits über eine friedliche Veränderung des status quo, mit dem eine oder mehrere streitende Parteien unzufrieden sind („peaceful change“), ermöglichen und sicherstellen.

These 2: Im Falle einer „Friedensbedrohung“, eines „Friedensbruchs“ oder einer „Angriffshandlung“ (Art. 39 UN-Charta) kann der UN-Sicherheitsrat zwar Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII der UN-Charta beschließen. Das Sanktionssystem des Kap. VII ist jedoch unzureichend.

Da die Anwendung von Zwangsmaßnahmen durch die UN stets eine vorherige entsprechende Beschlußfassung durch den „politisch besetzten“ UN-Sicherheitsrat und die Nichtausübung des Veto-Rechts voraussetzt, ist sein Funktionieren vor allem von der Einigkeit der fünf ständigen Mitglieder abhängig. Gegen ein ständiges Mitglied ist der Einsatz des Sanktionssystems nicht möglich. Der Entscheidungsmechanismus des UN-Sicherheitsrates hat darüber hinaus eine weitere strukturelle Schwäche. Gerade wenn es um die Klärung der Voraussetzungen für die Anwendung von militärischer Waffengewalt gegen Aggressoren oder Menschenrechtsverletzer geht, müssen „politische“ Sachverhaltsklitterungen und „double standards“ vermieden werden. Der UN-Sicherheitsrat ist hierzu aber schon aufgrund seiner Zusammensetzung kaum in der Lage. Denn er besteht aus „politischen“ Vertretern der in ihm vertretenen Staaten; diese Staatenvertreter im UN-Sicherheitsrat sind den sie entsendenden Regierungen weisungsunterworfen. Von einem rechtsstaatlichen Mindeststandard zumindest im Rahmen des „fact finding“ kann bei den gegenwärtigen Entscheidungsstrukturen des UN-Sicherheitsrates nicht gesprochen werden. Eine weitere strukturelle Schwäche des Entscheidungsmechanismus des UN-Sicherheitsrates in Menschenrechtsfragen, zumal wenn es um den Einsatz von militärischer (Gegen-)Gewalt geht, beruht auf der finanziellen Situation der Vereinten Nationen, die nicht zuletzt durch Beitragsschulden der USA von mehr als 1 Milliarde US-Dollar verursacht ist. Ein effektives Handeln der UN ist schon deshalb nicht möglich.

These 3: Der Streitregelungsmechanismus des Europäische Übereinkommens zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vom 29.4.1957 ist bislang von den Vertragsparteien nur wenig genutzt worden. Bei einer Ausdehnung des Übereinkommens auf alle Staaten des Europarats, namentlich auf die neuen

Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa (einschließlich Rußlands) könnte er künftig an Bedeutung gewinnen.

Deutschland ist seit dem 18.4.1961 Vertragspartei³² des Europäischen Übereinkommens zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vom 29.4.1957.³³ Es sieht drei Arten der Streitbeilegung vor: (1) gemäß seinen Art. 1 bis 3 die „gerichtliche Beilegung“, (2) gemäß den Art. 4 bis 18 das Vergleichsverfahren sowie (3) das Schiedsverfahren (Art.19 - 26). Die „gerichtliche Beilegung“ erfolgt ausschließlich durch den Internationalen Gerichtshof (IGH): Nach Art. 1 „werden“ die Vertragsstaaten ihm „alle zwischen ihnen entstehenden völkerrechtlichen Streitigkeiten ... zur Entscheidung vorlegen, ... insbesondere über (a) die Auslegung eines Vertrages, (b) eine Frage des Völkerrechts, (c) das Bestehen einer Tatsache, die, wenn sie bewiesen wäre, die Verletzung einer internationalen Verpflichtung bedeuten würde, (d) Art und Umfang der wegen Verletzung einer internationalen Verpflichtung geschuldeten Wiedergutmachung.“³⁴

Alle zwischen ihnen entstehenden Streitigkeiten, die nicht unter Art. 1 fallen, „werden“ die Vertragsstaaten gem. Art. 4 einem „Vergleichsverfahren“ unterwerfen, dessen nähere Ausgestaltung in den Art. 5 ff geregelt ist.

In Art. 19 sind die Vertragsstaaten die Verpflichtung eingegangen, dem im Übereinkommen vorgesehenen „Schiedsverfahren“ „mit Ausnahme der in Art. 1 bezeichneten alle zwischen ihnen entstehenden Streitigkeiten“, über die ein Vergleichsverfahren vereinbarungsgemäß nicht in Anspruch genommen worden oder erfolglos geblieben ist, zu unterwerfen. Dazu wird jeweils adhoc nach Maßgabe der Art. 20 ff³⁵ ein Schiedsgericht gebildet

Nach Art. 39 I sind alle Vertragsstaaten verpflichtet, der Entscheidung des IGH oder dem Schiedsspruch des Schiedsgerichts in jeder Streitigkeit, an der sie beteiligt sind, nachzukommen. Wird diese Verpflichtung nicht erfüllt, kann sich die andere Streitpartei gemäß Art.39 II an das Ministerkomitee des Europarats wenden, das (mit Zweidrittelmehrheit) Empfehlungen aussprechen kann, um die Durchführung der IGH-Entscheidung oder des Schiedsspruchs sicherzustellen.

These 4: Auch der Streitregelungsmechanismus des Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE/OSZE vom 15. Dezember 1992³⁶ ist bislang nur unzureichend genutzt worden. Bedeutung kann er nur gewinnen, wenn die Staaten in Konfliktfällen (z.B. im Ägais-Konflikt zwischen Griechenland und der Türkei, im Konflikt der NATO-Staaten mit Jugoslawien, in den

³² vgl. BGBl. 1961 II S. 82; weitere Vertragsparteien sind; vgl. zum Stand vom 31.12.1996: BMJ (Hrsg.), Fundstellennachweis B, S. 351: Belgien, Dänemark, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich, wobei allerdings Dänemark, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich Vorbehaltserklärungen abgegeben haben, vgl. BGBl. 1961 II, S. 1026

³³ vgl. dazu die Bek. vom 17.7.1961, BGBl. II S. 1026; vgl. auch K. Ginther, European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes, in: EPIL 1 (1981), S. 56 - 58; K.H.Kunzmann, EA 1959, S. 125 - 140

³⁴Die an den IGH gerichtete Unterwerfungserklärung der Bundesrepublik Deutschland vom 29.4.1961 ist am 24.5.1961 im IGH eingegangen, vgl. BGBl. II S. 1026

³⁵ Das Schiedsgericht besteht aus 5 Mitgliedern, wobei jede Streitpartei jeweils 1 Mitglied ernennt, während die drei anderen einschl. des Vorsitzenden von den Parteien einvernehmlich ausgewählt werden; erfolgt die Ernennung nicht binnen drei Monaten, nachdem die eine Partei an die andere das Ersuchen um Errichtung eines Schiedsgerichts gestellt hat, so wird entweder die von den Parteien gemeinsame bezeichnete Regierung eines dritten Staates oder (bei Nichteinigung binnen 3 Monaten) der IGH-Präsident mit der Vornahme der erforderlichen Ernennung betraut.

³⁶ vgl. BGBl. 1994 II S. 1326

Völkerrecht den Interessen und dem Willen jedes einzelnen Staates - in den Grenzen des Völkerrechts - einen grundsätzlich unbedingten Wert zu.

These 6: Das Völkerrecht ist dennoch nicht lediglich der Ausfluß der realen Machtlage, die bloße Beschreibung des tatsächlichen Verhaltens der Staaten. Wie jedes Rechtssystem hat es zugleich die Tendenz, sich weiterzuentwickeln und gestaltend auf die ihm zugrundeliegenden soziologischen Tatsachen und Verhältnisse zurückzuwirken („Wechselwirkung“)

Die programmatische Erklärung des damaligen US-Präsidenten Eisenhower vom 31. Oktober 1956 *"There can be no peace without law"* ist nach wie vor richtig und zukunftsweisend. Dies gilt sowohl für die Veränderung der gewalt- und kriegsfördernden Strukturen innerhalb und zwischen den Staaten (soziale und wirtschaftliche Not, einzelstaatliche kriegstaugliche Rüstungs- und Waffenpotentiale einschließlich des internationalen Waffenhandels, Gefährdung und Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen, politische Unterdrückung) als auch für die Schaffung adäquater Mechanismen zur zivilisierten Konfliktartikulation, -regelung und -lösung auf innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Ebene. Die Bewältigung dieser Aufgaben, vor allem die Bekämpfung der Ursachen gewaltförmiger Konflikte, muß sicherlich in erster Linie mit politischen Mitteln angegangen werden. Das Völkerrecht in seinen vielfältigen Dimensionen erfüllt hierbei jedoch eine wichtige Funktion. Auch hier gilt: Erreichte Interessenkonvergenzen müssen in Rechtssätzen fixiert werden. Bestehende institutionalisierte Formen und Verfahren für die Kooperation und Konfliktaustragung auf der Basis der Gleichheit und Nichtdiskriminierung müssen genutzt, neue müssen geschaffen werden. Ohne völkerrechtliche Regelungen geht dies nicht. Ein Prozeß der verstärkten Nutzung des Völkerrechts zur Eindämmung von Krieg und Gewalt bedarf freilich sowohl im Hinblick auf die Formen und Verfahren als auch hinsichtlich der materiellen Inhalte der "Demokratisierung", also der verstärkten Einmischung "von unten", gerade auch durch "Nichtregierungsorganisationen" (NGOs) und ihre Mitglieder. Die herausragende Rolle von amnesty international für die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte, von Greenpeace für den ubiquitären Kampf um die natürlichen Lebensgrundlagen und zum Beispiel auch der Ärzteorganisation IPPNW (Trägerin des Friedensnobelpreises 1985), der Juristenorganisation IALANA und des in Genf ansässigen Internationalen Friedensbüros (Trägerin des Friedensnobelpreises 1910) im Zusammenhang mit dem von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) eingeleiteten Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof (betr. die Frage der Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes von Atomwaffen) sind hierfür illustrative Beispiele.

These 7: Die Rolle des IGH muß gestärkt werden. Der IGH muß stärker in das öffentliche Bewußtsein gebracht, insbesondere in aktuellen Kontroversen und Streitfällen völkerrechtlicher Art.

Es wäre bereits viel gewonnen, wenn das *geltende* Völkerrecht zur Domestizierung von Gewalt effektiver implementiert, d.h. verbindlich interpretiert und durchgesetzt werden könnte. Zur dringend notwendigen Stärkung der Rolle des IGH hat der frühere UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seinem wichtigen Bericht "Agenda für den Frieden"⁴⁰ vom 17.6.1992 eine Reihe von Vorschlägen entwickelt.

⁴⁰abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 9/1992, S. 1130

In der Öffentlichkeit sind diese leider bisher viel zu wenig beachtet worden. Sie sollten aufgegriffen werden. Es empfehlen sich aktuell zumindest fünf Schritte:

1. Die Organe der UN, vor allem ihre Generalversammlung und der UN-Sicherheitsrat, aber auch ihre Unterorganisationen sollten in internationalen Konfliktfällen verstärkt von der gutachterlichen Kompetenz des IGH zur Klärung strittiger völkerrechtlicher Fragen Gebrauch zu machen (Art. 96 UN-Charta). Das Vorgehen der UN-Generalversammlung, ein Rechtsgutachten zur Frage der Vereinbarkeit des Einsatzes und der Androhung von Nuklearwaffen mit dem geltenden Völkerrecht einzuholen, sollte ein nachahmenswertes Beispiel sein. Für die nähere Zukunft käme in Betracht, daß die UN-Generalversammlung erneut ein Rechtsgutachten beim IGH beantragt, falls sich die Atomwaffenstaaten (und ihre Verbündeten) weiterhin weigern, ihrer rechtlichen Verpflichtung aus Art. VI des Atomwaffensperrvertrages Rechnung zu tragen, „in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen ... zur nuklearen Abrüstung ... unter strenger und wirksamer Kontrolle“. Die NGOs sollten einen Musterantrag vorbereiten.
2. Der UN-Generalsekretär sollte entsprechend dem Vorschlag von Boutros-Ghali (vgl. Ziffer 38 seiner "Agenda für den Frieden") baldmöglichst nach Art. 96 Abs. 2 der UN-Charta durch die UN-Generalversammlung ermächtigt werden, Rechtsgutachten ("advisory opinion") beim Internationalen Gerichtshof anfordern zu können. Für die Handlungsfähigkeit des UN-Generalsekretärs in Konflikt- und Krisenfällen ist es nämlich von großer Bedeutung, wenn er zur Klärung strittiger völkerrechtlicher Fragen präventiv oder ad hoc den IGH einschalten kann.
3. In Übereinstimmung mit Ziffer 39 der "Agenda für den Frieden" sollten sich alle Mitgliedsstaaten nach Art. 36 des Statuts des IGH ohne Vorbehalt bis spätestens zum Jahre 2005 der allgemeinen Gerichtsbarkeit des IGH unterwerfen (vgl. dazu auch unten These 8).
4. In alle, zumindest in alle neuen internationalen Verträge sollten Streitbeilegungsklauseln aufgenommen werden, die eine Anrufung des IGH im Falle von Meinungsverschiedenheiten über die Vertragsauslegung vorsehen.
5. Zur Verbesserung der Vollstreckung und Durchsetzung von Entscheidungen des IGH sollte die UN-Generalversammlung eine internationale Juristenkommission einsetzen, die binnen drei Jahren entsprechende Vorschläge ausarbeitet.

These 8: Eine völkerrechtliche Erklärung Deutschlands zur Anerkennung der obligatorischen Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag nach Art. 36 II des IGH-Statuts ist überfällig. Die weitere Verweigerung einer solchen Erklärung ist mit Art. 24 III GG nicht vereinbar; zumindest ist sie rechtspolitisch nicht länger vertretbar. Gefordert sind die Bundesregierung und der deutsche Gesetzgeber.

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit ihrem Beitritt zur UNO und zur UN-Charta auch Vertragspartei des IGH-Statuts. Sie hat auch in ihrer völkerrechtlichen Praxis in mehreren völkerrechtlichen Verträgen die Zuständigkeit des IGH zur Streitentscheidung vereinbart⁴¹ sowie ad hoc als Partei an Verfahren⁴² vor dem IGH

⁴¹ gemäß Art. 35 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 Abs. I des IGH-Statuts, vgl. dazu die Nachweise bei von Baudissin/Platzöder, AöR 99 (1974), S. 32 ff (40f), u.a. am 18.4.1955 zu Art. X des Brüsseler Vertrages (BGBl. 1956 II, S. 809, am 29.4.1956 zu Art. IX der Völkermordkonvention (BGBl. 1955 II S. 210) und am 29.4.1961 zu dem Europäischen Übereinkommen über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten (vgl. BGBl. II 1961, S. 1027

These 9: Die Bedeutung des Rechts bei der friedlichen Beilegung und Regelung von internationalen Streitigkeiten kann auch durch innerstaatliche Gerichte gestärkt werden. Es gäbe weit weniger Anlaß, den Mangel an effektiver Durchsetzung völkerrechtlicher Normen zu beklagen, wenn die innerstaatlichen Gerichte die politischen Entscheidungsträger strikt an ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen festhalten würden. Den nationalen Judikativen, allen voran den nationalen Verfassungsgerichten, fällt die Aufgabe zu, die „Stärke des Rechts“ („rule of law“) gegenüber der „Macht des Stärkeren“ („rule of power or force“) dezentral gewissermaßen schon an der Wurzel zur Geltung zu bringen. Diese Aufgabe ist - normativ betrachtet - Ausfluß des Rechtsstaatsgebots der jeweiligen nationalen Verfassung, auf das jedennfalls alle OSZE-Staaten verpflichtet sind; denn Rechtsstaaten zeichnen sich gerade auch dadurch aus, daß sie die Einhaltung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen institutionell effektiv gewährleisten.⁴⁸

Die Relevanz völkerrechtlicher Regelungen gerade auf dem Gebiet von "Krieg und Frieden" reicht tief in die nationalen Rechtsordnungen hinein. Dies ist vielfach nur unzureichend bekannt. Es fehlt hierfür bisher nicht selten auch an entsprechenden fachlichen Vorarbeiten. Einige aktuelle Beispiele mögen dies illustrieren.

1. Aus dem Bereich des zivilen Schadensersatz- und Produkthaftungsrechts: Könnten etwa Opfer irakischer Kriegshandlungen in Israel vor deutschen oder anderen Zivilgerichten Ersatz für Schäden verlangen, die sie im letzten Golfkrieg im Jahre 1991 durch den völkerrechtswidrigen Beschuß mit irakischen Scud-Raketen erlitten hatten? Könnten israelische Geschädigte Schadensersatzforderungen mit Erfolg etwa gegenüber deutschen Unternehmen mit der Begründung erheben, diese Unternehmen hätten dem irakischen Staat wichtige Bestandteile für die (Fort-)Entwicklung und Produktion der Scud-Raketen geliefert und damit die entstandenen Schäden unter Verstoß gegen geltendes nationales und internationales Recht zumindest mitverursacht?
2. Aus dem Bereich des Staatshaftungsrechts: Haften unter Umständen (auch) deutsche staatliche Stellen für erteilte Ausfuhrgenehmigungen oder für die fahrlässige Nicht-Unterbindung solcher Exporte? Ist die BR Deutschland gegenüber kurdischen Bürgern in der Türkei staatshaftungsrechtlich für Schäden verantwortlich, die diesen Bürgern oder ihren Angehörigen durch die türkische Armee mit Waffen aus NVA-Beständen oder z.B. demnächst mit deutschen Leopard-II-Panzern zugefügt werden, die durch deutsche Organe an die türkische Regierung geliefert worden sind?
3. Könnten Privatpersonen in Jugoslawien, deren privates Eigentum oder deren Gesundheit im Luftkrieg der NATO-Staaten (März bis Juni 1999) durch Bomben, Raketen o.ä. beschädigt worden ist, vom deutschen Staat nach den Regeln des Staatshaftungsrechts (Art. 34 GG i.V.m. §§ 839, 840 BGB) Schadensersatz verlangen und Klage vor deutschen Zivilgerichten erheben?
4. Aus dem Bereich des Ausländerrechts: War zum Beispiel während des Kosovo-Konflikts die Abschiebung desertierter oder wehrpflichtiger Männer durch deutsche Ausländerbehörden in den Machtbereich serbischer Behörden oder serbischer Militär-Einheiten völkerrechtlich zulässig, wenn davon auszugehen war, daß die jugoslawische Armee im Kosovo in völkerrechtswidriger Weise Gewalt angewendet hat bzw. zu befürchten stand, daß diese Männer durch die serbischen Militärs (erneut) als Soldaten rekrutiert und ggf. in völkerrechtswidrigen Kriegshandlungen eingesetzt wurden? War dies eine

⁴⁸ vgl. dazu u.a. T.Giegerich, ZaöRV 57 (1997), S. 409 (418 f) m.w.N.

völkerrechtswidrige Unterstützung der serbischen Kriegsseite entgegen den nach Art. 25 UN-Charta verbindlichen Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates? Bestanden insoweit rechtlich relevante Abschiebungshindernisse?

5. Aus dem Bereich des Verfassungsrechts: Ist die bisherige Weigerung der zuständigen Organe Deutschlands, sich der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH gem. Art. 36 des IGH-Status zu unterwerfen, mit Art. 24 Abs.3 GG vereinbar, der vorsieht, daß Deutschland zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten "Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten" wird?