

# ANALYSEN UND BERICHTE

## Internationale Gerichtsbarkeit – gestern und heute

Von der Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten zur Aburteilung von Individuen – Grundlagen, Besonderheiten und Grenzen der internationalen Gerichtsbarkeit

Von *Karin Oellers-Frahm*, Heidelberg

### I. Vorbemerkung

Wenn man mit der Aufgabe betraut ist, eine Gedächtnisvorlesung<sup>1</sup> zu halten, so sucht man natürlich zunächst nach einem Anknüpfungspunkt in den Werken desjenigen, zu dessen Ehren die Veranstaltung gedacht ist. Aber das umfassende Werk Herbert Krügers, der alle seinerzeit aktuellen rechtlichen Probleme aufgegriffen und wissenschaftlich kritisch durchdrungen hat, enthält keinen Beitrag zur internationalen Gerichtsbarkeit. Das ist insofern nicht verwunderlich, als das Hauptaugenmerk Herbert Krügers dem Verfassungsrecht galt. Dennoch hat er aber auch die Besonderheiten des Völkerrechts im Vergleich zum nationalen Recht untersucht<sup>2</sup>, und die Gerichtsbarkeit ist nicht nur Teil, sondern auch Spiegel des aktuellen Standes des Völkerrechts. In diesem Zusammenhang sprach er von der „Staatslosigkeit des Völkerrechts“, womit er heute immer noch zutreffend feststellte, daß das Völkerrecht eine Rechtsordnung für sich ist, „die ohne jede Verbindung zu einem Staat besteht, der ihr Hilfestellung leistet. Das Völkerrecht muß daher aus eigener Kraft und auf eigenartige Weise alles das bewirken, was für staatliche Rechtsordnungen der Staat bewirkt“<sup>3</sup>. Damit ist klar und deutlich umschrieben, was die Eigenart des Völkerrechts ausmacht, nämlich daß es, anders als im nationalen Recht, keine übergeordnete Macht gibt, die

<sup>1</sup> Der Beitrag ist eine überarbeitete Fassung der Herbert-Krüger-Gedächtnisvorlesung auf der 26. Tagung des Arbeitskreises für Überseeische Verfassungsvergleichung vom 22.–24. Juni 2001 in Heidelberg. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.

<sup>2</sup> H. Krüger, Das Prinzip der Effektivität, oder: Über die besondere Wirklichkeitsnähe des Völkerrechts, Erstveröffentlichung: Festschrift Jean Spiropoulos (1957), 265 ff., in: H. Krüger, Staat – Wirtschaft – Völkergemeinschaft, 1970, 121 ff.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 121.

die Ordnung im Gemeinwesen organisiert, indem sie für alle verbindliche Gesetze erläßt, eine Verwaltung zur Durchführung der Staatsaufgaben einrichtet und schließlich die Beachtung von Recht und Gesetz einem institutionalisierten Gerichtswesen überträgt. Da die Subjekte des Völkerrechts, zumindest galt dies noch nahezu uneingeschränkt zu Beginn des 20. Jahrhunderts, nur souveräne, gleichberechtigte Staaten sind, müssen diese „aus eigener Kraft“, wie Herbert Krüger es umschrieb, und das heißt in Kooperation, alle diese Aufgaben bewältigen. Bei der „Gesetzgebung“ ist dies noch relativ einfach, da das Zusammenleben auch unter Staaten gewisser Spielregeln bedarf, um überhaupt zu funktionieren, wobei diese Regeln, zumindest die grundsätzlichen, allen Staaten zugute kommen und daher weitgehend Beachtung finden. Bei der Gerichtsbarkeit ist das aber schon schwieriger, denn hier wird ein Teil der eigenen Macht, der Souveränität, an einen neutralen Dritten, das Gericht, übertragen, das dann mit verbindlicher Kraft feststellt, was Recht ist. Es ist klar ersichtlich, daß es doch eine Hemmschwelle zu überwinden gilt, um sich einem Gericht zu unterwerfen, wenn man vielleicht durch andere Mittel, insbesondere durch pure Gewalt, Fakten schaffen kann, die den eigenen Wünschen mehr entsprechen als dies vielleicht eine Gerichtsentscheidung täte. Um so bemerkenswerter ist es, was die Staatengemeinschaft inzwischen auf diesem Gebiet „aus eigener Kraft“ erreicht hat.

Von den zögerlichen Anfängen der Beilegung internationaler Streitigkeiten durch Gerichte, zunächst Schiedsgerichte und erst im Zusammenhang mit dem Völkerbund das erste echte ständige internationale Gericht, hat die internationale Gerichtsbarkeit bis heute eine enorme Entwicklung zu verzeichnen, die inzwischen sogar die Sorge um die Vielzahl der Gerichte und die damit verbundenen möglichen Rechtsprechungskonflikte in den Vordergrund der Diskussion gerückt hat.

Im Folgenden möchte ich daher zunächst die Grundlagen und Besonderheiten dessen darstellen, was ich als klassische oder traditionelle Gerichtsbarkeit bezeichnen möchte, um dann Ursachen und Entwicklungen, aber auch Gefahren und Grenzen der heutigen modernen Gerichtsbarkeit darzulegen. Ich beziehe mich dabei vorwiegend auf den Internationalen Gerichtshof (IGH), das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, weil er, bzw. sein Vorgänger, der Ständige Internationale Gerichtshof, das erste echte ständige internationale Gericht ist und weil er das einzige Gericht ist, das grundsätzlich allen Staaten für alle Streitigkeiten offensteht, und zudem, weil die Grundproblematik für alle internationalen Gerichte mehr oder minder identisch ist.

## **II. Historisches Umfeld**

Die Anfänge der internationalen Gerichtsbarkeit, und hierbei handelte es sich bis 1920 ausschließlich um Schiedsgerichte, sind im allgemeinen als eine Alternative zur gewaltsamen Regelung von Streitigkeiten zwischen Staaten zu verstehen. Die Schiedsgerichte hat-

ten in der Regel Streitigkeiten, bzw. Folgen von Streitigkeiten beizulegen, die zunächst gewaltsam ausgetragen wurden, so z.B. die durch den Jay Treaty von 1794<sup>4</sup> und den Vertrag von Washington von 1871<sup>5</sup> eingerichteten Schiedsgerichte, die als Ausgangspunkt der modernen Schiedsgerichtsbarkeit angesehen werden<sup>6</sup>. Deutlich wird das Verständnis der Gerichtsbarkeit als Alternative zum Krieg auch in den Haager Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle von 1899 und 1907<sup>7</sup>, die nicht zufällig zusammen mit zwei Abkommen über das Kriegsrecht<sup>8</sup> verabschiedet wurden. Dies fand auch Ausdruck in der Terminologie: Es wurde durchweg von der „friedlichen“ Beilegung von Streitigkeiten gesprochen. Damit war aber auch impliziert, daß diese Gerichte nur Staaten offenstanden, was durchaus im Einklang mit dem noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts ausschließlich staatenorientierten Völkerrecht stand. Staaten waren die einzigen Akteure im Völkerrecht, und sie sahen die Einschaltung von Gerichten als ein ihnen allein verfügbares Instrument zur Beilegung von Streitigkeiten an<sup>9</sup>, das allerdings einen teilweisen Verzicht auf ihre sehr hoch gehaltenen souveränen Rechte voraussetzte und daher auch nur nach ihrem gemeinsamen Willen geformt werden konnte. Damit wird verständlich, daß Streitigkeiten, die hochsensibel sind – und die meist Ursache für gewaltsame Auseinandersetzungen sind –, gerade nicht einer Drittinstanz zur Beilegung unterworfen wurden, so daß die Hoffnung, friedliche Streitbeilegung könne der Vermeidung von Krieg dienen, allenfalls sehr partiell erfüllt wurde, wie insbesondere die kriegerischen Auseinandersetzungen zeigen, die nach der Verabschiedung der Haager Abkommen stattfanden.

Der nur begrenzte Rückgriff auf die friedliche Beilegung von Streitigkeiten führte dann nach dem Zweiten Weltkrieg zu dem allgemeinen Verbot der Anwendung von Gewalt, auf das sich die Staatengemeinschaft bei der Ausarbeitung der Charta der Vereinten Nationen

<sup>4</sup> Treaty of Amity, Commerce and Navigation between Great Britain and the United States of 19 November, 1794, Text in MartensR2, Vol. 5, 640; siehe hierzu *H.-J. Schlochauer*, Jay Treaty (1794), in: *R. Bernhardt* (ed.), Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Bd. III, 1997, 4 ff.

<sup>5</sup> Treaty of Washington of May 8, 1871, Text in: Martens NRG, Vol. 20, 698-719; siehe hierzu *P. Seidel*, The Alabama, in: *R. Bernhardt* (ed.), EPIL, Bd. I, 1992, 97 ff.

<sup>6</sup> Zur Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit s. *H.-J. Schlochauer*, Arbitration, in: *R. Bernhardt* (ed.), EPIL, Bd. I, 1992, 215 ff., mit zahlreichen bibliographischen Verweisen.

<sup>7</sup> Haager Abkommen I: Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle, Fundstelle in: *F. Berber*, Völkerrecht, Dokumentensammlung, Band II, Konfliktrecht, 1967, 1683 ff.; siehe auch *J. M. Mössner*, Hague Peace Conferences of 1899 and 1907, in: *R. Bernhardt* (ed.), EPIL, Bd. II, 1995, 671 ff.

<sup>8</sup> Haager Abkommen III: Abkommen über den Beginn der Feindseligkeiten und Haager Abkommen IV: Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs, in: Berber, *op. cit.*, Anm. 7, 1889 ff.

<sup>9</sup> *C. P. R. Romano*, The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle, in: N.Y.U. Journal of Int. Law and Politics, 31 (1998/99), 709 ff., 749.

einigte und dies in Art. 2 Abs. 4 der Charta niederlegte. Die Frage, ob außer den in der Charta selbst genannten Ausnahmen zum Gewaltverbot in Art. 42 und 51 UN-Charta andere Konstellationen zulässiger Gewaltanwendung bestehen, ist nach wie vor umstritten<sup>10</sup>. Unumstritten ist jedoch, daß das Gewaltverbot in der Charta andere, nämlich friedliche Formen der Streitbeilegung gefördert hat. Art. 33 UN-Charta nennt als Mittel der Streiterledigung: Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder andere friedliche Mittel eigener Wahl. Von den hier genannten Methoden kommt der Beilegung von Streitigkeiten durch Schiedsgerichte und Gerichte besondere Bedeutung zu, da allein sie zu einer verbindlichen Entscheidung und somit zu Rechtsklarheit führt. Die Erkenntnis, daß auch im Völkerrecht die verbindliche Beilegung von Streitigkeiten wesentlich zum Rechtsfrieden, vielleicht auch ganz generell zum Frieden, beiträgt, hat im Laufe des 20. Jahrhunderts zu einer eindrucksvollen Entwicklung in diesem Bereich beigetragen, die natürlich in Parallele zu sehen ist mit der allgemeinen Entwicklung des Völkerrechts.

Dabei sind auch im Völkerrecht die wesentlichen Merkmale, die ein „Gericht“ qualifizieren, dieselben wie im nationalen Recht, nämlich Unabhängigkeit bzw. Institutionalisierung des Organs, die Schaffung durch einen Rechtsakt, die Anwendung von Völkerrecht, ein im Vorhinein festgelegtes Verfahren und die Verbindlichkeit der Entscheidung<sup>11</sup>. In nahezu allen anderen Aspekten, Einrichtung und Zuständigkeit der Gerichte sowie Durchsetzung der Urteile, hingegen bestehen bedeutende Unterschiede zwischen nationalen und internationalen Gerichten, die einer kurzen Darstellung bedürfen, um die Bedeutung der seit Beginn des 20. Jahrhunderts zu beobachtenden Entwicklung zu erfassen.

### **III. Grundlagen und Besonderheiten der internationalen Gerichtsbarkeit**

#### *1. Die Einrichtung internationaler Gerichte*

Wie schon erwähnt, gibt es im Völkerrecht keine übergeordnete Macht, da die Völkerrechtsgemeinschaft sich aus souveränen Staaten<sup>12</sup> zusammensetzt, die alle gleichberechtigt und keiner anderen Macht untergeordnet sind. Das bedeutet, daß die Übertragung von

<sup>10</sup> Vgl. hierzu mit zahlreichen Literaturnachweisen *M. Bothe*, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: *W. Graf Vitzthum* (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Auflage, 2001, 617 ff.; *K. Doehring*, Völkerrecht, 1999, 457 ff.

<sup>11</sup> S. ausführlich zu den Kriterien *C. Tomuschat*, International Courts and Tribunals with Regionally Restricted and/or Specialized Jurisdiction, in: *Judicial Settlement of International Disputes: International Court of Justice, Other Courts and Tribunals, Arbitration and Conciliation*, An International Symposium, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1974, 285-416, 307 ff.

<sup>12</sup> Art. 2 Ziffer 1 UN-Charta.

Souveränität z.B. an ein internationales Gericht, aber auch an internationale Organisationen, wie es insbesondere im Zusammenhang mit den Kompetenzen der Europäischen Union immer wieder heftig diskutiert wird, nur mit der Zustimmung des oder der betroffenen Staaten möglich ist. Für die internationale Gerichtsbarkeit heißt das einerseits, daß internationale Gerichte nur mit der Zustimmung der Staaten geschaffen werden können: Es gibt keine vorgegebene Gerichtsbarkeit, denn es gibt kein Organ, das Verpflichtungen für die internationale Gemeinschaft schaffen könnte, andererseits heißt das aber auch, daß die Zuständigkeit eines Gerichts immer von der Zustimmung des Staates abhängig ist, ihr Umfang also von den Staaten selbst bei der Schaffung des Gerichts umschrieben wird. Diese Tatsache bezeichnet man als das Konsensprinzip; es ist die Grundlage der gesamten internationalen Gerichtsbarkeit, sowohl ihrer Einrichtung als auch ihrer konkreten Zuständigkeit und es ist zugleich Ursache für eine Vielzahl von Problemen, die daraus erwachsen. Nicht alle Staaten möchten sich nämlich ihrer einmal gegebenen Zustimmung im konkreten Fall noch erinnern; man denke z.B. an die Haltung der USA im *Nicaragua*-Fall, auf den später näher eingegangen werden soll; ebenso an die folgenschwere Nichtbeachtung der einstweiligen Anordnung durch die USA im *Breard*- und im *LaGrand*-Fall vor dem IGH, wo in beiden Fällen trotz einer einstweiligen Anordnung die Todesstrafe vollstreckt wurde, ohne auf das Endurteil zu warten<sup>13</sup>.

Alle internationalen Gerichte – und es gibt inzwischen an die 150 institutionalisierte Gerichte<sup>14</sup> – sind durch Vertrag geschaffen worden und sind zuständig nur für die Staaten, die diesen Vertrag und z.T. zusätzlich noch gesondert die Zuständigkeit des Gerichts ausdrücklich angenommen haben. Das gilt ohne Ausnahme, also auch für die beiden internationalen *ad hoc*-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, die bekanntlich durch eine verbindliche Resolution des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der UN-Charta eingesetzt worden sind. Dennoch ist aber auch die Einsetzung dieser Gerichte keine Ausnahme vom Konsensprinzip: Denn die Aufgaben und Kompetenzen des Sicherheitsrates ergeben sich aus der Charta, einem internationalen Vertrag, den fast alle Staaten der Welt ratifiziert haben. Zu den primären Aufgaben des Sicherheitsrates gehört die Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens. Die Vertragsparteien haben ihm die Zuständigkeit übertragen, alle hierfür erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Da der Sicherheitsrat der Auffassung war, daß ein internationales Strafgericht eine geeignete Maßnahme darstellte, war die Zustimmung der Staaten mittelbar durch die Zuständigkeitsumschreibung für den

<sup>13</sup> *Breard*-Fall, Paraguay v. USA, Einstweilige Anordnung, ICJ Reports 1998, 248 ff.; *LaGrand*-Fall, Deutschland v. USA, ICJ Reports 1999, 9 ff.; vgl. dazu K. Oellers-Frahm, *Pacta sunt servanda – Gilt das auch für die USA?* EuGRZ 26 (1999), 437 ff. das Urteil in der Hauptfrage erging am 27. Juni 2001; s. dazu auch K. Oellers-Frahm, *Die Entscheidung des IGH im Fall LaGrand – Eine Stärkung der internationalen Gerichtsbarkeit und der Rolle des Individuums im Völkerrecht*, EuGRZ 2001, S. 265 ff. mit Übersetzung weiter Teile des Urteils S. 287 ff.

<sup>14</sup> Vgl. K. Oellers-Frahm / A. Zimmermann, *Dispute Settlement in Public International Law*, 2nd ed., 2001.

Sicherheitsrat in der Charta erteilt. Ob dann im Einzelfall die Maßnahme möglicherweise über die übertragene Zuständigkeit hinaus geht, ob z.B. der Sicherheitsrat Gerichte einsetzen kann, um Individuen strafrechtlich zu verfolgen, ist eine davon unabhängige Frage<sup>15</sup>, die unter dem Aspekt der Kompetenzüberschreitung zu beurteilen wäre. In diesem Fall aber wird allgemein mit guten Gründen vertreten, daß die Schaffung der *ad hoc*-Strafgerichte von den Zuständigkeiten des Sicherheitsrats erfaßt war.

## 2. Die Zuständigkeit internationaler Gerichte

Die Tatsache, daß es die Staaten sind, die internationale Gerichte schaffen und ihren Zuständigkeitsbereich festlegen, hat mehrere Konsequenzen, die zum Verständnis wichtig sind. Zum einen führt sie zu dem eindeutigen Schluß, daß es eine alle Staaten gleichermaßen verpflichtende obligatorische Gerichtsbarkeit im Völkerrecht nicht geben kann, sondern allenfalls eine fakultativ begründete obligatorische Gerichtsbarkeit. Diese war in der Tat auch das Ziel, das bei Schaffung des StIGH<sup>16</sup> und des IGH angestrebt wurde: Man wollte ihn als das für alle Staaten zuständige Streitbeilegungsorgan einsetzen, weil die Auffassung bestand, daß durch eine allgemein verbindliche Gerichtsbarkeit die Sicherung des Friedens wenn nicht garantiert, so doch wesentlich verbessert würde. Davon übrig geblieben ist dann das, was als Fakultativklausel bekannt ist, nämlich die Möglichkeit der Unterwerfung der Staaten unter die Gerichtsbarkeit des IGH für zukünftige Streitfälle nach Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut. Wenn alle Staaten eine entsprechende Erklärung, und zwar ohne Vorbehalte abgeben würden, dann hätte man im Völkerrecht in der Tat eine obligatorische Gerichtsbarkeit, die allerdings auf der freiwilligen Unterwerfung der Staaten beruhen würde. Wie wenig diese Hoffnung der tatsächlichen Bereitschaft der Staatengemeinschaft entsprach, sich einer derartigen obligatorischen Gerichtsbarkeit zu öffnen, belegt die Tatsache, daß sich von den 190 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zwar immerhin etwa ein Drittel, ca. 60, der Gerichtsbarkeit nach der Fakultativklausel unterworfen haben, daß aber insgesamt nur 9 Staaten dies ohne Vorbehalte getan haben<sup>17</sup>, so daß also nur zwischen 9 Staaten der Erde echte obligatorische Gerichtsbarkeit besteht. Daß zu diesen Staaten gerade nicht die mächtigen Staaten gehören, wird nicht verwundern, da diese ihre Ansprüche trotz des Gewaltverbots weiterhin auch auf andere Weise, insbesondere mit wirtschaftlichem und

<sup>15</sup> Aus der Vielzahl der hierzu vorliegenden Literatur vgl. A. Cassese, Yugoslavia: International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, in: R. Bernhardt (ed.), EPIL, Bd. IV, 2000, 1608 ff. mit zahlreichen Verweisen sowie die Entscheidung der Berufungskammer des Jugoslawien-gerichts zur Zuständigkeitsfrage im Fall *Tadic*, ILM 35 (1996), 32 ff.

<sup>16</sup> Vgl. H. Mosler, Kapitel XVI. Der Internationale Gerichtshof, in: B. Simma (ed.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, 1991, 929.

<sup>17</sup> Costa Rica, Haiti, Nicaragua, Liechtenstein, Georgien, Panama, die Dominikanische Republik und Zaire sowie der Nicht-UN-Mitgliedstaat Schweiz.

politischem Druck, durchsetzen können. Diese Zahlen bestätigen die Skepsis, die der russische Zar für die Zukunft der internationalen Gerichtsbarkeit äußerte, der nämlich schon anlässlich der Einladung zu den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907, die wesentlich der friedlichen Streitbeilegung gewidmet waren, zutreffend bemerkt hatte, daß nicht erwartet werden könne, daß die Staaten sich einer Gerichtsbarkeit unterwerfen würden für Streitigkeiten „qui touchaient à l'honneur national d'Etat, à ses intérêts supérieurs ou à ses biens imprescriptibles“<sup>18</sup>. Diese Haltung, die seinerzeit allein gegenüber der Schiedsgerichtsbarkeit geäußert wurde, wurde, man möchte fast sagen „natürlich“, auch im Zusammenhang mit der Schaffung echter internationaler Gerichtsbarkeit beibehalten, nämlich des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, des Vorläufers des IGH, der im Rahmen, aber nicht als Organ, des Völkerbundes 1920 eingerichtet wurde und das erste sog. „Weltgericht“ darstellte, das, und auch hier ist man versucht wieder zu sagen „natürlich“, nur Staaten offenstand bzw. offensteht. Denn auch hier blieb es dabei, daß die Staaten den Umfang der Zuständigkeit des Gerichts selbst bestimmen konnten, indem sie ihre Unterwerfungserklärung mit Vorbehalten abgaben. Und wie skeptisch die Staaten gegenüber der Gerichtsbarkeit blieben, selbst wenn sie sich der Zuständigkeit unterwarfen, zeigen die sog. *escape-Klauseln*, auch automatische oder *self-judging*-Vorbehalte genannt, die den Rückzug aus der Unterwerfung sozusagen auf Wunsch der betroffenen Staaten ermöglichen. Das Musterbeispiel einer solchen *escape*-Klausel stellt der amerikanische Vorbehalt zur Unterwerfung der USA unter den IGH dar, die sog. Connally Reservation<sup>19</sup>, wonach der IGH nicht zuständig sein sollte für Streitigkeiten, die zu den inneren Angelegenheiten des Staates gehören – ein Vorbehalt, der ohnehin überflüssig ist, da der IGH für interne Angelegenheiten, die dem nationalen Recht unterstehen, nicht zuständig ist, wie klar aus Art. 38 IGH-Statut hervorgeht. Die USA hatten aber hinzugefügt, daß nicht der IGH, sondern die USA selbst bestimmen würden, was eine „innere Angelegenheit“ ist, und damit hatten sie sich den Rückzug aus der Unterwerfung freigehalten. Dieser Vorbehalt erinnert stark an die der Schiedsgerichtsbarkeit gegenüber üblichen Vorbehalte der „vital interests and honour-clauses“, denn auch hier behielten die Staaten es sich vor, selbst zu bestimmen, welche Angelegenheiten die *vital interests* oder die Ehre des Staates betrafen. Das Connally Amendment ist von anderen Staaten übernommen worden, und wurde erstmalig im *Norwegian Loans*-Fall 1957<sup>20</sup> und im gleichen Jahr wieder im *Interhandel*-Fall<sup>21</sup> vor dem IGH eingewendet. Dies warf natürlich die Frage auf, ob ein solcher Vorbehalt überhaupt zulässig ist, eine Frage, die der IGH bisher nicht entschieden hat und die die weitere Frage nach sich zieht, ob in dem Fall, in dem der Vorbehalt für unzulässig und damit nichtig erachtet wird, die gesamte Unterwerfungserklärung hinfällig wird oder ob sie ohne den Vorbehalt

<sup>18</sup> J. B. Scott, The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907, Vol. I, 1972, 110.

<sup>19</sup> Siehe hierzu R. Dolzer, Connally Reservation, in: R. Bernhardt (ed.) EPIL, Bd. I, 1992, 755 mit weiteren Nachweisen.

<sup>20</sup> ICJ Reports 1957, 9 ff.

<sup>21</sup> ICJ Reports 1957, 105 ff.

weiter besteht. Denn obwohl die Staaten die Zuständigkeit eines internationalen Gerichts festlegen, obliegt es doch dem Gericht, die Zuständigkeitsklausel auszulegen: Das ist die sog. Kompetenz-Kompetenz, wonach Streitigkeiten über die dem Gericht übertragene Zuständigkeit vom Gericht entschieden werden – alles andere wäre auch kaum mit der Würde eines internationalen Gerichts vereinbar! Da es aber immer darum geht, gerichtliche Streitbeilegung, und damit friedliche Streitbeilegung, zu ermöglichen, also die Unterwerfung möglichst zu erhalten, hat der IGH immer eine großzügige Auslegung der Vorbehalte vorgenommen. Anders hat sich der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EuMRGH) verhalten, der trotz eines für ungültig befundenen Vorbehalts der Türkei im *Loizidou*-Fall die Unterwerfung als solche für bestandskräftig erklärt hat<sup>22</sup>. Dies ist ein Beispiel dafür, daß die Bestimmungen über Vorbehalte, selbst wenn sie annähernd gleich formuliert sind, wie dies für die EMRK und den IGH der Fall ist, unterschiedlich ausgelegt werden können mit Blick auf Ziel und Zweck des speziellen Vertrages, in dem sie niedergelegt sind. Außerdem zeigt dieser Fall, daß internationale Gerichte autonom sind, daß sie nicht an Entscheidungen anderer Gerichte gebunden sind, auch wenn, und das sollte ausdrücklich betont werden, Entscheidungen anderer internationaler Gerichte durchaus berücksichtigt werden sollten und auch berücksichtigt werden.

### 3. Durchsetzung der Urteile

Als dritten Punkt, der die Besonderheit der internationalen Gerichtsbarkeit kennzeichnet, möchte ich kurz auf die Frage der Durchsetzung internationaler Urteile eingehen. Die Struktur des Völkerrechts bringt es mit sich, daß ein Organ zur Durchsetzung von Gerichtsentscheidungen nicht besteht. Es ist den Parteien eines Rechtsstreits aufgegeben, nach Treu und Glauben die Entscheidung durchzusetzen, und erfreulicherweise kann man konstatieren, daß die Beispiele, in denen die Befolgung eines Urteils problematisch war, nicht so zahlreich sind, wie man vielleicht erwarten könnte. Allein für den IGH gibt es die Möglichkeit, die Nichtbefolgung eines Urteils mit anderen Mitteln durchzusetzen: Nach Art. 94 Abs. 2 UN-Charta kann der Sicherheitsrat mit der Frage befaßt werden, der dann entweder Empfehlungen abgeben oder Maßnahmen beschließen kann, um dem Urteil Wirksamkeit zu verschaffen. Die Schwächen dieses Mittels haben sich jedoch bei seinem ersten Anwendungsfall deutlich gezeigt, als Nicaragua die Befolgung des gegen die USA erstrittenen Urteils im Fall der militärischen und paramilitärischen Aktivitäten der USA in und gegen

<sup>22</sup> *Loizidou v. Turkey*, ECHR, Series A, Vol. 310, 23. März 1995. Es ist darauf hinzuweisen, daß diese Problematik sich heute vor dem EuMRGH nicht mehr stellen könnte, da seit Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls weder eine gesonderte Unterwerfung unter die Zuständigkeit des Gerichtshofs erforderlich ist, noch Vorbehalte zur Zuständigkeit des Gerichts gemacht werden können.

Nicaragua<sup>23</sup> auf diesem Wege erreichen wollte: Weil die USA als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat ein Vetorecht haben, kam eine Resolution des Sicherheitsrates nicht zu stande<sup>24</sup>. Da die Enthaltung der Streitparteien nur für Beschlüsse aufgrund von Kapitel VI und Art. 52 Abs. 3 UN-Charta vorgesehen ist, und man derartige Beschlüsse auch nur schwerlich als Verfahrensfragen im Sinne von Art. 27 Abs. 2 Charta definieren kann, ist deutlich, daß die Einschaltung des Sicherheitsrats zur Durchsetzung eines Urteils gegen ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats kaum möglich sein wird.

#### IV. Entwicklung der internationalen Gerichtsbarkeit

Die bisher gemachten Ausführungen kennzeichnen einige der Probleme, die die Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten immer begleitet haben und auch weiter begleiten werden. Daher mag es erstaunen, wenn trotzdem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine eindrucksvolle Entwicklung der internationalen Gerichtsbarkeit zu verzeichnen ist, die inzwischen etwa 150 ständige internationale Gerichte umfaßt und die in großem Maße nicht mehr nur Staaten offensteht, wie insbesondere die Menschenrechtsgerichte und die internationalen Strafgerichte zeigen. Diese Entwicklung kann zum einen sicher darauf zurückgeführt werden, daß die Beilegung eines Streits zwischen Staaten seit Bestehen des Verbots der Gewaltanwendung von einer außergewöhnlichen Maßnahme zu einer mehr oder minder gängigen Methode der Streitbeilegung geworden ist. Zum anderen aber, und das ist wesentlich bedeutender, dient internationale Gerichtsbarkeit heute nicht mehr vorrangig, ja, man kann schon sagen sogar nur noch ausnahmsweise, der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten im klassischen Sinn, also solchen, die andernfalls wohl nicht friedlich beigelegt worden wären. Das ist eine logische Konsequenz aus der schon erwähnten Tatsache, daß entgegen der ursprünglichen Hoffnung die hochsensiblen, friedensgefährdenden Streitigkeiten nur äußerst selten vor ein internationales Gericht getragen worden sind, weil hier der Konsens der beteiligten Staaten kaum zu erreichen war und sein wird, und derartige Streitigkeiten bei einer vorherigen Unterwerfung unter ein Gericht in aller Regel durch einen Vorbehalt ausgeklammert werden. Wenn man die Rechtsprechung des IGH ansieht, so findet man nur wenige Beispiele, die diesem Bereich der hochsensiblen Streitigkeiten zugerechnet werden können. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang z.B. der Teheraner Geiselfall, der die USA und den Iran betraf und die Rechtsfragen der Besetzung der amerikanischen Botschaft in Teheran und der Geiselnahme amerikanischer

<sup>23</sup> Urteil in ICJ Reports 1986, 14 ff.; vgl. zu diesem Fall auch *J. Crawford*, Military Activities against Nicaragua (Nicaragua v. United States), in: *R. Bernhardt* (ed.), EPIL, vol. III, 1997, 371 ff. mit weiteren Nachweisen.

<sup>24</sup> 11 Staaten stimmten für eine Resolution, 1 dagegen und 3 enthielten sich; s. S/PV 2718 vom 18. Oktober 1986, S. 51, UN Doc. S/18428. Siehe hierzu ebenfalls *T.G. Gill*, Litigation Strategy at the International Court – A Case Study of the Nicaragua v. United States Dispute, 1989, 284 ff.

Botschaftsangehöriger klären sollte<sup>25</sup>; der Nicaragua-Fall, in dem es um militärische Aktivitäten der USA in Nicaragua ging mit dem Ziel, die sandinistische Regierung zu stürzen, um eine demokratische Regierung zu installieren – ein an sich nicht verurteilenswertes Ziel, aber auch ein solcher Zweck heiligt nicht den Einsatz jedes, hier eines gewaltsaufwendigen, Mittels<sup>26</sup>. Schließlich kann man in diesen Zusammenhang die Fälle stellen, die aus dem Jugoslawienkonflikt entstanden sind und einerseits Bosnien-Herzegowina und die Bundesrepublik Jugoslawien betreffen<sup>27</sup>, andererseits Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien<sup>28</sup> sowie die Klagen der Bundesrepublik Jugoslawien gegen ursprünglich 10 NATO-Staaten, von denen aber nur acht wenigstens *prima facie* in die Zuständigkeit des IGH fielen<sup>29</sup>. Die Fortführung der Fälle, in denen Jugoslawien Streitpartei ist, ist allerdings fraglich geworden, da Jugoslawien die Zuständigkeit des IGH bestreitet mit der Begründung, daß es zum Zeitpunkt der Klagen weder Mitglied der Vereinten Nationen und somit auch nicht Partei des Statuts war, noch Partei der Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Völkermords, die die Zuständigkeit des IGH in diesen Fällen begründete<sup>30</sup>. Die Mehrzahl der durch internationale Gerichte, nicht nur den IGH, beigelegten Fälle betreffen Fragen wie Grenzziehung auf dem Land oder zwischen Meeresgebieten, Seerecht, diplomatischen Schutz, Vertragsauslegung und -anwendung, Staatsangehörigkeit, Schadensersatz für Völkerrechtsverletzungen etc., auch diese Fragen waren bisweilen von Gewaltandrohung begleitet, gehörten aber dennoch nicht zu den ernsthaften Friedensbedrohungen.

Die Erkenntnis, daß internationale Gerichtsbarkeit nicht nur, ja nicht einmal vorrangig, als Alternative zur gewaltsaufwendigen Regelung von Streitigkeiten diente, stellte den eigentlichen Durchbruch dieser Art der Streitbeilegung dar, der allerdings in Verbindung mit der eindrucksvollen Entwicklung zu sehen ist, die das Völkerrecht seit der Mitte des 20. Jahrhunderts genommen hat und die dazu geführt hat, daß internationale Gerichtsbarkeit heute zunehmend der Gewährleistung der Beachtung internationaler Verpflichtungen und Werte und der Beilegung von Streitigkeiten, die sich hieraus ergeben<sup>31</sup>, dient.

Während zu Beginn der Entwicklung des Gedankens der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Staaten nahezu ausschließlich diese Träger von Rechten und

<sup>25</sup> ICJ Reports 1980, 3 ff.

<sup>26</sup> ICJ Reports 1986, 14 ff.

<sup>27</sup> ICJ Reports 1993, 3 ff. und 325 ff. sowie 1996, 595 ff.

<sup>28</sup> Klage vom 2. Juli 1999, s. Homepage des IGH (<http://www.icj-cij.org>).

<sup>29</sup> Entscheidung des IGH über den Erlaß einstweiliger Anordnungen vom 2. Juni 1999; Fundstelle Homepage des IGH, Anm. 28.

<sup>30</sup> Vgl. Antrag der Bundesrepublik Jugoslawien auf Revision des Urteils vom 11. Juli 1996, eingereicht am 23. April 2001, Text Homepage des IGH, Anm. 28.

<sup>31</sup> C. P. R. Romano, *op. cit.*, Anm. 9, 710.

Pflichten waren, das Völkerrecht also ganz vorrangig staatenorientiert war, ist das Völkerrecht mehr und mehr zu einer Rechtsordnung geworden, in der grundlegende, gemeinsame Werte von allen Mitgliedern einer erweiterten, nicht nur aus Staaten, sondern auch aus internationalen und regionalen Organisationen sowie Individuen bestehenden Gesellschaft, geteilt, geschützt und durchgesetzt werden. Die Staaten, nach wie vor die Hauptakteure im Völkerrecht, haben erkannt, daß bei zunehmender internationaler Verflechtung auch andere als ihre eigenen Interessen von internationaler Bedeutung sind und nicht mehr allein in nationaler Regie geregelt und durchgeführt werden können. Damit wurden nicht nur Bereiche „internationalisiert“, die bisher in die nationale Zuständigkeit fielen, sondern es traten auch andere Akteure auf der internationalen Bühne auf, die nun neben den Staaten ebenfalls Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten sind. Das Völkerrecht hat sich also der Gewährleistung von Rechten angenommen, die die internationale Gemeinschaft tragen, und dies hat eine deutliche Belebung der internationalen Gerichtsbarkeit mit sich gebracht, die nun nicht mehr nur Staaten als Parteien kennt, sondern auch Individuen und andere Organe, die ebenfalls Träger von Rechten und Pflichten sind, was zu Schaffung spezieller Gerichte führte. Die Tatsache, daß es nicht mehr allein die Streitigkeiten zwischen Staaten sind, die vor ein internationales Gericht getragen werden können, haben die internationale Gerichtsbarkeit quantitativ, aber auch qualitativ voran gebracht. Dabei ist weiterhin gültig, daß es die Staaten sind, die die internationalen Gerichte schaffen und ihre Zuständigkeit umschreiben. Aber die Gerichte dienen nicht mehr vorrangig der Beilegung von Streitigkeiten, die andernfalls nicht friedlich beigelegt werden würden, sondern der Durchsetzung gemeinsam festgelegter Werte, so daß Fragen des Prestigeverlusts, die einem internationalen Gerichtsverfahren oft anhafteten, stark in den Hintergrund getreten, wenn auch nicht völlig ausgeräumt, sind. Damit ist die internationale Gerichtsbarkeit von einem von souveränen Staaten allein für sich entwickelten alternativen Instrument zur Gewaltanwendung oder diplomatischen Dialektik zu einem Werkzeug geworden, das allen internationalen Akteuren, nicht nur Staaten, offensteht, um Gerechtigkeit und die Durchsetzung von Recht und Gesetz zu erreichen<sup>32</sup>. Der Wandel, den die internationale Gerichtsbarkeit widerspiegelt, hat also zunächst im allgemeinen Völkerrecht stattgefunden, das andere Subjekte, Werte und Bereiche erfaßt hat als zu Beginn des 20. Jahrhunderts, und dies mit besonderer Intensität nach der Beendigung des Blocksystems Ende der 80er Jahre.

## **V. Neue Bereiche des Völkerrechts – neue Schwerpunkte der Gerichtsbarkeit**

### *1. Internationale Organisationen*

Daher ist es angezeigt, einen kurzen Blick auf die beiden wesentlichen neuen Akteure im Völkerrecht, internationale Organisationen und Individuen, zu werfen. Es wurde schon

<sup>32</sup> Romano, *op. cit.*, Anm. 9, 749.

erwähnt, daß die zunehmende internationale Verflechtung in nahezu allen Bereichen dazu geführt hat, daß das Völkerrecht sich inzwischen auf Materien erstreckt, die früher allein in nationaler Kompetenz wahrgenommen wurden, wie z.B. Wirtschaft, Umwelt, Technologie und Kommunikation, Seerecht, Luftrecht und anderes. Diese Sachgebiete sind inzwischen in weitem Umfang auf internationale und regionale Organisationen übertragen worden in der Erkenntnis, daß man durch Kooperation wesentlich effektiver handeln kann. Die Zahl internationaler und regionaler Organisationen ist groß und wächst ständig. Sie stellen eine Art „autonomes Gemeinwesen“ dar, das in aller Regel über die drei Gewalten verfügt, die einen Staat kennzeichnen, nämlich Legislative, Exekutive und Judikative. Damit wird deutlich, daß internationale Gerichte, die in diesem Zusammenhang, also im Rahmen einer Organisation geschaffen werden, eine andere Funktion haben als die, wie ich sie nenne, „klassischen“ internationalen Gerichte, weil sie zur Durchsetzung eines von den Mitgliedern der Organisation gemeinsam festgelegten und verfolgten Ziels tätig werden, nicht aber Auseinandersetzungen zu regeln haben, die widersprüchliche staatliche Eigeninteressen betreffen. Die Bereiche, die in derart organisierter Form wahrgenommen werden, allerdings immer unter dem Vorbehalt, daß jeweils nur ein Teil der Staatengemeinschaft eingebunden ist, umfassen meist sowohl auf universeller wie auch auf regionaler Ebene Angelegenheiten wie Menschenrechte, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Verkehr und Kommunikation, Rüstungskontrolle, Energiefragen, Seerecht, Seen und Flüsse, Investitionsfragen, Umwelt, Kriegsfolgen und internationale Konflikte sowie internationales Strafrecht, um nur in groben Zügen einen Überblick zu geben. In allen genannten Bereichen gibt es auch Gerichtsorgane, die die Anwendung und Auslegung des zugrundeliegenden Vertrages kontrollieren. Allerdings, und das ist von ausschlaggebender Bedeutung und stellt einen wesentlichen Unterschied zum nationalen Recht dar, wird oftmals dieselbe Materie, jedoch zwischen verschiedenen Staaten und/oder Regionen in unterschiedlichen Verträgen geregelt, die eigene Gerichtsinstanzen vorsehen, was zu Problemen mit Blick auf die Einheitlichkeit des Völkerrechts und der Rechtsprechung führen kann. Als Beispiel für die Vielzahl von Organisationen, die ein und derselben Materie gewidmet sind, möchte ich auf den Bereich von Handel und Wirtschaft verweisen, der ohne zwischenstaatliche Regelungen nicht mehr vorzustellen ist und in dem regionale Zusammenschlüsse allgemein zur wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen haben. Fast alle regionalen Wirtschaftsgemeinschaften haben auch gerichtliche Organe bereitgestellt, um Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern über die Erfüllung der Vertragsverpflichtungen, die Beachtung des Gemeinschaftsrechts, dessen konsistente Auslegung sowie den Zugang zu Rechtsmitteln sicherzustellen. Auf universeller Ebene ist hier die WTO mit ihrem Streitbeilegungssystem zu nennen, das möglicherweise in ferner Zukunft einmal als eine Art *Supreme Court* für andere regionale Wirtschaftsorganisationen und -gerichte dienen könnte. Auf regionaler Ebene ist die Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Union ein allen geläufiges Beispiel, neben der aber auch die EFTA und die Beneluxunion weiterhin bestehen. In anderen Teilen der Welt gibt es zahlreiche wirtschaftliche Zusammenschlüsse, die allgemein wohl weniger bekannt sind, den Teilnehmern dieser Veranstaltung aber sicher weitgehend geläufig sind, und die eben-

falls über eine funktionierende Gerichtsbarkeit verfügen<sup>33</sup>, wie z.B. die Gerichte und Streitbeilegungsorgane des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes (CACM), der Lateinamerikanischen Integration mit der Andengruppe (LAIA), der NAFTA, des MERCOSUR und der karibischen Gemeinschaft CARICOM, um einige aus dem amerikanischen Raum zu nennen; ebenso finden wir in Afrika eine ganze Reihe Wirtschaftsgemeinschaften mit Gerichtsorgan, so z.B. die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS, die arabisch-maghrabinische Union, die afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft, den gemeinsamen Markt für Ost- und Südafrika (COMESA), die Wirtschafts- und Währungsunion Westafrikas (UEMOA), und auch im asiatischen Bereich gibt es im Rahmen der ASEAN bereits einen Streitbeilegungsmechanismus. Obwohl auch alle diese Gerichte der oben dargelegten Struktur der Schaffung und Kompetenzbestimmung durch die Staaten unterworfen sind, ist in diesem Bereich doch die Bereitschaft der Staaten, sich einem Gericht zu unterwerfen, vergleichsweise unproblematisch. Dies hängt damit zusammen, daß es hier um die Verfolgung gemeinsamer Interessen und Vorteile geht und daß ein ständiges Gericht zur authentischen Auslegung des eingerichteten Rechtsregimes beiträgt und Wirkung für alle Mitgliedstaaten, wenn nicht *de iure*, so doch *de facto* hat, und damit zur Rechtssicherheit im Rahmen der speziellen Organisation beiträgt. Gerichtsbarkeit dient hier also vorrangig der Durchsetzung des gemeinsamen Rechts, seiner Auslegung und gleichmäßigen Anwendung durch alle Mitglieder<sup>34</sup>. Allerdings liegt in der Tatsache, daß nicht eine Organisation bzw. ein Gericht die gesamte Materie erfaßt, einerseits eine deutliche Gefahr für die Einheit des Völkerrechts, auf die ich noch zurückkommen werde<sup>35</sup>; andererseits kann hiermit speziellen regionalen Eigenheiten Rechnung getragen werden, was auch nicht unterschätzt werden sollte.

## 2. Individuen

Besonderer Erwähnung bedarf der Bedeutungswandel der Rolle des Individuums im Völkerrecht, das über lange Zeit keine eigene Rolle spielte, sondern nur mediatisiert über seinen Staat wahrgenommen wurde, insbesondere im Wege des diplomatischen Schutzes. Heute spielt der Schutz des Menschen, aber auch neuerdings der Schutz vor den Menschen, eine ganz bedeutende Rolle im Völkerrecht und in der internationalen Gerichtsbarkeit. Der Menschenrechtsschutz durch internationale Gerichte hat sich auf regionaler Basis weltweit durchgesetzt, angefangen mit dem Europäischen Gerichtshof (früher auch noch der Kommission) für Menschenrechte, über den Inter-Amerikanischen Gerichtshof und die Kommission für Menschenrechte, bis hin zum geplanten Afrikanischen Gerichtshof für Men-

<sup>33</sup> Nachweise in *Oellers-Frahm / Zimmermann, op. cit.*, Anm. 14, Teil 3.

<sup>34</sup> *Romano, op. cit.*, Anm. 9, 739.

<sup>35</sup> S. unten VI.

schenrechte und der arabischen Kommission für Menschenrechte, die zwar noch nicht alle dem Individuum selbst Zugang zum Gericht gestatten, aber doch ausschließlich zum Schutz seiner Rechte eingesetzt sind. Hinzu kommen auch die verschiedenen internationalen Menschenrechtinstrumente, die zwar keine Gerichte bereithalten, aber dennoch ähnlich wirkende Schutzmechanismen zur Verfügung stellen, wie die beiden UN-Pakte von 1966, die Rassendiskriminierungskonvention, die Antifolterkonvention, die Konventionen zum Schutz der Frau und des Kindes.

Die Tatsache, daß eine Einzelperson, oder auch eine Gruppe oder eine Organisation, seine Rechte gegen den Staat durchsetzen kann, muß in der Tat als ein grundlegender Fortschritt in der internationalen Gerichtsbarkeit angesehen werden. Denn auch hier wird das Gericht und seine Zuständigkeit von den Staaten geschaffen und, daß Staaten es zulassen würden, von einem Individuum vor ein Gericht gezogen zu werden, war in den Anfängen der Gerichtsbarkeit unvorstellbar. Zwar haben wir gerade in diesem Bereich noch mit z.T. unerfreulichen Vorbehalten zu tun, bzw. auch mit dem völligen Entzug von der Gerichtsbarkeit, – so z.B. die USA, die die Zuständigkeit des IAMRGH nicht anerkannt haben – andererseits aber ist zu beobachten, daß Gerichte gerade im Bereich der Menschenrechte ihre Funktion so umfassend wie möglich ausschöpfen; als Beispiel sei nochmals auf die Entscheidung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs im *Loizidou*-Fall verwiesen und seine dort praktizierte restriktive Auslegung von Vorbehalten, bzw. ihre Nichtigerklärung unter Aufrechterhaltung der Unterwerfung als solcher, was zum effektiven Menschenrechtsschutz beiträgt und ihn stärkt<sup>36</sup>.

Völlig neu ist daneben die internationale Strafverfolgung von Individuen, also der Schutz vor Menschen, vor ihren Taten in internationalen Konflikten, der in der internationalen Strafverfolgung von Individuen Ausdruck gefunden hat, wobei – und das ist das Erstaunliche – jedes Individuum, unabhängig von einer eventuellen offiziellen Position, die im nationalen Recht Strafverfolgung ausschließt, einbezogen ist. Zwar wird bereits aus dem Jahre 1474 von einem internationalen Strafgericht berichtet, das zur Aburteilung der Kriegsverbrechen von Peter von Hagenbach und seiner Truppen eingesetzt war<sup>37</sup>, aber dieses blieb – leider – über lange Zeit ein Ausnahmefall. Die Strafrechtspflege ist ein traditionelles Attribut der Staatssovereinheit und die Verhandlungen zur Verabschaffung des Statuts für ein Internationales Strafgericht bzw. die Zurückhaltung bei der Ratifikation des Statuts, insbesondere auf Seiten der USA<sup>38</sup>, sind deutlicher Ausdruck dafür, daß auch hier

<sup>36</sup> S. *supra*, *Loizidou v. Turkei*, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Anm. 22.

<sup>37</sup> S. dazu G. Schwarzenberger, The Law of Armed Conflict, International Law as Applied by International Courts and Tribunals, 1968, 462-466; s. auch C. Bassiouni, Draft Statute – International Criminal Tribunal, 1992, 29.

<sup>38</sup> S. hierzu B. S. Brown, U.S. Objections to the Statute of the International Criminal Court: A Brief Response, N.Y.U. Journal of Int'l Law & Politics, 31 (1998/99), 855 ff.

wieder große Anstrengungen auf Seiten der Staaten erforderlich sind, um der Zuständigkeit eines internationalen Strafgerichts zuzustimmen.

Die nach wie vor geltende Regel, daß die Staaten Gerichte und ihre Zuständigkeit begründen, legt daher die Vermutung nahe, daß die Zustimmung der betroffenen Staaten zur Aburteilung von Kriegsverbrechern, insbesondere unter Einbeziehung auch der Staatsoberhäupter, nur schwer erreichbar ist. Daher ist es nicht verwunderlich, daß das Nürnberger Militärtribunal und auch das Tokyoter Tribunal für den Fernen Osten von den Siegermächten eingesetzt worden sind, und nicht durch einen Vertrag, dem der im wesentlichen betroffene Staat, nämlich Deutschland bzw. Japan, hätte zustimmen müssen. Ebenso wäre es eine Illusion gewesen anzunehmen, daß das ehemalige Jugoslawien bzw. die aus ihm hervorgegangenen Staaten für die Kriegsverbrechen auf dem Balkan der Einrichtung eines internationalen Strafgerichts zugestimmt hätten. Die Blockadehaltung der staatlichen Organe gegenüber diesem Gericht ist deutlicher Beleg dafür. Dennoch aber zeigt die Verabschiedung des Rom-Statuts für einen internationalen Strafgerichtshof, der zukünftige Verletzungen des humanitären Völkerrechts ahnden soll, und die inzwischen 140 Unterzeichnungen und 37 Ratifikationen<sup>39</sup>, sowie die Fortschritte an der Ausarbeitung eines internationalen Strafkodex, daß das Völkerrecht auch das Gebiet der schwersten Verbrechen „erobert“ hat, und es wird daraus keinen Weg zurück mehr geben. Gerade die internationalen Strafgerichte sind aber auch ein Beispiel dafür, daß internationale Gerichte nicht mehr nur Streitfälle lösen, sondern daß sie Rechtsnormen zu verbindlicher Wirklichkeit und Wirksamkeit verhelfen und damit die Gerechtigkeit fördern. In diesem Sinn werden die Gerichte dann aber wesentliche Werkzeuge für die Errichtung eines internationalen Rechtssystems und der Förderung einer Art „internationalen Rechtsstaatsprinzips“, der *international rule of law*.

## VI. Grenzen der internationalen Gerichtsbarkeit

Bisher habe ich die Erfolgsgeschichte der internationalen Gerichtsbarkeit aufgezeigt und mehrfach betont, daß es inzwischen etwa 150 gerichtliche Instanzen gibt und daß nahezu alle Bereiche des internationalen Lebens vom Völkerrecht zumindest teilweise erfaßt und gerichtlich kontrollierbar sind. Damit kommt also das Völkerrecht einem umfassenden Rechtssystem immer näher und die Frage der Verfaßtheit des Völkerrechts wird heute lebhaft diskutiert<sup>40</sup> und stellt sich mit besonderer Dringlichkeit mit Bezug auf die interna-

<sup>39</sup> Stand 19. Juli 2001.

<sup>40</sup> J. A. Frowein, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, in: Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 39, 2000, 427-447.

tionale Gerichtsbarkeit<sup>41</sup>. Natürlich ist die große Zahl internationaler Gerichtsinstanzen trotz aller ihrer Schwächen ein unschätzbarer Fortschritt gegenüber den Zeiten, als Recht, oder oft auch vermeintliches Recht, nur durch den physisch Stärkeren durchgesetzt werden konnte. Die Tatsache, daß die Staaten sich in zahlreichen Bereichen nicht nur auf das geltende Recht, sondern auch auf seine gerichtliche Kontrolle und Durchsetzung geeinigt haben, ist ohne Zweifel erfreulich. Dennoch krankt das „System“ daran, daß es eben kein „System“ ist: Wie eingangs erwähnt, werden Gerichte im Wege des Konsenses geschaffen; sie binden nur die Staaten, die Partei des betreffenden Vertrages sind, und Verträge werden zwischen den Staaten geschlossen, die ein gemeinsames Ziel verfolgen. Das sind aber, wegen der großen Interessenunterschiede, in aller Regel nie alle Staaten, so daß im Völkerrecht, anders als im nationalen Recht, nicht etwa eine Materie, z.B. Umwelt, Kommunikationswesen, Handel etc., in einem einheitlichen, für alle verbindlichen Instrument geregelt wird, sondern in mehreren, die nicht nur verschiedene Staaten binden, sondern auch unterschiedliche Regelungen enthalten. Man kann sich z.B. fragen, wieso der Menschenrechtschutz in zahlreichen verschiedenen, meist regional begrenzten Verträgen geregelt ist, wo doch der Gegenstand des Schutzes, der Mensch, überall „derselbe“ ist und durchaus auch einer einheitlichen Regelung zugänglich wäre. Ähnliches läßt sich für andere Bereiche des Völkerrechts sagen; erwidern kann darauf nur mit dem Hinweis auf die Struktur des Völkerrechts als einer dezentralisierten Rechtsordnung mit den entsprechenden Folgen im Recht und damit auch in der Gerichtsbarkeit. Und während heute weitgehend in der Vielzahl der Gerichte, die ja jeweils im Rahmen eines konkreten Vertrages allein zu dessen Durchsetzung geschaffen sind, eine große Gefahr für die Einheit des Völkerrechts durch widersprüchliche Entscheidungen gesehen wird<sup>42</sup>, sollte man nicht übersehen, daß die internationalen Gerichte auch eine einigende Rolle spielen könnten, indem sie durch Koordination und Dialog Konflikte in der Rechtsprechung vermeiden und dadurch das allgemein geltende Recht herausarbeiten, was der Einheitlichkeit des Völkerrechts, zumindest was die Grundregeln betrifft, nützlich wäre.

Vorschläge, die Rechtssicherheit auch im Völkerrecht trotz seines dezentralen Charakters zu stärken, gehen meist in die Richtung, dem IGH, der nach wie vor als einziges Gericht für alle Staaten und alle Arten von Streitigkeiten zuständig ist, Fragen über die Auslegung und Reichweite völkerrechtlicher Regeln vorzulegen, wobei Einzelheiten noch weitgehend

<sup>41</sup> Vgl. hierzu insbesondere die Anregungen des Präsidenten des IGH gegenüber der UN-Generalversammlung, IGH, Statement of the President of the Court 26. Oktober 2000, <[http://www.icc-cij.org/icjwww/iph.../iSpeechPresident\\_Guillaume\\_GA55\\_20001026.htm](http://www.icc-cij.org/icjwww/iph.../iSpeechPresident_Guillaume_GA55_20001026.htm)>; s. auch K. Oellers-Frahm, Multiplication of International Courts and Tribunals and Conflicting Jurisdiction – Problems and Possible Solutions, Max-Planck-Yearbook of United Nations Law, 5 (2001).

<sup>42</sup> J. I. Charney, Is International Law Threatened by Multiple International Tribunals? *RdC* 271 (1998), 101 ff.; H. Thirlway, The Proliferation of International Judicial Organs and the Formation of International Law, in: W. P. Heere (ed.), International Law and the Hague's 750th Anniversary, 1999, 433 ff.

ungeklärt sind. Diese Bemühungen zeigen, daß auch im internationalen Bereich Bestrebungen bestehen, eine der nationalen Judikative vergleichbare Gerichtsordnung aufzubauen. Das ist heute noch durchaus Zukunftsmusik, aber vom Ansatz her weist es in die richtige Richtung, wobei zu betonen ist, daß damit nicht eine unterschiedslose „Gleichmacherei“ erstrebt wird, sondern im wesentlichen die Einheitlichkeit der Grundstrukturen und -regeln des Völkerrechts unter Berücksichtigung durchaus berechtigter sachlicher oder/und regionaler Besonderheiten. Allerdings sind diese Bestrebungen bisher doch skeptisch zu beurteilen, da auch hier wiederum eine Einbuße an Souveränität vorausgesetzt wäre, die heute allenfalls in Einzelbereichen realisierbar scheint. Aber die enormen Entwicklungen des Völkerrechts und der internationalen Gerichtsbarkeit sollten Anlaß zu berechtigter Hoffnung in diesem Zusammenhang sein.

## VII. Schlußbemerkung

Was also ist aus der zu Beginn des 20. Jahrhunderts erstarkten „friedlichen Beilegung internationaler Streitfälle“ geworden? Das Adjektiv „friedlich“ stellt sich als überflüssig dar, seit die UN-Charta das Gewaltverbot verfügt hat, – obwohl es noch in der Überschrift zu Kapitel VI verwendet wird. Das Adjektiv „international“ muß uminterpretiert werden, indem es nicht mehr im eigentlichen Wortsinn als „zwischen Staaten“ verstanden wird, sondern als „Völkerrechtssubjekte unterschiedlicher Nationalität betreffend“. Auch der Begriff „Streitfälle“ erfaßt nicht mehr das ganze Spektrum dessen, was internationale Gerichte leisten, die, wie gesehen, auch die Beachtung grundlegender Werte der Völkerrechtsgemeinschaft zu wahren haben sowie die Auslegung völkerrechtlicher Regeln, ohne daß unbedingt ein „Streit“ im klassischen Sinn vorausgesetzt ist. Wenn somit die internationale Gerichtsbarkeit auch mehr und mehr dieselben Funktionen erfüllt, wie die nationale Gerichtsbarkeit, so bleibt doch das schon von Herbert Krüger zutreffend konstatierte Manko der übergeordneten Kraft, die ordnend und systematisch eingreift, und vor allem die Durchsetzung des Rechts, auch des durch ein Gerichtsurteil erstrittenen Rechts, sichert. Denn wie sonst ist es erklärlich, daß es so lange dauerte, bis das Jugoslawiengericht den ehemaligen jugoslawischen Präsidenten Milosevic in Den Haag sah; daß andere, z.B. Karadic und Mladic bisher nicht an das Gericht überstellt wurden, obwohl man weiß, wo sie sich aufhalten; daß zum Tode verurteilte Personen in den USA hingerichtet werden, obwohl es eine Anordnung des IGH gibt, dies vorsorglich auszusetzen und mehr noch, daß es unzählige Rechtsverletzungen gibt, die keiner gerichtlichen Klärung zugeführt werden können, wie z.B. die Ereignisse in Tschetschenien und anderswo, einfach weil entweder die Zustimmung zur Gerichtsbarkeit nicht gegeben wird, oder aber, trotz Anerkennung der Zuständigkeit, mißliebige Entscheidungen unbeachtet bleiben. Dieser Tatbestand ist nun aber nicht der internationalen Gerichtsbarkeit anzulasten, sondern der mangelnden Beachtung völkerrechtlicher Pflichten durch die Staaten, die zu reduzieren oder besser noch ganz auszuschalten allerdings auch der Überzeugungsarbeit internationaler Rechtsprechung, aber

natürlich nicht nur dieser, obliegt. Und das führt dazu, daß ich mit dem Fazit schließen kann:

Zwar ist enorm viel erreicht, aber es bleibt auch sehr viel zu tun, und das fällt auch den Teilnehmern dieser Veranstaltung als den zukünftigen „Akteuren“ des Völkerrechts, im Völkerrecht und für das Völkerrecht zu.