

## Der Beitrag internationaler Gerichte zur Zivilisierung des Konfliktaustrags: Ein Forschungsbericht

### 1. Einleitung

Angesichts der Vielfalt von Gewaltkonflikten mit ihren Opferzahlen, ihren Flüchtlingsströmen und ihren verheerenden ökonomischen und ökologischen Folgen steht die außerordentliche Dringlichkeit der Bereitstellung von Institutionen, Instrumenten und Mechanismen der Konflikteindämmung und Konfliktbewältigung außer Frage.

Für die internationale Gemeinschaft bedeuten die Implementierung von Friedensabkommen, die Durchführung humanitärer Hilfs- und Peacekeeping-Aktionen oder gar Militäreinsätze einen erheblichen finanziellen und personellen Aufwand. Daher gilt: Vorsorge ist besser (und billiger) als Nachsorge. Gewaltprävention durch friedliche Streitbeilegung als Zivilisierung des Konfliktaustrags muss daher vorrangig auch unter dem Nutzenkalkül der Staaten als Investition in die Zukunft angesehen werden.

Ein richtungweisender Aufsatz von *Dieter Senghaas* (Frieden als Zivilisierungsprojekt, in: Vogt, Wolfgang R. (Hrsg.), *Frieden als Zivilisierungsprojekt – Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung*, Nomos, 1994/95, S. 37-55) bringt den Zusammenhang zwischen Zivilisierung und Frieden auf den Punkt, indem er Friedensstiftung und Friedenserhaltung als identische Kernelemente eines Zivilisierungsprozesses bezeichnet. Dauerhafte Formen konstruktiver, gewaltfreier Konfliktbearbeitung zu finden und diese zu institutionalisieren ist nach *Senghaas* die zentrale zivilisatorische Aufgabe (vgl. ebenda: 38). Dabei zeichnet er folgende Leitperspektive: „Die Zivilisierung von Politik bzw. Frieden sowohl in inner- als auch zwischenstaatlicher Hinsicht sollte verstanden werden als ein gewaltfreier und auf die Verhütung von Gewaltanwendung gerichteter politischer Prozess, in dem durch Verständigungen und Kompromisse solche Bedingungen des Zusammenlebens von gesellschaftlichen Gruppen bzw. von Staaten und Völkern geschaffen werden, die nicht ihre Existenz gefährden und nicht das Gerechtigkeitsempfinden oder die Lebensinteressen einzelner oder mehrerer von ihnen so schwerwiegend verletzen, dass sie nach Erschöpfung aller friedlichen Abhilfemaßnahmen Gewalt anwenden zu müssen glauben. Um eine Zivilisierung von Politik bzw. Frieden zu erreichen, sind deshalb anhaltende Bemühungen um Erwartungsverlässlichkeit (Schutz vor Gewalt), Rechtsstaatlichkeit (Schutz der Freiheit), ökonomischer Ausgleich (Schutz vor Not) und Empathie (Schutz vor Chauvinismus) erforderlich“ (ebenda: 54).

Internationale Schiedsgerichtsbarkeit und internationale Gerichtsbarkeit können einen wichtigen Beitrag zur Zivilisierung von Politik und damit zur friedlichen Erledigung von Streitigkeiten bzw. zur Beendigung gewaltsamer Konflikte leisten, indem die beteiligten Parteien mit ihrer Hilfe Gewaltstrategien aufgeben und ihre Streitigkeit durch rechtsförmige Mittel unter der Autorität einer unparteiischen Instanz beilegen.

Unter den Mitteln institutionalisierter gewaltfreier Konfliktaustragung sind internationale (Schieds-)Gerichte als Ausweis eines hochentwickelten zivilisatorischen Standards einzustufen. Im Mittelpunkt des Interesses des am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) angesiedelten Forschungsprojektes „Frieden durch Recht – Normative Grundlagen, institutionelle Rahmenbedingungen, Instrumente und Mechanismen der Gewaltprävention und der friedlichen Streitbeilegung“ stand daher die Untersuchung des Beitrags internationaler (Schieds-)Gerichte zur Zivilisierung des Konfliktaustrags.

In Gesprächen mit Expertinnen und Experten am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), am Ständigen Schiedshof (PCA), am Internationalen Gerichtshof (IGH) und am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) wurden die Arbeitsweise der Institutionen, Chancen und Dimensionen der Streitbeilegung durch gerichtsförmige Mittel, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der verschiedenen Einrichtungen sowie die Befolgung oder Durchsetzung der Urteile durch die Staatengemeinschaft diskutiert. Die Verknüpfung der Gesprächsergebnisse mit anderweitigen eigenen Studien ergibt folgendes allgemeines Bild:

Der IGH und der EGMR sind internationale Gerichte, d.h. ständige Einrichtungen mit im Voraus fest stehender Besetzung, die sich durch institutionelle Kontinuität auszeichnen. Die Zusammensetzung der Richterbank und die Bestimmung über das im konkreten Fall anzuwendende Recht sind dem Einfluss der Parteien entzogen. Auch die Verfahrensordnung internationaler Gerichte kann von den Parteien nicht geändert oder ersetzt werden. Während der IGH ein Instrument der zwischenstaatlichen Streitbeilegung ist, also als Mechanismus zur Konfliktlösung in einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft dient – insbesondere wenn ein Verstoß gegen das Gewaltmonopol der Vereinten Nationen droht –, bemüht sich der EGMR um Rechtsstaatlichkeit mittels einer aktiven Politik des Menschenrechtsschutzes durch die institutionalisierte Garantie fundamentaler Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Ordnung der Welt durch Recht lässt sich ohne den gleichberechtigten Schutz der Menschenrechte – den inneren Frieden – nicht herstellen.

Der Ständige Schiedshof ist kein internationales Gericht im engeren Sinne, sondern eher ein Pool von potenziellen Schiedsrichtern mit einem ständigen Büro, das als Informations- und Vermittlungsorgan die Errichtung von Schiedsgerichten erleichtern soll, sowohl für Staaten als auch für andere

Akteure, wie z.B. natürliche Personen. Schiedsgerichte treten aus Anlass eines konkreten Streitfalls zusammen. Im Wesentlichen entscheiden die Parteien über ihre Zusammensetzung, sie bestimmen den Umfang der Zuständigkeit sowie darüber, auf welcher materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Grundlage der bindende Schiedsspruch gefällt werden soll.

Der ICTY ist kein solches internationales (Schieds-)Gericht, sondern ein Straftribunal, das durch eine Resolution des UN-Sicherheitsrates errichtet wurde und der Strafverfolgung von Tätern dient, die für schwere Verletzungen u.a. des humanitären Völkerrechts auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien verantwortlich sind.

Während in anderen Projekt-Publikationen die Ergebnisse eigener empirischer Untersuchungen, und eigens entworfene Modelle zur Optimierung internationaler (Schieds-)Gerichtsbarkeit dargestellt werden, wird hier ein Forschungsbericht vorgelegt, der auf Hintergrundinformationen der internationalen (Schieds-)Gerichte beruht. Der Bericht wurde durch Fakten ergänzt, um die Aussagen der Gesprächspartner zu vervollständigen und Zusammenhänge besser verständlich zu machen. Die Ergebnisse der Gespräche werden dabei in systematischer und strukturierter Weise dargestellt, analysiert und kritisch eingeschätzt. Der Aufsatz berücksichtigt i.d.R. die Ereignisse bis Anfang August 2001.

Wenngleich aufgrund der begrenzten Anzahl der Befragten keine Repräsentativität in einem empirisch-statistischen Sinne beansprucht werden kann, so deuten doch die Informationen aus erster Hand auf eine Reihe aktueller Trends hin, deren Kenntnis bei der Einschätzung der künftigen Entwicklung des Systems der internationalen (Schieds-)Gerichtsbarkeit als Instrument der Zivilisierung des Konfliktaustrags von Nutzen ist.

## 2. *Der Ständige Schiedshof (PCA)*

### 2.1 *Entstehung*

Der Ständige Schiedshof (Permanent Court of Arbitration – PCA) wurde 1899 bzw. 1907 in Den Haag im Rahmen der beiden Haager Friedenskonferenzen geschaffen, auf denen die 26 (1899) bzw. 44 (1907) Teilnehmerstaaten – im Jahr 2000 sind es bereits 90 Vertragsparteien – die „Convention for the Pacific Settlement of International Disputes“ annahmen. Diese Konvention sah die Errichtung eines permanenten Mechanismus vor, durch den Schiedsgerichte in Streitfällen zügig eingesetzt werden könnten. Der PCA wurde 1900 errichtet und nahm zwei Jahre später seine Arbeit auf.

### 2.2 *Verfahrensweise*

Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit generell, und der PCA im Besonderen, hat gegenüber der internationalen Gerichtsbarkeit den Vorteil größerer Flexibilität. Die Parteien, die sich entschließen, einen Streit durch ein internationales Schiedsgericht entscheiden zu lassen, können sich das Schiedsgerichtsverfahren optimal auf ihre Bedürfnisse zuschneiden, indem sie die zugrundeliegenden Parameter selbst bestimmen, etwa den Zeitrahmen oder die Verfahrensregeln, Person und Anzahl der Schiedsrichter (i.d.R. einen, drei oder fünf) und indem sie vereinbaren, ob es nur schriftliche oder auch mündliche Verhandlungen geben soll. Als Streitparteien können Staaten, internationale Organisationen, Privatunternehmen („private entities“) oder Einzelpersonen auftreten.

Das Büro des PCA führt eine offizielle Liste mit insgesamt 285 Schiedsrichtern, aus der die Streitparteien bei einem Verfahren vor dem PCA auswählen können. Diese Personen können jedoch auch für Vergleichs- bzw. Schlichtungsverfahren außerhalb dieses Rahmens eingesetzt werden. Alle Staaten, die der „Convention for the Pacific Settlement of International Disputes“ von 1899 bzw. 1907 (I. Haager Abkommen) beigetreten sind, ernennen bis zu vier qualifizierte Personen für die Liste. Diese Liste wird vielfach auch als eine „politische“ Liste verstanden, da die Richter des IGH aus einer Vorschlagsliste rekrutiert werden, die von den PCA-Mitgliedern erstellt wird. Es wird auch außerhalb der Liste nach geeigneten Schiedsrichtern für Schiedsverfahren gesucht, dem erforderlichen Spezialwissen der Richter entsprechend.

### 2.3 Nutzung

Der PCA wurde kurz nach seiner Errichtung relativ regelmäßig genutzt. Nach dem 2. Weltkrieg geriet er zunächst praktisch in Vergessenheit. Erst seit dem Ende des Kalten Krieges werden zumindest seine Serviceleistungen, d.h. die technischen Dienste seiner Administration, vermehrt genutzt, auch wenn von ihm selbst kein Gebrauch in Gestalt der Richterwahl aus der eigentlichen PCA-Liste gemacht wird. Ein signifikanter Anstieg der Nachfrage nach Serviceleistungen des Internationalen Büros sowie nach den Diensten des PCA-Generalsekretärs im Zuge der Ernennung einer „Appointing Authority“ oder eines „Arbitrators“ für internationale Handelsschiedsgerichte ist seit 1998 zu verzeichnen. Das liegt vor allem daran, dass sich Staaten und andere Akteure über die Existenz und die Nutzungsmöglichkeiten des PCA immer bewusster werden und das Angebot entsprechend intensiver annehmen.

Dies ist auch dem Engagement des neuen Generalsekretärs des PCA zu verdanken. Unter anderem ergreift er von sich aus die Initiative, um Staaten auf die Streitbeilegungskapazitäten des PCA hinzuweisen, obwohl solche Aktivitäten („diplomatic actions“) eigentlich nicht vorgesehen sind. Immer häufiger wird er, insbesondere im Rahmen der internationalen Wirtschafts-

schiedsgerichtsbarkeit, darum gebeten, an der Ernennung der Schiedsrichter mitzuwirken, wenn dies den Streitparteien nicht selbst gelingt.

Auch die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit wurde intensiviert, um den Bekanntheitsgrad des PCA zu steigern und die Chancen zu erhöhen, dass der Schiedshof und seine Serviceleistungen künftig zur internationalen Krisenbewältigung und Streitbeilegung genutzt werden. In Zukunft sollen vermehrt Konferenzen und Seminare veranstaltet werden, um für die Streiterledigung durch den PCA zu werben bzw. seine Angebote zur Streitbeilegung als Alternative zur internationalen Gerichtsbarkeit bekannt zu machen.

Des Weiteren werden neue, spezielle Aufgaben für den PCA ins Auge gefasst, thematische Felder, die von anderen (Spezial-)Gerichten noch nicht besetzt sind und auf denen der PCA dank der Vielfalt seiner Streitbeilegungsmöglichkeiten tätig werden kann.

Im Jahr 2000 gab es 25 Fälle, in denen nach PCA-eigenen Regeln bzw. nach UNCITRAL-Regeln (Regeln der United Nations Commission on International Trade Law) verfahren wurde und bei denen der Generalsekretär an der Schiedsrichterernennung beteiligt war. Die Gerichtsverhandlungen wie die Urteile werden, auf Wunsch der Streitparteien, häufig vertraulich behandelt und nicht veröffentlicht. Teilweise bleiben selbst die Parteien anonym: Ihre Namen werden nicht genannt. Im Fall *Äthiopien/Eritrea* konnte man sich aber beispielsweise darauf einigen, das Urteil nach Abschluss des Streitbeilegungsverfahrens zu veröffentlichen.

Ein Problem ist, dass vielen osteuropäischen Ländern das Schiedsgerichtskonzept fremd ist. Sie haben entweder keine Kenntnisse über seine Existenz oder kennen den Unterschied zur internationalen Gerichtsbarkeit nicht.

Um die Serviceleistungen des PCA zu verbessern und eine möglichst breite Klientel ansprechen zu können, sollen die Dokumente des PCA, neben den üblichen englischen und französischen Versionen, künftig auch ins Arabische, Chinesische, Russische und Spanische übersetzt werden.

Die „Optional Rules“ des PCA für freie Schiedsgerichte werden regelmäßig genutzt. Auf sie wird in Verträgen und Abkommen als Vorbild Bezug genommen, in denen ein Streitbeilegungsmechanismus vorgesehen ist. Der PCA erfährt jedoch nicht in allen Fällen davon, so dass es keine vollständige Aufstellung über die Nutzung der PCA-Musterregeln gibt.

#### 2.4 Arten von Streitfällen

Der PCA bzw. seine Administration hat sich darauf spezialisiert, seine Dienste für Massenverfahren („Mass Claims Settlement“) anzubieten. Bei „Mass Claims Tribunals“, die z.B. nach Kriegen eingerichtet werden, können Individuen – persönlich oder von ihren Staaten repräsentiert – Entschädigungsansprüche geltend machen, z.B. gegen ungerechtfertigte Inhaftierung, Folter oder Zerstörung von Privateigentum. Der PCA wurde zum Dokumentationszentrum für bereits bestehende „Mass Claims Systems“

(u.a. dem Iran-US Claims Tribunal). Diese Erfahrungen sollen für zukünftige Tribunale genutzt werden.

Ein anderes Gebiet, auf dem der PCA in Kürze stärkeres Profil gewinnen will, sind Umweltstreitigkeiten. Es werden dafür gerade „Model Rules“ entworfen.

Das Ergebnis der Streitbeilegung kann in der Verpflichtung bestehen, eine finanzielle Kompensation für erlittene Schäden zu leisten. Gleichzeitig können jedoch auch Streit- bzw. Rechtsfragen anderer Art geklärt werden, wie das Beispiel *Äthiopien/Eritrea* belegt: Zwischen den Parteien soll im Streiterledigungsverfahren die Grenzfrage geregelt werden.

## 2.5 Finanzen

Der PCA finanziert sich über Pflichtbeiträge der Signatarstaaten der Haager Abkommen von 1899 und 1907.

Die Kosten für das Verfahren tragen die Streitparteien selbst. Entwicklungsländer, die sich ein Schiedsverfahren vor dem PCA nicht leisten können, haben die Möglichkeit, aus einem „Financial Assistance Fund“ (seit 1994) finanzielle Unterstützung zu beantragen. Die Einzahlungen in diesen Fonds sind jedoch freiwillig. Dass der Fonds unterfinanziert ist, zeigt sich daran, dass ein osteuropäisches Land zwar mit seiner Hilfe eine Investitionsstreitigkeit („investment dispute“) führen, aber das Verfahren aus Geldmangel nicht zu Ende bringen konnte. Der PCA erhofft sich, dass dadurch immerhin seine Existenz bekannt wurde und diese Länder in Zukunft – entweder wenn sie selbst über genügend Mittel verfügen oder der Fonds aufgestockt ist – den PCA wieder nutzen werden.

## 2.6 Desiderate

Es ist dringend notwendig, die finanziellen Zuwendungen an den PCA auszuweiten, um mehr Personal einstellen zu können – es sind kaum ein Dutzend Mitarbeiter am PCA beschäftigt. Außerdem sollte für die umfassenden Streitschlichtungsmöglichkeiten des PCA geworben werden, um die Fähigkeiten des PCA zur vollen Entfaltung zu bringen und seinen Beitrag zur Zivilisierung des Konfliktaustrags zu erhöhen.

Tabelle 1: PCA und IGH – Unterschiedliche Nachbarn

<u>PCA: Schiedsgerichtsbarkeit</u> <u>(arbitration)</u>	<u>IGH: Gerichtsbarkeit</u> <u>(judicial settlement)</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Parteien ernennen die Schiedsrichter.</li> <li>• Die Parteien einigen sich auf die Prozeduren.</li> <li>• Die Parteien wählen die offiziellen Sprachen.</li> <li>• Die Verhandlungen sind nicht öffentlich.</li> <li>• Alle Kosten werden von den Parteien getragen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Gericht ist bereits konstituiert.</li> <li>• Die Prozeduren sind durch Statut und Regeln des Gerichts festgelegt.</li> <li>• Die offiziellen Sprachen sind Englisch und Französisch.</li> <li>• Die Verhandlungen sind weitestgehend öffentlich.</li> <li>• Die Vereinten Nationen tragen die Kosten des Gerichts.</li> </ul>
<p>Quelle: UN Department of Public Information, The International Court of Justice. Questions and answers about the principal judicial organ of the United Nations, 2000, S. 5, eigene Übersetzung.</p>	

### 3. Der Internationale Gerichtshof (IGH)

#### 3.1 Entstehung

Die Völkerbundsatzung von 1919 beauftragte den Rat des Völkerbundes, einen Entwurf für ein ständiges internationales Gericht zu erstellen. Dieser wurde von Bundesversammlung und Rat angenommen, das Statut trat 1920 in Kraft. Der so errichtete Ständige Internationale Gerichtshof (StIGH) bestand – im Gegensatz zum PCA – nicht nur aus einer Richterliste, sondern war ein wirklicher Gerichtshof mit fester Besetzung und Verfahrensordnung. Die Urteile waren bindend und endgültig. Insgesamt waren 50 Staaten Mitglieder des Statuts. Der Gerichtshof hat während seines Bestehens 29 Streitfälle behandelt und 27 Rechtsgutachten erstattet. Seine Spruchpraxis lag eher auf dem Gebiet der Vertragsauslegung, nicht zuletzt dadurch unterscheidet er sich vom Internationalen Gerichtshof (IGH).

Der IGH ist zwar nicht Rechtsnachfolger, aber Funktionsnachfolger des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, da er dessen vertraglich begründete Zuständigkeiten übernommen hat und an seine Rechtsprechung anknüpft. Er funktioniert im Wesentlichen nach den gleichen Regeln. Als

Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen (VN) liegt seine Hauptaufgabe in der zwischenstaatlichen Streitbeilegung im Sinne der zivilen Gerichtsbarkeit (vs. Strafgerichtsbarkeit). Als Zugeständnis an die staatliche Souveränität müssen die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, obwohl sie automatisch Vertragsparteien des IGH-Statuts sind, die Zuständigkeit des IGH ausdrücklich anerkennen – entweder generell oder für einen bestimmten Streitfall. Die Möglichkeit, durch Vertragsklauseln die Zuständigkeit des IGH für Streitigkeiten über Anwendung und Auslegung eines Vertrages zu erklären, rückt immer mehr in den Vordergrund; hinzu kommen Schiedsvereinbarungen im regionalen Organisationsrecht, z.B. im Amerikanischen Vertrag über friedliche Streitschlichtung vom 30. April 1948 (der sogenannte Bogotá-Pakt) oder im Europäischen Übereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vom 29. April 1957.

Der IGH entscheidet Rechtsstreitigkeiten zwischen Staaten und kann Rechtsgutachten erstellen. Der Sicherheitsrat (SR) besitzt die Kompetenz (aber nicht die Pflicht), die Einhaltung der Urteile auf Antrag einer Streitpartei zu gewährleisten.

### *3.2 Internationale Gerichtsbarkeit – Stellung des IGH*

Der IGH ähnelt einem Zivilgericht, nicht einem Verfassungs- oder Strafgericht. Auch als eine den anderen, spezielleren Gerichten übergeordnete Instanz kann er nicht bezeichnet werden. Alle Gerichte stehen gleichberechtigt nebeneinander, eine Hierarchie der Gerichte gibt es nicht. Allerdings erfüllt der IGH teilweise die Funktion, divergierende Meinungen über Völkerrechtsnormen und ihre Auslegung in seinen Entscheidungen zusammenzuführen, und Mitarbeiter würden es bevorzugen, wenn ihm in den Statuten der Spezialgerichte eine entsprechende Stellung eingeräumt würde.

Die verschiedenen (internationalen) Gerichtshöfe lassen unterschiedliche Streitparteien zu. Obwohl es Beziehungen der internationalen Gerichte untereinander gibt, sind sachliche Überschneidungen durchaus möglich. Es dürfte jedoch von Vorteil sein, wenn die Spezialgerichte bei völkerrechtlichen Entscheidungen ein Gutachten des IGH einholen würden (Vorlageverfahren), um eine einheitliche Völkerrechtssprechung zu gewährleisten. Da dies eine Abänderung der Gerichtsstatute voraussetzen würde, ist eine solche Lösung jedoch unwahrscheinlich.

### *3.3 Die Nutzung des IGH*

Der IGH verzeichnete in den letzten Jahren einen eindeutigen Aufwärtstrend in seiner Nutzung, vor allem nach Ende des Kalten Krieges. Das spiegelt sich darin wider, dass z.Z. über 20 Verfahren anhängig sind. Dies ist unter anderem damit zu begründen, dass die Existenz des Gerichts sowie seine Rechtsprechung den Staaten immer bewusster werden und der IGH dadurch

zunehmende Akzeptanz erfährt. Insbesondere unter den Staaten der Dritten Welt wächst das Verständnis: In vielen der vor dem IGH verhandelten Fällen sind afrikanische Staaten involviert; Staaten aus dem Mittleren Osten, aus West- und Südost-Asien sowie aus Lateinamerika treten vermehrt als Parteien vor dem Gericht auf. Auch die ehemaligen Sowjetrepubliken sind sich der Tatsache bewusst, dass ihnen zur Rechtsprechung vor dem IGH die Türen offen stehen: In einer Ära geringer oder nachlassender Spannungen gehen die Staaten eher vor Gericht als in spannungsgeladenen Zeiten. Der IGH soll nicht zuletzt zu gegenseitigem Einvernehmen zwischen der westlichen Welt und Entwicklungsländern beitragen.

Die verstärkte Nutzung des IGH kann auch auf den Umstand zurückgeführt werden, dass die internationalen Beziehungen immer intensiver und gleichzeitig auch extensiver werden: Immer neue Bereiche gehen aus der nationalstaatlichen Verantwortlichkeit in die der internationalen Staatengemeinschaft über, und es werden immer mehr bi- und multilaterale Verträge abgeschlossen. Damit geht eine zunehmende Verrechtlichung der Beziehungen einher, so dass durch die Erweiterung bestehender und die Erschließung neuer Themenbereiche einerseits die Wahrscheinlichkeit für Rechtsstreitigkeiten zwischen Staaten wächst, andererseits die Bereitschaft zu deren verbindlicher friedlicher Beilegung zunimmt.

Heutzutage gilt es fast als Routine, bei Streitigkeiten zwischen Staaten eine Klage vor dem IGH zumindest in Betracht zu ziehen. Der IGH wurde seit 1946 in etwa 100 Fällen angerufen; er erstattete über 20 Rechtsgutachten. Im Verhältnis zu den initiierten Verfahren gibt es eine weitaus geringere Anzahl an Sachurteilen – dies allein sagt jedoch nichts darüber aus, wie effektiv der Gerichtshof arbeitet: Zahlreiche Fälle werden zwar vor den IGH gebracht, aber noch vor der Urteilsverkündung zurückgezogen, u.a. weil die Streitparteien auf einem anderen Wege zu einer Einigung gekommen sind, die aber eben durch die Chance auf eine gerichtliche Klärung vor dem IGH gefördert wurde.

Die Entscheidungen des IGH betreffen alle Teile des Völkerrechts: Fragen territorialer Zugehörigkeit, Verlauf von Landgrenzen, Staatsangehörigkeitsrecht, Fragen der Behandlung von diplomatischem Personal, Fragen der Einrichtung und Abgrenzung von nationalen Meereszonen und Anteilen am Festlandsockel sowie Fragen mit umweltrechtlichen Bezügen.

Viele Fälle involvieren sogar Gewalt, etwa der Fall *Katar v. Bahrain* (1991-2001), bei dem es zu regelmäßigen Zwischenfällen kam, außerdem *Burkina Faso/Mali* (1983-86), *Botswana/Namibia* (1996-99), *Libyen/Tschad* (1990-94), *Bosnien und Herzegowina v. Jugoslawien* (seit 1993) sowie innerstaatliche Konflikte mit auswärtiger Einmischung wie im Falle des *Kongo*, der 1999 Klagen gegen *Burundi*, *Ruanda* und *Uganda* einreichte. Der IGH leistet somit einen gewichtigen Beitrag zur Friedenswahrung.

Im Jahr 1999 waren besonders viele neue Fälle zu verzeichnen, laut Statistik 17. Im Jahr 2000 gab es zwar nur einen, es befinden sich jedoch einige neue Fälle in Vorbereitung. Ein Disput wird i.d.R. nicht sofort vor den IGH gebracht. Vielmehr werden erst die üblichen bilateralen diplomatischen Möglichkeiten genutzt, um Streitigkeiten möglichst ohne Beteiligung Dritter beizulegen. Nur in Ausnahmefällen, wenn z.B. dringende Gründe vorliegen oder die Anordnung vorsorglicher Maßnahmen beantragt werden soll (wie im *LaGrand*-Fall), wird der IGH umgehend angerufen. Die vorsorglichen Maßnahmen werden häufig sehr schnell erlassen, um ein *fait accompli* zu verhindern, das die Rechte einer Partei u.U. irreversibel verletzt. Der IGH hat unter Beweis gestellt, dass er unter diesen Umständen binnen Kurzem entscheiden kann.

Im Notfall ist allerdings die Abwendung von Gewalt vordringlicher als eine gerichtliche Klärung. Als Adressat bietet sich dann der Weltsicherheitsrat an.

### 3.4 *Obligatorium*

Obwohl es nicht mehr außergewöhnlich ist, als Partei vor dem IGH aufzutreten, hat bisher nur etwa ein Drittel der Mitgliedstaaten der VN, durch die Annahme der Fakultativklausel seines Statuts, die Jurisdiktion des IGH generell anerkannt – eine Frage politischen Willens: Die Fakultativklausel (*optional clause*) des Art. 36 IGH-Statut war das Maximum, worauf sich die Staaten bei der Errichtung des Gerichtshofs einigen konnten, nämlich die Akzeptanz obligatorischer Gerichtsbarkeit durch die freie Entscheidung der Staaten. Da eine Unterwerfung unter die obligatorische Gerichtsbarkeit aber auch in bi- oder multilateralen Verträgen erfolgen kann, erscheint die Selbstbindung über das Statut nicht unbedingt erforderlich. Zudem können Vorbehalte den Wert der Fakultativklausel signifikant verringern.

Die Schiedsklauseln in Hunderten von Verträgen haben die Kompetenzen des IGH dagegen stark ausgeweitet. Sie werden im großen Umfang genutzt und betreffen Staaten aus allen Teilen der Welt.

Aus diesen Gründen beunruhigt der seit den 50er Jahren rückläufige Anteil der Staaten (im Verhältnis zu den VN-Mitgliedstaaten), die eine Unterwerfungserklärung abgegeben haben, nicht in dem Maße, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag.

### 3.5 *Arten von Streitigkeiten und Streitgegenstände*

Dem IGH sind a priori keine sachlichen Felder mit Rechtsbezug verschlossen. Der Gerichtshof nimmt alle Klagen an, die die formellen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllen. Er behandelt jedoch nur die rechtlichen Aspekte der Streitigkeiten. Im Lockerbie-Fall (*Libyen vs. USA* bzw. *Großbritannien*) stellte das Gericht fest, es werde sich nicht mit politischen Aspekten beschäftigen – die Lösung politischer Fragen obliege

dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der gemäß UN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt. Dennoch hielt es daran fest, in Rechtsfragen auch dann zuständig zu bleiben, wenn sich der Weltsicherheitsrat mit dem selben Vorgang beschäftigt. Im übrigen bezieht sich der IGH in seiner Rechtsprechung durchaus auch auf Sicherheitsrats-Resolutionen.

Zur Erstellung von Gutachten oder zur Urteilsfindung legen die Richter Rechtsnormen aus. Je vager diese Regeln beschaffen sind, umso eher gilt: „*The interpretation of law comes near to legislation.*“ Aufgrund dieser Vorarbeiten können sich Staaten bei der Setzung neuer Normen an Entscheidungen des IGH orientieren, so geschehen etwa im Zuge der Ausarbeitung der Seerechtskonvention von 1982.

Die Entscheidungen des IGH haben auch politischen Einfluss, da die Grenzen zwischen rechtlichen und politischen Fragen fließend sind bzw. rein rechtliche Entscheidungen politische Konsequenzen nach sich ziehen können. Daher ist in den Entscheidungen des IGH immer auch eine *political awareness* vorhanden (Beispiel *Katar v. Bahrain*): Das Gericht weist an exponierter Stelle seines Urteils auf das „right of innocent passage“ (auch für Kriegsschiffe in Friedenszeiten) hin, obwohl es diese Frage nicht entscheiden sollte; ähnliches geschah im Fall *Botswana/Namibia*.

Ob es sich bei den vom IGH gefällten Urteilen dennoch um politische Entscheidungen handelt, hängt von der individuellen Definition des Begriffs „politisch“ ab. Wenn sich z.B. aus einem Urteil eine Verpflichtung ableiten lässt, innerstaatliche Normierungen zu verändern, und man diese Änderung als politisch ansieht, dann entscheidet der IGH auch „politisch“.

Im Gutachten (advisory opinion) über die Zulässigkeit der Androhung bzw. des Einsatzes nuklearer Gewalt beispielsweise ist nur zu den rechtlichen Fragen Stellung genommen worden, eine Kompetenzüberschreitung hat nicht stattgefunden. Dennoch wurden die Folgen für Nuklearpolitik und Nuklearstrategie der Atommächte von vielen Beobachtern als gravierend angesehen.

Selbst wenn durch das Urteil „nur“ die rechtlichen Aspekte eines Streites geklärt werden können, kann dies insgesamt helfen, zur Beilegung von Konflikten beizutragen, von denen die konkrete Rechtsfrage nur ein Element darstellt. (Ein Beispiel dafür ist der Fall *Katar v. Bahrain*. Nach der Klärung der Rechtslage durch den IGH verhandeln die Parteien weiter und versuchen zu einem umfassenden Einvernehmen zu gelangen, u.U. mit nochmaliger Unterstützung durch den IGH.)

Bezüglich der *last resort*-Fälle, d.h. Situationen, in denen eine Partei nur noch vom IGH Hilfe erhoffen kann (z.B. im Lockerbie-Fall, in dem Libyen letztlich versuchte, über den IGH gegen eine Sicherheitsratsresolution vorzugehen), ist vor einem übertriebenen Optimismus zu warnen: Der IGH ist kein Verfassungsgericht, auch wenn er zumindest teilweise die Charta interpretiert. Sollte er – selbst wenn er das dürfte – befinden, dass eine SR-

Resolution gegen existierendes Recht verstößt, würde sein Urteil nur zwischen den Streitparteien gelten und keine Allgemeingültigkeit erlangen. Insbesondere der Sicherheitsrat würde durch das Urteil weder gebunden, noch würden seine Beschlüsse aufgehoben werden können.

Außerdem können die Staaten auch in diesen Fällen nur gegen eine implizierte Rechtsverletzung klagen (d.h. z.B. *nicht* wegen einer Sicherheitsbedrohung durch Untätigkeit des SR); diese Rechtsverletzungen sind aber nur sehr schwer nachzuweisen. Letztlich hängt die zukünftige Entwicklung davon ab, wie resolut das Gericht agiert.

### 3.6 Streitparteien

Vor dem IGH können nur Staaten als Parteien auftreten. Dies liegt vor allem daran, dass das Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofes von 1920 praktisch übernommen wurde. Damals spielten u.a. internationale Organisationen noch keine so bedeutende Rolle wie heutzutage. Jugoslawien etwa konnte wegen des Luftbombardements 1999 nicht gegen die NATO als Organisation klagen, sondern nur gegen einzelne Bündnisstaaten.

Eine Reform wäre zwar prinzipiell wünschenswert, ist jedoch sehr unwahrscheinlich, da es für die dafür notwendige Änderung des IGH-Statuts (die analog der Revision der VN-Charta geregelt ist) mit großer Wahrscheinlichkeit keine erforderliche Mehrheit geben würde.

Zukünftig könnte darüber nachgedacht werden, ob man den Zugang zum IGH im Bereich der *advisory opinions* für jene internationalen sowie nichtstaatlichen Organisationen öffnet, die in den internationalen Beziehungen neben den souveränen Staaten eine immer größere Rolle spielen und bislang entsprechende Rechte nicht besitzen. Ein genereller Zugang zum Gericht für solche Organisationen ist nicht vorstellbar, da zu diesem Zweck eine komplette Neustrukturierung des Gerichts sowie einschneidende Änderungen des Statuts vorgenommen werden müssten.

Rechtsgutachten, die nach Kapitel IV des IGH-Statuts durch den Gerichtshof erstellt werden können, sind jedoch geeignet, auch anderen Parteien als nur Staaten rechtliche Fragen zu beantworten, insbesondere internationalen und nichtstaatlichen Organisationen: Im Fall der *advisory opinion* zur Atomwaffenfrage trug das Engagement von NGOs signifikant dazu bei, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Anforderung eines Gutachtens darüber zu bewegen, ob der Einsatz von Atomwaffen legal oder illegal sei. Da dieser Versuch fehlzuschlagen drohte, da nach Auffassung des IGH nicht alle Voraussetzungen für die Erstattung eines Gutachtens erfüllt waren, bemühten sich die NGOs zusätzlich um ein Gutachtensuchen durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Die Gegner (Atomwaffenstaaten und andere) nahmen diese Aktivitäten nicht wirklich ernst, da sie davon ausgingen, dass die notwendige Mehrheit von Befürwortern nicht zustande kommen würde. Trotzdem gelang es den NGOs

schließlich, eine Mehrheit für sich zu gewinnen, so dass die Generalversammlung dem IGH eine entsprechende Frage vorlegte. Die Entscheidung des IGH über die beiden Anfragen erging – nicht zufällig – am gleichen Tag: In beiden Fällen bejahte das Gericht, dass es sich um eine rechtliche Frage handele. Bezüglich der WHO führte das Gericht jedoch aus, dass die Beschäftigung mit Atomwaffen nicht in den Zuständigkeitsbereich („scope of activities“) der Organisation falle, da diese sich hauptsächlich mit Gesundheitsfragen beschäftige; entsprechend kam das Gericht dem Gutachtensuchen nicht nach. Anders dagegen bei der Anfrage durch die Generalversammlung, der traditionell ein aktives Interesse an der Thematik Frieden und Sicherheit bescheinigt wurde. Das gewünschte Gutachten wurde erstellt. So war es den NGOs auf indirektem Wege gelungen, ein Rechtsgutachten über eine Frage von fundamentaler Bedeutung zu initiieren – auch wenn das Ergebnis von Atomwaffengegnern wie Befürwortern unterschiedlich interpretiert wird.

Es ist auch denkbar, dass der Sicherheitsrat oder die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine *advisory opinion* des IGH einholen, wenn sich Staaten an sie wenden bzw. nationale Gerichte oder internationale Straftribunale mittels eines Gutachtens des IGH einen Rat für die Auslegung des Völkerrechts einholen möchten.

### 3.7 Verfahren vor dem IGH

Zunächst muss die Zuständigkeit (*jurisdiction*) des Gerichtshofs und die Zulässigkeit der Klage (*admissibility*) geklärt werden. Dabei legt der IGH strenge Maßstäbe an.

Die Verfahren vor dem IGH sind, anders als beim Ständigen Schiedshof (PCA), i.d.R. öffentlich. Es besteht allerdings die Möglichkeit, die mündliche Verhandlung ohne Publikum stattfinden zu lassen.

Derzeit sind über 20 Fälle vor dem IGH anhängig. Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt drei bis vier Jahre, in einzelnen Fällen jedoch das Dreifache. Das liegt überwiegend an den Streitparteien selbst, da z.B. regelmäßig geraume Zeit vergeht, bis diese ihre – häufig sehr umfangreichen – Schriftsätze eingereicht haben. Bei der Urteilsfindung handelt es sich um einen komplizierten und langwierigen Prozess. Zur Zeit wird über eine Revision des Art. 79 der Verfahrensordnung über vorgängige prozessuale Einreden beraten, um die Verfahren zu beschleunigen.

Sofern es das Gericht für notwendig erachtet, ein möglichst zügiges Urteil zu fällen, weil es sich in seinen Augen um eine wichtige, möglicherweise konfliktverhindernde Entscheidung handelt, hat es die Möglichkeit, die Fristen für die Abgabe förmlicher Schriftsätze (*pleading time*) der Parteien zu verkürzen.

Der unterschiedliche kulturelle Hintergrund der Richter stellt nach am IGH vertretener Meinung kein gravierendes Hindernis für die Urteilsfindung dar. Legitime unterschiedliche Sichtweisen beruhen auf anderen Faktoren.

### 3.8 *Kammern*

Der Gebrauch der Möglichkeit, Urteile von Kammern mit beispielsweise fünf Richtern fällen zu lassen (anstelle des gesamten Gerichts mit prinzipiell 15 Richtern), könnte die Verfahren vor dem IGH ebenfalls beschleunigen.

Die Frage, weshalb Kammern, die den Streitparteien Einflussmöglichkeiten auf die Anzahl und z.T. auch auf die Auswahl der Richter selbst einräumen, so wenig genutzt werden, bleibt offen. Erst in vier Fällen (allesamt in den 80er Jahren) wurden Kammerentscheidungen getroffen. Die Zurückhaltung der Staaten könnte damit erklärt werden, dass sie die Entscheidung des gesamten Gerichts einer Kammerentscheidung vorziehen, da ihr größere Autorität beigemessen wird. Ein weiterer Aspekt: Staaten bevorzugen das Plenum, um die Bedeutsamkeit ihrer Anliegen und ihres Auftretens zu demonstrieren.

Zudem sollte die Möglichkeit, das Ergebnis einer Kammerentscheidung vorherzusagen, nicht überschätzt werden: Selbst wenn die Parteien bei der Besetzung der Richterbank mitreden können, ist aufgrund der richterlichen Integrität nicht vorhersagbar, wie deren Urteil ausfallen wird. Somit kann das Risiko zu verlieren durch Nutzung einer Kammer nicht minimiert werden. Eine Niederlage vor Gericht lässt sich im Heimatstaat zudem besser rechtfertigen, wenn Richter aus aller Welt beteiligt waren.

Es wird z.T. die Kritik geübt, der IGH wende überwiegend westlich geprägtes Recht an und berücksichtige kulturelle Eigenheiten nur ungenügend – die Bildung von Regional-Kammern und „ideologischen“ (kommunistische, islamische o.ä.) Kammern könne diesem Vorwurf entgegenwirken. Dagegen spricht die Tatsache, dass nicht regionales, sondern uneingeschränkt internationales Recht angewendet wird – dies gilt für sämtliche vom IGH zu entscheidenden Fälle. Der IGH ist bekannt als Wächter des „einen Rechts“.

### 3.9 *Zurückhaltung (ost-)asiatischer Staaten*

Auch asiatische Staaten bedienen sich des IGH (vgl. die Fälle *Kambodscha v. Thailand* (1959-62), *Indonesien/Malaysia* (seit 1998) *Indien v. Pakistan* (1971-72) bzw. *Pakistan v. Indien* (1973 und seit 1999). Die afrikanischen Staaten sind allerdings im Vergleich aktiver. Ein Grund für die relative Zurückhaltung bestimmter fernöstlicher Länder könnte die ost-asiatische konfuzianische Tradition sein, eher einvernehmliche außergerichtliche Konfliktlösungen zu suchen.

Für asiatische Staaten gilt, was auch für andere Staaten eine Rolle spielt: Sie scheuen den Gang vor den IGH, da sie es nicht riskieren wollen, zu unterliegen.

Das Gericht könnte zwar auch nach Billigkeit (*ex aequo et bono*) entscheiden, wenn die Streitparteien dies wünschen, was ihm die Möglichkeit eröffnet, auch ohne Vorliegen einer völkerrechtlichen Basis zu beschließen. Dies ist bisher jedoch noch nicht vorgekommen. Außerdem wäre eine Einigung darauf, was im je spezifischen Fall „fair und gerecht“ ist schwierig, da Anhaltspunkte, wie sie Rechtsnormen bieten, fehlen. Schon über deren Auslegung besteht aber nicht unbedingt Konsens. Die große Anzahl von 15 Richtern könnte dafür ebenfalls hinderlich sein. Eine Entscheidung *ex aequo et bono* könnte auch durch Schiedsgerichte erfolgen: Aufwand und Kosten eines IGH-Verfahrens müssten also dafür nicht in Kauf genommen werden.

### 3.10 Urteilsbefolgung („Compliance“)

Bezüglich des Urteilsgehorsams und der Befolgung von Anordnungen muss zwischen vorsorglichen Maßnahmen (denen die Staaten i.d.R. wenig Respekt zollen) und Urteilen unterschieden werden. Die Staaten sind verpflichtet, sich an die Urteile des IGH zu halten. Sofern Urteile durch den IGH ergehen, werden diese in über 80 Prozent der Fälle auch befolgt. Dies liegt vor allem in der großen Publicity-Wirkung begründet, sobald ein Urteil ergangen ist. Eine Nichtbeachtung würde einen Prestige- und Vertrauensverlust bedeuten.

Es kommt immer wieder vor, dass Staaten ihre Klagen ohne Angabe von Gründen zurückziehen, etwa dann, wenn sie vom Erfolg der Klage nicht hinlänglich überzeugt sind. Es ist aber auch möglich, dass eine Klage nach einem Regierungswechsel nicht weiter verfolgt wird, da Entscheidungsträger an die Macht kommen, die dem Klagegegner positiver gegenüberstehen (z.B. *Nicaragua v. USA*). Obwohl der IGH im Fall Nicaragua bereits grundsätzlich entschieden hatte, dass die USA Reparationen zahlen müssten (nur die Höhe der Summe blieb zunächst offen), ließ die neue Regierung die Klage fallen. Ein groß angelegtes ökonomisches Hilfsprogramm der USA könnte dabei eine Rolle gespielt haben. Dies bleibt letztlich aber Spekulation.

Selbst wenn Urteile nicht umgesetzt werden, gibt es Fälle, bei denen die bilateralen Entwicklungen nach dem Urteilsspruch zu einer Lösung im Sinne der Gerichtsentscheidung geführt haben, etwa im Teheraner Geiselfall. In den Fischereifällen *Deutschland bzw. Großbritannien v. Island* (1972-1974) entfiel der Streitgegenstand durch neue Entwicklungen im internationalen Seerecht. In einigen Fällen hingegen, in denen es sogar zu bewaffneten Auseinandersetzungen gekommen war, sind die Urteile eingehalten worden. Selbst wenn den Parteien ein Urteil nicht behagte, respektierten sie es.

Problematischer gestaltete sich die Einhaltung der vom IGH angeordneten vorsorglichen Maßnahmen (die praktisch nie befolgt werden). Ein aktuelles Beispiel bildet der Fall *LaGrand*: Die USA hielten sich nicht an die

entsprechende Anordnung des Gerichts eine Exekution vorläufig auszusetzen und vollstreckten die Todesstrafe. (Das Argument der US-Regierung, dass sie aufgrund der föderalistischen Struktur des Landes die vom IGH angeordnete Maßnahme nicht umsetzen konnte, kann keine Gültigkeit beanspruchen). Im Zuge dieses Falls hatte Deutschland angeregt, dass der IGH eine Entscheidung darüber fällen solle, ob vorsorgliche Maßnahmen verbindlich sind. Am 27. Juni 2001 gab der IGH der deutschen Klage statt und stellte zum ersten Mal in seiner Geschichte fest, dass die rechtliche Verbindlichkeit von vorsorglichen Maßnahmen gegeben ist.

Für Reaktionen auf die Nicht-Einhaltung von Urteilen ist der IGH nicht zuständig: Generell ist es nicht die Aufgabe des Gerichts, die Einhaltung von Urteilen zu überwachen. Seine Arbeit beschränkt sich darauf, angemessene Urteile und Gutachten zu erstellen.

Es gibt keine Instanz (etwa ein „law enforcement office“), wie z.B. den Ministerrat des Europarates in Bezug auf den EGMR, die die Einhaltung der Urteile beobachtet und dokumentiert bzw. Informationen darüber sammelt. Auch die Streitparteien selbst sind nicht verpflichtet, über ihre Umsetzungsmaßnahmen zu berichten – auch nicht dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in dessen Aufgabenbereich eine solche Kompetenz der Urteilsvollzugsüberwachung chartagemäßig fallen könnte. Im Rahmen der Urteilsvollstreckung kann er nur auf Antrag der obsiegenden Partei tätig werden.

Im Jahrbuch des IGH finden sich zwar Angaben über aktuelle Entwicklungen der Fälle; diese Angaben sind jedoch informell, unvollständig und beruhen auf unregelmäßigen freiwilligen Angaben der Streitparteien, die dem IGH die Informationen aus Eigeninitiative übermitteln.

### *3.11 Budget*

Der IGH soll idealer Weise dazu beitragen, Konflikte friedlich zu lösen und Gewalt vorzubeugen bzw. deren Einstellung zu erwirken. Es ist aber nicht zuletzt eine Budgetfrage (derzeit ca. 11 Mio. US-Dollar pro Jahr), wie schnell die Fälle zur Entscheidung gebracht werden können. Ein zügiges Urteil kann ggf. eine weitere Konflikteskalation verhindern. Voraussetzung bleibt allerdings, dass die Parteien bereit sind, vor den IGH zu ziehen und ihn somit als Entscheidungsautorität anzuerkennen.

### *3.12 Reformmöglichkeiten*

Eine Aufbesserung von Personal und Finanzen insgesamt ist selbst dann notwendig, wenn die Zahl der Fälle nicht in dem aktuellen Tempo zunimmt, da z.B. physische Leistungsgrenzen erreicht sind. Außerdem ist eine Verbesserung der Infrastruktur des Gerichts dringend vonnöten. Bisher hat die Ausstattung des IGH mit seiner Entwicklung nicht Schritt gehalten, auch

wenn die Vereinten Nationen das Gericht finanziell nach Kräften unterstützen.

Während des Kalten Krieges wurde, aufgrund der wenigen vor den IGH gebrachten Fälle, das Budget für die Gerichtskanzlei zurückgefahren (derzeit arbeiten dort etwa 70 Personen). Als nach Ende der Blockkonfrontation der IGH wieder verstärkt genutzt wurde, konnten die finanziellen Ressourcen nicht automatisch aufgestockt werden, da die Vereinten Nationen, aus deren Haushalt die IGH-Finzen entstammen, bereits in finanziellen Nöten steckten.

Eine Aufbesserung von Personal und Finanzen insgesamt ist notwendig, um wie oben angesprochen, eine schnelle Entscheidung des Gerichts zu gewährleisten. Zur Veranschaulichung: Banalste Dinge behindern die Weltpolitik, wie etwa ein überlasteter Sprachendienst zur Übersetzung der gerichtsrelevanten Texte, die in nur einer der zwei Gerichtssprachen (Englisch, Französisch) vorliegen (wenn mehr als drei anhängige Fälle gleichzeitig entscheidungsreif sind, sind schwerwiegende Probleme vorprogrammiert) oder ein ungenügender Assistentenpool für die Richter des Gerichtshofs, die ihnen helfen sollen, Schriftsätze von bis zu 60.000 Seiten für einen Fall zu bewältigen.

Um die Arbeit der IGH-Institutionen effektiver zu gestalten, müssten außerdem die Zeitspannen der schriftlichen und mündlichen Verfahren möglichst kurz gehalten werden, damit sich Entscheidungsprozesse nicht länger als nötig hinziehen. Die Parteien schöpfen den festgelegten Zeitrahmen oftmals maximal aus oder überschreiten ihn. Eine erhebliche Belastung für die Richter beweist die Tatsache, dass Schriftsätze der Streitparteien durchaus 1.000 Seiten umfassen können. Auch der mündliche Teil des Verfahrens sollte gestrafft werden.

Außerdem sollte es weitreichende Möglichkeiten geben, Rechtsgutachten vom IGH einzuholen, da diese zur Rechtsentwicklung beitragen und die zukünftige Staatenpraxis beeinflussen.

#### *4. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)*

##### *4.1 Die Europäische Menschenrechtskonvention*

Die Errichtung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 1959 geht zurück auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950. Diese „Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ wurde durch den Europarat entworfen, am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet und trat schließlich im September 1953 in Kraft. Durch die EMRK sollten erstmals die in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen von 1948 verbrieften Rechte kollektiv durchgesetzt werden können.

Die Europäische Menschenrechtskonvention hat neben dem Katalog von zivilen und politischen Rechten auch ein System zur Durchsetzung der von den Mitgliedsstaaten eingegangenen Verpflichtungen errichtet: Neben dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gehören dazu die (mittlerweile abgeschaffte) Europäische Kommission für Menschenrechte, die 1954 eingerichtet wurde, sowie das Ministerkomitee des Europarates.

Der komplexe Kontroll- und Schutzmechanismus für die Menschenrechte gilt umfassend: Alle Personen, die ihre in der Konvention garantierten Rechte als verletzt betrachten, können Klage einreichen, sofern der innerstaatliche Rechtsweg in ihrem Land erschöpft ist. Als Beschwerdeführer zulässig sind, neben Mitgliedsstaaten, natürliche Personen, Personenvereinigungen und nichtstaatliche Organisationen.

Wegen der sprunghaft ansteigenden Zahl von Beschwerden, wegen ihrer zunehmenden Komplexität und der mit jedem neuen Mitgliedsstaat größeren geographischen Ausweitung des Geltungsbereichs der Konvention wurde eine Revision der EMRK notwendig: Mit dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur EMRK am 3. November 1998 wurde ein einziger, ständiger Gerichtshof eingerichtet, der die beiden vorigen Überwachungsorgane, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und die Europäische Menschenrechtskommission ersetzt. Ziel der Reform des bestehenden Systems war es, die Struktur zu vereinfachen, um die Verfahrenslänge zu verkürzen, und gleichzeitig den gerichtlichen Charakter des Systems zu stärken, indem die Rechtsprechung umfassende Verbindlichkeit erlangte und die quasi-rechtsprechende Rolle des Ministerkomitees abgeschafft wurde. Außerdem sollte der Zugang zum Gerichtshof für den Einzelnen erleichtert werden.

Der „neue“ Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nahm am 1. November 1998 seine Arbeit auf. Der „alte“ Gerichtshof hatte damit seine Arbeit beendet. Die Kommission setzte noch bis zum 31. Oktober 1999 ihre Arbeit fort, um die Fälle zu behandeln, die vor dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls für zulässig erklärt worden waren.

#### *4.2 Verfahrensweise*

Vor dem EGMR können Staatenbeschwerden (durch jeden Mitgliedstaat) sowie Individualbeschwerden mit der Behauptung, ein durch die Konvention garantiertes Recht sei durch einen Mitgliedsstaat verletzt worden, eingereicht werden.

Im Stab des EGMR sind etwa 300 Mitarbeiter beschäftigt, darunter 100 Juristen, die den Richtern zuarbeiten. Die Juristen sind u.a. dafür zuständig, die eingehende Korrespondenz in der jeweiligen Sprache, in der sie abgefasst ist, zu beantworten. Dabei werden einerseits generelle Informationen betreffend der Zulassungsvoraussetzungen etc. versandt, andererseits wird auf den von einem Beschwerdeführer beschriebenen Fall eingegangen.

Der Gerichtshof ist, gemäß seiner Verfahrensordnung, in vier Sektionen unterteilt. Ihre für drei Jahre bestehende Besetzung ist geographisch und hinsichtlich der Repräsentation der Geschlechter ausgewogen und trägt den verschiedenen Rechtssystemen der Mitgliedsstaaten Rechnung. Jede Individualbeschwerde wird einer Sektion zugeteilt, deren Präsident einen Berichtersteller ernannt. Dieser entscheidet nach einer ersten Überprüfung, ob der Fall von einem Komitee aus drei Mitgliedern (wird in jeder Sektion für zwölf Monate gebildet) oder von einer Kammer (bestehend aus sieben Richtern, wird innerhalb jeder Sektion basierend auf dem Rotationsprinzip gebildet) behandelt werden soll. Ein Komitee kann ohne weitere Überprüfung einstimmig entscheiden, ob eine Beschwerde zulässig ist oder ob sie aus dem Register gestrichen werden kann. Die Individualbeschwerden, die vom Komitee nicht für unzulässig erklärt oder die direkt der Kammer zugeleitet worden sind, sowie Staatenbeschwerden werden von einer Kammer geprüft. Die Kammern bestimmen sowohl die Zulässigkeit als auch die Begründetheit der Beschwerden. Sie können in jedem Stadium des Verfahrens den Fall an die Große Kammer, die aus sieben Richtern besteht, verweisen, wenn der Fall eine schwierige Frage der Auslegung der EGMR aufwirft oder wenn das Risiko besteht, dass von der bestehenden Rechtsprechung abgewichen wird. Die Kammern entscheiden per Mehrheitsbeschluss, zustimmende oder abweichende Sondervoten einzelner Richter können dem Urteil angefügt werden. Alle endgültigen Entscheidungen des EGMR sind für die Mitgliedstaaten, gegen die die Beschwerde gerichtet war, bindend. Für die Überwachung der Umsetzung der Urteile ist der Ministerrat des Europarats verantwortlich.

Im Jahr 2000 gingen mehr als 26.000 Beschwerden beim EGMR ein, darunter zahlreiche „unsinnige“ Klagen von Querulanten bzw. vermutlich psychotischen Personen etc., mit Beschwerden wie „Die Straßenbahn fährt zu schnell“, „Überall gibt es Magnetstrahlen“ usw. Nur etwa die Hälfte der eingehenden Beschwerden wird registriert. Über 90 Prozent der Klagen sind unzulässig, wovon die eine Hälfte an mangelnden formellen, die andere an fehlenden materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen scheitert.

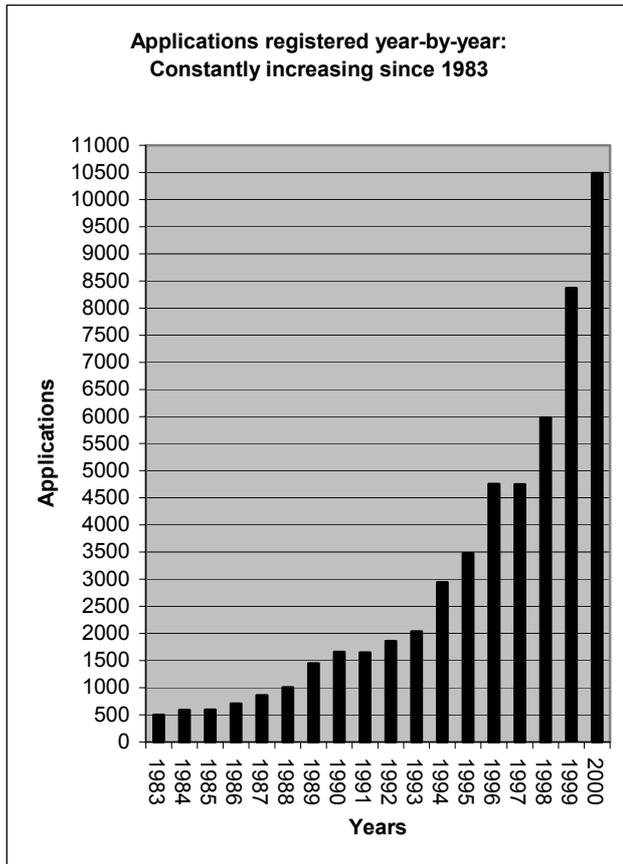
Grundsätzlich hat jeder der ca. 800 Millionen Einwohner der Mitgliedstaaten des Europarates das Recht, den EGMR anzurufen, sowie Anspruch auf eine Entscheidung, wenn er sich in seinen Rechten – wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention fixiert sind – verletzt fühlt. Vorher muss allerdings der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft sein.

#### 4.3 *Beschwerdeflut*

Das Gericht ist mit den zur Zeit zur Verfügung stehenden Mitteln nicht in der Lage, die exponentiell anwachsende „Beschwerdeflut“ zu bewältigen. Es besteht die Gefahr, dass nicht alle Klagen, zumindest nicht in einer angemessenen Frist, bearbeitet werden können und damit nicht in allen Fällen

Recht gesprochen werden könnte – ein unerträglicher Zustand, der den Grundsatz der Rechts(schutz)gleichheit eklatant verletzen würde.  
 Ein Grund für die Zunahme der eingehenden Beschwerden liegt, neben dem Beitritt neuer Mitglieder zur EMRK (vor allem osteuropäischer Staaten, aus denen im Jahr 2000 fast die Hälfte der Beschwerden kam) darin, dass sich die Bürger in zunehmendem Maße der Existenz des Gerichtshofes bewusst werden und im EGMR eine weitere Möglichkeit zum Schutz ihrer Rechte bzw. die letzte Chance für eine Rechtsprechung in ihrem Sinne sehen.

Schaubild 1: Jährlich beim EGMR registrierte Beschwerden



Daten aus: Council of Europe: European Court of Human Rights. Survey of Activities 2001, S. 29 (unter [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int): AKTUALISIERT!!! 2001=13.858).

Für die Problematik, die sich aus der kaum zu bewältigenden Anzahl von eingehenden Beschwerden ergibt, werden in den Reihen der Richter unterschiedliche Lösungsansätze favorisiert: Gewichtige Befürworter hat eine „quasi-verfassungsgerichtliche“ Lösung, bei der der EGMR nicht für jeden Einzelnen zugänglich wäre, das Gericht aber dennoch befähigt würde, ohne Verzug zu entscheiden: Es würde sich vermehrt auf bedeutende Fälle (*significant issues*) oder ernste Fälle (*serious issues*, wie z.B. das Recht auf Leben oder das Verbot der Folter) konzentrieren. Dabei könnte man sich am Modell des *Supreme Court* der USA orientieren, der eine sehr weitreichende Befugnis hat, selbst zu entscheiden, ob er einen Fall annimmt oder nicht. Als Vorbild könnte aber auch das Bundesverfassungsgericht der BRD dienen, das einen weniger weitreichenden Entscheidungsspielraum inne hat. Sofern es ein bereits ausgebildetes *case law* (d.h. durch Urteile gebildetes, nicht kodifiziertes Fallrecht) gibt, können die politischen Institutionen der Nationalstaaten im Vorwege dafür Sorge tragen, dass dieses *case law* eingehalten wird.

Ein Beispiel hierfür sind die zahlreichen Klagen aus Italien, die sich auf die unzumutbare Dauer der Gerichtsverfahren in diesem Land beziehen. Für diesen Fall zeichnet sich durch ein neues italienisches Gesetz eine Lösung ab: Ein innerstaatliches Gremium wird eigens geschaffen, um die Dauer der Verfahren zu prüfen. Bisher lag in Italien ein Hauptproblem darin, dass das Gerichtssystem aufgrund eines Richtermangels nicht funktionierte: Die Richtergewerkschaft hatte sich gegen die Einstellung von zusätzlichen Richtern gesperrt, um den privilegierten Status ihrer Mitglieder zu bewahren. Einem Gesprächspartner zufolge sollte es das Ziel des EGMR sein, über die Gewährung von Rechtsschutz hinaus Staaten davon zu überzeugen, dies im ausreichenden Maße selbst zu tun: Es ist im Grunde wichtiger, die Normen der EMRK und ihr *case law* in nationale Gesetze umzusetzen, als immer wieder den EGMR mit Individualfällen zu befassen, die sich aufgrund defizitärer Gesetzgebung ergeben. Auf diese Weise könnte die Anzahl eingehender Beschwerden verringert werden.

Der ebenfalls existenten Alternativposition zufolge ist es ausgeschlossen, dass sich der EGMR vorbehält, nur in bestimmten Fällen zu entscheiden, zumal dies auch eine – unwahrscheinliche – Änderung der EMRK voraussetzen würde. Es wird vielmehr eine „bessere Handhabung“ der Fälle vorgezogen, die es erlaubt, die Unzahl von absurden Klagen schneller und unbürokratischer vom Tisch zu bekommen, z.B. wenn in solchen Fällen die Entscheidung eines einzelnen Richters ausreicht; es wird also eine intensiviertere Filterfunktion angestrebt. Das Individualklagerecht muss generell aber erhalten bleiben, da es den Kern der EGMR-Tätigkeit bildet, der nicht angetastet werden darf: Würde der EGMR eine größere Freiheit bekommen zu entscheiden, welche Fälle er annimmt, würde das Fundament

des gesamten EMRK-Systems beseitigt werden. Die Einschränkung des Individualbeschwerderechts wäre somit eine nicht tragbare Entscheidung.

Zudem würde eine angemessene Verbesserung der personellen Ausstattung das Gericht durchaus in die Lage versetzen, die Beschwerdeflut zu bewältigen: Einem Richter stehen z.B. bisher lediglich ein bis zwei Mitarbeiter zur Verfügung, eine im Vergleich etwa zum Bundesverfassungsgericht lächerliche Personalkapazität.

Die Mitgliedstaaten zeigen jedoch kein Interesse daran, ihre Beiträge für den Gerichtshof aufzustocken: Eine großzügigere Ausstattung der Ressourcen würde die Kapazitäten des EGMR deutlich erhöhen, damit jedoch gleichzeitig auch die Möglichkeit, dass gegen einzelne Staaten vermehrt Beschwerden verfolgt würden – der Verdacht, dass die Mitgliedstaaten dies zu umgehen wünschen, liegt nahe.

#### 4.4 Staatenbeschwerden

Staatenbeschwerden sind und bleiben in der EGMR-Praxis im Vergleich zu den Individualklagen absolut marginal, besteht bei einer Klage von Mitgliedstaaten untereinander doch die Gefahr, dass bilaterale Beziehungen dauerhaft beschädigt werden könnten – was tunlichst vermieden werden soll. Kritik wird daher auf diplomatischem Wege oder über die Medien angebracht.

#### 4.5 Klagen

Der überwiegende Anteil der eingehenden Klagen bezieht sich auf Art. 6 der EMRK, also Verstöße gegen justizielle Verfahrensregeln. Italien, dessen unzulängliches Gerichtssystem bereits angesprochen wurde, hält dabei die „Spitzenposition“.

Die Individualbeschwerden werden fast ausschließlich von Einzelpersonen eingereicht, in seltenen Fällen von nichtstaatlichen Organisationen oder von Personenvereinigungen. Grundsätzlich müssen die Beschwerdeführer direkt betroffen sein. Sog. „Popularklagen“ sind vor dem EGMR nicht zulässig.

NGOs können aber auch als Nichtbetroffene eine wichtige Rolle spielen, indem sie z.B. vor Ort Recherchen durchführen und in dem Verfahren vor dem EGMR als nicht direkt betroffene Partei schriftlich, in Ausnahmefällen auch mündlich, Fakten präsentieren, die für den Fall bedeutsam sind. Dabei handelt es sich um eine sog. „Third-Party-Intervention“ nach Regel 61 des EGMR. Auch Richter und Juristen des EGMR führen in Ausnahmefällen *fact-finding missions* durch. Eine solche Mission hat z.B. im Mai 2001 der Präsident des EGMR, *Luzius Wildhaber*, in der Türkei unternommen, um sich über den Hungerstreik türkischer Gefangener zu informieren.

Diese Missionen müssen zum Teil von langer Hand vorbereitet werden, damit z.B. möglichst alle Zeugen anwesend sein können. Würde sich der

betroffene Staat gegen diese Befugnis des Gerichts sperren, wäre dieser Widerstand eine offene Verletzung der eingegangenen Verpflichtungen. Die Missionen können mithin einen wichtigen Beitrag leisten, Fälle so objektiv wie möglich aufzuklären. Auch für Tschetschenien wären solche Missionen denkbar.

Für eine erfolgreiche Klage ist es von Vorteil, einen erfahrenen Anwalt einzuschalten, der eine überzeugende Klageschrift verfassen kann. Im Gegensatz zu deutschen Anwälten, die sich nicht besonders intensiv mit Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern befassen, haben sich vor allem englische Anwaltskanzleien dadurch hervorgetan, dass sie Beschwerdeführer aus anderen Staaten vertreten. Die Zusammenarbeit mit lokalen Menschenrechtsorganisationen ist für eine erfolgreiche Klage von großer Bedeutung. Sie nehmen z.B. Beschwerden vor Ort systematisch auf und können daher relevante Informationen zur Verfügung stellen. Eine auf eine solche Faktenbasis gestützte Argumentation erhöht die Erfolgchancen der Anwaltstätigkeit.

#### 4.6 Fälle gegen Deutschland

Im Jahr 2001 gingen 1.513 gegen die BRD gerichtete Beschwerden beim EGMR ein (gegenüber 1.626 im Vorjahr), davon wurden 714 registriert (595 in 2000) und acht für zulässig erklärt (gegenüber 15 in 2000). 16 Urteile ergingen gegen die Bundesrepublik (drei in 2000).

Meist ist die überlange Verfahrensdauer vor dem Bundesverfassungsgericht Grundlage für eine Beschwerde. Dass relativ wenige Urteile gegen Deutschland ergingen, wird dennoch dem guten Rechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht zugeschrieben.

#### 4.7 Kollektivrechte

Über die Behandlung von massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen, von denen eine große Anzahl von Personen betroffen ist, gibt es unterschiedliche Auffassungen. Grundsätzlich arbeiten genügend Richter am EGMR, um diesen Anforderungen gerecht werden zu können. Die infrastrukturellen Bedingungen für eine solche zusätzliche Aufgabe müssten allerdings erst noch geschaffen werden.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass der EGMR die Einhaltung der Rahmenkonvention für Minderheiten (*Framework Convention for Minorities*) überprüfen wird. Problematisch sind jedoch die Formulierungen in der Rahmenkonvention selbst, in der es um „national minorities“ geht. Weder der Begriff „national“ noch der Begriff „minorities“ sind definiert, so dass eine juristische Interpretation kaum möglich ist. Minderheiten müssen dort zudem die Staatsangehörigkeit des beklagten Staates inne haben, so dass z.B. die Türken in Deutschland, die sonst die größte „Minderheit“ in der BRD

wären, nicht als solche anerkannt werden können, im Gegensatz etwa zu den Sorben in Deutschland.

Schwierig ist auch die Minderheitendefinition in Bezug auf kollektive Rechte für religiöse Gruppen (diesbezüglich gab es viele Fälle z.B. in Griechenland, welches aufgrund häufiger Verurteilung Gesetzesänderungen eingeleitet hat, so dass Abhilfe geschaffen werden konnte). Religiöse Intoleranz ist eine wichtige Problematik in diesem Zusammenhang.

Die Rahmenkonvention für Minderheiten stellt offensichtlich einen verwässerten Kompromiss dar. Die Mehrheit der Staaten tendiert dazu, die Problematik auszuklammern. Wo Minderheiten sich aber nicht artikulieren und ihre Interessen auf dem Rechtsweg verfolgen können, besteht die Gefahr gewaltsamer Eruptionen. Die Chance, Rechte, die sich aus der Rahmenkonvention für Minderheiten ergeben, vor dem EGMR einklagen zu können, würde sich voraussichtlich friedensfördernd und konfliktpräventiv auswirken.

#### 4.8 Aktuelle Herausforderungen für den EGMR

Die Aufgabe, in den Staaten des ehemaligen Ostblocks Rechtsstandards zu etablieren, die über den Einzelfall hinaus gehen, kann nur als langwieriger Prozess gesehen werden. Wichtig für das Rechtssystem gerade dieser neuen Mitgliedsstaaten der EMRK ist die Einführung einer nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit als eigenes System des Rechtsschutzes, wie er sich in Westeuropa bewährt hat.

Nur bei einer funktionierenden *nationalen* rechtsstaatlichen Ordnung kann die Zahl der beim EGMR eingehenden Klagen zurückgehen. Zu ihrer Schaffung durch Urteile beizutragen, in denen die Unvereinbarkeit nationaler Regelungen mit den Grundsätzen der EMRK festgestellt wird, ist eine der vornehmsten Aufgaben des EGMR.

Mit den neuen Mitgliedsstaaten der EMRK bzw. des Europarates treten insofern Probleme auf, als in Transitionsländern prekäre Menschenrechtsstandards vorherrschen: Die betroffenen Länder ratifizierten die EMRK meist in Eile (als Zugangsvoraussetzung zum Beitritt zum Europarat und anderen Institutionen), hatten also keine Zeit, einen tiefgreifenden Wandel herbeizuführen und die notwendigen funktionierenden rechtsstaatlichen Strukturen zu etablieren. Solche dringend gebotenen Reformen benötigen Zeit. Solange dieses Ziel nicht erreicht ist, stellt der EGMR für die Bürger der betroffenen Staaten oft die einzige verlässliche Rechtsinstanz dar.

Der EGMR ist aber eigentlich nicht dafür ausgerüstet, *massive* Menschenrechtsverletzungen, von denen eine Vielzahl von Personen betroffen ist, zu verfolgen, sondern ist auf die Abhandlung von Einzelfällen ausgerichtet.

Prekär ist die Unwirksamkeit des nationalen Rechtsschutzes, da in diesem Fall die EGMR-Zulässigkeitsvoraussetzung der Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges von vornherein nicht erfüllt werden kann. Dies gilt

beispielsweise für die Türkei; auch in Russland könnte sich diese Problematik ergeben. Diese Umstände werden jedoch bei der Entscheidung über die Zulässigkeit einer Klage berücksichtigt.

Es besteht zudem die Gefahr, dass Individuen durch staatliche Maßnahmen eingeschüchtert werden, um sie von einer Klage abzuhalten; häufig wird auch an den „Patriotismus“ appelliert.

#### 4.9 EGMR/EuGH

Die Beziehungen zwischen dem EGMR und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg sind rein informeller Natur. Treffen informeller Art finden in regelmäßigen Abständen statt. Die Beziehungen zwischen dem EGMR und dem EuGH werden als gut eingestuft.

Der EuGH sieht sich insofern an die EMRK gebunden, als die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) Mitglieder dieser Konvention und durch die Übertragung von Kompetenzen an internationale Organisationen nicht von ihrer Verantwortung für die Einhaltung der EMRK entbunden sind.

Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass nach Einführung einer rechtsverbindlichen EU-Grundrechtecharta eine Konkurrenzsituation zwischen den beiden Gerichtshöfen eintreten könnte.

Andererseits ist es vorstellbar, dass die Beziehungen zwischen EGMR und EuGH entweder durch Verstärkung der informellen Kontakte oder durch die Einführung formeller Mechanismen (z.B. durch den Austausch von Interpretations- bzw. Auslegungshilfen) institutionalisiert werden. Es gab vor dem EGMR bereits zwei Fälle gegen Mitgliedstaaten der EU bezüglich ihrer Ausführung europäischer Rechtsakte, die in die nationale staatliche Kompetenz fällt.

Unter Umständen kann es problematisch werden, dass die EU selbst (als eigenständige supranationale Rechtspersönlichkeit) der EMRK bislang nicht beigetreten ist. Zunächst wurde es versäumt, die EU von Anfang an als Mitglied in die EMRK aufzunehmen. Während das Europäische Parlament und der Europäische Rat dafür waren, stellten sich einige derjenigen EU-Staaten dagegen, die bewusst nicht Mitglied der EMRK geworden waren. Sie fürchteten, „durch die Hintertür“ an die EMRK gebunden zu werden. Inzwischen sind aber alle EU-Staaten auch der EMRK beigetreten.

Ein anderes Motiv vieler EU-Mitgliedstaaten für die Nichtbefürwortung eines solchen Anliegens liegt in der Befürchtung, dass Richter aus Nicht-EU-Staaten in ihrer EGMR-Rechtsprechung über EU-Angelegenheiten urteilen und damit Einfluss auf das Gemeinschaftsrecht ausüben könnten.

#### 4.10 Urteilsgehorsam („Compliance“)

Die meisten Urteile werden von den Staaten umgesetzt. Vielfach sind sie sogar zu urteilskonformen Änderungen nationaler Gesetze bereit, darunter solche mit Verfassungsrang. Für die Überwachung des Urteilsgehorsams ist das Ministerkomitee des Europarats zuständig.

Dem einzelnen Staat wird nicht vorgeschrieben, *wie* er dem Rechtsbruch Abhilfe schafft: Die Maßnahmen zur Umsetzung der EGMR-Entscheidung kann er selbst wählen.

Im Hinblick auf die Türkei bilden allerdings die Fälle mit Bezug auf Zypern ein Problem. Im Fall Russland lässt sich dagegen noch nichts über die Bereitschaft zur Urteilsumsetzung aussagen, da zwar schon viele Klagen gegen Russland eingingen (1999 und 2000 war Russland Spitzenreiter bei den registrierten Klagen, sonst war es jeweils Polen), bisher aber noch kein Urteil erging.

#### 4.11 *Desiderate*

Keineswegs überraschend ist der durchgängige Wunsch nach einer merklichen Erhöhung des Budgets des EGMR, die insbesondere der Verbesserung der Personalausstattung dienen soll.

Vonnöten ist auch eine effizientere Selektion der eingehenden Beschwerden, vor allem um abwegige Klagen umgehend aussortieren zu können, etwa durch die Etablierung eines Gremiums mit Filterfunktion, wie es vor Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls die Menschenrechtskommission verkörperte. Unter dieser Voraussetzung ist es möglich, sich den relevanten Fällen angemessen widmen zu können.

### 5. *Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)*

#### 5.1 *Entstehung*

Der Strafgerichtshof, das *International Tribunal for the prosecution of persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia*, gründet sich auf die Sicherheitsratsrats-Resolutionen der Vereinten Nationen (808 und 827 von 1993), gestützt auf Kap. VII der VN-Charta. Er beruht damit, im Gegensatz zu den anderen angesprochenen Gerichten, nicht auf einem Vertrag. Der Sicherheitsrat nimmt die Einrichtung eines Völkerstrafgerichtshofes aus eigenem (Organisations-)Recht als friedenssichernde Maßnahme in Anspruch, die nicht mehr auf eine ratifikationsbedürftige Vertragsgrundlage

und Beteiligung der einzelnen Staaten angewiesen ist (zusätzliches Nebenorgan des SR).

Das Tribunal hat eine konkurrierende Zuständigkeit im Verhältnis zu einzelstaatlichen Gerichten: Es kann Strafverfahren in jeder Verfahrenslage an sich ziehen; es gilt jedoch der Grundsatz *ne bis in idem* (Verbot der Doppelbestrafung). Abwesenheitsverfahren sind nicht zugelassen. Alle UNO-Mitglieder sind verpflichtet, Angeklagte an den Strafgerichtshof auszuliefern. Zum ICTY gehören ein Rechtsprechungsorgan, ein Strafverfolgungsorgan sowie ein Sekretariat.

Die Zuständigkeit des *ad hoc*-Gerichts ist in räumlicher und zeitlicher Hinsicht begrenzt: Es berücksichtigt schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die seit dem 1. Januar 1991 auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien begangen wurden. Die Tätigkeit des ICTY ist zeitlich begrenzt, sie soll u.a. von der Wiederherstellung des Friedens abhängig sein.

Es gibt vier Deliktgruppen: (1) schwere Verletzungen der Genfer (Rotkreuz-) Konvention von 1949, (2) Verletzung der Gesetze oder Gebräuche des Krieges, (3) Völkermord oder (4) Verbrechen gegen die Menschlichkeit. In seiner Rechtsprechung wurden erstmals die in Kriegen begangenen Vergewaltigungen von Frauen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit geahndet.

Der Hauptzweck der Tätigkeit des Gerichts dient der Generalprävention durch Abschreckung künftiger Täter, der Sicherung des Rechtsfriedens, der Spezialprävention durch Einwirkung auf einzelne Täter sowie der Erhaltung des nationalen und internationalen Rechtsbewusstseins. Durch den ICTY soll Unrecht ausgeglichen und somit für Gerechtigkeit gesorgt werden. Gerechtigkeit wiederum wird als Voraussetzung für Frieden und Versöhnung verstanden. So ist auch der ICTY unter der Formel „Frieden durch Recht“ zu subsumieren. Die internationalen Straftribunale und der Internationale Strafgerichtshof lösen damit eine Praxis ab, die Amnestien und andere Schlussstrichkonzepte i.S.v. „Frieden durch Vergessen“ praktizierten, was sich immer wieder als ungenügend erwies.

Im ICTY schlagen sich u.a. Bestimmungen des humanitären Völkerrechts, Genozid-Strafbestimmungen der Völkermord-Konvention von 1948 und Bestimmungen über die Verbrechen gegen die Menschlichkeit aus den Nürnberger Prinzipien nieder.

## 5.2 *Der Beitrag des ICTY zu Frieden, Versöhnung und Gerechtigkeit*

Die interviewten Juristen interpretieren ihren Arbeitsauftrag und das von den Vereinten Nationen erteilte Mandat unterschiedlich weit: In erster Linie geht es um die rein juristische Bearbeitung ihres Auftrages. Eine eher untergeordnete Rolle spielt dabei die Frage, was die Arbeit des Tribunals in Jugoslawien selbst bewirkt und wie seine Tätigkeit von der dortigen

Bevölkerung wahrgenommen wird. Die Gesprächspartner sind auch der Meinung, dass der ICTY durch die Durchsetzung von Recht und Gerechtigkeit einen Beitrag zur Wiederherstellung des Friedens in der Region leisten kann. Zur juristischen Aufarbeitung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit gebe es keine Alternative; nur auf diese Weise könnten Gerechtigkeit, Versöhnung und damit auch Frieden geschaffen werden.

Am Beispiel Bosniens lässt sich aufzeigen, dass es zu einer Verflechtung zwischen dem Friedenssicherungsprozess und dem Prozess der juristischen Aufarbeitung kommt: Diese Prozesse unterstützen sich gegenseitig und bilden gleichzeitig die Grundlage für einen erfolgreichen Friedensprozess.

Im Hinblick auf die Frage, welche Art der Aufarbeitung vorzuziehen sei, Wahrheitskommissionen oder Straftribunale, wird die Position bezogen, dass Wahrheitskommissionen eine Ergänzung darstellen können. Straftribunale seien jedoch wirksamer, da sie zusätzlich zur Rekonstruktion der historischen Fakten kurzfristig dazu beitragen, die Sicherheit des Staates und der Öffentlichkeit wiederherzustellen und langfristig eine andere Qualität von Versöhnung erreichen könnten.

### 5.3 Verfahren

Den bisherigen 99 öffentlichen Anklagen (dazu kommen die geheimen) werden voraussichtlich weitere 150 folgen, sofern nicht noch weitere Kämpfe auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien stattfinden werden – dies würde die Anzahl der Fälle weiter erhöhen.

Von den 99 Anklagen wurden einige zurückgezogen, einige Angeklagte sind verstorben, vier wurden nationalen Behörden zum Strafvollzug übergeben. Einer davon wurde nach Deutschland überstellt (*Tadic*), zwei nach Finnland und einer nach Norwegen. Von den verbleibenden 66 Angeklagten sind 26 noch nicht festgenommen worden. **Den übrigen 40 Angeklagten wird derzeit der Prozess gemacht (Daten bis März 2001).**

Zeugenaussagen sind wichtiger als forensische Beweise, da Letztere nach so langer Zeit heute kaum noch beizubringen sind. Auch das genaue Datum einer Tat wird im Verfahren vor dem ICTY nicht als entscheidend angesehen. Es ist meist nicht schwierig nachzuweisen, *dass* ein Verbrechen begangen wurde, doch es ist vielfach problematisch, die Beweiskette zum Verantwortlichen zu knüpfen. Es muss bewiesen werden, dass eine persönliche Entscheidung des Angeklagten vorlag, den Rechtsverstoß zu begehen. Bei jedem Fall muss neu nachgewiesen werden, dass die Handlung im Zusammenhang mit einem *armed conflict/dispute* bzw. einer *widespread systematic attack* begangen wurde. Bis zu 100 Zeugen müssen pro Fall gehört werden. Die Notwendigkeit des Dolmetschens verlangsamt und erschwert die Kommunikation vor Gericht.

Zukünftig müssen Regelungen getroffen werden, die die maximale Länge der Untersuchungshaft festlegen – bisher ist diese noch unbegrenzt. Weiterhin müssen Entschädigungssummen festgesetzt werden, die zu zahlen sind, wenn Unschuldige inhaftiert wurden. Der ICTY hat dem Sicherheitsrat einen Vorschlag für eine diesbezügliche Änderung des Statuts unterbreitet.

#### 5.4 *Rechtsgrundlage des ICTY*

Die Rechtsgrundlage des ICTY, seine Errichtung durch die VN-Sicherheitsratsresolution 827 vom 25. Mai 1993, wird am ICTY nicht als problematisch betrachtet – rechtspolitisch handele es sich um einen Meilenstein in der Rechtsgeschichte. Kapitel VII der VN-Charta könnte problemlos noch weitreichender ausgelegt werden.

#### 5.5 *Kooperation der Staaten mit dem Strafgerichtshof*

Die Friedenstruppen standen dem ICTY am Anfang sehr skeptisch gegenüber. Erst die praktischen Erfahrungen mit dem ICTY konnten Bedenken zerstreuen und führten zu gradueller Steigerung der Zusammenarbeit. Mittlerweile kooperiert die NATO bzw. SFOR weitgehend mit dem Tribunal. Auch im Blick auf Zwischenfälle auf mazedonischem Gebiet, die den ICTY-Auftrag berühren könnten, wurde bereits Zusammenarbeit zugesichert. Die SFOR nahm eine Reihe von Verhaftungen für den ICTY vor.

Mit der Ausnahme Serbiens konnte eine wachsende Bereitschaft zur Zusammenarbeit festgestellt werden: Kroatien bspw. war anfangs nur zögerlich kooperativ. Durch den Regierungswechsel hat sich die Zusammenarbeit gebessert.

Die Behauptung Jugoslawiens, ein besonderes nationales Gesetz sei vonnöten, um *Milosevic* an den ICTY transferieren zu können, ist falsch. Die Zuständigkeit des ICTY und die Verpflichtung Jugoslawiens zur Überstellung *Milosevics* beruht auf der UN-Charta, die Rechtslage ist damit klar. Schwieriger wird es für den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) werden, der auf einem zwischenstaatlichen Vertrag beruht. Für seine erfolgreiche Tätigkeit werden in vielen Staaten Gesetzesänderungen nötig sein. Der ICTY bietet dabei seine Hilfe und seine Beratung an.

Das Verfahren gegen *Milosevic* hat vor einem nationalen Verfahren Vorrang, weil der ICTY prinzipiell Vorrang hat sowie eine Klage vor dem ICTY zuerst vorlag und zudem die Anklage vor einem internationalen Tribunal wegen der Schwere der Verbrechen weitaus relevanter ist.

Ende Juni 2001 wurde *Milosevic* an das Haager Tribunal überstellt. Einen vermutlich nicht unwesentlichen Beitrag zu dieser Entscheidung hat ein Aufbauhilfepaket der EU in der Höhe von fast drei Milliarden Mark geleistet, welches die USA als „Belohnung“ für die Überstellung um gut 70 Millionen

Dollar aufstockten. Auch Bundeskanzler *Schröder* hatte eine Verbindung zwischen deutscher Wirtschaftshilfe und der Auslieferung des gestürzten Diktators hergestellt. Nach der Auslieferung Milosevics blieb die Auszahlung der versprochenen internationalen Aufbauhilfen zunächst jedoch aus.

Bei der richterlichen Vorführung verweigerte *Milosevic* die Kooperation mit dem ICTY und sprach dem Straftribunal jegliche Legitimität ab. Dieses sei nur darauf angelegt falsche Rechtfertigungen für die Kriegsverbrechen der NATO in Jugoslawien zu geben. Hinzu traten Proteste der *Milosevic*-Anhänger in Belgrad. Unter diesen Bedingungen bleibt es fraglich, ob das Gerichtsverfahren nach dem politischen Neuanfang die Chance für eine moralische Erneuerung Jugoslawiens in sich birgt. Ein positives Zeichen kann hingegen darin gesehen werden, dass die bosnische Serbenrepublik *Karadzic* und *Mladic* nach Den Haag ausliefern will.

Die Überstellung *Milosevics* könnte eine Wende in der Kooperation mit dem ICTY einleiten, das dann weitere Fortschritte bei der Verurteilung der Hauptverantwortlichen machen kann. Welche Konflikte die Auslieferung von Kriegsverbrechern (etwa von zwei kroatischen Generälen) nach Den Haag auslösen können, zeigt die vorübergehende Regierungskrise in Kroatien: Die Bevölkerung zeigt sich in dieser Frage tief gespalten.

### 5.6 Der Vorwurf der Selektivität des ICTY

Dafür, dass zunächst eher die Handlanger der Machthaber verfolgt wurden, anstatt die Befehlsgeber selbst zur Rechenschaft zu ziehen, gibt es mehrere Gründe. Besonders wichtig ist die Rolle der jeweiligen Chefankläger. Es wäre zumindest von Anfang an technisch möglich gewesen, die Hauptverantwortlichen zu verfolgen. Insgesamt ist es schwierig, diesen Sachverhalt vollständig aufzuklären.

Eine „Selektivität“ des Vorgehens des Tribunals *heute* kann nicht festgestellt werden: Vor einer Strafverfolgung wird auch dann nicht zurückgeschreckt, wenn dies politische Unannehmlichkeiten nach sich ziehen könnte. So hätte der ICTY die Kompetenz, Entscheidungsträger der NATO für einige ihrer Handlungen während des Kosovokrieges anzuklagen; diese Möglichkeit wurde auch ernsthaft geprüft. Obwohl es einige diskussionswürdige Punkte gab (z.B. die Bombardierung von Fernsehstationen), lagen jedoch keine klaren Beweise für schwerwiegende Verstöße vor. Aussagen der Chefanklägerin *Carla del Ponte* in einem Interview mit der NZZ vom 4. Mai 2001 deuten aber darauf hin, dass dem Tribunal von der NATO Informationen, die für die Beweiserhebung und somit für eine Anklage notwendig sind, vorenthalten werden.

Bei der Vielzahl an Straftaten muss eine Auswahl im Hinblick darauf stattfinden, welche Fälle vorrangig verfolgt werden sollen. Das Tribunal wird nicht in der Lage sein, sämtliche Straftaten zu ahnden. Vielmehr kommt es

dem Strafgerichtshof auch darauf an, die „großen Fische“ („large scale operation leaders“) vor Gericht zu sehen, d.h. Lagerführer und ihre Stellvertreter, Kommandeure, Generäle sowie insbesondere politische Auftraggeber und Koordinatoren. Das Ruanda-Tribunal war in dieser Hinsicht erfolgreicher.

Zwar richtet sich die Mehrzahl der Verfahren gegen Serben. Doch auch über Muslime und Kroaten wird geurteilt. Dass es sich bei den Inhaftierten derzeit überwiegend um Serben handelt, ist nicht verwunderlich, da sie überproportional viele Straftaten begangen haben: Der Strafgerichtshof kann andere Bevölkerungsgruppenangehörige nicht nur deshalb verfolgen, um eine quantitative „Balance“ der Verurteilten herzustellen. Der ICTY verfolgt ohnehin nur Straftaten von Individuen, und es wäre schlicht falsch, simple Rückschlüsse auf die gesamte Bevölkerungsgruppe der Angeklagten zu ziehen.

Die Gesellschaft in Ex-Jugoslawien nimmt das Tribunal ernst, es mangelt jedoch immer noch an Informationen über das Gericht, die anhängigen Verfahren und Urteile sowie an einer ausreichenden Geschichtsbildung der Menschen. In Ex-Jugoslawien wurden sogenannte *out-reach offices* eingerichtet, die entsprechende Informationen über den ICTY vermitteln sollen. Weiterhin gibt es *liaison offices*, die umgekehrt Informationen an das Tribunal weiterleiten, so dass realistische Lageanalysen erstellt werden können.

### 5.7 *Desiderate*

Trotz der erfolgreichen Arbeit des Strafgerichtshofs gibt es Verbesserungsvorschläge: Jede Friedensmission könnte Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht melden, die sie festgestellt hat. Berichte über Verletzungen des humanitären Völkerrechts und möglichst auch Untersuchungen sollten Teil eines jeden Friedenstruppen-Mandats werden. Wenn Rechtsverstöße drohen, könnte das Selbstverteidigungsrecht weit ausgelegt werden (z.B. durch „Dazwischenstellen“ o.ä.). Bei UNPROFOR, der Schutztruppe der Vereinten Nationen, hat sich gezeigt, dass es überwiegend von den Persönlichkeiten der Kommandeure abhängt, ob diese Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Um diese in alle Mandate zu integrieren, könnten interne Berichtsstrukturen/ Mechanismen eingerichtet werden; dies gilt ebenso für die Internationale Polizei. Das vorhandene Training in humanitärem Völkerrecht sei ausreichend, um solche Verstöße zu erkennen. Der *Brahimi*-Report hat die zukünftige Gestaltung von Friedenstruppeneinsätzen auch in dieser Hinsicht angesprochen.

Das Budget des ICTY ist mit etwa 96 Mio. US\$ angemessen und gibt daher kaum Anlass zur Klage; es sind etwa 1.100 Personen aus 74 Ländern am ICTY beschäftigt. Das Budget sei jedoch im Vergleich zu den gestellten

Aufgaben immer noch niedrig: Angesichts der Bedeutung des ICTY für die Fortentwicklung des Völkerrechts seien seine Kosten marginal.

Vorrangiges Desiderat ist (s.o.), die Hauptverbrecher auf der Anklagebank sitzen zu sehen.

Das angesprochene *outreach program* des ICTY dient dazu, im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien angemessen und objektiv über die Arbeit des ICTY zu berichten (z.B. durch Fernsehübertragung der Verhandlungen und Aktivitäten von *criminal analysts*, die keine Juristen sind), um der Bevölkerung vor Ort die Arbeit des ICTY näher zu bringen. Es müsste jedoch noch mehr getan werden, damit der Diskussionsprozess in der Gesellschaft und damit auch der Versöhnungsprozess optimal gefördert wird – dies ist vor allem in Bosnien noch schwierig. Es obliegt der Anklage, den Spagat zwischen einer objektiven Justiz, die keine rechtsfremden politischen Rücksichten nimmt, und Staaten, die versuchen, entsprechend ihren Interessen Einfluss auf die ICTY-Tätigkeit zu nehmen, zu meistern.

### 5.8 *Der Internationale Strafgerichtshof und andere Straftribunale*

Der ICTY bringt seine Erfahrungen in die Arbeit der Vorbereitungstreffen (*Preparatory Committees*) für die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) ein. Richter und Juristen des Tribunals sind bisher vor allem an der Erstellung der Prozessordnung des ICC beteiligt gewesen. Letztendlich bleibt jedoch der individuelle Einfluss auf die Ausarbeitung des ICC-Statuts gering, da die Vertragsstaaten selbst bestimmen, welche Sachbereiche und Kompetenzen dem Strafgerichtshof überlassen werden, und inwiefern sie selbst zuständig bleiben wollen.

Auch nach der Konstituierung des ICC ist eine Koexistenz mit dem ICTY angesichts der noch anstehenden ICTY-Fälle bis 2008/2010 zu vermuten.

Auch die Erfahrungen aus der Arbeit des Ruanda-Tribunals fließen in die ICC-Tätigkeit ein, besonders seine Entscheidungen über Sexualdelikte. Der ICTY hat in seiner Rechtsprechung ebenfalls Entscheidungen des Ruanda-Tribunals berücksichtigt.

Der ICTY bietet auch Unterstützung für die Bildung neuer Straftribunale an, z.B. für Ost-Timor, Kambodscha und Sierra Leone, inklusive Schulung des Personals. Die Mischung von internationalen und nationalen Richtern in solchen Tribunalen erscheint unproblematisch, solange die Einwohnergruppen angemessen repräsentiert sind und die Regierungen kaum Einflussmöglichkeiten haben.

### 6. *Der Beitrag internationaler Gerichte zur Zivilisierung des Konfliktaustrags*

Der Ständige Schiedshof, der Internationale Gerichtshof, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das Jugoslawien-Tribunal können in ihrer jeweiligen Funktion einen wichtigen Beitrag zur Zivilisierung des Konfliktaustrags, zu Frieden und Versöhnung leisten, da sie Streitigkeiten gewaltfrei beilegen, Problemlösungen fördern und Gerechtigkeit herstellen.

Alle internationalen Gerichte sind bemüht, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, Transparenz – wo möglich – zu zeigen und Informationen verfügbar zu machen. Alle Interviewpartner sind davon überzeugt, dass die Arbeit „ihres“ Gerichts einen wichtigen Beitrag für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten bzw. die Garantie von Frieden und Recht leistet.

Der PCA hält ein umfassendes Streitbeilegungspotential bereit, das flexibel auf Streitigkeiten und ihre Bearbeitung zugeschnitten werden kann. Der IGH besitzt eine große Autorität und leistet einen erheblichen Beitrag zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten. Der EGMR stellt einen komplexen und wichtigen Kontroll- und Schutzmechanismus für Menschenrechte dar. Besonders in den Transitionsländern, die noch keine funktionierenden rechtsstaatlichen Strukturen etabliert haben, stellt der EGMR für die Bürger oft die einzige verlässliche Rechtsinstanz dar. Mit seinen Urteilen kann der Gerichtshof dazu beitragen, die (Menschen-)Rechtsstandards in Mitgliedstaaten des Europarates zu verbessern. Vor allem die Überwachung des Urteilsgehorsams durch das Ministerkomitee des Europarates hat sich als wirkungsvoll erwiesen: Urteile werden von den betroffenen Staaten überwiegend umgesetzt. Der ICTY leistet einen wichtigen Beitrag zu Gerechtigkeit und Frieden, indem er schwerste Verbrechen sühnt.

Die internationale Staatengemeinschaft reagiert auf die Chancen und Optionen dieser friedlichen Streitbeilegungsmechanismen jedoch noch immer zu zurückhaltend, so dass die beschriebenen Institutionen nicht mit maximaler Effizienz arbeiten können:

Die Streitschlichtung durch die Arbitration des PCA wird kaum genutzt. Die Auswertung des zusammengetragenen Materials zeigt, dass der PCA nicht in seiner genuinen Rolle als Schiedsgericht angerufen wird; lediglich auf seine Streitschlichtungsregeln und seine Serviceleistungen wird zurückgegriffen. Der potentielle Beitrag des PCA zur internationalen Beilegung von Streitigkeiten wird letztlich verkannt. Es wäre dem Schiedshof zu wünschen, dass er in Zukunft mehr Beachtung findet und vermehrt genutzt wird.

Obwohl Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, sind die Mitgliedstaaten nicht bereit, sich ohne Vorbehalte obligatorisch der Jurisdiktion des IGH zu unterwerfen, da sie Einschränkungen ihrer staatlichen Souveränität scheuen. Außerdem fehlt eine Rechtspflicht zur Durchsetzung von Urteilen und provisorischen Maßnahmen durch den Weltsicherheitsrat.

Der EGMR könnte noch effizienter arbeiten, wenn die notwendige Selektion der eingehenden Beschwerden gelingt – vor allem um abwegige Klagen umgehend aussortieren zu können.

Damit der ICTY einen noch effektiveren Beitrag zur Wiederherstellung von Sicherheit und Frieden in der Region leisten kann, müssen nach *Milosevic* auch die anderen prominenten mutmaßlichen Massenmörder nach Den Haag verbracht werden.

Insgesamt dominiert bei allen Institutionen der Wunsch nach einer besseren finanziellen Ausstattung, um noch effizienter arbeiten zu können – unabhängig davon, wie erfolgreich das Gericht zur Zeit bereits tätig ist. Auch hier ist die Staatenwelt gefordert.

Der Einsatz der Bundesregierung für die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofes in diesem Zusammenhang zielt in die richtige Richtung. Auch das Engagement für die Auslieferung *Milosevics* und die Initiative, die Frage der Verbindlichkeit von vorsorglichen Maßnahmen vom IGH klären zu lassen, fügen sich in eine Politik ein, die zum Wandel vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts beitragen will. Eine aktive Vorreiterrolle Deutschlands würde durch die Unterwerfung unter das Obligatorium des IGH sowie durch den Einsatz für die Einrichtung eines „law enforcement office“ im Rahmen der VN unter Beweis gestellt werden.