

Remake 1993? Mit Omar Sharif als Saddam und Benjamin Blümchen als Genschman! (*Das Urteil von Nürnberg* - 1961)

Der Traum von der „sanften Intervention“

Internationale Rechtsprechung in verhärteten Konflikten kann nur Symbolik oder Kriegserklärung sein

Christian Rath

Eine „Weltinnenpolitik“, wie sie nach dem Ende der Blockkonfrontation von vielen erhofft, skizziert und herbeigeträumt wird, benötigt Mechanismen, um das zum „Weltrecht“ geadelte Völkerrecht wirksam durchsetzen zu können. Dazu gehören natürlich die als „Weltpolizei“ unter dem Dach der UNO (oder knapp daneben) agierenden Blauhelm- und Kampftruppenverbände. Das Augenmerk einer eher zivil gesonnenen Öffentlichkeit richtet sich dagegen verstärkt auf die Idee einer Streitschlichtung durch globale Rechtsprechung.

Während manche Projekte (wie ein Internationaler Strafgerichtshof oder ein UN-Menschenrechtsgerichtshof) ein ganzes Jahrhundert lang lediglich in Kommissionen „vorangetrieben“ wurden, stehen

andere Instrumentarien der Staatenwelt bereits ebenso lange tatsächlich zur Verfügung. Die älteste heute praktizierte Form völkerrechtlicher Rechtsprechung ist die Schiedsgerichtsbarkeit¹. Nach dem Haager Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle von 1907 können Staaten völkerrechtliche Streitigkeiten aus zwischenstaatlichen Verträgen vor einem Schiedsgericht klären lassen. Derartige Schiedsgerichte sind allerdings keine ständigen Gerichte, sondern werden für jeden Streitfall neu gebildet.

Der Internationale Gerichtshof

Anders der Internationale Gerichtshof in Den Haag: Der IGH ist eine ständige

Einrichtung der Vereinten Nationen². Abweichend von der klassischen Schiedsgerichtsbarkeit sind Richter und Verfahren hier vorgegeben und können nicht von den Parteien frei gewählt werden. Der IGH besteht aus 15 von der UN-Vollversammlung gewählten Richtern.³ Nur Staaten können ihn anrufen⁴.

Seine tatsächliche Bedeutung liegt allerdings weit unter der der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit. Seit der Gründung des IGH im Jahr 1946 hat er (bis 1988) nur 50 Urteile gesprochen und 20 Gutachten erstattet⁵. In einer Vielzahl internationaler Streitigkeiten mußte sich der IGH für unzuständig erklären oder wurde erst gar nicht angerufen.

Der Grund dieser mageren Bilanz liegt im Herzen des Völkerrechts. Da die

UNO-Mitgliedschaft die Souveränität der Staaten im wesentlichen unangetastet läßt, erfolgt auch die Unterwerfung unter die Rechtsprechung des IGH freiwillig. Eine Bestandsaufnahme im Jahr 1984⁶ ergab: von damals 157 UNO-Mitgliedern hatten nur 44 Staaten eine Unterwerfungserklärung abgegeben. Dazu kamen noch drei Nicht-UNO-Mitglieder. Auch von diesen 47 Staaten hatten sich nur 5 Nationen (Costa Rica, Haiti, Nicaragua, Schweiz, Lichtenstein) ohne jeden Vorbehalt der IGH-Rechtsprechung unterworfen. Seit her ist die Anzahl der Unterwerfungserklärungen nur leicht angestiegen⁷.

Viele Staaten haben ihre Unterwerfungserklärung befristet oder mit einem Vorbehalt versehen. Das sog. Conally Amendment der USA schließt z.B. eine IGH-Zuständigkeit aus, wenn die Vereinigten Staaten eine Zuständigkeit ihrer eigenen Gerichtsbarkeit reklamieren. Damit räumen sich die USA ein Letztentscheidungsrecht über die IGH-Zuständigkeit ein, obwohl laut Statut⁸ der IGH in Zweifelsfragen über seine Zuständigkeit selbst entscheidet.

Spielball der Machtpolitik

Es waren auch die USA, die dem IGH die bisher schwerwiegendste Brückierung seiner Geschichte beibrachten: 1984 klagte das sandinistische Nicaragua gegen die Verminung seiner Häfen durch die USA. Als der IGH sich entgegen der Auffassung der USA für zuständig erklärte, entzog sich die USA bis auf weiteres ganz der IGH-Rechtsprechung⁹.

Um solche Peinlichkeiten zu vermeiden, verweigerten die meisten Staaten von vornherein die Unterwerfung unter die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH. Insbesondere der frühere Ostblock hielt sich absichts. Er kritisierte, daß die Mehrheit der Richter „bürgerlichen“ Rechtssystemen angehöre und so kein unparteiisches Gericht bilden könnten¹⁰. Ähnlich die Kritik vieler sog. Entwicklungsländer, die eine europäische Überrepräsentation auf der IGH-Richterbank ausmachten.

Manches ist hier in Fluß gekommen.

Der Ostblock existiert bekanntlicherweise nicht mehr, und die Länder des Trikont werden inzwischen besser eingebunden. Zuletzt wurden Richter aus Venezuela, Sri Lanka, Madagaskar und Nigeria gewählt¹¹. Neben der Angst vor politischen Urteilen aufgrund einer „falsch“ besetzten Richterbank dürfte aber nach wie vor die Angst bestehen, (zurecht) verklagt zu werden.

Ein Großteil der Fälle kommt deshalb gar nicht aufgrund seiner allgemeinen Zuständigkeit vor den IGH, sondern weil im Rahmen separater Konventionen, wie der Völkermord- oder der Seerechtskonvention, die obligatorische Rechtsprechung des IGH vorgesehen ist¹².

Unter Bezug auf die Völkermord-Konvention erließ der IGH z.B. Anfang April

dieses Jahres eine einstweilige Anordnung gegen Rest-Jugoslawien. Die jugoslawische Regierung solle, so der IGH auf Antrag der bosnischen Regierung, in Bosnien stationierte Truppen (soweit sie von Belgrad aus befehligt oder unterstützt werden) anweisen, keinen Völkermord zu begehen¹³. Wie der IGH die bisherigen Vorgänge bewertet, wird dabei frühestens im Sommer 1994 entschieden¹⁴. Die ebenfalls erstrebte Aufhebung des UN-Waffenembargos gegen Bosnien ordnete der IGH jedenfalls nicht an. Für Bosnien also nur ein moralischer Sieg.

Die Durchsetzung von Urteilen erfolgt u.U. über Maßnahmen des Weltsicherheitsrats¹⁵. Dessen neugewonnene Handlungsfähigkeit könnte deshalb auch den IGH-Urteilen mehr Bedeutung verleihen.

Aufgrund der neuen Weltlage wird der IGH allerdings über sein Verhältnis zum UN-Sicherheitsrat nachdenken müssen. Ungeklärt ist bisher nämlich, ob Beschlüsse dieses UNO-Gremiums auch für den IGH verbindliches Recht darstellen, oder ob das Gericht diese ggf. überprüfen kann. Anlaß für diese Frage war ein Antrag Libyens im vorigen Jahr. Der Wüstenstaat mit seinem exzentrischen Revolutionsführer hatte sich an das Gericht gewandt, um UNO-Sanktionen abzuwenden, mit denen es zur Auslieferung zweier libyscher Staatsbürger an die USA und Großbritannien gezwungen werden sollte. Die beiden waren dort wegen des Lockerbie-Anschlags¹⁶ angeklagt worden¹⁷. Der IGH lehnte den libyschen Eilantrag ab, da eine Resolution des Weltsicherheitsrates die Ansprüche der USA und Großbritanniens rechtlich stütze. Ob aber diese Resolution zurecht ergangen war, prüfte der IGH nicht — obwohl die Hochstilisierung der Angelegenheit zu einer „Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ (was erst die Anordnung von Embargo-Maßnahmen ermöglichte) verbreitetes Kopfschütteln ausgelöst hatte.

Internationale Menschenrechtsgerichte

Individuen sind vor dem IGH allgemein nicht klageberechtigt, obwohl der Schutz von Menschenrechten eine sehr individuelle Sache ist.

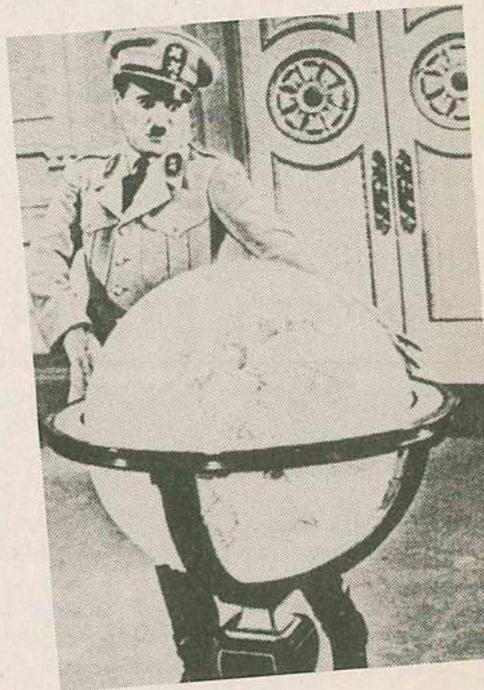
Eine Beschwerdemöglichkeit für Einzelpersonen sieht dagegen das Fakultativprotokoll zum UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 vor. Die BRD unterzeichnete es jüngst als 46. Staat¹⁸. Danach können auch Einzelpersonen nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs Beschwerde beim UN-Menschenrechtsausschuß einlegen. Dieser hat jedoch lediglich das Recht, einen Bericht vorzulegen und eine „gütliche Einigung“ herbeizuführen¹⁹. Schon seit langem wird daher darüber diskutiert, ob nicht weitergehendere Instrumente erfor-

UN-Menschenrechtsgerichtshof. Entsprechende Initiativen vor allem der westlichen Industriestaaten²⁰ haben derzeit jedoch wenig Verwirklichungschancen, wie die Vorbereitungen zur Wiener UNO-Menschenrechtskonferenz im Juni 1993 gezeigt haben.²¹

Vorbild für derartige Pläne sind der europäische bzw. amerikanische Menschenrechtsgerichtshof²². Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg besteht bereits seit 1959 und ist eine Einrichtung des Europarats (nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Gerichtshof [EuGH] der EG in Luxemburg)²³. Das Straßburger Gericht überwacht die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Doch auf direktem Wege können sich Individuen auch nicht an dieses Gericht wenden. Sie müssen ihre Beschwerde (nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs) an eine vorgeschaltete Kommission richten, die dann eventuell den Fall vor den Gerichtshof bringt²⁴.

Internationaler Strafgerichtshof

Derartige — bisher nur regional bestehende — Menschenrechtsgerichte können die beteiligten Staaten allerdings nur zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen verurteilen bzw. den Opfern Entschädigungen



zusprechen. Sie können jedoch keine Strafen gegen Verantwortliche verhängen. Dies wäre Aufgabe eines — bislang nicht existierenden — internationalen Strafgerichtshofs. Die Einrichtung eines derartigen Gerichts wird seit dem Ende des 1. Weltkriegs unter VölkerrechtlerInnen diskutiert²⁵. (Die internationalen Militärtribunale in Nürnberg und Tokio²⁶, bei denen einige Hauptkriegsverbrecher des Zweiten Weltkriegs abgeurteilt wurden, haben, da sie ausschließlich aus Richtern

der Siegnationen bestanden, einen anderen Charakter.)

Heute wird, zumindest in der Völkerrechtskommission der UNO, nicht mehr über das „Ob“ eines Internationalen Strafgerichtshofs gestritten, sondern nur noch über dessen Ausgestaltung²⁷. Der endgültige Durchbruch dieser Idee ist darin aber wohl kaum zu sehen. Noch ungeklärt ist z.B., ob ein Internationaler Strafgerichtshof ausschließlich zuständig sein soll (evtl. nur für bestimmte Delikte²⁸) oder ob er konkurrierend neben den nationalen Gerichten stehen müßte. Bei einer konkurrierenden Zuständigkeit würden die betroffenen Staaten von Fall zu Fall entscheiden, ob sie selbst Gerichtsbarkeit ausüben oder den Fall an den Internationalen Strafgerichtshof übergeben. Denkbar ist auch, das Internationale Strafgericht als reines Rechtsmittelgericht gegen nationale Urteile auszugestalten. Offen sind außerdem noch viele praktische Fragen: Wer soll klageberechtigt sein? Wie ist die Strafe zu vollstrecken? Wie kann die Anwesenheit der Angeklagten vor Gericht sichergestellt werden?

Bislang war die Forderung nach einem Internationalen Strafgerichtshof vor allem eine bedeutungsschwangere Geste in zugespitzten militärischen Konflikten wie dem Golfkrieg 1991. Auch im heutigen Jugoslawien-Konflikt kamen derartige Forderungen auf. Als Reaktion auf die Massenvergewaltigungen wurden sie vor allem von der internationalen Frauenbewegung erhoben²⁹. Nach langem Zögern³⁰ hat der Weltsicherheitsrat³¹ jetzt ein Kriegsverbrechertribunal eingesetzt³². In Ermangelung einer bereits bestehenden ständigen Einrichtung soll speziell für den aktuellen Konflikt ein Ad-Hoc-Strafgerichtshof eingerichtet werden. 11 RichterInnen und 373 MitarbeiterInnen sollen für die nicht ausschließlich gegen Serben gerichteten Verfahren eingesetzt bzw. eingestellt werden. Ob die Angeklagten aber je vor dem Gericht erscheinen, ist mehr als fraglich: man wird wohl in Abwesenheit verhandeln müssen.

Möglich ist daneben auch, KriegsverbrecherInnen und VölkermörderInnen vor nationalen Gerichten abzuurteilen³³. So stellt das deutsche Strafrecht aufgrund internationaler Abkommen etwa den Völkermord unter Strafe, egal wo er begangen wurde.

Abgesehen davon, daß Ex-Nazi-Deutschland wohl kaum der richtige Ort sein dürfte, stellvertretend für die Welt über VölkermörderInnen zu Gericht zu sitzen, stellen sich bei einem nationalen Vorgehen auch grundsätzliche praktische Probleme. Eine Verhandlung ohne Angeklagte dürfte jedenfalls vor einem nicht unmittelbar betroffenen nationalen Gericht als reine Farce empfunden werden. Die USA behalten sich deshalb vor, eine nationale Anklage auch per Entführung des Angeklagten durchzusetzen³⁴ — der Feldzug gegen Panama zur Festnahme des

Staatschefs und Drogenhändlers Noriega ist noch in guter Erinnerung.

Symbolik oder Kriegserklärung

Ein Überblick über die bisher praktizierten bzw. diskutierten Modelle internationaler Rechtsprechung macht eines deutlich: Wirklich streitschlichtende Wirkung kann sie nur dort haben, wo sich die beteiligten Staaten einvernehmlich (auf Dauer oder im Einzelfall) dem angerufenen Gericht unterworfen haben. Gerade bei wirklich verhärteten Konfliktlinien wie z.B. im Bosnien-Konflikt wird dies nicht mehr möglich sein. Internationale Rechtsprechung ist dann bestenfalls symbolische Politik, vergleichbar mit privat organisierten internationalen „Tribunalen“. Wenn jedoch den Großmächten militärische Interventionen opportun erscheinen, wird eine internationale Völkerrecht-, Menschenrecht- oder Strafrechtsprechung zur Stichwortgeberin degradiert, die Beschlüsse des Weltsicherheitsrates ggf. juristisch und politisch legitimiert. Dies mag begrüßen, wer glaubt, auf militärischem Wege mehrere Dutzend blutiger Regionalkonflikte „lösen“ zu können. Eine juristische Alternative zum militärischen Gemetzel ist die internationale Rechtsprechung allerdings nicht. Ist erst ein bestimmtes Konfliktniveau erreicht, gibt es keine „sanften Interventionen“ mehr.

Christian Rath lebt als Doktorand in Freiburg.

FoR

Anmerkungen

- 1 vgl. Kimminich, 1990, 495ff
- 2 vgl. Art. 92ff UNCh
- 3 derzeit nur Männer
- 4 vgl. Art. 93 UnCh
- 5 Kimminich, aaO, 510
- 6 vgl. Oellers-Frahm, AVR 1989, 442ff
- 7 vgl. Marschang 1990, 69; Jennings, TWT/3/1992
- 8 gemäß Art. 36 VI Statut des IGH
- 9 vgl. zum Ganzen: Ambos, FoR 1987, 127ff, 150ff
- 10 Marschang 1990, 67ff
- 11 Jenkins, TWT/3/1992, 44
- 12 vgl. Art. 35 II IGH-Statut
- 13 Süddeutsche Zeitung vom 10.4.1993
- 14 Communiqué des IGH vom 19.4.93
- 15 vgl. Art. 94 II UNCh
- 16 Flugzeugattentat, bei dem in der Nähe der schottischen Ortschaft Lockerbie 270 Menschen starben
- 17 vgl. zum folgenden Marschang, KJ 1993, 62ff; Mohr, DuR 1992, 305ff
- 18 vgl. BT-Drs 12/556
- 19 vgl. im einzelnen Kimminich 1990, 353ff
- 20 vgl. den einstimmig angenommenen Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs 12/1715, 12/3904, StenProt vom 10.12.1992
- 21 vgl. taz vom 10.5.1993
- 22 zum Vergleich der Mechanismen s. DRiZ 1992, 439f
- 23 Der EuGH bietet Grundrechtsschutz nur gegen Akte der EG, nicht gegen Handlungen der EG-Mitgliedstaaten, vgl. Rath, FoR 1992, 119

- 24 ausführlich hierzu Gloyer, FoR 1990, 88ff
- 25 vgl. Grebing, GA 1976, 97ff; Jescheck, GA 1981, 49ff
- 26 vgl. hierzu: Hirsch/Paech/Stuby, 1986
- 27 vgl. Graefrath, ZSfW 1992, 191 und 193
- 28 z.B. die klassischen Nürnberger Verbrechen: Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, vgl. Wilkitzky, ZSfW 1987, 465ff
- 29 vgl. Wullweber, 1993
- 30 zu den entsprechenden Beschlüssen und Resolutionen vgl. taz vom 9.10.1992 und Zumach, taz vom 23.3.1993
- 31 gestützt auf das VII. Kapitel der UNO-Charta
- 32 taz vom 27.5.1992
- 33 vgl. die Übersicht über das entsprechende deutsche Strafrecht bei Wilkitzky, ZSfW 1987, 465ff
- 34 Urteil des Supreme Court im Juni 1992, vgl. Blätter des iz3w, März/April 1993, S. 14
- 35 juristische Bewertung bei Zielke, taz vom 10.7.1990

Literatur

- Ambos, Kai, Nicaragua versus USA, FoR 1987, 127ff (Teil I), 150ff (Teil II)
- Gloyer, Christian, Europäischer Grundrechtsschutz — auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Zur Praxis der Europäischen Menschenrechtskonvention, FoR 1990, 88ff
- Graefrath, Bernhard, Die Verhandlungen der UN-Völkerrechtskommission zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs, ZSfW 1992, 191 und 193
- Grebing, Gerhard, Zur Frage der Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs — Bilanz und Perspektiven, GA 1976, 97ff
- Hirsch, Martin/Paech, Norman/Stuby, Gerhard, Politik als Verbrechen — 40 Jahre Nürnberger Prozesse, 1986
- Jennings, Robert, An expanding Court, The World Today, March 1992, 44ff
- Jescheck, Hans-Heinrich, Entwicklung, gegenwärtiger Stand und Zukunftsaussichten des internationalen Strafrechts, GA 1981, 49ff
- Kimminich, Otto, Einführung in das Völkerrecht, 4. Aufl. 1990
- Marschang, Bernd, The Changing attitudes of States towards the International Court of Justice: Some Reflections, in: Medhanie, Tesfatsion (Ed.), The Shrinking Deadlock. Developments in East/West Relations and Africa, 1992, 65ff
- ders., UN-„Gewaltenteilung“ und die Lockerbie-Affäre, KJ 1993, 62ff
- Mohr, Manfred, Der Lockerbie-Fall vor UN-Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, DuR 1992, 305ff
- Oellers-Frahm, Karin, Probleme und Grenzen der Obligatorischen internationalen Gerichtsbarkeit, AVR 1989, 442ff
- Rath, Christian, Im Zweifel für die Gemeinschaft — Die „Politik“ des Europäischen Gerichtshofs zur Durchsetzung der EG-Integration, FoR 1992, 117ff
- Wilkitzky, Peter, Die völkerrechtlichen Verbrechen und das staatliche Strafrecht, ZSfW 1987, 465ff
- Wullweber, Helga, Kriegsverbrechen Vergewaltigung, in: Stiegelmayr, Alexandra (Hrsg.), Massenvergewaltigung — Der Krieg gegen die Frauen, 1993, 287ff; überarbeitete Fassung: taz vom 25.2.1993
- Zielke, Andreas, Invasion aus dem rechtsfreien Raum — Die amerikanische Aktion in Panama: „Gerechte Sache“ oder „Mord“?, taz vom 10.7.1990
- Zumach, Andreas, Ein Tribunal ohne Angeklagte, taz vom 23.2.1993