

HEINZ-GERHARD JUSTENHOVEN

Die Institutionalisierung internationaler Schiedsgerichtsbarkeit als Beispiel wachsender internationaler Rechtsstrukturen

I. EINLEITUNG

Das 100-jährige Bestehen des Ständigen Haager Schiedshofes (1899 bis 1999) ist ein guter Anlass, die Institution internationaler Streitbeilegung in Erinnerung zu rufen. Ist aber vor 100 Jahren in Den Haag ein erster vorsichtiger Schritt getan worden, zwischenstaatliche Konflikte in naher oder ferner Zukunft grundsätzlich auf dem Rechtswege zu lösen? Oder handelte es sich eher um eine Sternstunde der Idealisten, deren Prämisse – Frieden durch Recht – sich angesichts der Staatenpraxis als unrealistisch erweist? Die Diskussion hierüber spielt in Deutschland eher eine untergeordnete Rolle. Dies erstaunt umso mehr, als es sich nicht nur um eine akademische Frage handelt. Vielmehr sind Politik und Gesellschaft in Deutschland durch das Grundgesetz verpflichtet, aktiv an der Bildung einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit mitzuwirken. Artikel 24 Absatz 3 lautet: »Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten.« Der Verfassungsauftrag umfasst eine Schiedsgerichtsbarkeit, die jedem anderen Staat offen steht (»allgemein«), jede Art zwischenstaatlicher Streitigkeit umfasst (»umfassend«) und in der Weise verpflichtend ist, dass sie von jeder Streitpartei auch einseitig angerufen werden kann, ohne dass es der Zustimmung der anderen Streitpartei zum Schiedsverfahren bedarf.¹ Das Obligatorium bezieht sich somit auf die Einlasspflicht. Das Bestehen der Verfassungsnorm erscheint als ein hinreichendes Argument, den erreichten Stand internationaler Schiedsgerichtsbarkeit zu bilanzieren.

¹ Vgl. Dieter S. Lutz, Internationale (Schieds-)Gerichtsbarkeit und der Verfassungsauftrag des Artikel 24 Absatz 3 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, in: S + F. Vierteljahresschrift für den Frieden 16, Heft 2, 1998, 69–74.

Noch im 19. Jahrhundert ist es geltendes Völkerrecht und von der Völkerrechtswissenschaft anerkannt, dass jeder Staat »ein Recht (hat), zur Gewalt zu schreiten, als dem einzigen Mittel der Abhilfe für ihm von anderen zugefügtes Unrecht (...). Jeder Staat ist auch berechtigt, für sich selbst zu entscheiden, welches die Natur und die Ausdehnung des Unrechts sind, die ein solches Mittel der Abhilfe rechtfertigen«². Durch den Einfluss der Friedensbewegung des 19. Jahrhunderts auf die Völkerrechtswissenschaft findet ein Bewusstseinswandel statt. Die Idee der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit erfährt einen Aufschwung und nachfolgend setzt die Institutionalisierung ein.

II. DIE VÖLKERRECHTLICHE GRUNDLEGUNG DER SPÄTEREN INSTITUTION

Entscheidender Anstoß ist die Gründung von Friedensgesellschaften. In England gehen sie auf die Quäker zurück. In den USA werden sie am 8. Mai 1828 von *William Ladd* (1778-1841) in der »American Peace Society« zusammengeführt. Ab der Mitte des Jahrhunderts haben diese Friedensgesellschaften durch von ihnen veranstaltete Friedenskongresse erheblichen Einfluss auf die Völkerrechtsentwicklung des vergangenen Jahrhunderts genommen. Aus den Friedenskongressen gingen die seit 1889 veranstalteten Weltfriedenskongresse und interparlamentarische Konferenzen hervor, in denen sich engagierte Parlamentarier verschiedener Länder zusammengeschlossen hatten.³ Die treibende Kraft am Beginn dieser Entwicklung, *Ladd*, formulierte in seinem »Essay on a Congress of Nations«⁴ unter anderem die Idee eines »Court of Nations«⁵, den er in Petitionen dem amerikanischen Kongress in den Jahren 1835 bis 1840 vorgeschlagen hat. Dieser internationale Gerichtshof, bestehend aus Repräsentanten aller Mächte, sollte nur die Fälle behandeln, die von beiden Streitparteien freiwillig vorgetragen werden. Seine Entscheidungen sollten mit Mehrheit beschlossen werden und nur empfehlenden Charakter haben. Der Gerichtshof sollte nicht mit Durchsetzungsgewalt ausgestattet sein. Der Anfrage nach der fehlenden Durch-

² So der führende amerikanische Völkerrechtler *Henry Wheaton*, *Elements of International Law*, Philadelphia 1836, mit vielen Folgeauflagen; zitiert nach: *Friederich Berber*, *Lehrbuch des Völkerrechts*, München 2/1977, 32.

³ Vgl. *Alfred H. Fried*, *Handbuch der Friedensbewegung II*, Berlin/Leipzig 1913 (Ndr. New York/London 1972), 59 ff.

⁴ *William Ladd*, *An Essay on a Congress of Nations for the adjustment of international disputes without resort to arms*, New York 1916 (Ndr. 1972).

⁵ *Ladd*, 34 ff. (Anm. 4).

setzungsgewalt begegnet *Ladd* mit dem Hinweis, dass sich die Vertreter der Nationen nur in diesem Fall im »Geist des Kompromisses« (spirit of compromise) einigen könnten. Außerdem vertraue er auf öffentliche Meinung und öffentlichen Druck, die hinreichend Wirkung entfalten könnten, um die Entscheidungen des Gerichtshofes durchzusetzen: »Already there is no civilized nation that can withstand the frown of public opinion. It is therefore necessary, only to enlighten public opinion still farther, to insure the success of our plan. In civilized countries there is not probably one tenth part of the people who obey the laws from fear of the sword of the magistrate. Nine persons out of ten fear disgrace more than they do any other punishment; (...).«⁶ *Ladd* sieht die Funktion des von ihm vorgeschlagenen Gerichtshofes darin, dass prinzipiell friedensbereite Staaten vor Beginn ernsthafter Auseinandersetzungen aber auch während eines Krieges in dem Gerichtshof eine Instanz finden können, die ein Einlenken ohne Gesichtsverlust für beide Seiten ermöglicht. *Ladd*s Entwurf fand in Europa weite Verbreitung, nicht zuletzt über die Friedenskongresse der Friedensgesellschaften.

Vorschläge, in zwischenstaatliche Verträge Klauseln zu schiedsgerichtlicher Schlichtung eventueller Differenzen aufzunehmen, sind im englischen Parlament 1849 durch *Richard Cobden* und 1873 durch *Henry Richards* eingebracht worden. In den 70er bis 90er Jahren folgten ähnliche Parlamentseingaben in Italien, den Niederlanden, Belgien, Dänemark, Spanien, Österreich und Norwegen. Die Idee »der Erledigung von Streitigkeiten zwischen Staaten durch Richter ihrer Wahl auf Grund der Achtung vor dem Recht«⁷ hatte zunehmend an Anerkennung gewonnen. Es entsprach dem Geist dieser Bewegung, dass 1873 in Gent das »Institut de droit international« gegründet wurde. Dieses international besetzte Institut richtete eine Kommission zum Studium der Schiedsgerichtsbarkeit ein und brachte einige bedeutende völkerrechtliche Untersuchungen zur internationalen Schiedsgerichtsbarkeit hervor. Die Interparlamentarische Konferenz, bestehend aus Parlamentariern verschiedener Länder, setzte 1894 auf Antrag von *Lord Weardale* eine Kommission ein, die dem nächsten Kongress das Projekt eines ständigen Schiedsgerichtshofes vorlegen sollte. Im Jahr darauf genehmigte die Konferenz das Projekt, das auf Vorarbeiten des »Institut de droit international« ba-

⁶ *Ladd*, 77 (Anm. 4).

⁷ So wird im »Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle« der 2. Haager Friedenskonferenz von 1907 (Art. 37) definiert; in: *Hans-Jürgen Schlochauer*, Die Idee des ewigen Friedens, Bonn 1953, 144-149.

sierete, und beauftragte ihren Präsidenten *Edouard Descamps*, das Ergebnis den Regierungen zur Kenntnis zu geben.

Um Akzeptanz unter den Staatsführungen erreichen zu können, betont *Descamps* mehrfach in seiner Denkschrift, dass die vorgeschlagene Rechtsprechung »freiwillig und fakultativ« sein solle: »Der Entwurf zur Organisation eines internationalen Schiedsgerichtshofes (...) überlässt den Staaten die Freiheit, in ihrer Souveränität das Maß festzustellen, innerhalb dessen sie sich dazu verstehen wollen, ihre Streitigkeiten den Schiedsrichtern zu unterbreiten.«⁸ Dies war einigen aus der Friedensbewegung nicht weitgehend genug, aber man konnte sich damit abfinden, »daß man um den dritten und vierten Schritt zu machen, erst den ersten und zweiten machen muß«, wie *Alfred Fried* es in der Einleitung der deutschen Übersetzung der Denkschrift formulierte⁹. Die Forderung nach obligatorischer, also die Staaten verpflichtender Schiedsgerichtsbarkeit sollte also vorläufig hintangestellt werden, um in der Frage der Institutionalisierung einen entscheidenden Schritt voranzukommen. Innerhalb eines Jahrhunderts war gelungen, was in den Jahrhunderten zuvor als unmöglich erscheinen musste: Auf dem Hintergrund einer beachtlichen philosophischen Literatur und partieller Praxis zwischen einzelnen Staaten¹⁰ war durch eine wachsende Friedensbewegung in den USA und Europa, zu der in zunehmendem Maße renommierte Völkerrechtler gehörten, ein breites Bewusstsein entstanden, dass die Institutionalisierung internationaler Schiedsgerichtsbarkeit der Weg war, um Konflikte zwischen souveränen Staaten auf dem Rechtswege zu lösen. Die Gründung eines internationalen Schiedsgerichtshofs lag in der Luft.

III. DER HAAGER STÄNDIGE SCHIEDSHOF: GESTALTUNG DES SCHIEDSGERICHTS NACH DEM WILLEN DER STREITPARTEIEN

Die Initiative ergriff der russische Zar *Nikolaus* 1898 mit seiner Einladung zu einer Friedenskonferenz, die ein Jahr später, am 18. Mai 1899, in Den Haag zusammentrat und am 29. Juli 1899 im »Abkommen zur

⁸ *Edouard E. Descamps*, Die Organisation des internationalen Schiedsgerichts, München 1897, 40.

⁹ *Fried*, Einleitung, in: *Descamps*, Die Organisation des internationalen Schiedsgerichts, IX (Anm. 8).

¹⁰ Zur Praxis der zwischenstaatlichen Schiedsgerichtsbarkeit im 18. und 19. Jahrhundert, insbesondere zwischen England und den USA. Vgl. *Hans-Jürgen Schlochauer*, Die Entwicklung der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, in: Archiv des Völkerrechts 10, 1962-63, 8.

friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle«¹¹ und damit in der Errichtung des Haager Ständigen Schiedshofes mündete. Für die internationale Öffentlichkeit wie auch die betroffenen Regierungen völlig überraschend regte der Zar diese Konferenz an, »um allen Völkern die Wohltaten wahren und dauernden Friedens zu sichern und vor allem der fortschreitenden Entwicklung der gegenwärtigen Rüstung ein Ziel zu setzen«¹². Über die Motive wurde sogleich in allen Hauptstädten spekuliert. Zweckmäßigkeitserwägungen dürften für den Zaren genauso eine Rolle gespielt haben wie ein besonderes Sendungsbewusstsein, aus dem *Nikolaus II.* seine Verantwortung für den Weltfrieden ableitete.¹³ Rüstungsbegrenzung in Europa hätte die knappen russischen Finanzmittel für die koloniale Erschließung Sibiriens freigehalten, anstatt sie durch die andernfalls nötige Nachrüstung der russischen Streitkräfte zu binden. Während das Vorhaben der Rüstungsbegrenzung auf der Haager Konferenz scheiterte, waren die Mächte in der für sie wenig relevanten Schiedsgerichtsfrage zu – allerdings wenig substanziellen – Zugeständnissen bereit, nicht zuletzt um den Zaren nicht in aller Öffentlichkeit bloßzustellen. Das Haager Abkommen interessiert hier in Bezug auf die Errichtung der Institution.

In der Präambel des Abkommens drückten die Vertragsstaaten ihre Überzeugung aus, dass » die dauerhafte Institution einer allen zugänglichen Schiedsgerichtsbarkeit« die friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten begünstigen kann. Daher legten sie in Art. 20 fest, dass ein »ständiger Schiedshof« (Cour permanente d'arbitrage) eingerichtet werden sollte, der aus einer Liste von Schiedsrichtern und einem Büro bestehen sollte, das die Geschäfte des Schiedshofes zu führen hatte. Die Konferenz folgte mit der Errichtung der Institution letztlich dem amerikanischen Vorschlag, der ursprünglich einen dem obersten US-Gericht nachgebildeten Weltgerichtshof vorsah, aber schon von der amerikanischen Delegation in Den Haag als zu weitgehend angesehen wurde.¹⁴ Zwar gelang es nach heftigem deutschen Widerstreben, die Reichsregierung in der Frage eines permanenten Schiedsgerichts zum Einlenken zu bewegen, jedoch um den Preis des Wegfalls jeglicher obligatorischer

¹¹ Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle. Vom 29. Juli 1899; veröffentlicht im Reichsgesetzblatt 1901 No. 44, 393 ff. Hier wie im Folgenden zitiert nach: *Christian Meurer*, Das Friedensrecht der Haager Konferenz, München 1905, 378–391.

¹² Zitiert nach: *Heinz Hürten*, Friedenssicherung und Abrüstung, Graz u. a. 1983, 96.

¹³ Vgl. *Jost Dülffer*, Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik, Berlin u. a. 1981, 32 ff.

¹⁴ Vgl. *Dülffer*, 84 f. (Anm. 13).

Schiedsgerichtsbarkeit.¹⁵ Der russische Plan hatte das Obligatorium für nachrangige Fragen wie z. B. für Post und Telegrafie vorgesehen, »um die Verankerung des Prinzips« durchzusetzen.¹⁶ Angesichts des Widerstandes hielt der belgische Delegierte *Descamps* als Berichterstatter der zuständigen Kommission eine Art Hintertür für die Zukunft offen, indem er als Kompromiss den späteren Artikel 19 formulierte: Die Mächte behalten sich vor, »neue allgemeine oder besondere Übereinkommen abzuschließen, um die obligatorische Schiedssprechung auf alle Fälle auszudehnen, die nach ihrer Ansicht unterworfen werden können.« Mehr war nach Lage der Dinge nicht erreichbar. Jedoch räumten die Signatarmächte mit diesem Artikel zugleich ein, dass die Schiedsgerichtsbarkeit prinzipiell einer Weiterentwicklung zum Obligatorium hin offen sei.

Die Institution des Schiedsgerichtes blieb kaum mehr als ein dürrer Rahmen: Ein internationales Büro mit Sitz in Den Haag wurde mit der Wahrnehmung der Geschäfte betraut. Weiterhin sollte jede Signatarmacht bis zu »vier Personen von anerkannter Sachkunde in Fragen des Völkerrechts« benennen, »die bereit sind, ein Schiedsrichteramt zu übernehmen« (Art. 23).¹⁷ Diese »Mitglieder des Schiedshofs« wurden im Büro in eine Liste eingetragen. Aus dieser Liste konnten die Signatarmächte, die sich in einer Streitfrage an den Schiedshof wenden wollten, je zwei Richter auswählen. Diese Richter wiederum sollten gemeinschaftlich einen Obmann wählen und bildeten solcherart das Schiedsgericht (*tribunal arbitral* in Art. 24). Somit handelte es sich noch nicht im strikten Sinne um einen Gerichtshof. Vielmehr wollten die Staaten durch die Nominierung von Richtern der eigenen Nationalität für die Liste des Schiedshofs und Berufung derselben im Streitfall in das jeweilige Schiedsgericht den konkreten Streitfall solange als eben möglich kontrollieren. Wenn auch die Anwesenheit nationaler Richter kaum das Ideal der Unparteilichkeit des Schiedsgerichtshofes befördert, so ist andererseits darauf hingewiesen worden, dass die Streitparteien in diesem Fall größeres Vertrauen in die Rechtsprechung haben würden.

Auch im Umfang der Unterwerfung unter diesen Gerichtshof blieben die Signatarstaaten zurückhaltend. Sie erklärten, sich in »Rechtsfragen

¹⁵ Vgl. *Meurer*, 178 (Anm.11).

¹⁶ *Dülffer*, 90 (Anm. 13).

¹⁷ Die zweite Haager Friedenskonferenz von 1907 schränkte die Zahl der nationalen Richter von vier auf zwei ein. Vgl. Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18.10.1907, Artikel 45, in: *Friedensvölkerrecht*, *Michael Schweitzer/Walter Rudolf* (Hrsg.), Baden Baden 3/1985, 767.

und in erster Linie (...) Fragen der Auslegung oder der Anwendung internationaler Vereinbarungen« (Art. 16) dem Schiedsspruch »nach Treu und Glauben« zu unterwerfen (Art. 18). Aber Fragen der Ehre und wesentlicher Interessen sahen sie prinzipiell als der Schiedsgerichtsbarkeit nicht zugänglich an (vgl. Art. 9). Diese Haltung wurzelt in der Einschätzung der Staatenordnung des ausgehenden 19. Jahrhunderts als Kampf aller gegen alle, in der die Wahrung staatlicher Interessen und der Erhalt des Friedens für »Großmächte« durchaus im Widerspruch stehen könnten. Für das nach Einfluss strebende Deutschland hat *Friederich von Holstein*, Leiter der politischen Abteilung im Auswärtigen Amt, diese Einschätzung in seinem Grundsatzpapier für die Haager Konferenz formuliert: »Für den Staat gibt es keine höheren Zwecke als die Wahrung seiner Interessen. Letztere werden aber bei Großmächten nicht notwendig identisch mit der Erhaltung des Friedens, sondern viel eher mit der Vergewaltigung des Feindes und Konkurrenten durch eine richtig zusammengesetzte stärkere Gruppe sein.«¹⁸ Im Angesicht dieser Grundposition war es für den Augenblick folgerichtig, dass die sogenannten Vitalinteressen und Fragen der Ehre schon im Entwurf des russischen Völkerrechtlers *Friederich von Martens*, der den Beratungen zu Grunde lag, ausgeschlossen worden waren.¹⁹

Die Verfahrensordnung fußt im Wesentlichen auf Regeln, die sich in der punktuellen Praxis zwischen einigen Staaten im 19. Jahrhundert bewährt haben (Art. 30-57).²⁰ Am Ende des Verfahrens wird die Entscheidung des Schiedsgerichts durch Mehrheitsbeschluss der Richter gefällt (Art. 51), sie ist endgültig »mit Ausschließung der Berufung« (Art. 54). Der Vollzug des Schiedsspruchs ist Sache der unterlegenen Partei. Eine internationale Zwangsdurchsetzung in dem Fall, dass sich der unterliegende Staat weigert, den Schiedsspruch zu vollziehen, »eine internationale Vollstreckungs-idee«, so der zeitgenössische Völkerrechtler *Christian Meurer*, »ist vorerst ein Traum«.²¹ Hierzu fehlten der sich formierenden Staatengemeinschaft die elementaren Voraussetzungen. Verweigert der unterlegene Staat den Vollzug, so bleibt dem Sieger des Schiedsverfahrens nur die Repressalie oder nötigenfalls der Krieg. *Meurer* konstatiert dies als den »schwache(n) Punkt der internationalen Schieds-

¹⁸ *Johannes Lepsius/Albrecht Mendelssohn Bartholdy/Friederich Thimme* (Hrsg.), *Die Große Politik der Europäischen Kabinette*, Bd. 15, No. 4255 (9.5.1899), 4256 (12.5.1899), Berlin 1922-27; zitiert nach: *Dülfker*, *Regeln*, 124 (Anm. 13).

¹⁹ Vgl. *Dülfker*, 81 und 90 (Anm. 13).

²⁰ Vgl. *Dietrich Schindler*, *Die Schiedsgerichtsbarkeit seit 1914*, Stuttgart 1938, 1.

²¹ *Meurer*, 346 (Anm. 11).

gerichtsbarkeit«²². Der bedeutende Friedensaktivist *Alfred H. Fried* würdigte das Faktum öffentlicher Schiedssprüche. Der kriegsbereiten Regierung würde die Mobilisierung der Massen schwerer fallen, wenn ein unparteiisches Schiedsgericht das Unrecht des Kriegsgrundes feststelle und vermittels der öffentlichen Meinung verbreite.²³

Schon die zeitgenössische Diskussion bewertet das Haager Abkommen als einen Kompromiss auf dem kleinsten denkbaren Nenner, der allerdings in die richtige Richtung weise.²⁴ Betrachtet man das Abkommen auf dem Hintergrund der weit in die Geschichte zurückgreifenden philosophischen und völkerrechtlichen Diskussion über die Möglichkeit einer solchen Institution, so ist primär das Faktum der Institutionalisierung der Schiedsgerichtsbarkeit als solcher zu würdigen. Umfang und Zuständigkeit der Haager Institution sind ausbaufähig. Weit in die Zukunft ausgreifend war die optimistische Einschätzung des Abkommens durch die russische ›Amtliche Erläuterung‹ als eines ersten Schrittes in einem Prozess: »In Zukunft kann man das Ziel vielleicht noch weiter stecken.«²⁵ Erstaunlich ist, dass die Optimisten nicht ganz Unrecht behielten. Aber auch diese erste Institution fand Zuspruch. Bis 1914 waren 14 Verfahren am neuen Schiedsgerichtshof anhängig gemacht worden. Andererseits waren der Schiedsgerichtsbarkeit Grenzen gesetzt, insofern die Staaten die großen politischen Konflikte als nicht zugänglich ansahen. Auch wenn die zweite Haager Konferenz von 1907 keine gravierenden Fortschritte brachte, so zeigte sich doch, »daß der Gedanke einer alle Staaten umfassenden Repräsentation als Instrument zur Verbesserung des allseitig geltenden Rechtssystems im Dienste des Friedens eine Zukunft besaß«.²⁶ Wenn auch nun eine allgemeine internationale Schiedsgerichtsbarkeit institutionalisiert war, so ist die Schiedsgerichtsbarkeit auch nach den Haager Konferenzen weder umfassend noch obligatorisch.

²² *Meurer*, 347 (Anm. 11).

²³ *Alfred H. Fried*, Kann ein facultatives Schiedsgericht ein Fortschritt sein?, in: *Die Waffen nieder!* Monatszeitschrift zur Förderung der Friedensbewegung, Jg. 8, 1899, 240.

²⁴ Vgl. *Otfried Nippold*, Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten, Leipzig 1907, 94 ff.

²⁵ Zitiert nach *Meurer*, 170 (Anm. 11).

²⁶ *Hürten*, 118 (Anm. 12).

IV. DER STÄNDIGE INTERNATIONALE GERICHTSHOF DES VÖLKERBUNDES: STÄNDIGE RICHTER UND FAKULTATIVES OBLIGATORIUM

Auf Betreiben der britischen Regierung enthielt die 1919 verabschiedete Völkerbundssatzung nicht nur die Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung, sondern auch die Errichtung eines Ständigen Internationalen Gerichtshofes (StIGH)²⁷. Dieser Gerichtshof ist primär gedacht für die friedliche Streiterledigung zwischen den Mitgliedern des Völkerbundes. Aber auch Streitfälle, an denen Staaten beteiligt sind, die nicht Mitglied des Völkerbundes sind, können zum StIGH zugelassen werden, sofern sie die Bedingungen anerkennen, denen die Völkerbundsmitglieder in Bezug auf den StIGH unterliegen, wie noch aufgeführt wird. Bei diesem Gerichtshof handelt es sich der Sache nach um einen Schiedsgerichtshof, da er die eine Schiedsinstanz kennzeichnenden Merkmale trägt: Er bedarf der Zustimmung der Streitparteien, sich der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterwerfen und der prinzipiellen Zustimmung zu den Richtern.

Die friedliche Streiterledigung durch den StIGH muss in den Kontext der Völkerbundssatzung gestellt werden und als Teil des dort festgelegten gestuften Streiterledigungsverfahrens gesehen werden. In Artikel 12 der Völkerbundssatzung vereinbarten die Bundesmitglieder, »eine etwa zwischen ihnen entstehende Streitfrage, die zum Bruche führen könnte, entweder der Schiedsgerichtsbarkeit oder dem gerichtlichen Verfahren oder der Prüfung durch den Rat zu unterbreiten«²⁸. Damit erweitert die Völkerbundssatzung die Haager Ordnung in zwei Hinsichten: Erstens verpflichten sich die Mitglieder des Völkerbundes, alle Streitfragen, die den Völkerbund gefährden können, friedlich zu regeln. Zweitens werden zwei zusätzliche Verfahren eingeführt: Die Streitparteien können sich nach wie vor an den Haager Ständigen Schiedshof wenden, der grundsätzlich allen Staaten der Welt offen steht. Darüber hinaus soll ein neuer »Ständiger Internationaler Gerichtshof« (StIGH) des Völkerbundes errichtet werden, der »über alle ihm von den Parteien unterbreiteten internationalen Streitfragen« befindet²⁹. Schließlich können vor den Rat des Völkerbundes, der sich aus Vertretern der alliierten und assoziierten Hauptmächte und aus Vertretern vier anderer Bundesmitglieder zusammensetzt, alle diejenigen Streitfragen gebracht werden, die nicht einem schiedsgerichtlichen Verfahren unterworfen werden.

²⁷ Das Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofes wird zitiert nach *Fontes Historiae Iuris Gentium* Bd III, 2, *Wilhelm G. Grewe* (Hrsg.), Berlin u.a. 1992, 1035-1045.

²⁸ Völkerbundssatzung, zitiert nach *Die Charta der Vereinten Nationen*. Mit Völkerbundssatzung, IGH-Statut und zwei UNO-Resolutionen, München 7/1979, 7-18.

²⁹ Völkerbundssatzung, Artikel 14 (Anm. 28).

Die Verpflichtung der Völkerbundsmitglieder, der friedlichen Streiterledigung »eine zwischen ihnen entstehende Streitfrage, die zum Bruche führen könnte« zuzuführen, weicht von der Verpflichtung der Haager Ordnung ab. Dort heißt es, dass sich die Signatarstaaten in »Rechtsfragen und in erster Linie in Fragen der Auslegung oder der Anwendung internationaler Vereinbarungen« einem Schiedsverfahren unterwerfen³⁰. In der Völkerbundssatzung wird die bislang verwendete Unterscheidung in rechtliche und politische, justiziable und nicht-justiziable Streitfragen ersetzt zu Gunsten der Unterscheidung in Streitfragen, die zum Bruch des Völkerbundes führen können und in Streitfragen, die dies nicht können. Die Völkerbundsmitglieder verpflichten sich nicht, alle zwischen ihnen entstehenden Konflikte der friedlichen Streitbeilegung zu unterwerfen. Vielmehr kommt hier die Intention der Völkerbundssatzung zum Ausdruck, »die Unversehrtheit des Gebietes und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten«³¹. Während es der Haager Ordnung darum ging, diejenigen Streitigkeiten der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterwerfen, zu denen die Signatarstaaten bereit waren, liegt der Völkerbundssatzung das Konzept der Verteidigung von territorialer Integrität und freier Selbstbestimmung der Mitgliedsstaaten zu Grunde.³²

Daraus erklärt sich, dass der Verpflichtungsgrad zur friedlichen Streitschlichtung in der Völkerbundssatzung gegenüber der Haager Ordnung höher ist. Hatten sich die Signatarstaaten im Haager Abkommen lediglich dazu verpflichtet, »alle ihre Bemühungen auf(zu)wenden, um die friedliche Streiterledigung zu sichern«³³, so verpflichten sich die Völkerbundsmitglieder dazu, alle den Völkerbund gefährdenden Streitfragen einem Verfahren zu unterwerfen. Unter dieser Perspektive erschließt sich dann auch die Korrelation von Schiedsgerichtsbarkeit und Verfahren vor dem Rat, wie sie die Völkerbundssatzung dargelegt.

Die Streitparteien können prinzipiell jede Streitfrage vor den Haager Ständigen Schiedshof oder den StIGH bringen, wenn sie »nach ihrer Ansicht einer schiedsrichterlichen Lösung oder dem gerichtlichen Verfahren zugänglich ist«³⁴, wenn also zwischen beiden Parteien Konsens

³⁰ Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle, 1899, Art. 16. zitiert nach: *Meurer*, 382, (Anm. 11).

³¹ Völkerbundssatzung, Artikel 10 (Anm. 28).

³² Zur Grundidee der Streitschlichtung im Rahmen des Völkerbundes vgl. *Gerhard Beestermöller*, Die Völkerbundsidee. Leistungsfähigkeit und Grenzen der Kriegssächterung durch Staatensolidarität, Stuttgart 1995, 133-142.

³³ Völkerbundssatzung, Artikel 1 (Anm. 28).

³⁴ Völkerbundssatzung, Artikel 13 (Anm. 28).

besteht. Artikel 13 enthält eine Aufzählung justiziable Fälle, die im Allgemeinen schiedsgerichtlich geregelt werden sollen: »Streitfragen über die Auslegung eines Vertrages, über alle Fragen des internationalen Rechtes, über das Bestehen jeder Tatsache, welche die Verletzung einer internationalen Verpflichtung bedeuten würde, oder über Umfang und Art der Wiedergutmachung im Falle einer solchen Verletzung gelten allgemein als solche, die einer schiedsrichterlichen Lösung oder dem gerichtlichen Verfahren zugänglich sind«. Durch diese Aufzählung übt die Völkerbundssatzung Druck aus: Die Streitparteien können sich immer verständigen, einen Fall vor ein Schiedsgericht zu bringen. Um aber der Freiwilligkeit nachzuhelfen, legt die Satzung fest, dass die Staaten zumindest die allgemein als justizierbar angesehenen Fragen vor ein Schiedsgericht bringen sollten. Die Entscheidung ist also nicht mehr vollkommen in das Belieben der Staaten gestellt. Sie finden sich in der Begründungspflicht, wenn sie hinter die definierte Regel zurückfallen.

Wenn nur eine der beiden Parteien einen Fall vor eines der beiden Schiedsgerichte bringen will und folglich der notwendige Konsens der Streitparteien nicht zu Stande kommt, kann der Fall vor den Völkerbundsrat gebracht werden. Auch für diesen Fall hat zu gelten, dass die Gefahr eines Bruches des Völkerbundes bestehen muss, um das Verfahren in Gang setzen zu können. Der Rat wird dann einen Schlichtungsversuch unternehmen. Wenn dies ohne Erfolg ist, »so erstattet und veröffentlicht der Rat einen auf einstimmigen Beschluß oder Mehrheitsbeschluß beruhenden Bericht, der die Einzelheiten der Streitfrage und die Vorschläge wiedergibt, die er als die zur Lösung der Frage gerechtesten und geeignetsten empfiehlt«³⁵. Damit gibt es prinzipiell keine Frage mehr, in der sich ein Mitglied des Völkerbundes schon dem Versuch der friedlichen Streitschlichtung entziehen kann, indem es beispielsweise auf eine Frage der Ehre oder lebenswichtige Interessen verweist. Durch diese aufeinander bezogenen Verfahren wird, so *Walther Schücking* und *Hans Wehberg*, »starker Druck auf die Parteien ausgeübt, viele Streitfragen der Schiedsgerichtsbarkeit zu überweisen. Der moralische Antrieb, der in den Art. 12 und 13 in der Richtung der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit wirkt, ist wesentlich höher einzuschätzen, als die Resolution der zweiten Haager Friedenskonferenz.«³⁶

Der moralische Antrieb besteht nun nicht darin, dass der Völkerbundsrat die schärfsten Mittel anzuwenden in der Lage wäre und daher die

³⁵ Völkerbundssatzung, Artikel 15 (Anm. 28).

³⁶ *Walther Schücking/Hans Wehberg*, Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 2/1924, 525.

Verfahren vor einem der beiden Schiedsgerichte demgegenüber vergleichsweise attraktiv wären. Vielmehr unterliegen die Streitparteien stärkeren Verpflichtungen, wenn sie den Weg zu einem der beiden Schiedsgerichte wählen. Die Mitgliedsstaaten sind frei, einem Verfahren vor dem Schiedsgericht zuzustimmen. Insofern ist das Schiedsgerichtsverfahren fakultativ. Haben sich die Streitparteien aber einmal unterworfen, »verpflichten (sie) sich, den erlassenen Schiedsspruch oder die Entscheidung nach Treu und Glauben auszuführen (...).«³⁷. Die Durchführung des Schiedsspruches ist obligatorisch. Für den Fall, dass sich die unterlegene Seite nicht fügen will, droht der Völkerbundsrat Konsequenzen an: »Im Fall der Nichtausführung des Spruches oder der Entscheidung schlägt der Rat die Schritte vor, die ihm Wirkung verschaffen sollen«³⁸. Mit der Androhung von Konsequenzen beansprucht der Völkerbundsrat eine Durchsetzungsgewalt – nicht für sich, sondern für die Gesamtheit der im Völkerbund zusammengeschlossenen Staaten. Diese behalten also die Souveränität, über die Beteiligung an der Durchsetzung zu entscheiden. Daher »verfügt der Rat hierzu (...) über keine Weisungskompetenz an die Mitglieder«³⁹. Ihnen bleibt es überlassen, ob dem Schiedsspruch oder der Entscheidung »Wirkung verschafft« wird. Diejenige Streitpartei, die gegebenenfalls bereit war, ihren Rechtsanspruch mit kriegerischer Gewalt durchzusetzen, verpflichtet sich, nicht »zum Kriege zu schreiten«, wenn die unterlegene Streitpartei »sich dem Schiedsspruch oder der Entscheidung fügt«⁴⁰. Falls sie es dennoch tun sollte, ist der Völkerbund verpflichtet, sein solcherart ungerecht angegriffenes Mitglied zu verteidigen. Grundsätzlich besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass sich eine Partei an den Völkerbundsrat wendet und dieser entweder nicht aktiv wird oder aber dass der Bericht zur Lösung der Streitfrage nicht einstimmig angenommen wird. Für diesen Fall »behalten sich die Bundesmitglieder das Recht vor, die Schritte zu tun, die sie zur Wahrung von Recht und Gerechtigkeit für nötig erachten«⁴¹. Dies bedeutet nichts weniger, als dass sie sich das Recht zum Krieg vorbehalten.

Liest man diese Bestimmung in Verbindung mit der Verpflichtung in Artikel 12, »in keinem Fall vor Ablauf von drei Monaten nach dem Spruch der Schiedsrichter oder der gerichtlichen Entscheidung oder

³⁷ Völkerbundssatzung, Artikel 13 (Anm. 28).

³⁸ Ebd.

³⁹ *Beestermöller*, 138 (Anm. 32).

⁴⁰ Völkerbundssatzung, Artikel 13 (Anm. 28).

⁴¹ Völkerbundssatzung, Artikel 15 (Anm. 28).

dem Bericht des Rates zum Kriege zu schreiten«, so wird – bei allem Fortschritt in der Sache – der relative Wert des Verfahrens zur friedlichen Streitbeilegung offenkundig. Die Staaten sollen durch entsprechenden Druck motiviert werden, sich auf ein Verfahren einzulassen. Gezwungen werden können sie jedoch nicht. Falls sie sich auf ein Verfahren eingelassen haben, sind sie auch dem Spruch oder der Entscheidung unterworfen. Mittel zur Durchsetzung hat der Bund jedoch nicht, falls nicht ein entsprechender einstimmiger Konsens der Mitglieder zu Stande kommt. Auch hier baut die Völkerbundssatzung also vornehmlich auf das Funktionieren des international-öffentlichen Drucks.

Selbst wenn ein Schiedsspruch des StIGH oder ein Lösungsvorschlag des Völkerbundsrates vorliegt, können die Staaten nach Ablauf von drei Monaten zum Krieg schreiten. Das freie Kriegsführungsrecht ist somit nicht abgeschafft. Vielmehr ist der Versuch unternommen worden, es durch angeratene Verfahren und »Abkühlungszeit« einzuschränken. Der von verschiedenen Seiten unternommene Versuch, die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit in der Völkerbundssatzung zu verankern, ist von dem französischen Ministerpräsidenten *Georges Clemenceau* als Vorsitzendem der Pariser Friedenskonferenz von 1919 abgelehnt worden, weil »die allgemeine Anwendung dieses Grundsatzes in der vorgeschlagenen Form zurzeit nicht durchführbar ist«. ⁴² Unter den gegebenen Umständen war die erreichte Einlasspflicht in ein Verfahren und die nach freiwilliger Unterwerfung unter den StIGH bestehende obligatorische Unterwerfung unter den Schiedsspruch ein substanzieller Fortschritt gegenüber der Haager Ordnung.

Mit dem Statut vom 13. Dezember 1920 wird der Ständige Internationale Gerichtshof gemäß Art. 14 der Völkerbundssatzung unabhängig »von dem durch die Haager Uebereinkommen von 1899 und 1907 geschaffenen Ständigen Schiedshof« errichtet ⁴³. Durch die in den Artikeln 2-14 geregelte Bestellung der Richter wird ein veritabler Gerichtshof errichtet, nicht nur wie in Den Haag eine Liste angefertigt. Jedoch kann noch nicht von einem unabhängigen und unparteiischen Gerichtshof gesprochen werden, da das Prinzip »nemo iudex in causa sua« nicht eingehalten wurde. Artikel 31 des Statuts bestimmt, dass »Richter, welche die Staatsangehörigkeit der streitenden Parteien besitzen, (...) Sitz und Stimme bei Behandlung der dem Gerichtshof vorgelegten Angelegenheit (behalten)«. Die vor Gericht auftretenden Streitparteien sollten

⁴² Zitiert nach *Schücking/Webberg*, Die Satzung des Völkerbundes, 520 (Anm. 36).

⁴³ Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, Artikel 1 (Anm. 27).

nicht auf das – in der Haager Ordnung verankerte – Recht verzichten müssen, einen Staatsangehörigen auf der Richterbank zu wissen. Es war selbstverständliche Praxis, dass von den elf Richtern und vier Ersatzmännern⁴⁴ in einem Wahlverfahren, bei dem Völkerbundsrat und Völkerbundsversammlung zusammenwirkten, »je ein Angehöriger der den Völkerbund beherrschenden Großmächte gewählt« wurde.⁴⁵ War eine vor Gericht auftretende Streitpartei nicht unter den Richtern vertreten, so sah das Statut vor, dass sie »einen Ersatzrichter bezeichnen (kann), sofern einer der Ersatzrichter ihre Staatsangehörigkeit besitzt«⁴⁶ oder dass sie einen nationalen Richter für den Streitfall benennt. Nach *Wilhelm Grewe* ist in diesem Kompromiss eine Voraussetzung dafür zu sehen, dass aufgrund der Mitwirkung der unterlegenen Seite an ihrem Zustandekommen die Entscheidungen des Gerichtshofes akzeptiert worden sind.⁴⁷

In der Praxis hat sich eines herausgestellt: Der StIGH ist von den Staaten angenommen worden. 44 der 48 Völkerbundsmitglieder haben das Statut unterzeichnet, 36 haben es ratifiziert. Während der ersten zehn Jahre seines Bestehens hat der StIGH 17 Entscheide gefällt und 24 Gutachten vorgelegt. Der Haager Schiedshof ist dagegen nur noch mit 3 Fällen befasst worden. Für *Manley O. Hudson*, Richter am StIGH, bedeutet diese Entwicklung: »states seem to appreciate the advantage of a permanently constituted tribunal, with a known procedure, and with a disposition to build a consistent body of jurisprudence. The use made of the Court since it was created is the best proof of the need for such an institution.«⁴⁸ Der StIGH hat zudem sein unbestrittenes Verdienst darin, durch seine Rechtsprechung zur Vervollkommnung des Völkerrechts beigetragen zu haben. Andererseits resümiert *Hudson*, »not one of the cases submitted for judgement has been of outstanding political significance«.⁴⁹ Es oblag im Kern der Selbstbindung der Staaten, inwieweit der StIGH als Instrument internationaler Streitregelung im Rahmen des Völkerbundes wirksam werden konnte.

Erst nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war im Rahmen der Gründung der Vereinten Nationen an einen Neuansatz internationaler Schiedsgerichtsbarkeit zu denken. Die Charta der Vereinten Nationen

⁴⁴ Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, Artikel 3 (Anm. 27).

⁴⁵ *Wilhelm G. Grewe*, Epochen der Völkerrechtsgeschichte, Baden-Baden 1984, 722.

⁴⁶ Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, Artikel 31, 2 (Anm. 27).

⁴⁷ *Grewe*, Epochen der Völkerrechtsgeschichte, 724 (Anm. 45).

⁴⁸ *Manley O. Hudson*, Ten Years of the World Court, in: Foreign Affairs 11, 1933, 83.

⁴⁹ *Hudson*, 85 (Anm. 48).

setzt den Internationalen Gerichtshof (IGH) ein,⁵⁰ dessen Statut am 26.6.1945 erlassen wurde. Das Statut gleicht weitgehend dem seines Vorgängers, des zeitgleich aufgelösten Ständigen Internationalen Gerichtshofes des Völkerbundes. Die »arbitrale und justitielle Streiterledigung (ist durch die Satzung der Vereinten Nationen) nicht über das in der Völkerbundssatzung enthaltene System hinaus entwickelt worden.«⁵¹ So verfügt die Staatengemeinschaft heute zwar über eine Institution internationaler Schiedsgerichtsbarkeit, die allen Staaten offen steht. Jedoch bedarf es einer zusätzlichen freiwilligen Unterwerfung der UN-Mitgliedsstaaten unter die obligatorische Zuständigkeit des IGH nach Artikel 36, die vorbehaltlos oder mit Vorbehalten ausfallen kann und alle Rechtsstreitigkeiten des internationalen Rechts umfassen kann.⁵² Von dieser Möglichkeit haben aber bei weitem nicht alle Staaten Gebrauch gemacht. Hier setzt der vormalige UN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* 1992 mit seiner »Agenda für den Frieden« an.

V. AGENDA FÜR DEN FRIEDEN: FREIWILLIGE UNTERWERFUNG UNTER DIE OBLIGATORISCHE INTERNATIONALE SCHIEDSGERICHTSBARKEIT

Zu Beginn der neunziger Jahre herrschte eine große Euphorie: Der Kalte Krieg war für beendet erklärt, zwischen den vormals feindlichen Blöcken bahnte sich Kooperation an. Es schien für kurze Zeit eine zweite Chance für »eine sichere, gerechtere und menschlichere Welt« zu geben.⁵³ So beurteilten die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates die internationale Lage im Januar 1992 als »für die Welt die günstigste Konstellation seit der Gründung der Vereinten Nationen (...), den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu verwirklichen«⁵⁴. In dieser Situation erteilte der UN-Sicherheitsrat dem damaligen UN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* den Auftrag, »eine Analyse sowie Empfehlungen zu der Frage auszuarbeiten, wie die Kapazität der Vereinten Nationen zur präventiven Diplomatie, zur Friedensstiftung und zur Friedenssicherung im Rahmen der Charta und ihrer Bestimmungen ausgebaut

⁵⁰ Charta der Vereinten Nationen, Artikel 92-96, in: Völkerrechtliche Verträge, *Albrecht Randelzhofer* (Hrsg.), Nördlingen 7/1995, 24 f.

⁵¹ Vgl. *Schlochauer*, 28 f. (Anm. 10).

⁵² Statut des Internationalen Gerichtshofs, Artikel 36, in: Völkerrechtliche Verträge, *Albrecht Randelzhofer* (Hrsg.), Nördlingen 7/1995, Artikel 36, 656 f.

⁵³ Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, 31.1.1992 in: *Europa Archiv* 9 (1992) D 366.

⁵⁴ Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrates, D 368 (Anm. 53).

und effizienter gestaltet werden kann«⁵⁵ Zu den wichtigsten Vorschlägen der von *Boutros-Ghali* verfassten ›Agenda für den Frieden‹ gehört der Ausbau der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit. Jedoch steht nach *Boutros-Ghali* nicht die Vervollkommnung der Institution an, sondern die Bereitschaft der Staaten, das Vorhandene auch wirklich zu nutzen.

Was die Vereinten Nationen tun können, »hängt von dem Grad der Übereinstimmung ab, den die Staaten untereinander erzielen«⁵⁶. Was auch immer der UN-Generalsekretär an Verbesserungen vorschlägt, ist »so lange bedeutungslos«, »wie dieser neue Gemeinschaftsgeist nicht von dem Willen getragen ist, die schwierigen Entscheidungen zu treffen, die die sich uns heute anbietende Gelegenheit uns abverlangt«⁵⁷. Wenn der Wille schwindet, werden die Vereinten Nationen »wieder (...) handlungsunfähig werden«. *Boutros-Ghali* sieht das »Fenster der Möglichkeiten«. Seine Vorschläge weisen auf strukturelle Veränderungen hin, die die Zusammenarbeit institutionalisieren und damit vom guten Willen der Mitgliedsstaaten unabhängig machen soll.

Boutros-Ghali erachtet den freiwilligen partiellen Abbau von Souveränität als Schlüsselfrage, um sie durch zunehmende internationale Kooperation zu ersetzen. Der »souveräne Staat als Grundeinheit der internationalen Gemeinschaft (sei) wichtig und unverzichtbar«⁵⁸. »Unabdingbare Voraussetzung für gemeinsame Fortschritte auf internationaler Ebene ist die Achtung seiner fundamentalen Souveränität und Unversehrtheit.« Das (theoretische) Postulat absoluter und exklusiver Souveränität »gehört jedoch der Vergangenheit an«⁵⁹. Kriterium sachgemäßer Souveränität sei es, »ein Gleichgewicht herzustellen zwischen den Geboten einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der innerstaatlichen Belange und den Anforderungen einer in zunehmendem Maße interdependenten Welt«⁶⁰. Handel und moderne Kommunikation sowie freiwillige Beschlüsse der Staaten, »einen Teil ihrer Souveränitätsrechte größeren gemeinsamen politischen Zusammenschlüssen zu übertragen, sorgen dafür, daß sich die Grenzen zwischen den Staaten verwischen«⁶¹. »Regio-

⁵⁵ Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrates, D 367 (Anm. 53).

⁵⁶ Agenda für den Frieden. Bericht des UN-Generalsekretärs *Boutros Boutros-Ghali* vom 17. Juni 1992, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 37, 1992, 1130.

⁵⁷ Agenda für den Frieden, 1131 (Anm. 56).

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Agenda für den Frieden, 1133 (Anm. 56).

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ Agenda für den Frieden, 1132 (Anm. 56).

nale und kontinentale Zusammenschlüsse von Staaten sind dabei, Möglichkeiten zu entwickeln, um die Zusammenarbeit zu vertiefen.«⁶²

In seiner Analyse der Gründe mangelnder Funktionsfähigkeit der Konfliktverhütung stellt er das Beharren der Mitgliedsstaaten auf ihrer Souveränität heraus. Er weist darauf hin, dass eine große Anzahl von Mitteln zur Konfliktbeilegung zur Verfügung steht. Da die »Vereinten Nationen (...) über weit reichende Erfahrung bei der Anwendung dieser friedlichen Mittel« verfügen, so ist es »nicht darauf zurückzuführen, daß Verfahren für die friedliche Beilegung nicht bekannt waren oder unzulänglich wären«, wenn Konflikte dennoch ungelöst geblieben sind. »Schuld daran ist vielmehr erstens der mangelnde politische Wille der Parteien (...) und zweitens der Umstand, daß Dritten bei Wahl dieses Verfahrens keine Möglichkeiten der Einflußnahme gegeben sind.«⁶³ *Boutros-Ghali* nennt darüber hinaus die Gleichgültigkeit der internationalen Gemeinschaft gegenüber einem Problem als weitere wichtige Hürde funktionierender Konfliktverhütung.

Zu den Mitteln der Friedensschaffung zählt *Boutros-Ghali* an erster Stelle den Internationalen Gerichtshof. Auf ihn werde noch immer »als ein Mittel zur friedlichen Entscheidung von Streitigkeiten zurückgegriffen«⁶⁴. Außer einer Reihe von Einzelmaßnahmen empfiehlt er, dass sich alle Mitgliedsstaaten »nach Artikel 36 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs ohne Vorbehalt vor Ablauf der Völkerrechtsdekade der Vereinten Nationen im Jahr 2000 der allgemeinen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes unterwerfen«⁶⁵.

Vergleicht man die Forderung des Grundgesetzes mit dem Aufruf der Agenda für den Frieden, so legt sich eine sofortige Unterwerfung nach Artikel 36 des IGH-Statuts nahe, wie auch der Völkerrechtler *Hermann Mosler* 1992 konstatiert: »Da der Internationale Gerichtshof der Zielvorstellung des Art. 24 Abs. 3 am nächsten kommt, hat die wenigstens teilweise Unterwerfung unter seine Jurisdiktion den relativ höchsten Stellenwert in den Maßnahmen, die zur Ausfüllung des Verfassungsprogramms dienen. Es ist schwer verständlich, warum ein solcher Schritt drei Jahre nach der Wiedervereinigung noch auf sich warten läßt.«⁶⁶

⁶² Agenda für den Frieden, 1131 (Anm. 56).

⁶³ Agenda für den Frieden, 1138 (Anm. 56).

⁶⁴ Agenda für den Frieden, 1139 (Anm. 56).

⁶⁵ Ebd.

⁶⁶ *Hermann Mosler*, Das Grundgesetz und die Streitschlichtung, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, Heidelberg 1992, 726.

Hieran hat sich auch 1999 noch nichts geändert.⁶⁷ Deutschland sollte also sowohl der Verfassungsforderung entsprechen und zugleich den Prozess auf eine wirksame internationale Schiedsgerichtsbarkeit hin um einen möglichen und wesentlichen Schritt befördern. Oder lautet die Lehre aus der Entwicklung der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit in diesem Jahrhundert, dass substanzielle Fortschritte nur nach vorherigen Katastrophen möglich sind?

Heinz-Gerhard Justenhoven, Dr. theol., ist Direktor des Instituts für Theologie und Frieden in Barsbüttel bei Hamburg.

⁶⁷ Vgl. United Nations Treaty Collection, Declarations recognizing as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice under Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court, <http://www.un.org/Depts/Treaty/treatreg.htm>.