

Mosler

Der Internationale Gerichtshof

Erfahrungen eines Richters und Beurteilung der Entwicklungstendenzen

1. Der IGH feierte vor fünf Tagen die 50-jährige Wiederkehr seiner ersten Sitzung. Zweieinhalb Monate vorher, am 6. Februar 1946, waren die 15 Mitglieder von der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewählt worden.

Zur Zeit sind mehr Verfahren vor dem Gericht gleichzeitig anhängig als je zuvor seit seiner Errichtung. Die Gegenstände der Rechtsstreitigkeiten sind ausnahmslos von politischer Bedeutung für die beteiligten Staaten. Wir erleben zur Zeit den bisherigen Höhepunkt einer Entwicklung, die nach vorherigen Rückschlägen im Anfang der 80er Jahre zögernd begann und sich stetig fortgesetzt hat.

Der IGH ist die spektakulärste, prestigöseste Erscheinung in der internationalen Gerichtsbarkeit. Er ist das Justizhauptorgan der Vereinten Nationen und steht auf der gleichen Ebene wie die politischen Hauptorgane, die Generalversammlung und der Sicherheitsrat. Andererseits nimmt er eine Sonderstellung gegenüber den anderen Organen ein, die den Vereinten Nationen organisatorisch eingegliedert sind. Die Satzung der Vereinten Nationen enthält in ihrem 14. Kapitel, das dem Gerichtshof gewidmet ist, nur wenige Regeln, und sie verweist auf das Statut des Gerichtshofs, das die Zuständigkeit, die Organisation und Grundzüge des Verfahrens festlegt. Dieses Statut ist rechtstechnisch mit der Satzung verbunden, indem es zu deren integrierendem Bestandteil erklärt wird¹. Nach seinem Inhalt und seinem Text ist es mit wenigen Änderungen das Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs der Völkerbundszeit. Es wurde damals - 1922 - als besonderer Vertrag geschaffen, der neben der Völkerbundssatzung stand. Diese Konstruktion hat es ermöglicht, die gesamte Rechtsprechung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs aus der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen und diejenige des jetzigen Internationalen Gerichtshofs als kontinuierlich entwickeltes *Case law* zu behandeln und sich in den Gründen von Urteilen und Gutachten darauf zu beziehen. Diese Besonderheit der Stellung des Gerichtshofs als zwischenstaatlichen Gerichts und UN-Organs wirft normalerweise in seiner Praxis keine Probleme auf. Es kann aber der Fall sein, und es ist geschehen, daß das Gericht in eine Situation gerät, in der sich seine Stellung im Verhältnis zu den anderen Organen der Vereinten Nationen mit seiner Zuständigkeit, zwischenstaatliche Verträge anzuwenden, reibt. Diese Inkongruenz harret noch der Klärung durch die Rechtsprechung. Sie mindert die zentrale Rolle des Gerichts nicht; sie demonstriert nur, daß der Weg von der unorganisierten Gesellschaft gleich geordneter Staaten zur effizienten Weltorganisation über den Staaten sich nicht durch logisch durchkonstruierte Institutionen vollzieht, sondern durch das Zusammenfließen verschiedener historisch gewachsener Impulse. Im komme in einem besonderen Sachzusammenhang darauf zurück. Es bleibt bei der Aussage, daß der IGH das wichtigste Justizorgan im internationalen Bereich ist, weil er alle Eigenschaften besitzt, die ein Gericht konstituieren, weil er allen Staaten der Welt offensteht, weil er Völkerrecht ohne Beschränkung auf bestimmte Sachgebiete und ohne Beschränkung auf bestimmte Rechtsquellen anwendet und weil seine Rechtsprechung die Feststellung völkerrechtlicher Regeln und ihre Entwicklung unter den Bedingungen der sich verändernden Welt maßgebend beeinflusst. So sind wesentliche Grundsätze des neuen Weltseerechts durch Einzelentscheidungen des Gerichtshofs seit 1969 vorgebildet worden. Der Gerichtshof leistet weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Einheit des Völkerrechts in der Welt.

¹

Art. 92.

Dieses schön gezeichnete Bild hat auch Schattenseiten. Die dunkelste ist die Abhängigkeit der Jurisdiktion des Gerichtshofs in Rechtsstreitigkeiten zwischen Staaten von deren Zustimmung. Die Unterwerfung unter die Jurisdiktion kann *ad hoc* im konkreten Streitfall oder im voraus für künftige Streitfälle erklärt werden. Die Begründung der Zuständigkeit kann technisch erleichtert werden, indem die Staaten sich im voraus für alle Rechtsstreitigkeiten gegenüber Staaten, die ihrerseits eine entsprechende Erklärung abgegeben haben, der Jurisdiktion des IGH unterwerfen. Diese allgemeine Klausel ist aber fakultativ.

Es ist oft frustrierend zu sehen, wieviele Verfahren nach langem Wechsel von Schriftsätzen und nach einer mündlichen Verhandlung mit einem abweisenden Prozeßurteil enden, in dem der Gerichtshof seine Jurisdiktion verneint oder die Klage für unzulässig erklärt. Andererseits ist es häufiger geschehen, daß die Parteien gemeinsam den Gerichtshof anrufen. So ist es insbesondere in Auseinandersetzungen über Grenzen zu Lande, zur See und auf dem Meeresboden geschehen.

Auf der Friedenskonferenz von San Francisco im Jahre 1945 wurde versucht, die obligatorische Gerichtsbarkeit einzuführen. Diese Bemühungen haben sich nicht durchgesetzt. Die "souveräne Gleichheit" aller Mitglieder der Vereinten Nationen, auf denen die Organisation nach Art. 2 Abs. 1 der Satzung beruht, wirkt sich immer noch auf die souveräne Freiheit der Entscheidung aus, sich einem übergeordneten Gericht selbst zu unterstellen. Der politische Anachronismus dieser Einstellung ist evident, aber er ist fester Bestandteil der geltenden Weltordnung. Das geltende Gerichtsstatut ist also in diesem Punkt nicht fortschrittlicher als dasjenige des Vorgängers in der Völkerbundszeit. Der Stand der Unterwerfungserklärungen ist durchaus unbefriedigend, die darin angebrachten Vorbehalte erheblich.

2. Der IGH ist das weltweit wichtigste Gericht, aber er ist nicht das einzige. Die Satzung der Vereinten Nationen schließt ausdrücklich nicht aus, daß Mitglieder aufgrund bestehender oder künftiger Abkommen die Beilegung ihrer Streitigkeiten anderen Gerichten zuweisen.² Die Beilegung internationaler Rechtsstreitigkeiten durch verschiedene Einrichtungen hat seit einiger Zeit Auftrieb erhalten. Das gilt für den IGH etwa seit Beginn der 80er Jahre. Die Vertrauenskrise, die vor allem auf seiten der entkolonisierten Staaten bestanden hatte, ist wachsendem Vertrauen in die Rechtsanwendung des Völkerrechts gewichen. Dafür gibt es mehrere Gründe: Die neuen Staaten zögerten, sich einer Jurisdiktion anzuvertrauen, die Recht anwendete, das in der Zeit ihrer Abhängigkeit in der europäisch-amerikanischen Welt entstanden ist und vom IGH gehandhabt wurde. Mit der Zunahme ihres Einflusses in den Vereinten Nationen und mit der Zunahme der großen Kodifikationen, an denen sie selbst mitwirkten, schließlich durch die zu ihren Gunsten sich ändernde Zusammensetzung des Gerichtshofs wurden günstigere Grundlagen für die Mitarbeit geschaffen. Ein Anzeichen für die Annäherung ist die Beachtung des IGH durch die Generalversammlung, deren Resolutionen, die allgemeine Grundsätze der Friedenswahrung und der Streitschlichtung betreffen, in zunehmendem Maße dazu aufforderten, den IGH anzurufen. Derartige Hinweise und Aufforderungen waren bis in die 70er Jahre hinein recht zurückhaltend gewesen.³

Die Generalversammlung hat das letzte Jahrzehnt des Jahrhunderts, wenn man so will, des Jahrtausends, zur Völkerrechtsdekade erklärt und dabei u.a. als eines der Hauptziele bezeichnet: *To promote means and methods for the peaceful settlement of disputes between States, including resort to and full respect for the International Court of Justice.*⁴ Seitdem hat die internationale Diskussion

² Art. 95.

³ Über diese Entwicklung s. *Mosler*, Art. 92, Rdnr. 36-38, in: B. Simma (Ed.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, 1994, S. 981 f.

⁴ GA-Res. 45/40, Nov. 28, 1990.

über Streitschlichtungsorgane und -methoden sehr zugenommen. Die Bemühungen sollen im letzten Jahr der Dekade, 1999, kulminieren, wenn sich die 1. Haager Friedenskonferenz von 1899 zum 100. Male jährt. Diese Konferenz hat der schiedsgerichtlichen Beilegung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten, die durch Anwendung von Völkerrecht entschieden werden konnten, einen allgemeinen institutionellen Rahmen gegeben, - Ständiger Haager Schiedshof - und mit einer festen Verfahrensordnung ausgestattet, die heute noch die Grundlage gerichtlicher und schiedsgerichtlicher Verfahren ist. Der Völkerbund führte dann nach dem 1. Weltkrieg ein ständiges Gericht mit einem Statut ein, das als besonderer Vertrag neben der Völkerbundssatzung stand und heute noch mit geringfügigen Änderungen für den IGH maßgebend ist. Welche Reformvorschläge im einzelnen auf einer Konferenz zum Jahrhundertjubiläum eine Chance haben, ist noch nicht im einzelnen abzusehen. Es ist aber mit Sicherheit nicht zu erwarten, daß man 1999 den Weg des verflornten Jahrhunderts mit der obligatorischen Gerichtsbarkeit krönen wird. Wenn es zu einem neuen Abkommen kommen sollte, werden aber sicherlich Korrekturen an dem jetzigen Zustand erreicht werden. In jedem Falle wird es weiterhin den IGH als wichtigstes Instrument der allgemeinen und wegweisenden Gerichtsbarkeit geben.

Im Bereich der Sondergerichtsbarkeit ist die bedeutendste Entwicklung der letzten Zeit die im Aufbau befindliche Errichtung des Seerechtstribunals in Hamburg. Die Seerechtskonvention von 1988 und die Zusatzvereinbarungen sind am 16. November 1994 in Kraft getreten. Die Konvention, die in vielen einzelnen Sessionen unter den Auspizien der Generalversammlung der Vereinten Nationen zustande gekommen ist, regelt das Statut der Seeräume der Welt in allen ihren Beziehungen: der Verteilung, der Nutzung und der Kontrolle, und in allen räumlichen Dimensionen der Wasseroberfläche, des Meeresbodens, einschließlich der Tiefseeböden, der Wassersäule und des Luftraums.⁵ Die Institutionen der Streitbeilegung lehnen sich so weitgehend an das Statut und das Verfahren des IGH an, wie es die Sondermaterie gestattet. Man benutzt sie als Muster, das wegen der Ähnlichkeiten der Auseinandersetzung übernommen werden kann.

Ich war Mitglied des IGH, als die Entscheidung fiel, die besondere Seerechtsgerichtsbarkeit einzurichten und erinnere mich der Enttäuschung unter den Kollegen, daß der IGH nicht auch für dieses Rechtsgebiet zuständig erklärt worden war. Ich muß hinzufügen, daß es sich um eine Zeit handelte, in der - als späte Nachwirkung seines Urteils von 1966 im *Südwestafrika-Namibia-Fall* - keine Rechtssache vor dem Gerichtshof anhängig war. Heute denke ich anders. Eine so bedeutsame Sondermaterie hätte nicht mit einer Sonderkammer des IGH bewältigt werden können, wie es jetzt mit der Bildung des Gesamttribunals und der Meeresbodenkammer geschieht. Außerdem steht den Parteien nach der Seerechtskonvention die Möglichkeit offen, durch Vereinbarung den Rechtsstreit vor den IGH zu bringen. Die zweite neu geschaffene Jurisdiktion, der Internationale Strafgerichtshof zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien, war von vornherein ungeeignet, in den IGH, etwa im Rahmen einer Sonderkammer, einbezogen zu werden.⁶ In mehrfacher Hinsicht weicht er von dem bekannten Modell internationaler Gerichte ab. Die Einsetzung beruht nicht auf einem internationalen Vertrag, dem die Staaten angehören oder ihm fernbleiben können; er ist damals auf der Grundlage des Kapitels VII der Satzung der Vereinten Nationen durch Beschluß des Sicherheitsrats eingesetzt worden. Er hat seinen Beschluß als Maßnahme auf die Bedrohung oder den

⁵ Symposium on the Entry into Force of the Convention on the Law of the Sea: A Redistribution of Competences between States and International Organizations in Relation to the Management of the International Commons?, in: *ZaöRV* Bd. 55, 1995, S. 273-358; Establishing the International Tribunal of the Law of the Sea, in: 89 *AJIL*, 1995, S. 806; *T. Treves*, The Law of the Sea Tribunal: Its Status and Scope of Jurisdiction after Nov. 16, 1994, in: *ZaöRV* Bd. 55, 1995, S. 421-451.

⁶ *K. Oellers-Frahm*, in: *ZaöRV* Bd. 54, 1994, S. 416-445.

Bruch des Friedens gestützt und nimmt damit zum ersten Mal in der Geschichte eine Jurisdiktion für die in den Vereinten Nationen zusammengefaßte Weltstaatengemeinschaft in Anspruch. Zweitens nimmt er Einzelpersonen, denen Kriegs- und Humanitätsverbrechen zur Last gelegt werden, unmittelbar in Anspruch. Beide Besonderheiten sind Ergebnisse der völkerrechtlichen Entwicklung seit dem 2. Weltkrieg; sie sind ein Schritt in noch nicht rechtlich gefestigtes Neuland. Dieser Gesichtspunkt ist aber nicht der wesentliche Grund, weswegen der IGH die ungeeignete Institution wäre, mit dieser Aufgabe betraut zu werden. Es ist vielmehr die Spezialmaterie, die, wie auch allgemein im innerstaatlichen Bereich, die Trennung von Zivil- und Straferichtbarkeit nahelegt. Es gibt dafür getrennte, besonders geartete Verfahren, und es gibt andere Beteiligte und Amtsträger, die daran beteiligt sind. Deshalb ist auch in den Plänen, einen Weltstraferichtshof zu schaffen, nicht daran gedacht, die Jurisdiktion des IGH um diesen Zweig der Justizfunktion zu erweitern.

Schließlich möchte ich darauf hinweisen, daß sich in regionalen Organisationen und in wirtschaftlichen Zusammenschlüssen eine Vielzahl von Gerichten und gerichtsähnlichen Einrichtungen zur Beilegung von Streitigkeiten oder zur Ahndung von Störungen des Systems findet.⁷

Die regionalen Gerichte zum Schutz der Menschenrechte im Rahmen der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) sind bekannt. Sie unterwerfen innerstaatliche Vorgänge, die sich bis vor einigen Jahrzehnten der Einwirkung durch internationale Instanzen entzogen, auf die Ebene zwischenstaatlich ausgeübter Justiz. Sie tragen dadurch dazu bei, daß auch im allgemeinen Völkerrecht die Menschenrechtskontrolle und die humanitäre Intervention nicht mehr tabu sind. Ein allgemeiner Menschenrechtsgerichtshof über die bereits bestehenden Kontrollmöglichkeiten der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und des Ausschusses nach dem UN-Pakt für bürgerliche und politische Rechte von 1966 ist aber nicht angestrebt. Neben vielen anderen Gründen würden die Differenzen im Menschenbild, die unter den verschiedenen Kulturen bestehen, die Effizienz einer solchen universalen Einrichtung behindern.

Diese Hinweise dienen dazu, das Feld abzugrenzen, das dem IGH zugewiesen ist und das Urteil zu erleichtern, was von ihm jetzt und in Zukunft zu erwarten ist. Nochmals: Der IGH ist das klassische internationale Gericht der Staatengemeinschaft, und er ist der Seismograph ihres Zustandes in der Entwicklung.

Nachdem die Position des Gerichtshofs in der Staatengemeinschaft in großen Zügen umschrieben ist, bedarf die Institution der Betrachtung unter verschiedenen Gesichtspunkten, um sie, wie man neuerdings solche Überlegungen bezeichnet, evaluieren zu können. Daraus kann sich zum Schluß ein vorsichtiger Blick in mögliche Weiterentwicklungen ergeben.

II.

Die Jurisdiktion, die der IGH ausübt, das materielle Recht, das er anwendet, und die Zusammensetzung der Richterbank sind miteinander verflochten. Jedes dieser drei Elemente ist nur im Kontext mit den anderen verständlich.

Zur Jurisdiktion: Der derzeitige Präsident des IGH, der Algerier *Mohammed Bedjaoui*, hat auf dem großen Völkerrechtskongreß der Vereinten Nationen, der im Rahmen der Dekade im März vorigen Jahres stattfand, an den wesensgemäß konsensualen Charakter der Zuständigkeit des Gerichtshofs

⁷ Z.B. in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE), s. *K. Oellers-Frahm*, in: *ZaöRV* Bd. 51, 1991, S. 41-93; *P.-T. Stoll*, Die WTO. Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, in: *ZaöRV* Bd. 54, 1994, S. 243-339, bes. S. 266-278.

erinnert, der durch die Gestaltung der zeitgenössischen internationalen Gemeinschaft gefördert werde; sie sei immer noch auf dem Nebeneinander von Souveränitäten begründet⁸. Von der daraus folgenden Freiwilligkeit der Unterwerfung war bereits die Rede. Rechtlich gesehen, haben wir dieselbe Situation vor uns wie auf der 2. Haager Friedenskonferenz von 1907, auf der der Plan einer *Haute Cour de Justice* zum ersten Mal erörtert wurde und scheiterte. Daß die Entwicklung der Konzentration der internationalen Gemeinschaft in diesem Jahrhundert fortgeschritten ist und supranationale Strukturen verlangt, hat sich auf die Rechtsgrundlagen des Gerichts noch nicht ausgewirkt.

Jedes Gericht muß das in einer Rechtsgemeinschaft geltende Recht anwenden. Im *Institut de Droit international* und auf der Haager Konferenz von 1907 machte man sich Gedanken darüber, wie angesichts der gleichgeordneten Souveränitäten diese Rechtsgemeinschaft aussehen könne. Dem zwischenstaatlichen Charakter der Souveränitäten entsprechend, mußte man sowohl von den bestehenden Staaten ausgehen als auch nach den diesen Staaten gemeinsamen Rechtsgrundsätzen suchen. Anwendbares Recht und Zusammensetzung der Richterbank nach der staatlichen Herkunft standen also von Anfang an in engem Zusammenhang. Er findet sich noch in der jetzigen Fassung des Artikels 9 des Statuts des IGH wieder. Der, wie gesagt, im Jahre 1907 noch verfrühte, erst nach dem 1. Weltkrieg gereifte Plan enthielt bereits folgende Feststellung: Es scheine sich von selbst zu verstehen, daß die verschiedenen Rechtssysteme der Welt durch Richtersitze repräsentiert werden müßten. Ein internationaler Gerichtshof müsse die Rechtssysteme umfassen, die in der Welt vorherrschen. Er müsse nach Billigkeit - *Equité* - und nach dem aus der Gesamtheit der Rechtsordnung resultierenden Recht urteilen⁹. Nach dem jetzigen Statut, das die entsprechende Bestimmung für den Ständigen Internationalen Gerichtshof der Völkerbundszeit wiederholt, soll bei den Richterwahlen durch die Generalversammlung und den Sicherheitsrat nicht nur auf die fachliche und persönliche Eignung der Kandidaten, sondern auch darauf geachtet werden, daß in ihrer Gesamtheit die 15 Mitglieder die Hauptformen der Zivilisation und die hauptsächlichsten Rechtssysteme der Welt repräsentieren.

Bei allen Überlegungen im Jahre 1997 schien es selbstverständlich zu sein, daß jedenfalls den damaligen Großmächten Deutschland, Rußland, Großbritannien, Frankreich und Italien ein Sitz gebühre. Sie wurden lediglich wegen ihrer politischen Bedeutung mit Rechtssystemen identifiziert. Nach den Gesichtspunkten der Rechtstradition und der Rechtsvergleichung hätte man wohl nur zwischen anglo-amerikanischem *Common law* und kontinental-europäischem *Civil Law* unterscheiden können. Heute finden wir diesen Gesichtspunkt in der ständigen Übung von Generalversammlung und Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wieder, je einen Staatsangehörigen der ständigen Ratsmitglieder in das 15köpfige Gremium des IGH zu wählen. Das Statut schweigt über ein solches Privileg. Es gibt aber eine ungeschriebene Übung in den Wahlkörperschaften, die regelmäßig respektiert worden ist.

Allgemein gesprochen ist die Verweisung auf die wichtigsten innerstaatlichen Rechtssysteme aus zwei Gründen problematisch: Das Völkerrecht entsteht in erster Linie aus zwischenstaatlichen Verträgen und gewohnheitsrechtlicher Übung, also aus dem Verkehr zwischen den Staaten. In den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die das Statut neben diesen unmittelbar internationalen Quellen dem IGH als anwendbare Rechtsquelle zuerkennt, stammen zwar aus innerstaatlich geübten Rechtsgedanken oder Rechtsinstituten; sie werden aber erst durch die Anwendung auf internationale Rechtsbeziehungen zu Völkerrecht. Das zweite Problem: Die Identifizierung der Hauptrechtssysteme war immer schon, auch zu Zeiten der europäisch beherrschten Welt, nicht einfach. Das

⁸ Kommunikation vom 14.3.1995, Dok. 95-07147, S. 3.

⁹ 2ème Conférence de la Paix. La Haye, 15 juin - 18 octobre 1907. Actes et Documents, t. I, Annexe, Rapport de M. Scott sur la Cour de Justice Arbitrale, S. 347, 357.

Hauptbeispiel: die soeben erwähnte Gegenüberstellung von Common law und kontinental-europäischem Civil law, das kontinuierlicher in der römisch-rechtlichen Tradition stand, reichte keinesfalls mehr aus, seitdem Staaten mit anderer Rechtsentwicklung in den Kreis der zivilisierten Staaten mit anderer Rechtsentwicklung in den Kreis der zivilisierten Staaten, wie man damals sagte, eingetreten sind. Art. 9 des Statuts kennt außer den Rechtssystemen auch die großen Kulturkreise als repräsentationsbedürftig an. Dieses Kriterium ist in einer politisch praktikablen Form seit einigen Jahrzehnten für die Zusammensetzung der Richterbank maßgebend geworden, verbunden allerdings mit dem faktischen Privileg der ständigen Ratsmitglieder. Bei den Wahlen spielen die sieben regional, aber auch teilweise politisch zusammengesetzten Gruppen, die die Geschäftsordnung eingeführt hat, eine wichtige Rolle: die afrikanische, asiatische, osteuropäische, westeuropäische, zu der die Vereinigten Staaten hinzutreten, und die lateinamerikanisch-karibische¹⁰. Sind diese Gruppen sich intern über einen Kandidaten einig, so haben sie große Aussicht, ihn in der Generalversammlung zum Erfolg zu bringen. Allerdings muß er auch im Sicherheitsrat Erfolg haben, in dem es wegen der kleinen Zahl der Mitglieder keine Gruppenbildung derselben Art gibt. Das Privileg von Staatsangehörigen der ständigen Ratsmitglieder überschneidet sich mit den aus den Gruppen kommenden Kandidaten.

Die gegenwärtige Zusammensetzung des Gerichts zeigt, wie sehr sich das ehemals eurozentrische Bild gewandelt hat: Es gibt je drei Mitglieder aus Asien und Afrika, je zwei aus der lateinamerikanisch-karibischen Gruppe und aus Osteuropa sowie fünf aus West-, Süd- und Nordeuropa einschließlich des amerikanischen Richters. Die Chancen west-, süd- und nordeuropäischer Kandidaten sind dadurch gemindert, daß immer drei Sitze aus ihrer Staatengruppe durch Staatsangehörige der ständigen Ratsmitglieder USA, Großbritannien und Frankreich besetzt sind.

Dieses Ergebnis ist nicht ideal - vor allem ist das Großmächteprivileg ein ärgerliches Relikt aus der Zeit des alten Großmächtekonzerts des 19. Jahrhunderts. Leider entspricht diesem Privileg nicht die Neigung dieser Staaten, ihre Rechtsstreitigkeiten durch Unterwerfung unter die obligatorische Gerichtsbarkeit auszutragen. Das Risiko, politisch wichtige Angelegenheiten, die in Zukunft entstehen könnten, *pro futuro* im voraus aus der Hand zu geben und sich des Einflusses darauf zu berauben, ist ihnen im großen internationalen Rahmen des IGH zu unübersichtlich.

Die Anwendung des einheitlichen Völkerrechts, das für alle Beteiligten gilt, macht nach meiner Erfahrung weniger Schwierigkeiten, als es die Herkunft der Richter aus unterschiedlichen Rechts- und Sozialsystemen vermuten ließe. Natürlich hat jeder Richter seinen persönlichen Hintergrund an Herkunft, Bildung und Werdegang, und, leider auch natürlich, ist nicht auszuschließen, daß persönliche Einstellungen sich auswirken können. Die Fälle, in denen man eine bestimmte Richtung der Argumentation bemerkt oder in der Beratung vorausszusehen vermag, sind aber nach meiner Erfahrung selten. Auf die in diesem Zusammenhang auftretende Sonderfrage, wie es um den sogenannten internationalen Richter bestellt ist, komme ich zurück. Als ich in den Gerichtshof zum Beginn der neunjährigen Amtszeit eintrat und mich über das Klima orientierte, sagte mir ein befreundeter Kollege, das Gericht werde solange seine zentrale Funktion erfüllen, als eine breite Gruppe fest an den allgemeinen richterlichen Tugenden und Arbeitsgrundsätzen festhalte. Mit Sicherheit läßt sich sagen, daß die Rechtsgrundlagen für alle gleich sind und daß Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung und Auslegung, die es in jedem Kollegialgericht gibt, nicht derart ausgetragen werden, daß einer den anderen nicht verstünde, d.h., positiv ausgedrückt, daß die Argumentation in der Beratung sich immer im Rahmen der allgemein geübten Regeln der Rechtsfindung hält, wie wir sie aus den nationalen höchsten Gerichten kennen. Nehmen wir als Beispiel die Frage, ob die Handlung eines Konsuls von der Amtsimmunität geschützt ist oder in seinen persönlichen Bereich fällt oder ob das Verhalten einer Partei dem *ius imperii* oder dem *ius*

¹⁰ Übersicht in der Zeitschrift "Vereinte Nationen", 1996, S. 39, s. a. Communiqué des IGH Nr. 96/14 vom 2. 4. 1996.

gestionis zuzuordnen ist.

Erinnert man sich dagegen daran, daß man vor knapp 125 Jahren, 1875, europäisches Völkerrecht auf der einen und nach dem Grad der Zivilisation verschiedenes Recht orientalischer Völker unterschied, und daß man nach gemeinsamen Anwendungsbereichen suchte, dann ist die Selbstverständlichkeit, mit der der IGH die Völkerrechtsordnung als *una et indivisa pro omnibus* praktiziert, ein gewaltiger Fortschritt der Rechtsgemeinschaft.¹¹ Man weiß, worüber man diskutiert, auch wenn man im Einzelfall verschiedener Meinung ist. Es kann vorkommen, daß ein Richter sein Votum auch mit einem Grundsatz seiner Religions- und Kulturgemeinschaft begründet. So geschah es im Fall des Urteils gegen die Geiselnahme von amerikanischem diplomatischem und konsularischem Personal in Teheran durch das zustimmende Sondervotum eines aus Syrien stammenden Richters. Er verwies auf das im Islam gebotene Gastrecht.

Sieht man sich die Lebensläufe der Richter über mehrere Wahlperioden rückwärts an, so fällt auf, daß die meisten eine diplomatisch-juristische Tätigkeit im Dienst ihrer Regierung, oft auch eine akademische Position, hinter sich haben, oft auch auf der Grundlage einer Universitätsprofessur. Das Statut (Art. 2) verlangt die Befähigung für die Ausübung der höchsten juristischen Ämter im Heimatland oder völkerrechtliche Kompetenz von anerkanntem Ruf. Will man die bisherigen Mitglieder nach ihrer beruflichen Herkunft einteilen, so kann man die meisten mehreren dieser Tätigkeiten, allerdings mit verschiedener Akzentuierung, zuordnen. Es gibt Richter, die hauptsächlich Universitätsprofessoren waren, Rechtsberater nationaler Regierungen, Delegierte in internationalen Konferenzen und Ausschüssen der Vereinten Nationen oder die Politiker mit staatsmännischer Verantwortung gewesen sind.¹² Soziologisch betrachtet gehören die Richter meist einer zahlenmäßig überschaubaren Berufsgruppe an, die sich persönlich oder dem Namen nach aus der Zugehörigkeit zu internationalen Vereinigungen, wie dem *Institut de Droit international*, oder von Konferenzen und Symposien kennt. Wahlvorschläge für den unmittelbaren Übergang von einem Regierungsamt zur Richterbank sind m.E. schlechter Stil. Vor allem die ständigen Ratsmitglieder, deren Vorschlag praktisch zur Wahl führt, sollten darin zurückhaltend sein.

Damit komme ich auf den *ad-hoc*-Richter, der für einen bestimmten, beim Gericht anhängigen Fall dem Gremium hinzutritt. Das Statut sieht vor, daß die Richter in Verfahren mitwirken, an denen der eigene Staat beteiligt ist. Konsequenterweise kann die Prozeßpartei, die keinen Staatsangehörigen auf der Richterbank hat, für dieses Verfahren einen Richter bestimmen. Das gilt auch, wenn beide Parteien in dieser Lage sind. Die Richterbank besteht dann aus sechzehn oder siebzehn Personen. Man hat also an einen Ausgleich der Interessen gedacht, obwohl der nationale Richter dieselbe Verpflichtung zur unabhängigen und gewissenhaften Amtsführung wie die ordentlichen Richter hat und sie, ebenso wie diese, durch eine feierliche Erklärung in einer öffentlichen Sitzung des Gerichts bekräftigen muß. Der Eindruck der Vertrauensbeziehung wird verstärkt durch den Umstand, daß der *ad-hoc*-Richter kein eigener Staatsangehöriger der Partei sein muß, die ihn benennt. Gerade in den letzten Jahren haben nicht-nationale *ad-hoc*-Richter mitgewirkt. Man zieht offenbar erfahrene Persönlichkeiten mit Durchsetzungsvermögen vor, wenn es, wie bei manchen Entwicklungsländern, im eigenen Bereich an solchen fehlt.

¹¹ Frühere Überlegungen s. *Institut de Droit international*, Ed. nouv. abrégée, vol. I, S. 70, 464 f., 682 f.

¹² S. E. McWhinney, *Law, Politics and "Regionalism" in the Nomination and Election of World Court Judges*, in: *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, Bd. 13 (1986), S. 1-27, 21.

In der Tat zeigt die Statistik, daß der "nationale" Richter in der Regel abweichende Voten abgegeben hat, wenn die Partei, die ihn benannt hat, unterliegt. Man hat die Bestimmung des Statuts als Relikt aus der Zusammensetzung von Schiedsgerichten bezeichnet. Historisch gesehen, ist das richtig. Maßgebend ist aber der heute noch bestehende Wunsch, als souveräner Staat gleichberechtigt an der Zusammensetzung des Gerichts beteiligt zu sein und dadurch dafür zu sorgen, daß die eigenen, im Prozeß vorgetragenen Gesichtspunkte hinreichend gewürdigt werden. In Fällen, in denen die Kenntnis des nationalen Rechts eine Rolle spielt - das kann auch beim IGH vorkommen - ist die Mitwirkung der ad-hoc-Richter sicher nützlich. Dieser Effekt könnte aber auch dann erreicht werden, wenn von der Möglichkeit, Beisitzer ohne Stimmrecht zu ernennen, die im Statut ausdrücklich vorgesehen ist, Gebrauch gemacht würde. Sie ist weder vom Ständigen Internationalen Gerichtshof noch von dem gegenwärtigen jemals genutzt worden.

Der ad-hoc-Richter ist in einer folgerichtig ausgebauten Justizorganisation ein Fremdkörper. Auf dem langsamen Weg zu einer hierarchischen Weltordnung ist seine Abschaffung zur Zeit unrealistisch. Die eigene Erfahrung als ad-hoc-Richter im Streit um den Festlandsockel der Nordsee und spätere Erlebnisse als gewählter Richter mit ad-hoc-Richtern hat mir gezeigt, daß die Integration und enge Zusammenarbeit möglich sind. Beides hängt von den Persönlichkeiten ab.

Der Gerichtshof entscheidet immer mit Stimmenmehrheit, sowohl im Streitverfahren als auch bei der Erstattung von Gutachten. Entsteht durch Ausfall von gewählten Richtern oder Hinzutreten von ad-hoc-Richtern eine gerade Zahl der Abstimmenden und bei diesen Stimmgleichheit, so hat der Präsident das "casting vote". Solch eine Bestimmung ist notwendig, aber, wie man gesehen hat, der Autorität des Spruchs abträglich. Seit 1978 wird das namentliche Abstimmungsergebnis im Tenor des Urteils oder der Gutachtenformel mitgeteilt.

III.

Der Gerichtshof ist im streitigen Verfahren sachlich zuständig für "legal disputes". Rechtsstreitigkeiten zwischen Staaten, die wichtig genug sind, um vor dem IGH ausgetragen zu werden, haben aber in der Regel eine politische Dimension. Dasselbe gilt für Gutachtenfragen, die von den anderen Hauptorganen der Vereinten Nationen und von Sonderorganisationen vorgelegt werden. Man denke nur an die zur Zeit anhängigen oder vor kurzem beendeten Verfahren: Die Grenzen zu Lande und zur See zwischen mehreren afrikanischen Staaten, an den Fischereikrieg zwischen Spanien und Kanada wegen der nordatlantischen Gewässer, an die Folgen der früheren Kolonialherrschaft oder UN-Treuhanderschaft für die jetzige Rechtslage in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht, an die Legalität des Gebrauchs von Nuklearwaffen, an die Beurteilung politisch-wirtschaftlicher Notenwechsel als völkerrechtlich erhebliche Verträge. In dem noch anhängigen Rechtsstreit über See- und Landgrenzen zwischen Bahrain und Qatar am Persischen Golf, also sicherlich eine hochpolitische Angelegenheit, war der Ausgangspunkt die rein rechtliche Frage, ob ein Briefwechsel zwischen Saudi-Arabien und jeder der beiden Parteien als völkerrechtliches Abkommen zu bewerten sei. Die Klage Australiens und Neuseelands gegen Frankreich im Jahre 1973 wegen der atomaren Versuche in der Atmosphäre von pazifischen Inseln war ebenso ein hochpolitisches Thema; 1995 hatte es wegen der unterirdischen Testserie Frankreichs noch ein Nachspiel.

In solchen Fällen hat der IGH in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß politische Implikationen einen Rechtsstreit nicht seines juristischen Charakters entkleiden. Er hat immer, wie er es in jedem Falle tun muß, geprüft, ob eine Jurisdiktionsband zwischen den Parteien bestehe und, nachdem er sich durch Prozeßurteil dessen versichert hatte, ein Urteil zur Hauptsache gefällt. In einer Anzahl solcher Verfahren hat sich aber auch die Schwäche der Haager Institution gezeigt. An dem Nuklearstreit von 1973/74 hat Frankreich nicht teilgenommen, obwohl der Gerichtshof seine

Zuständigkeit zum Erlaß einer einstweiligen Anordnung bejaht hatte.¹³ Auch Island hat sich in der Auseinandersetzung mit Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland dem Verfahren über die Fischereigrenzen entzogen und weder die einstweilige Anordnung des Gerichtshofs befolgt noch das gegen Island ergangene Sachurteil anerkannt. Eine besondere Variante des Einwands gegen die Zuständigkeit des Gerichtshofs wegen der politischen Implikation haben die Vereinigten Staaten im Streit um die militärischen und paramilitärischen Aktivitäten in und gegen Guatemala geltend gemacht. Sie haben argumentiert, ein andauernder bewaffneter Konflikt entgegen dem Gewaltverbot der Charta der Vereinten Nationen mache einen Streit ungeeignet für justitielle Erledigung. Ein Gericht könne sich nicht wirksam damit befassen, ohne richterliche Grenzen zu überschreiten. Das Verfahren sei daher unzulässig - not admissible. Der Gerichtshof stellte sich aber auf den Standpunkt, daß der Streit durch Anwendung von Völkerrecht entschieden werden könne. In allen diesen Fällen muß der Gerichtshof das Verfahren durchführen und eine Entscheidung treffen, obwohl zu erwarten ist, daß sie nicht durchgeführt wird. er kann ihr nicht ausweichen, obwohl auch die Meinung geäußert worden ist, eine mißachtete Entscheidung sei für das Ansehen der internationalen Gerichtsbarkeit abträglicher als die Zurückhaltung des Gerichts. Es muß aber Rechtsstreitigkeiten annehmen, wenn die jurisdiktionellen Voraussetzungen vorliegen. Ein judicial restraint wie in gewaltenteilenden Verfassungen steht ihm also nicht zu. Ich bin der Meinung, daß diese dem Statut entsprechende Linie richtig ist.

Bei der Annahme eines Gutachtens, um dessen Erstattung der Gerichtshof gebeten worden ist, hat er einen gewissen Spielraum, die Beantwortung abzulehnen, wenn die juridical propriety dagegen spricht. Das Statut sagt, er "könne", "may" oder "peut" Gutachten ablehnen. In der Tat hat die Befugnis zur Erstattung von Gutachten diskretionären Charakter. Weil aber die Beratung der Organe der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen, vor allem die Beratung der Generalversammlung und des Sicherheitsrats, zu den Aufgaben des Gerichtshofs als Hauptjustizorgan gehört, lehnt er grundsätzlich nicht ab, es sei denn, die richterliche Aufgabe könnte gefährdet oder diskreditiert werden.¹⁴

Die Ablehnung einer Partei, normalerweise des beklagten Staates, hindert die Durchführung des Verfahrens und den Erlaß des Urteils nicht. Es gibt zwar kein Versäumnisverfahren in dem Sinne, daß die Behauptungen der erschienenen Partei als nicht bestritten gelten. Der Gerichtshof muß sich mit den Mitteln, die ihm zugänglich sind, der Tatsachen vergewissern, die für die Beurteilung des Klageantrags von Bedeutung sind.¹⁵ So ist es im Falle der im Iran festgehaltenen amerikanischen Geiseln geschehen.¹⁶ Diese Erörterung hat die Achillesferse der internationalen Gerichtsbarkeit gezeigt. Hinter ihr steht keine Zwangsgewalt. Es mag ein Trost sein, daß seit 10 Jahren kein solches Verhalten mehr vorgekommen ist.

IV.

Entscheidungen des Gerichtshofs sind nur für die Parteien des Rechtsstreits bindend.¹⁷ Wie aber, wenn dadurch Drittstaaten tatsächlich betroffen sind? Z.B. kann eine Entscheidung über ein Land-

¹³ ICJ, Reports 1973, S. 49, 99.

¹⁴ Ständige Rechtsprechung, s. B. Simma (Ed.), The Charter of the United Nations, A Commentary, 1994, Art. 96, Rdn. 22-23.

¹⁵ Statut Art. 53.

¹⁶ ICJ, Reports 1980, S. 3.

¹⁷ Statut Art. 59.

oder Seegebiet, das nicht nur zwischen zwei Parteien streitig ist, auf den dritten Staat einwirken? Er kann natürlich seine Ansprüche gegen jede der beiden Prozeßparteien weiter verfolgen. Tatsächlich ist aber seine Position verändert. Das trifft besonders für die Abgrenzung von Seeräumen zu, wenn die Ansprüche der gegenüberliegenden und seitlich aneinandergrenzenden Staaten sich überschneiden. Blickt man z.B. auf das zentrale Mittelmeer, so haben wir im Westen die süd-nördliche Begrenzung durch Tunesien vor uns, die südliche Begrenzung ist die libysche Küste, wodurch wegen der rechtswinkligen Lage zueinander eine Abgrenzung zwischen diesen beiden Ländern notwendig ist. Im Norden liegt nicht nur das kleine Malta, sondern östlich und westlich davon weiter nördlich liegende italienische Gebietsteile, nämlich nach Osten, Libyen gegenüber, der Absatz des italienischen Stiefels und westlich, gegenüber dem tunesisch-libyischen Seeraum, die Insel Panteleria. Sinnvollerweise würde eine solche Situation durch Teilnahme aller Anrainer des zentralen Mittelmeers gelöst. Es gab aber nur zwei getrennte Prozesse zwischen Libyen und Tunesien und Libyen und Malta. Der italienische Antrag auf Intervention wurde in beiden Fällen zurückgewiesen. Jede der beiden Streitigkeiten war durch Schiedskompromiß der beiden Beteiligten beim Gerichtshof anhängig gemacht worden. Der Gerichtshof legt die Bestimmung des Art. 62 des Statuts, der die Möglichkeit der Intervention regelt, eng aus. Er kann sie zulassen, wenn ein dritter Staat, im Beispielsfälle also Italien, ein rechtliches Interesse behauptet, das durch die Entscheidung zwischen den beiden Streitparteien berührt werden könnte. Das ist jedoch in dem geschilderten Beispiel juristisch nicht der Fall. Die Ansprüche Italiens gegenüber den drei anderen Anrainern sind nicht Gegenstand der Entscheidung. Da aber praktisch indirekt wirkende Fakten geschaffen werden, zog der Gerichtshof so kurze Grenzlinien auf die Seekarten des umstrittenen Raumes ein, daß in den nichtbezeichneten Bereichen eventuelle italienische Ansprüche Platz finden können.

In einem anderen mittelamerikanischen Fall hat er erstmals eine Intervention in sehr begrenztem Rahmen gewährt. Der Intervenient Nicaragua wurde in einem Streit zwischen El Salvador und Honduras nicht als Partei zugelassen, erhielt aber das Recht, gehört zu werden.¹⁸ Der Intervenient erhielt nicht das Recht, einen ad-hoc-Richter zu benennen.

Ein anderer Aspekt der ausschließlichen Bilateralität der Entscheidungen zwischen souveränen Staaten, die sich freiwillig der Jurisdiktion unterworfen haben, ist der US-amerikanische Einwand gegen die Zulässigkeit des Verfahrens im Nicaragua-Fall. Der Streitfall könne nicht nur zwischen den beiden Streitparteien geregelt werden, sondern umfasse andere "notwendige Parteien", nämlich die vom Konflikt mitumfaßten angrenzenden mittelamerikanischen Staaten Honduras, El Salvador und Costa Rica. Der Einwand wurde im Hinblick auf die frühere Rechtsprechung zurückgewiesen, weil es nicht ausreiche, daß dritte Staaten von einer Entscheidung berührt seien. Nur wenn der geltend gemachte Anspruch selbst durch das Urteil einen anderen Staat betreffe, sei die Klage unzulässig, denn dann wird der Prozeß zwischen den falschen Parteien geführt.¹⁹

Es ist in der Tat nicht zu verkennen, daß eine politisch gefährliche Situation, in die mehrere Staaten involviert sind, durch bilaterale Prozesse nicht befriedigend gelöst werden kann. In diesen Fällen sind die politischen Organe, also in erster Linie der Sicherheitsrat, zuerst am Zuge. Für die rechtliche Seite solcher Konflikte steht nur die großzügige Gewährung der Intervention zur Verfügung, die allerdings in großem Maße von den Parteien des angängigen Rechtsstreits, dagegen keine Einwendungen zu erheben, abhängt.

V.

¹⁸ Urt. v. 13.9.1990, ICJ, reports 1990, S. 92 ff.; K. Oellers-Frahm, in: ZaöRV Bd. 50, 1990, S. 795.

¹⁹ ICJ, reports 1984, S. 392, mit Verweisung auf ICJ, reports 1954, S. 19, 32 (Monetary Gold Removed from Rome in 1943).

Die Position des IGH als Justizorgan der souveränen und gleichen Staaten und die Eingliederung in die Organisation der Vereinten Nationen können, wie ich bereits angedeutet habe, zu Inkongruenzen führen. Sie harren noch der befriedigenden Lösung. Art. 36 des Status erstreckt die Zuständigkeit des Gerichtshofs nicht nur auf alle ihm von den Parteien unterbreiteten Rechtssachen, sondern auch auf alle in der Charta der Vereinten Nationen oder in geltenden Verträgen und Übereinkommen besonders vorgesehenen Angelegenheiten. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, daß nach Art. 103 die Verpflichtungen aus der Satzung Vorrang gegenüber Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften haben, wenn sie einander widersprechen.²⁰

Die für die Auslegung und die Fortentwicklung des Völkerrechts wichtigste Rolle übt der Gerichtshof durch seine Gutachten aus. Der Sicherheitsrat, die Generalversammlung und andere von der Generalversammlung autorisierte Organisationen können ihn um Gutachten ersuchen. Die zur Zeit noch anhängige, bereits erwähnte Gutachtenanfrage nach der Legalität des Gebrauchs von Nuklearwaffen ist sowohl von der Generalversammlung als auch von der Weltgesundheitsorganisation ausgegangen.

Die Generalversammlung erwartet vom Gerichtshof "authoritative legal guidance". Es gibt Gutachten, die Völkerrechtsgeschichte gemacht haben. Das wohl bekannteste ist die Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität der Vereinten Nationen in dem Gutachten über Entschädigungsforderungen gegenüber Israel aus dem Jahre 1949. Die dort angegebenen Kriterien der Völkerrechtssubjektivität sind allgemein auf internationale Organisationen angewendet worden und gehören zum allgemein anerkannten Völkerrecht.²¹

Als Organ der Vereinten Nationen ist der Gerichtshof berechtigt und verpflichtet, die Satzung auszulegen. Dabei geht er von den Grundsätzen aus, die allgemein für die Auslegung von Verträgen gelten. Er berücksichtigt also vor allem die Wiener Vertragskonvention von 1969, aber auch die Besonderheiten, die sich aus der Struktur der Satzung als eines großen internationalen Verfassungsinstruments ergeben. Die Gutachten, in denen die relativen Zuständigkeiten von Generalversammlung und Sicherheitsrat erörtert werden, bieten dafür Beispiele.²²

Generalversammlung und Sicherheitsrat sind politische Organe, die aus Staatsvertretern bestehen. Die Entscheidung, ein Gutachten anzufordern, kann politisch umstritten sein und deshalb nicht die nötige Mehrheit finden. Außerdem besteht im Sicherheitsrat das Problem, ob es sich um eine Sachfrage - um Gegensatz zur Verfahrensfrage - handelt, die dem Veto jedes Ständigen Mitglieds unterliegt.²³ Diese Frage ist m.W. noch nicht akut geworden. Aus diesen Gründen ist vielfach und seit langem die Forderung erhoben worden, auch den Generalsekretär mit der Ermächtigung auszustatten, Gutachtenanfragen in demselben Umfang wie der Sicherheitsrat und die Generalversammlung zu beantragen. Ob dies im Rahmen der Völkerrechtsdekade gelingen wird, ist offen.

Soviel zu der Rolle des Gerichtshofs bei der Auslegung der Satzung. Hat er aber auch das Recht - und damit die Pflicht -, Entscheidungen des Sicherheitsrats als kompetenzwidrig zu erklären und in einem Verfahren zwischen Staaten, das vor ihm anhängig ist, zu ignorieren? Er kann sicherlich nicht

²⁰ Lockerbie-Fall, ICJ Reports 1992, S. 114 ff.

²¹ ICJ Reports 1949, S. 174.

²² S. B. Simma (Ed.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, 1994, Art. 92, Rdn. 30 und Anm. 20, 21.

²³ Art. 27 Abs. 2 UN-Satzung.

eine Entscheidung des Sicherheitsrats für ungültig erklären. Aber muß er ihr den Vorrang vor der Anwendung der allgemeinen Rechtsquellen des Völkerrechts, insbesondere vor der Anwendung eines Vertrages zwischen den Streitparteien, geben? Der Gerichtshof hat immer den Standpunkt vertreten, daß er und die politischen Organe jeweils ihren eigenen Kompetenzbereich haben und ihn selbständig ausüben. Deshalb können sie auch in demselben Streitfall angerufen werden. Die Verfahren können auch gleichzeitig stattfinden²⁴: Im Nicaragua-Urteil über die Zulässigkeit des Verfahrens heißt es: It is for the Court, the principal judicial organ of the United Nations, to resolve any legal questions that may be in issue between parties to the dispute ...²⁵. Andererseits sind alle Organe untereinander verpflichtet, ihre Tätigkeit zu berücksichtigen. Art. 36 Abs. 3 der Satzung bestimmt ausdrücklich für den Sicherheitsrat, er solle berücksichtigen, daß Rechtsstreitigkeiten im allgemeinen von den Parteien dem IGH zu unterbreiten sind.

Nach dem Bombenanschlag gegen ein amerikanisches Verkehrsflugzeug über Lockerbie in Schottland wurden nach längeren Untersuchungen durch die britischen Behörden zwei libyische Staatsangehörige als Täter angeklagt und die Verwicklung libyischer Regierungsbeamter in die Tat festgestellt. Die USA und Großbritannien stellten Ende November 1991 eine Anzahl von Forderungen an Libyen, u. a. die Auslieferung der Angeschuldigten. Der Sicherheitsrat forderte am 21. Januar 1992 Libyen zur vollen und effektiven Antwort auf die britisch-amerikanische Erklärung auf. Libyen reagierte am 3. März 1992 mit einer Anrufung des IGH und einem Antrag auf einstweilige Verfügung gegen Großbritannien und die USA auf Unterlassung der Drohungen, wobei Libyen sich auf die Konvention von Montreal von 1991 über die Unterdrückung rechtswidriger Akte gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt berief. Die Konvention sehe die alternative Verpflichtung zur Auslieferung der Angeschuldigten oder zur eigenen Verurteilung vor, richte sich also nach dem bekannten Grundsatz auf *dedere, aut judicare*. Der Gerichtshof hielt eine mündliche Verhandlung ab, die am 28. März 1992 abgeschlossen wurde. Er bereitete die Entscheidung über den Erlaß einer einstweiligen Anordnung vor.

Drei Tage später, am 31. März, traf der Sicherheitsrat eine Entscheidung nach Kap. VII der Satzung, in der Libyen u.a. die Auslieferung der angeschuldigten Täter auferlegt wurde.²⁶ Der Gerichtshof reagierte zwei Wochen darauf mit 11 zu 5 Stimmen mit einer Order, die den libyischen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung ablehnte. Im derzeitigen Stadium des Verfahrens müsse die Rechtswirkung der Resolution des Sicherheitsrats nicht endgültig bestimmt werden, weil eine einstweilige Anordnung jetzt nicht als geeignete Maßnahme für den Schutz der etwaigen Ansprüche Libyens aus der Konvention von Montreal angesehen werden könne. Außerdem könnten die *prima facie* bestehenden Rechte Großbritanniens und der Vereinigten Staaten aus der Resolution des Sicherheitsrats durch eine einstweilige Maßnahme beeinträchtigt werden.

Der Gerichtshof sah also den Beschluß des Sicherheitsrats nach Kap. VII als eine Maßnahme an, die zu berücksichtigen sei und die nach Art. 103 der Satzung Libyen vor allen anderen Verträgen verpflichte. Andererseits beschränkte er seine Entscheidung auf das Verfahren über die einstweiligen Maßnahmen und hielt sich die Tür für eine definitive Feststellung der Rechtswirkung der Resolution des Rats für das Hauptverfahren offen.

Die 5 dissentierenden Stimmen zeigen das Unbehagen an der Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung, die die Unabhängigkeit der Verfahren vor dem Gerichtshof und dem Sicherheitsrat

²⁴ U.a. im Nicaragua-Fall, ICJ Reports 1984, S. 433.

²⁵ A.a.O., S. 434.

²⁶ Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie, ICJ Reports 1992, S. 113 ff., 124 ff.

vertreten hatte.

Der Gerichtshof hat nicht den Versuch gemacht, die Entscheidung des Sicherheitsrats anhand der Satzung nachzuprüfen. Selbst wenn er seine Rechtsprechung so weit ausgedehnt hätte, hätte die Prüfung in diesem Falle nichts ergeben, weil der Sicherheitsrat im Rahmen seiner Kompetenz zur Ergreifung von Maßnahmen bei Bedrohung des Friedens nach Kap. VII der Satzung sein politisches Ermessen ausgeübt hat. Der Gerichtshof hätte aber die einstweilige Anordnung auf der Grundlage der Montreal-Konvention beurteilen können, wie auch in einer dissenting opinion vorgeschlagen wurde. Damit hätte er aber den Fortgang des Konflikts nicht beeinflusst und das Verfahren des Sicherheitsrats nicht behindert.

An diesem wenig erfreulichen Fall zeigt sich die Unvollkommenheit der aus verschiedenen historischen und politischen Wurzeln nur mühsam sich weiter konzentrierenden Weltordnung.

V.

Noch einige zusammenfassende Bemerkungen zur Beurteilung der Institution.

Es ist evident, daß der Gerichtshof das zentrale und allgemeine Organ der Völkerrechtsgemeinschaft ist und bleiben muß. Das Mißtrauen der nicht an der Entwicklung des europäischen Völkerrechts beteiligten Staaten ist in wachsendem Maße geringer geworden. Die Verschiedenheiten der Rechtssysteme und Kulturen, aus denen die Richter stammen, hat die Anwendung allgemein anerkannter Regeln des Völkerrechts nicht gehindert. Das Problem würde allerdings erkennbar werden, wenn die Zuständigkeit des Gerichtshofs stärker auf die Beurteilung nationaler Rechtsordnungen erstreckt würde. Deshalb sollten z.B. Menschenrechte nicht in die Zuständigkeit des IGH übernommen werden.

Die Entwicklung des Völkerrechts ist als sorgfältig abwägendes progressive development sowohl im streitigen wie im Gutachtenverfahren eine zentrale Aufgabe des Gerichtshofs. Er bedient sich der allgemein anerkannten Auslegungsmethoden der Wiener Vertragskonvention. In dieser Funktion hat er an teleologischen und evolutiven Methoden gearbeitet. Er kann dadurch das allgemeine Völkerrecht jedenfalls dann weiterbilden, wenn er das allgemeine Rechtsbewußtsein artikuliert. Ein Beispiel: Im Streit um den Festlandsockel in der Ägäis in den Jahren 1977/78 waren die Klägerin, Griechenland, und die beklagte Türkei durch die Genfer Generalakte von 1928, die noch galt, gehalten, ihre Rechtsstreitigkeiten dem Ständigen Internationalen Gerichtshof, inzwischen dem IGH, zu unterbreiten. Griechenland hat aber bei der Ratifizierung der Genfer Generalakte den Vorbehalt gemacht, daß Fragen des territorialen Status von der Unterwerfung ausgenommen sein sollten. Der Grund war, daß Griechenland damals nicht gewillt war, das Territorium, das es seit den Balkan-Kriegen und dem 1. Weltkrieg besaß, zur Disposition einer zwischenstaatlichen Instanz zu stellen. Man hatte natürlich nur an Landgrenzen gedacht. Seit dem Ende der 50er Jahre und besonders seit dem Urteil des IGH über den Festlandsockel der Nordsee hat sich die allgemeine Rechtsüberzeugung gebildet, daß die Hoheit über die Küste souveräne Hoheitsrechte über den angrenzenden shelf begründe. So gehörte 1978 - wie auch heute - ein Unterseegebiet, das 1928 niemand für interessant gehalten hatte, weil es technisch nicht nutzbar war, zum territorialen Status von Griechenland. Da die Türkei, die keinen solchen Vorbehalt gemacht hatte, nicht in größerem Maße an die Generalakte gebunden sein konnte als Griechenland, wurde die griechische Klage wegen fehlender Jurisdiktion des IGH abgewiesen.²⁷

Wenn die Anrufung des IGH zunimmt, nicht nur in den geschilderten Materien, sondern auch in Sondergebieten wie Umweltrecht und Wirtschaftsrecht, werden Kammern gebildet werden müssen.

²⁷ ICJ Reports 1978, S. 3 ff.

Das Statut sieht sowohl Kammern für bestimmte Spezialbereiche als auch ad hoc gebildete Kammern zur Entscheidung eines besonderen Falles vor. Davon ist mehrfach Gebrauch gemacht worden. Auf die strukturellen Fragen, die dadurch entstehen, werde ich im einzelnen nicht eingehen. Nur eines soll festgehalten werden: Das Plenum sollte als repräsentatives Entscheidungsgremium erhalten bleiben, und zwar in einer Größe, die es überschaubar und handlungsfähig bleiben läßt. eine Vermehrung der Richtersitze in dem Umfang, wie es in einigen Gremien der Vereinten Nationen geschehen ist, würde den Gerichtshof nur nach dem Augenschein repräsentativer machen, aber seine Qualität gefährden. Diese Wahrheit sollten alle Vorschläge berücksichtigen, auch solche, die einen Instanzenzug von Kammern auf das Plenum vorsehen sollten, das dann wohl zu einer Art von Großem Senat würde. Die derzeitige Präsentation des Gerichtshofs ist m.E. überwiegend positiv, und es besteht hinreichend Anlaß, daß die positive Entwicklung sich fortsetzt. Wenn man seine Hoffnungen nicht höher ansetzt, als die internationale Gemeinschaft auf ihrem langen Marsch erreichen kann, kann man dem IGH das Zeugnis ausstellen, daß er seine Aufgabe so gut erfüllt, wie es rebus sic stantibus möglich ist.