

# Die gerichtliche Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen

*Rudolf Bernhardt\**

## *Einführende Bemerkungen<sup>1</sup>*

Wenn nach der »gerichtlichen Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen« gefragt wird, kann diese Frage in unterschiedlicher Weise verstanden werden. Einmal kann es darum gehen festzustellen, welche Streitigkeiten und über welche Verpflichtungen Gerichtsinstanzen überhaupt entscheiden können, in welchem Umfang also gerichtliche Zuständigkeiten zur verbindlichen Streitentscheidung existieren. Zum anderen kann es sich um das Problem handeln, wieweit einmal ergangene gerichtliche Entscheidungen respektiert werden und notfalls zwangsweise durchgesetzt werden können. Der zweite Aspekt ist von Sir Robert Jennings in erster Linie behandelt und grundlegend erörtert worden<sup>2</sup>; er wird in diesem Bericht nur am Rande gestreift werden. Im Vordergrund der hier anzustellenden Betrachtungen steht die Frage, in welchem Umfang überhaupt Gerichtsinstanzen in der gegenwärtigen internationalen Ordnung zur Verfügung stehen und angerufen werden können.

Eine Typologie internationaler Streitigkeiten und der für ihre Entscheidung geeigneten Gerichte und Schiedsgerichte könnte etwa folgendermaßen aussehen:

Zunächst sollten die echten zwischenstaatlichen Streitigkeiten von den Streitigkeiten unterschieden werden, bei denen Rechte und Pflichten von

---

\* Dr. iur., Professor an der Universität Heidelberg, Direktor am Institut.

<sup>1</sup> Die Abhandlung gibt mit wenigen Ergänzungen den Vortrag wieder, der am 22.9.1986 bei dem internationalen Kolloquium in Heidelberg gehalten wurde.

<sup>2</sup> Oben S.3 ff.

Individuen (und juristischen Personen des Privatrechts) im Vordergrund stehen. Diese Unterscheidung ist erst durch die neuere Rechtsentwicklung notwendig geworden, und zweifellos gibt es fließende Übergänge. Insbesondere bei dem diplomatischen Schutz, den ein Staat für seine Angehörigen gegenüber einem anderen Staat ausübt, ist die Beeinträchtigung von Individualpositionen der Ausgangspunkt, an den sich eine zwischenstaatliche Auseinandersetzung anschließt. Trotz der Übergänge halte ich die erwähnte Unterscheidung für sinnvoll. Für echte zwischenstaatliche Streitigkeiten sind vor allem folgende Institutionen anzutreffen oder denkbar:

- Ständige Gerichte mit umfassender Zuständigkeit zur Entscheidung völkerrechtlicher Streitigkeiten verschiedenster Art; solche Gerichte sind sowohl universell als auch regional denkbar.

- Ständige Gerichte zur Entscheidung bestimmter Arten zwischenstaatlicher Streitigkeiten; auch hier sind universelle und regionale Institutionen denkbar.

- *Ad hoc* gebildete Schiedsgerichte zur Entscheidung einer konkreten Streitigkeit.

Diesen Gerichten und Schiedsgerichten für genuin zwischenstaatliche Streitigkeiten stehen gerichtliche Institutionen gegenüber, die in erster Linie über die Rechte und Pflichten von Einzelpersonen – natürlichen und juristischen Personen – entscheiden sollen und die zwar nicht immer, aber oft auch (oder nur) von einzelnen Betroffenen angerufen werden können.

Nach einem Überblick über die genannten Kategorien soll in diesem Referat zusammenfassend etwas über das Streitbeilegungssystem der neuen Seerechtskonvention gesagt werden. Dieses System ist außerordentlich vielgestaltig und facettenreich, und es wird – falls es in Kraft tritt – viele neue Fragen aufwerfen; daher ist darauf später etwas näher einzugehen.

Zunächst sind aber noch einige weitere Abgrenzungen und Vorbemerkungen erforderlich. Es geht ausschließlich um die verbindliche Entscheidung völkerrechtlicher Streitigkeiten, nicht aber um Vermittlungs-, Schieds- und andere Verfahren, die mit einer unverbindlichen Empfehlung oder einem Bericht abschließen. Die Einschaltung Dritter, die nur Rat erteilen oder vermitteln, ohne entscheiden zu können, kann zuweilen sehr viel wirksamer sein als jeder Richterspruch, aber das ist ein anderes Thema. Es geht in diesem Bericht weiter nur um die Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen, nicht um privatrechtliche Streitigkeiten; die internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit wird daher nicht behandelt. Auf einige Grenzfragen und Grenzbereiche ist später zurückzukommen.

Die zuvor genannten Kategorien sollen nun etwas näher betrachtet werden.

*Ständige internationale Gerichte  
mit allgemeiner Zuständigkeit*

Wenn man ein Idealbild und ein darauf basierendes System internationaler Gerichtsbarkeit entwerfen wollte, könnte man für die verschiedenen Regionen der Erde ständige, für Streitigkeiten jeder Art zuständige Gerichte und darüber (oder auch daneben für inter-regionale Streitigkeiten) einen Weltgerichtshof konzipieren. Daß dieses Bild in das Reich der Utopie gehört, ist offenkundig. Zwar gibt es mit dem Internationalen Gerichtshof, dem juristischen Hauptorgan der Vereinten Nationen (Art.92 der UN-Satzung), einen ständigen Gerichtshof, aber seine Zuständigkeit hält sich in engen Grenzen und war in Vergangenheit und Gegenwart oft umstritten. Regionale Gerichte mit einer alle zwischenstaatlichen Streitigkeiten umfassenden Kompetenz gibt es überhaupt nicht.

Seit 1922, also nun insgesamt schon 65 Jahre, gibt es die zuweilen Weltgerichtshof genannte Institution in Den Haag, zunächst in der Gestalt des Ständigen Internationalen Gerichtshofs und seit 1946 in der Gestalt des Internationalen Gerichtshofs. Die Zuständigkeitsvorschriften sind über die Jahrzehnte hinweg unverändert geblieben. Sie sehen keine automatische Unterwerfung der Staaten unter die Gerichtsbarkeit vor, die Zuständigkeit muß vielmehr durch Vertrag, durch das Zusammentreffen von Unterwerfungserklärungen nach Art.36 Abs.2 des Statuts, durch Spezialkompromiß oder durch Einlassung des beklagten Staates in einen einseitig angestregten Prozeß<sup>3</sup> begründet werden. Ohne ausdrücklich erklärte oder konkludent zum Ausdruck gebrachte Zustimmung der Staaten kann gegen sie keine Entscheidung ergehen. Die Bereitschaft der Staaten, sich der Jurisdiktion des Internationalen Gerichtshofs zu unterwerfen, ist gering und nimmt eher weiter ab. Die sozialistischen Staaten stehen der gerichtlichen Streitentscheidung weiter ablehnend gegenüber, aber auch im Kreis der Entwicklungsländer und selbst bei Staaten, die traditionell der internationalen Gerichtsbarkeit gegenüber eher positiv eingestellt sind, nimmt die Zurückhaltung gegenüber dem Internationalen Gerichtshof eher zu<sup>4</sup>; das jüngste und besonders bedauerliche Beispiel haben die Vereinigten Staaten

---

<sup>3</sup> So im *Korfu Kanal-Fall*, ICJ Reports 1947/48, S.15 (27f.). In späteren Verfahren versuchten die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich vergeblich, andere Staaten zur Anerkennung der Gerichtsbarkeit in konkreten Fällen zu bewegen, vgl. ICJ Reports 1954, S.99ff., 103ff.; 1956, S.6ff., 9ff., 12ff., 15ff.; 1958, S.158ff.; 1959, S.276ff.

<sup>4</sup> Vgl. die Angaben in den Jahrbüchern des Gerichtshofs.

im Zusammenhang mit dem Nicaragua-Verfahren gegeben<sup>5</sup>. Daß der Gerichtshof in einer Reihe bilateraler Streitigkeiten über die Abgrenzung von Meereszonen und Festlandsockelanteilen gerade in neuerer Zeit eine positive Entscheidungsbilanz aufzuweisen vermag<sup>6</sup>, spricht nicht für eine allgemein ansteigende Kurve, sondern zeigt nur, daß die Staaten eher für sachlich abgegrenzte und einvernehmlich bestimmte Streitfragen die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs anzuerkennen bereit sind. Daß der Gerichtshof sich darüber hinaus zu einer für zwischenstaatliche Streitigkeiten jeder Art und zwischen beliebigen Staaten geeignete Institution entwickeln wird, ist höchst unwahrscheinlich. Vielmehr ist anzunehmen, daß auch in Zukunft von dem vorhandenen Instrumentarium nicht viel Gebrauch gemacht wird, jedenfalls nicht in brisanten Fragen der internationalen Gemeinschaft.

Warum gibt es aber keine ständigen regionalen Gerichte mit der Kompetenz, Rechtsstreitigkeiten aus allen Bereichen des Völkerrechts zwischen den Staaten einer bestimmten Region zu entscheiden? Der Zentralamerikanische Gerichtshof<sup>7</sup>, der von 1908 bis 1918 existierte, sollte Rechtsstreitigkeiten *of whatsoever nature* entscheiden; er war eine kurzlebige, wenig erfolgreiche Institution. Warum ist der schweizerische Entwurf für ein europäisches System der friedlichen Streitbeilegung von 1973<sup>8</sup>, der ein ständiges Schiedsgericht vorsah, ohne größere Resonanz geblieben? Warum sind ähnliche Bestrebungen aus anderen Teilen der Welt nicht bekannt? Warum ist aus dem nach dem 2. Weltkrieg gelegentlich diskutierten und in der Satzung der Arabischen Liga als Möglichkeit erwähnten Arabischen Gerichtshof<sup>9</sup> nichts geworden? Warum hört man nichts von dem Schiedsgericht, das in der Satzung der Organisation für Afrikanische

<sup>5</sup> Die Vereinigten Staaten haben bekanntlich zunächst die Zuständigkeit des Gerichtshofs in dem von Nicaragua eingeleiteten Verfahren bestritten, nach der Entscheidung des Gerichtshofs, in der er seine Zuständigkeit bejaht hat, die Teilnahme am weiteren Verfahren abgelehnt und schließlich ihre Unterwerfungserklärung nach Art.36 Abs.2 des Statuts zurückgenommen. Vgl. die verschiedenen Stellungnahmen und Texte im AJIL und in den International Legal Materials von 1985 und 1986.

<sup>6</sup> Vgl. insbesondere *Continental Shelf (Tunisia/Libya)*, Judgment, ICJ Reports 1982, S.18; *Gulf of Maine Case*, Judgment, ICJ Reports 1984, S.246; *Continental Shelf (Libya/Malta)*, Judgment, ICJ Reports 1985, S.13.

<sup>7</sup> Vgl. H. M. Hill, *Central American Court of Justice*, in: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (im folgenden EPIL), Instalment 1 (1981), S.41 ff.

<sup>8</sup> Text in: *Dispute Settlement in Public International Law, Texts and Materials*, Compiled by K. Oellers-Frahm and N. Wühler (1984), S.101 ff.

<sup>9</sup> Vgl. *ibid.*, S.158 f.

Einheit vorgesehen ist<sup>10</sup>? Die Fragen klingen einfältig, die allein mögliche Antwort lautet: Selbst Staaten, die regional eng zusammenarbeiten und ein größeres Maß an Homogenität aufweisen, sind bisher nicht bereit, sich generell einer ständigen Gerichtsinstanz zu unterwerfen. Das Souveränitätsdenken, auch der allgemein in den internationalen Beziehungen weit verbreitete Vorrang der Politik vor rechtlichen Erwägungen lassen es bisher nicht zu, regional ständige Gerichte bereitzustellen und mit obligatorischer Gerichtsbarkeit auszustatten. Natürlich würden solche Gerichte außer politischen Problemen auch schwierige Rechtsfragen aufwerfen, so wäre etwa ihr Verhältnis zum Internationalen Gerichtshof zu klären. Aber das Entscheidende ist, daß eine dezentralisierte ständige internationale Gerichtsbarkeit zwar denkbar ist und manches für sie sprechen mag, daß aber die internationale Gemeinschaft zur Zeit kein Interesse an einer solchen Gerichtsbarkeit zu haben scheint.

### *Ständige Gerichte für die Entscheidung spezieller Streitigkeiten*

Unsere zweite Kategorie umfaßt ständige Gerichte zur Entscheidung bestimmter Arten zwischenstaatlicher Streitigkeiten. Hier gibt es einiges Anschauungsmaterial. Universell könnten das in der Seerechtskonvention von 1982 vorgesehene Seerechtstribunal und die aus seiner Mitte gebildete Kammer für Tiefseebodenstreitigkeiten eine bedeutsame Rolle übernehmen. Dazu später mehr. Regional sind vor allem die Gerichte zu nennen, die im Zusammenhang mit Wirtschaftsunionen geschaffen worden oder vorgesehen sind. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg fällt nur innerhalb enger Grenzen in diese Rubrik, und er versteht sich wohl auch selbst nicht als eigentlich völkerrechtliches Gericht; obwohl er über einschlägige Kompetenzen verfügt, hat er noch kaum Gelegenheit gehabt, in zwischenstaatlichen Streitigkeiten tätig zu werden. Seine Existenz und seine Kompetenzen zeigen jedoch ebenso wie ähnliche Projekte für afrikanische und zentralamerikanische Zusammenschlüsse<sup>11</sup>, daß man bei der Schaffung von Wirtschaftsgemeinschaften zwischen mehreren Staaten und der Übertragung von Hoheitsrechten auf diese Gemeinschaften eine Gerichtsinstanz oft für essentiell hält. Wirtschaftliche Zusammenschlüsse und Kooperationsvereinbarungen scheinen daher besonders

<sup>10</sup> *Ibid.*, S.150ff.

<sup>11</sup> Vgl. z.B. Treaty Creating the Court of Justice of the Cartagena Agreement von 1979 und das Tribunal of the Economic Community of West African States (ECOWAS) nach dem Vertrag von 1975, *ibid.*, S.458ff., 483f.

geeignet zu sein, verbindliche Streitentscheidungsmechanismen hervorzu-  
bringen; das belegen auch die für das GATT geltenden Regeln<sup>12</sup>, auch  
wenn sie kein ständiges Gericht vorsehen.

Auch für andere meist regional beschränkte spezielle Bereiche sind zu-  
weilen ständige Gerichtsinstanzen vorgesehen. Zu nennen wäre etwa das  
Europäische Tribunal für Atomenergie<sup>13</sup> oder das seit kurzem *de iure*  
bestehende Europäische Tribunal für Staatenimmunität<sup>14</sup>. Das letztge-  
nannte Tribunal besteht wie einzelne andere Gerichte zwar formell, aber es  
gibt zur Zeit keine Anhaltspunkte dafür, daß es in nennenswertem Umfang  
wird judizieren müssen.

Eine regional beschränkte Spezialgerichtsbarkeit findet so insgesamt  
manchen Anklang, aber es handelt sich doch überwiegend um Randgebiete  
mehr technischer Art.

#### *Ad hoc-Schiedsgerichtsbarkeit*

Die Entscheidung zwischenstaatlicher Streitigkeiten durch *ad hoc* gebil-  
dete Schiedsgerichte ist seit dem 2. Weltkrieg eine seltene Ausnahme ge-  
worden. Die Blütezeit der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit scheint  
vorüber zu sein. Ein Indiz hierfür ist die Tatsache, daß von der Institution  
des Ständigen Schiedshofs praktisch kein Gebrauch mehr gemacht wird.  
Andererseits gibt es durchaus Belege für die Annahme, daß die Schiedsge-  
richtsbarkeit nicht ganz zu vergessen ist und in besonders gelagerten Fällen  
von ihr Gebrauch gemacht wird. Von besonderem Interesse sind in diesem  
Zusammenhang Schiedssprüche in seerechtlichen Streitigkeiten. Der  
Schiedsspruch des britisch-französischen Schiedsgerichts vom 30. Juni  
1977 zur Abgrenzung der Festlandsockelanteile beider Staaten<sup>15</sup> hat nicht  
nur den konkreten Streit beendet, sondern auch allgemein zur Entwick-  
lung des Meeresvölkerrechts beigetragen. Der Schiedsspruch vom 14. Fe-  
bruar 1985 im Streit zwischen Guinea und Guinea-Bissau<sup>16</sup> ist ein anderes  
Beispiel für die erfolgreiche Einschaltung eines Schiedsgerichts in einer  
seerechtlichen Streitigkeit. Den Schiedsspruch im Streit um die Grenzzie-

<sup>12</sup> Vgl. etwa W. Meng, Streitbeilegung im GATT, ZaöRV Bd.41 (1981), S.69 ff.

<sup>13</sup> Text bei Oellers/Wühler (Anm.8), S.518 ff.

<sup>14</sup> *Ibid.*, S.686 ff. Das Gericht besteht seit 1985, und zwar aus den Richtern des Europäi-  
schen Gerichtshofs für Menschenrechte.

<sup>15</sup> Vgl. U.-D. Klemm, Continental Shelf Arbitration (*France/United Kingdom*), in:  
EPIL Instalment 2 (1981), S.58 ff.

<sup>16</sup> International Legal Material 1986, S.251 ff.

hung im Beagle-Kanal<sup>17</sup> wird man dagegen nicht zu den Entscheidungen zählen können, die eine gefährliche Auseinandersetzung zum Abschluß gebracht haben, war doch die Kriegsgefahr nach dem Spruch längere Zeit größer als zuvor; erst Jahre später hat die Einschaltung des Papstes zu einer Beilegung des Streits durch Kompromiß geführt.

*Ad hoc* geschaffene Schiedsinstanzen haben so zwar in jüngster Zeit nur in wenigen Streitfällen eine bedeutsame Rolle gespielt, aber es wäre verfrüht, sie als überholt anzusehen. Dagegen spricht einmal die Tatsache, daß, wie soeben erwähnt, einige neuere Schiedssprüche zu einem erfolgreichen Ende von Streitigkeiten geführt haben. Außerdem ist nicht vorauszu- sehen, ob nicht zumindest ein Teil der Staaten in Zukunft wieder verstärkt die Vorteile der Schiedsgerichtsbarkeit entdecken und nutzen wird. Ein Vorteil dieser Einrichtung besteht darin, daß die Entscheidungsinstanz jederzeit für einen einzelnen Fall ins Leben gerufen werden kann und daß zudem die Parteien die Aufgaben des Schiedsgerichts (und auch seine Zusammensetzung) für den konkreten Fall vereinbaren und den jeweiligen Besonderheiten anpassen können. Schließlich ist auch bemerkenswert, daß man sich auf der Seerechtskonferenz nur auf die Schiedsgerichtsbarkeit als verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus einigen konnte, falls die Parteien einer Streitigkeit nicht übereinstimmend eine andere Institution akzeptiert haben. Die Schiedsgerichtsbarkeit kann also durchaus eine Zukunft haben. Auch Schiedssprüche einzelner Personen von internationalem Ansehen sind weiterhin in besonders gelagerten Fällen denkbar, wie kürzlich der Spruch des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in der Angelegenheit der Rainbow Warrior gezeigt hat<sup>18</sup>.

#### *Gerichtsinstanzen zur Prüfung der Rechte und Pflichten von Individuen und juristischen Personen*

Wie eingangs erwähnt, spricht einiges dafür, zwischen genuin zwischenstaatlichen Streitigkeiten (und etwaigen Streitigkeiten zwischen Staaten und internationalen Organisationen und zwischen solchen Organisatio-

---

<sup>17</sup> K. Oellers-Frahm, Beagle Channel Arbitration, in: EPIL Instalment 2 (1981), S.33 ff.

<sup>18</sup> In der Auseinandersetzung zwischen Frankreich und Neuseeland über die Versenkung des Greenpeace-Schiffes Rainbow Warrior durch französische Geheimdienstmitarbeiter beauftragten die beteiligten Staaten den Generalsekretär der Vereinten Nationen mit der Schlichtung (in den Berichten ist von *binding mediation* die Rede). Die vom Generalsekretär vorgelegte Lösung fand die Zustimmung der Parteien. Vgl. Keesing's Contemporary Archives, Record of World Events, Bd. XXXII (1986), S.34565 ff.

nen) einerseits und solchen Streitigkeiten zu unterscheiden, in denen der Einzelne gegen einen fremden oder auch gegen den eigenen Staat Ansprüche und Rechtsverletzungen geltend macht. Die Übergänge sind fließend, aber die Unterscheidung erscheint grundsätzlich sinnvoll. Das völkerrechtliche Element besteht bei diesen Streitigkeiten und den ihnen zugeordneten Streitbeilegungsmechanismen darin, daß ein völkerrechtlicher Vertrag die Rechte und Ansprüche umschreibt sowie die Institutionen vorsieht und daß die eingesetzten Gerichte ganz oder zumindest in gewissem Umfang Völkerrecht anwenden.

Hier kommen unterschiedliche Kategorien ins Blickfeld: Schiedsgerichte oder Tribunale, die auf Grund einer völkerrechtlichen Vereinbarung über im wesentlichen privatrechtliche oder wirtschaftsrechtliche Streitigkeiten zu entscheiden haben, und Menschenrechtsinstitutionen, die über die behauptete Verletzung international garantierter Grundrechte zu befinden haben. Zu diesen Kategorien sind jeweils nur wenige Anmerkungen möglich.

(a) Eine besondere Stellung nahmen in mehrfacher Hinsicht die Gemischten Schiedsgerichte nach dem 1. Weltkrieg<sup>19</sup> und die verschiedenen sogenannten Schiedskommissionen nach dem 2. Weltkrieg<sup>20</sup> – die der Sache nach Gerichte waren – ein. Sie konnten zumindest teilweise von Individuen und juristischen Personen des Privatrechts angerufen werden. Die Aufgabe dieser Institutionen bestand in der Abwicklung einer Vielzahl von Rechtsbeziehungen meist zwischen Privaten nach besonderen Krisensituationen, sie waren regelmäßig zeitlich befristet und verloren ihre Existenzberechtigung mit der Aufarbeitung der erfaßten Fälle. Insoweit ist die Situation gegenwärtig bei dem amerikanisch-iranischen Tribunal<sup>21</sup> mit dem Sitz in Den Haag ähnlich. Zu seiner rechtlichen Einordnung kann nur das folgende apodiktisch bemerkt werden: Es handelt sich (wie früher bei den Gemischten Schiedsgerichten und den Schiedskommissionen) um eine völkervertraglich begründete Institution, die primär privatrechtliche Beziehungen zu ordnen hat, aber im Rahmen ihres Aufgabenbereichs nicht selten auch zu völkerrechtlichen Fragen Stellung nehmen muß, zumindest spielen zuweilen völkerrechtliche Vorfragen eine Rolle. Derartige Institutionen zur Ordnung von notleidenden Rechtsbeziehungen im Anschluß an Krisenzeiten sind, wie die Erfahrung zeigt, von großer Bedeutung für die

<sup>19</sup> Vgl. N. Wühler, *Mixed Arbitral Tribunals*, in: *EPIL Instalment 1* (1981), S.142 ff.

<sup>20</sup> Zusammenstellung bei Oellers/Wühler (Anm.8), S.730 ff.

<sup>21</sup> S. A. Riesenfeld, *United States-Iran Agreement of January 19, 1981 (Hostages and Financial Arrangements)*, in: *EPIL Instalment 8* (1985), S.522 ff.



Rückkehr zu normalen internationalen Beziehungen, aber bei unserer grundsätzlichen Betrachtung über die Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen können sie nicht weiter erörtert werden.

(b) Dasselbe gilt für die Streitbeilegung im Rahmen des International Centre for Settlement of Investment Disputes<sup>22</sup>. Hier ist regelmäßig auf der einen Seite ein Staat, auf der anderen ein Privatunternehmen beteiligt, und es geht um die Auslegung und Respektierung von Investitionsverträgen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Institution einen dauerhaften Beitrag zur Beilegung wirtschaftlicher Auseinandersetzungen zu leisten vermag, insoweit gibt es wohl sowohl positive als auch negative Anhaltspunkte.

(c) Der internationale Schutz der Menschenrechte hat bekanntlich seit dem Ende des 2. Weltkrieges nicht nur in zahlreichen Verträgen und sonstigen internationalen Dokumenten einen Niederschlag gefunden, sondern auch Institutionen hervorgebracht, die verbindlich über die Verletzung der garantierten Menschenrechte entscheiden. Außer den Menschenrechtskommissionen in Europa und Amerika handelt es sich um den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>23</sup>. Beide Gerichtshöfe können zwar nicht von Individuen angerufen werden, aber die Verfahren finden in der Regel ihren Ausgang in Individualbeschwerden, die den Kommissionen zugehen, und diese sind es auch, die in der Mehrzahl der Fälle die Gerichtshöfe anrufen. (Wenn beide Gerichtshöfe hier zusammen genannt werden, wird nicht übersehen, daß der Amerikanische Menschenrechtsgerichtshof noch immer am Anfang seiner Tätigkeit steht, während der europäische Gerichtshof inzwischen mit zahlreichen Fällen befaßt war und weiter befaßt ist; auch der europäische Gerichtshof hat fast zwei Jahrzehnte gebraucht, bis er eine größere Beachtung gefunden hat.) Die Gerichtsbarkeit in Menschenrechtsfragen weist eine Reihe von Besonderheiten auf, die sie von der klassischen internationalen Gerichtsbarkeit unterscheiden. Es handelt sich nur sehr selten um Streitigkeiten zwischen Staaten. Selbst dann, wenn gelegentlich Staatenbeschwerden der Europäischen Menschenrechtskommission unterbreitet werden (und anschließend zum Gerichtshof gelangen), sind meist keine eigenen materiellen Interessen der beschwerdeführenden Staaten im Spiel; sondern sie setzen sich aus ideellen und politi-

---

<sup>22</sup> Vgl. C. F. Amerasinghe, *Investment Disputes, Convention and International Centre for the Settlement of*, in: *EPIL Instalment 5* (1983), S.188 ff.

<sup>23</sup> Die Texte und Entscheidungen sind so vielfältig abgedruckt, daß auf Einzelnachweise verzichtet wird. Übersichten und Nachweise bei W. J. Ganshof van der Meersch, *European Court of Human Rights*, in: *EPIL Instalment 8* (1985), S.192 ff., und T. Buerge nthal, *Inter-American Court of Human Rights*, *ibid.*, S.324 ff.

schen Gründen für die Respektierung der Menschenrechte ein. Eine weitere Besonderheit liegt darin, daß in der Mehrzahl der Fälle das Individuum die Verletzung der Menschenrechte durch den eigenen Staat behauptet und die internationalen Organe darüber zu befinden haben, ob nationales Recht und Maßnahmen nationaler Organe mit den übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen im Einklang stehen. Ungeachtet dieser Besonderheiten kann bei der Erörterung der gerichtlichen Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen der internationale Menschenrechtsschutz nicht unbeachtet bleiben. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in den nun rund 28 Jahren seiner Existenz über 100 Urteile gefällt, und über 30 Verfahren sind zur Zeit in der Regel anhängig. 19 der 21 Mitgliedstaaten des Europarats haben die Zuständigkeit des Gerichtshofs anerkannt. Er ist so zu einer europäischen Realität geworden, und seine Rechtsprechung übt einen nicht geringen Einfluß auf die Rechtsentwicklung in den Staaten aus. Dem Gericht steht wie anderen internationalen Gerichten keine Zwangsgewalt zur Verfügung, aber die Partnerstaaten sind grundsätzlich wie auch regelmäßig im Einzelfall bereit, sich dem Richterspruch zu beugen und ihn zu befolgen.

(d) Bei einem Überblick über gerichtliche Institutionen, die zum Schutz von Einzelnen geschaffen wurden und judizieren, müßte eigentlich auch auf die internationalen Verwaltungsgerichte<sup>24</sup> eingegangen werden, aber das ist hier nicht möglich, zudem handelt es sich nicht um den generellen Schutz des Einzelnen, sondern um die besonderen Rechte und Pflichten der Bediensteten internationaler Organisationen. Schließlich können auch die Vorschläge, ein internationales Strafgericht für die Verfolgung von Verbrechen gegen das Völkerrecht zu schaffen, hier nicht erörtert werden.

#### *Das Streitbeilegungssystem der Seerechtskonvention von 1982*

Wie zuvor erwähnt, soll das Streitbeilegungssystem, wie es in der Seerechtskonvention vorgesehen ist<sup>25</sup>, in einem besonderen Abschnitt behandelt werden. Das ist aus verschiedenen Gründen angezeigt. Einmal handelt es sich um das umfassendste und komplizierteste System internationaler gerichtlicher Streitbeilegung, das je in der Geschichte des Völkerrechts konzipiert worden ist. Dieses System paßt in keine der bisher üblichen und zuvor skizzierten Kategorien, bzw. es enthält etwas von allen Kategorien.

<sup>24</sup> Vgl. G. Vandersanden, Administrative Tribunals, Boards and Commissions in International Organizations, in: EPIL Instalment 1 (1981), S.1 ff.

<sup>25</sup> Texte bei Oellers/Wühler (Anm.8), S.536 ff.

Es sieht ständige und *ad hoc* zu schaffende Gerichtsinstanzen vor, es enthält obligatorische und fakultative Zuständigkeiten, es räumt – im Bereich des Tiefseebodenregimes – nicht nur den Staaten und internationalen Organen, sondern auch Individuen und juristischen Personen des Privatrechts eine Parteistellung ein. Ob das komplizierte System je wirksam werden wird, ist zur Zeit völlig offen. Einerseits ist es denkbar, daß die Seerechtskonvention etwa 1990 die erforderliche Zahl von Ratifikationen erreicht hat und dann in Kraft treten kann. Falls aber unter den ratifizierenden Staaten eine größere Anzahl derjenigen Mächte fehlt, deren Beteiligung für die Entwicklung des Seerechts besonders wichtig oder entscheidend ist, bleibt das Streitbeilegungssystem der Konvention ein Torso. Andererseits scheint es in letzter Zeit auch Überlegungen zu geben, ob man nicht ohne Ratifikation der Seerechtskonvention ein Streitbeilegungssystem parallel zu dem der Konvention schaffen kann. Es gibt also zur Zeit mehr offene als geklärte Fragen. Trotzdem ist es wichtig, sich das System der Streitbeilegung in der Seerechtskonvention näher anzusehen.

Die Institutionen, die in der Konvention genannt werden und je nach den von den Staaten abgegebenen Erklärungen zur Entscheidung berufen sein können, weisen eine eindrucksvolle Vielfalt auf. Es handelt sich um die folgenden Spruchkörper:

- (i) den Internationalen Gerichtshof;
- (ii) das neu zu schaffende Seerechtstribunal;
- (iii) die Kammer für Meeresbodenstreitigkeiten, die aus elf Mitgliedern des Seerechtstribunals bestehen soll;
- (iv) Spezialekammern des Seerechtstribunals und *ad hoc*-Kammern, die im Rahmen der Meeresbodenkammer gebildet werden;
- (v) allgemeine Schiedsgerichte mit fünf Mitgliedern;
- (vi) vier Arten von speziellen Schiedsgerichten, die in der Regel ebenfalls aus fünf Mitgliedern bestehen; die speziellen Schiedsgerichte sollen für Fischereifragen, den Schutz der marinen Umwelt, Meeresforschung und Schifffahrtsfragen zuständig sein.

Insgesamt sind rund zehn verschiedene Arten gerichtlicher Institutionen vorgesehen, die zum Teil für unterschiedliche Arten, zum Teil aber auch für dieselbe Art von Streitigkeiten zuständig sein können, je nachdem, für welche Institution sich die Parteien eines Streits ausgesprochen haben. Die Parteien können darüber hinaus jede andere Art von Streitbeilegung einvernehmlich festlegen, und sie können sich auch dahin einig finden, daß zwischen ihnen eine verbindliche Streitentscheidung nicht stattfinden soll. Ein großes Maß an Optimismus ist erforderlich für die An-

nahme, daß dieses System in der Praxis zufriedenstellend funktionieren und zu einer einigermaßen kohärenten Rechtsprechung führen wird.

Immerhin wird es zu Recht als Fortschritt angesehen, daß die Konvention überhaupt eine obligatorische Streitbeilegung kennt. Wenn man bedenkt, daß die obligatorische Einschaltung von Gerichtsinstanzen bei internationalen Streitigkeiten seit Jahrzehnten ohne Erfolg diskutiert worden ist, ist es in der Tat bemerkenswert, daß nun für ein so bedeutsames Gebiet wie das Meeresvölkerrecht die verbindliche Streitbeilegung durch Gerichtsinstanzen als Regel und im Prinzip vorgesehen wurde.

Hinsichtlich des Tiefseebodenregimes ist die obligatorische Streitbeilegung einigermaßen vollständig, das heißt vor allem, daß sich die Staaten der Jurisdiktion der Tiefseebodenkammer grundsätzlich nicht entziehen können. Hinsichtlich anderer seerechtlicher Streitigkeiten wird es komplizierter. Die Vertragspartner der Konvention können zunächst einseitig bestimmen, welcher Gerichts- oder Schiedsgerichtsinanz sie sich unterwerfen; haben die Parteien eines Rechtsstreits keine Bestimmung getroffen oder haben sie unterschiedliche Zuständigkeiten anerkannt, so ist das allgemeine Schiedsgericht zuständig. Man konnte sich also nur darauf einigen, daß die obligatorische Streitentscheidung letztlich bei einem Schiedsgericht liegt, auf dessen Zusammensetzung die Parteien einen nicht unerheblichen Einfluß haben. Nur wenn die Streitparteien übereinstimmend einen anderen Weg gewählt haben, kann dieser eingeschlagen werden. Hier liegen zum Beispiel gravierende Gefahren für das Seerechtstribunal, dessen Jurisdiktion der ausdrücklichen Anerkennung durch die Staaten bedarf und das die erhoffte einheitliche Auslegung der Konvention möglicherweise überhaupt nicht garantieren kann, wenn nämlich in der Realität eine Vielzahl von Schiedsgerichten unabhängig voneinander judiziert.

Die skeptischen Bemerkungen können damit noch nicht abgeschlossen werden. Die Art. 297 und 298 des Konventionentwurfs enthalten Begrenzungen und Ausnahmen von der obligatorischen Streitbeilegung, die die souveränen Rechte der Küstenstaaten in den Territorialgewässern und in der ausschließlichen Wirtschaftszone, die Meeresforschung, die Fischerei, die Abgrenzung der Festlandsockel- und Wirtschaftszonenanteile konkurrierender Staaten und militärische Aktivitäten betreffen. Das System von Regel, Ausnahme und Ausnahme von der Ausnahme ist für den Betrachter, der nicht an der Konferenz teilgenommen hat, nahezu undurchdringlich.

Insgesamt bleibt abzuwarten, wo der eingeschlagene Weg hinführt. Tritt die Konvention nicht in Kraft oder tritt sie nur für einen Bruchteil der Staaten in Kraft, ohne daß zugleich eine analoge Lösung außerhalb der

Konvention gefunden wird, so bleibt das System nicht mehr als eine eindrucksvolle Leistung juristischer Erfindungsgabe. Für den Fall, daß das System eine größere praktische Bedeutung erlangen sollte, kann heute nicht vorausgesagt werden, ob die Streitbeilegung zu größerer Rechtsklarheit oder zu vermehrter Rechtsunsicherheit führen wird. Beides erscheint zur Zeit möglich.

### *Ausblick*

Wie die internationale Gemeinschaft insgesamt, so bietet auch die gerichtliche Streitbeilegung ein verwirrendes und widersprüchliches Bild. Man kann sicher nicht sagen, daß die internationale Gerichts- und Schiedsgerichtsbarkeit in neuerer Zeit bemerkenswerte Fortschritte aufzuweisen hat. Der Internationale Gerichtshof ist wieder einmal umstritten. Die *ad hoc*-Schiedsgerichtsbarkeit spielt eine geringe Rolle. Regionale Gerichtsinstanzen im Rahmen von Wirtschaftsgemeinschaften und Menschenrechtskonventionen haben vor allem in Europa eine zunehmende und positiv zu wertende Bedeutung erlangt. Ähnliches ist in einzelnen anderen Regionen denkbar. Ob das Streitbeilegungssystem der Seerechtskonvention eine neue Phase internationaler Gerichts- und Schiedsgerichtsbarkeit einleitet, ist eine offene Frage.

Insgesamt ist die Bereitschaft der Staaten, internationale Gerichtsinstanzen zu schaffen und ihnen Entscheidungsbefugnisse zuzuerkennen, nach wie vor gering. Am ehesten sind die Staaten bereit, für abgrenzbare Sachgebiete und in vorher bestimmtem Umfang gerichtliche Entscheidungen zuzulassen. Für Fragen von größerer politischer Relevanz und Brisanz besteht wohl für absehbare Zeit wenig Aussicht, daß der Richterspruch die politische Auseinandersetzung über Rechtspositionen ablöst oder zumindest ihre Beendigung nennenswert fördert.

Selbst wenn gerichtliche Zuständigkeiten bestehen und im Einzelfall ein Richterspruch ergeht, ist seine Beachtung weitgehend von der Kooperationsbereitschaft der beteiligten Staaten, vor allem der des unterlegenen Kontrahenten, abhängig. Für die weltweite Gerichtsbarkeit, verkörpert durch den Internationalen Gerichtshof, steht zwar mit Art.94 der Satzung der Vereinten Nationen ein Mechanismus für die Durchsetzung der Entscheidungen zur Verfügung, aber er ist angesichts des Vetorechts der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats praktisch wirkungslos. Auf regionaler Ebene fördern Berichtspflichten, etwa nach Art.54 der Europäischen Menschenrechtskonvention, die Beachtung und Durchsetzung gerichtlicher Entscheidungen. Darüber hinaus stehen in begrenztem Umfang die tradi-

tionellen Durchsetzungsmittel des Völkerrechts, etwa auch Repressalien, zur Verfügung, aber letztlich bestimmen doch die tatsächliche Macht der betroffenen Staaten, die Kooperationsbereitschaft und die internationale Atmosphäre die Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen auch dort, wo sie durch verbindlichen Richterspruch festgestellt werden. Diese Feststellung ist weniger ein Grund zur Resignation als eine Aufforderung, die internationale Ordnung zu verbessern.

### Summary\*

## The Judicial Enforcement of International Obligations

Judicial enforcement can be understood either as (1) the competence of international courts and tribunals to render binding decisions, or as (2) the effective implementation of decisions given by such courts and tribunals. Only the first aspect is discussed in this article (while the second aspect is dealt with primarily in the report of Sir Robert Jennings, *supra* p.3 ff.).

In spite of fluid transitions (e.g. in the case of diplomatic protection), a distinction should be made between inter-State disputes and disputes concerned primarily with rights and obligations of individuals (and other private law persons). Inter-State disputes can be decided by the following institutions:

- Permanent courts with general jurisdiction, such as the International Court of Justice (ICJ). However, the jurisdiction of the ICJ is at present of (significant) importance only in clearly defined matters such as disputes on the delimitation of maritime areas. Regional courts with general jurisdiction do not exist.

- Specialized courts for certain subject-areas (e.g. economic integration, atomic energy, State immunity); such courts are of practical importance only in the context of economic communities, where, however, inter-State disputes do not play a significant role.

- *Ad hoc* tribunals, which have lost much of their former importance; they have recently played a role only in a few cases again concerning delimitation of maritime areas. A revitalization of inter-State arbitration can be neither predicted nor excluded.

International courts and tribunals competent to decide on rights and duties of individuals (and other private law persons) have played or are playing a role mainly:

---

\* Summary by the author.

- in the aftermath of wars and similar international disturbances (see mixed tribunals and commissions, Anglo-Iranian tribunal);
- occasionally in connection with investment disputes;
- in connection with the protection of human rights (European and American Conventions on Human Rights).

The Convention on the Law of the Sea contains a highly sophisticated system for the settlement of disputes which evokes hopes (compulsory dispute settlements) as well as doubts (multiplicity of institutions, exceptions from compulsory settlement).

The prospects for an effective judicial enforcement of international obligations seem to be good only for limited subject-matters and/or for homogeneous regional groups of States. On the universal level and for politically important disputes, State sovereignty at present hardly permits the functioning of an effective judicial system for the settlement of disputes. This does not mean that the present situation can or should not be improved.