

Im Dienst der internationalen Justiz

Die Schweiz 60 Jahre Mitglied des Hager Gerichtshofs, aber nur in zwei Fälle involviert

Von Helen Keller und Daniel Deurings*

Als erstes Nicht-Uno-Mitglied ist die Schweiz 1948 dem Statu des Internationalen Gerichtshofes beigetreten. Die 60 Jahre Mitgliedschaft vertiefen ungerührt. Die Angst vor den «fremden Richtern» aus Den Haag hat sich als unbegründet erwiesen. Insgesamt war die Schweiz bisher aber in nur zwei Fälle involviert.

Zwei Jahre nach dem 60. Geburtstag des Internationalen Gerichtshofes (International Court of Justice, ICJ) kann die Schweiz ihre 60-jährige Mitgliedschaft beim ICJ feiern. Im Gegensatz zu seinen jüngeren, aber bekannteren Geschwistern wie dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda oder dem Internationalen Strafgerichtshof beschäftigt sich der Internationale Gerichtshof nicht mit Anklagen gegen Kriegsverbrecher, sondern entscheidet Streitigkeiten zwischen Staaten. Der ICJ steht denn auch etwas im Schatten der anderen internationalen Gerichte.

Klagen gegen die Schweiz

Die Schweiz ist 1948 als erstes Nicht-Uno-Mitglied dem ICJ-Statut beigetreten. Seither war sie in nur zwei Fälle verwickelt: Interhandel (Schweiz gegen USA) von 1959 und Dominica gegen die Schweiz von 2006. Im Fall Interhandel erhob die Schweiz Anspruch auf Rückgabe des Vermögens von Interhandel, einer Tarntirma der nationalsozialistischen IG Farben aus schweizerischem Boden. Allerdings trat der Gerichtshof nicht auf die Klage ein, weil die Schweiz die Klagenmöglichkeiten in den USA nicht ausgeschöpft hatte. Im zweiten Fall kann es zwar nie zu einer Verhandlung, er ist wegen seiner Kuriosität aber trotzdem erwähnenswert. Im Zentrum des Falles stand ein in der Schweiz tätiger russischer Geschäftsmann, der sich in Dominica hatte einbringen lassen und als diplomatischer Gesandter Dominicas bei der Uno akkreditiert war. Nachdem mehrere Verfahren in der Schweiz gegen ihn angestrengt worden waren, wollte er sich unter dem Deckmantel der Immunität der Schweizer Gerichtsbarkeit entziehen. Darauf entzog ihm die Schweizer Regierung seine Akkreditierung. Dagegen legte Dominica

vor dem ICJ Beschwerde ein. Unter dem Druck der Öffentlichkeit musste Dominica den Antrag jedoch zurückziehen. Es wäre nur schwer nachvollziehbar gewesen, wenn Dominica in dieser zweifelhafte Affäre ein aussichtsloses Verfahren geführt hätte.

Die Tatsache, dass die Schweiz so selten vor den Internationalen Gerichtshof gezogen worden ist, mag mit dem Charakter der Klagen zusammenhängen. Klassische Themen vor dem ICJ sind Grenzkonflikte und Souveränitätsfragen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Schweiz von solchen internationalen Disputen verschont geblieben ist.

Keine Gefahr «fremder Richter»

Die Bezeichnung «Weltgericht», kombiniert mit dem Umstand, dass keiner der jetzt antretenden 15 Richter Schweizer ist und auch in früheren Jahren kein ständiger Richter Schweizer war, könnte den Schluss nahelegen, dass fremde Richter das demokratische bestimmte schweizerische Recht leichtfertig beschränken könnten. Diese Angst ist aber aus verschiedenen Gründen unbegründet. Erstens zeigt die Erfahrung von 60 Jahren Mitgliedschaft, dass es nicht zu einem solchen Paralell gekommen ist. Zweitens können beide Parteien einen Ad-hoc-Richter bestimmen, womit das Gremium eben nicht nur aus fremden Richtern besteht. Drittens kommt es nur zu einem Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof, wenn beide Staatsparteien dessen Zuständigkeit anerkennen. Dies kann entweder durch eine Ad-hoc-Erklärung oder durch eine Klausel des betreffenden Staatsvertrags geschehen. Die Schweiz hat sich diesbezüglich mit 64 weiteren Staaten einer besonderen Regelung unterworfen. Sie anerkennt die obligatorische Gerichtsbarkeit des ICJ gegenüber jedem Staat, der dieselbe Erklärung abgegeben hat. Aber auch diese Zustimmung ist nicht absolut, sondern kann mit einer Kündigungsfrist von nur einem Jahr einseitig aufgehoben werden.

Völkerrechtsbekenntnis der Schweiz

Die Schweiz bezahlt jährlich rund 200 000 US-Dollar im Rahmen der Beteiligung an das reguläre Uno-Budget, aus dem der Internationale Gerichtshof seine Mittel bezieht. Dem gegenüber steht ein einziger Fall in 60 Jahren, an dem die Schweiz aktiv beteiligt war. Daraus den Schluss zu ziehen, dass der ICJ der Schweiz keinen Nutzen bringe, wäre voreilig. Die Motivation, sich für die

internationale Gerichtsbarkeit einzusetzen, liegt im Sicherheitsbedürfnis eines kleinen Staates. Bereits der Bundesrat betonte in seiner Botschaft von 1948 über den Beitritt zum Statu des Internationalen Gerichtshofes, dass mittels internationaler Gerichtsverfahren «jeder auch noch so kleine Staat einen gewissen Schutz gegen den Missbrauch der Macht gemessen würde».

Die Schweiz setzte sich konsequent für mehr Akzeptanz und Effizienz beim ICJ ein. So schlug sie 1969 an der Uno-Konferenz über das Recht der Verträge vor, dass jegliche aus der Wiener Vertragskonvention hervorgehende Streitigkeit vor den ICJ gebracht werden soll, ausser die Vertragsparteien hätten die Gerichtsbarkeit explizit anders geregelt. Dieser Vorstoss wurde knapp abgelehnt. 1970 beantragte die Schweizer Regierung erfolgreich, dass sie als Nicht-Uno-Mitglied zu den geplanten Revisionsarbeiten über die Rolle des ICJ zugelassen wird. Im Laufe dieser Arbeiten wurde auf Initiative der Schweiz die verfahrenskommissische Regel eingeführt, dass neu nicht mehr die Parteien, sondern der ICJ selbst über die Zahl der plädierten Rechtsbeistände oder Anwälte entscheidet.

Schutz für kleine Staaten

Gerade kleine Staaten sind auf die Einhaltung des Völkerrechts angewiesen, weil sie im Konfliktfall nicht auf die Karte der Macht setzen können. Dass dieser Schutz durch den ICJ nicht nur eine Utopie ist, illustriert der Fall Nicaragua (Nicaragua gegen USA, 1986), in dem die USA vom ICJ wegen ihrer Unterstützung der in Nicaragua kämpfenden Contras und der Vernichtung nicaraguanischer Häfen zu Schadenersatz verurteilt wurden. Nicaragua und die Vereinigten Staaten standen sich als David und Goliath vor dem ICJ gegenüber. Der kleine, politisch unbedeutende Staat kam mit der Hilfe der internationalen Gerichtsbarkeit zu seinem Recht.

Dem ICJ fehlt eine «Woltpolizei»

Die Umsetzung des Nicaragua-Urteils macht aber auch die Schwäche des ICJ deutlich. Es fehlt bis jetzt an effektiven Vollstreckungsinstrumenten. Die USA weigerten sich, das Urteil anzuerkennen, worauf Nicaragua den Sicherheitsrat einschaltete. Mit ihrem Veto verhinderten die USA einen Beschluss des Sicherheitsrates, der dem ICJ-Urteil Geltung hätte verschaffen sollen. Der Umstand, dass die Umsetzung eines internationalen Urteils den politischen Machtverhältnissen

ausgeliefert ist, widerspricht der «rule of law», d. h. dem Bekenntnis zum Recht, wie sie auch in der Präambel der Uno-Charta verankert ist. Letztlich bleibt die Umsetzung eines ICJ-Urteils von der Völkerrechtsfreundlichkeit der involvierten Staaten abhängig.

Da die Schweiz seit 2002 Mitglied der Uno ist, kann sie sich nun auch in deren Gremien für Rechtsstaatlichkeit und friedliche Streitbeilegung im Völkerrecht engagieren und eine aktive Rolle in der Diskussion um mögliche Reformen zum ICJ einnehmen. Auch am Gerichtshof selber wird die Schweiz eine aktivere Rolle übernehmen müssen. Glaubt man den Ankündigungen der paraguayischen und der serbischen Regierung, so wird sich die Schweiz bald vor dem ICJ verantworten müssen. Während Paraguay die Verurteilung eines Schweizer Gerichts zur Zahlung eines Teilbetrags im Betrugsfall des paraguayischen Botschafters Gramont Berrés nicht akzeptieren will, klagt Serbien gegen die Anerkennung der Unabhängigkeitserklärung Kosovos. Diese Fälle werden dem ICJ in der Schweiz möglicherweise zu mehr Publizität verhelfen.

UZZ 19./20. Juli 2008

Nr. 167, S. 18

* Helen Keller ist Professorin für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Zürich, Daniel Deurings ist Mitarbeiter an ihrem Lehrstuhl.