

Bernhard Zangl (Hg.)

Auf dem Weg zu internationaler Rechtsherrschaft?

Streitbeilegung zwischen
Politik und Recht

Inhalt

Vorwort	7
Judicialisierung als Bestandteil internationaler Rechtsherrschaft: Theoretische Debatten Bernhard Zangl	11
Judicialisierung von Streitverfahren und Staatenverhalten: Methodisches Vorgehen Achim Helmedach/Aletta Mondré/Gerald Neubauer/Bernhard Zangl	37
Judicialisierungsprozesse im Handelsbereich: Streitbeilegung in GATT und WTO Achim Helmedach	71
Judicialisierungsprozesse im Sicherheitsbereich: Friedensbedrohungen vor dem UN-Sicherheitsrat Aletta Mondré	119
Judicialisierungsprozesse im Umweltbereich: Streitigkeiten über Verletzungen von CITES Gerald Neubauer	161
Judicialisierungsprozesse im Arbeitsschutzbereich: Vom Vorreiter zum Nachzügler - die ILO Gerald Neubauer	191
Judicialisierungsprozesse im Menschenrechtsbereich: Erfolgsmodell EGMR Kerstin Blome/Alexander Kocks	229
Uneinheitliche Judicialisierung der internationalen Streitbeilegung: Empirische Ergebnisse Achim Helmedach	267
Anhang: Liste der untersuchten Streitfälle	295
Abkürzungsverzeichnis	323
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	325
Autorinnen und Autoren	327

Bernhard Zangl

Gerichte gelten als das institutionelle Rückgrat von Rechtsstaatlichkeit. Rechtsstaatlichkeit ist zumindest national ohne Gerichte kaum vorstellbar. Denn Gerichte entscheiden in Streitfällen, was das Recht verlangt und wie mit Rechtsbrüchen umzugehen ist (Kleinfeld 2006). Sind sich Käufer und Verkäufer einer Immobilie nicht einig, ob durch bestehende Schäden Ansprüche des Käufers gegenüber dem Verkäufer entstehen, so können sie ein Gericht anrufen, um die Rechtslage zu klären. Will der Staat einen Verbrecher für seinen Raubüberfall belangen, so hat ein Gericht zu entscheiden, ob dies dem Recht entspricht. Und zweifelt ein Staatsbürger an einem staatlichen Steuerbescheid, so kann er ein Gericht anrufen, das dessen Rechtmäßigkeit prüft. International hingegen gab es traditionell kaum Gerichte, die autoritativ hätten festlegen können, was das internationale Recht den Staaten abverlangt (Merrills 1998; Romano 1999). Kein internationales Gericht hat sich jemals mit der Intervention der USA in Vietnam befasst, die nukleare Teilhabe Deutschlands im Rahmen der Nato geprüft, die Menschenrechtssituation in China beurteilt oder über mögliche Kriegsverbrechen der UdSSR in Afghanistan gerichtet. Aus Mangel an Gerichten fehlte dem internationalen Recht traditionell das Rückgrat, das eine internationale Rechtsherrschaft - also das internationale Äquivalent zu nationaler Rechtsstaatlichkeit - hätte ermöglichen können (Watts 1993; Allain 2000; Merten 2003). Der moderne Staat blieb letztlich ein weitgehend halbiertes Rechtsstaat (Zangl 2006: 11).

In den vergangenen Jahrzehnten deutet sich jedoch an, dass die innere Rechtsstaatlichkeit des modernen Staates durch eine zunehmend zuverlässigere äußere Rechtsbindung ergänzt wird, so dass aus dem halbierten ein kompletter Rechtsstaat werden könnte. So sind zahlreiche internationale Gerichte oder gerichtsähnliche Streitbeilegungsinstanzen entstanden, die dem internationalen Recht ein institutionelles Rückgrat bieten, mithin die staatliche Willkür einschränken und eine internationale Rechtsherrschaft ermöglichen könnten (Allain 2000; Orrego Vicuña 2004; Zangl/Zürn 2004a; Sampford 2005). Blieben bis in die 1990er Jahre internationale Gerichte wie der Europäische Gerichtshof (EuGH), der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und der Internationale Gerichtshof (IGH) die Ausnahme, sind seit den 1990er Jahren zahlreiche neue Gerichte beziehungsweise (gerichtsähnliche) Instanzen entstanden, die für die Streitbeilegung in unterschiedlichen Rechtsbereichen zuständig sind (Romano 1999; Keohane/Moravcsik/Slaughter 2000). Neben dem Internationalen Strafgerichtshof (ICC) mit Sitz in Den Haag, der gegen Kriegsverbrecher vorgehen kann, wurde ein Internationaler Seegerichtshof (ITLoS) mit Sitz in Hamburg geschaffen, um bei Streitigkeiten im Seerecht zu entscheiden. In zahlreichen internationalen Umweltvereinbarungen wurden gerichtsähnliche Streitbeilegungsinstanzen verankert, die angerufen werden können, um bei Streitigkeiten über vermeintliche Regelverstöße zu richten. Die Vereinbarungen zum Schutz der Ozonschicht sowie zum Schutz des Klimas sind Beispiele dafür. Und das diplomatische Streitverfahren des alten Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) wurde in der Welthandelsorganisation (WTO) durch ein gerichtsähnliches Streitverfahren abgelöst, das bei internationalen Handelsstreitigkeiten angerufen werden kann (Jackson 1998; Merrills 1998).

Das vorliegende Buch will sich allerdings nicht mit der Annahme begnügen, dass mit gerichtsähnlichen internationalen Streitbeilegungsinstanzen die internationale Rechtsherrschaft automatisch gestärkt wird; vielmehr ist sein zentrales Anliegen, empirisch zu untersuchen, ob internationale Streitverfahren - und zwar gerichtsähnliche ebenso wie eher diplomatische - heute besser in der Lage sind, das Streitverhalten der daran beteiligten Staaten in geordnete Bahnen zu

lenken, so dass eine internationale Rechts-herrschaft entstehen kann. Wie verhalten sich Staaten bei internationalen (Rechts-)Streitigkeiten? Werden die zuständigen Streitverfahren von den beteiligten Staaten heute mehr als noch vor zwei Jahrzehnten genutzt und akzeptiert? Oder werden diese Streitverfahren ebenso wie vor zwei oder drei Jahrzehnten von den beteiligten Staaten weiterhin oftmals ignoriert und missachtet? Ein Vergleich des Verhaltens der USA in ihrem Streit mit der Europäischen Union (EU) über deren Einfuhrverbot für so genanntes Hormonfleisch in den 1980er Jahren mit ihrem Verhalten zum gleichen Streitgegenstand in den 1990er Jahren mag das Entstehen einer Rechts-herrschaft andeuten. Denn während sich die USA im ersten Hormonstreit im Rahmen des GATT nicht lange damit aufhielten, das Streitverfahren des GATT einzuschalten, um die Rechtmäßigkeit dieses Einfuhrverbots prüfen zu lassen und stattdessen der EU unilateral mit Sanktionsmaßnahmen drohten, agierten sie im zweiten Hormonstreit ganz innerhalb des reformierten Streitverfahrens der WTO, welches die Rechtswidrigkeit des europäischen Einfuhrverbots schlussendlich bestätigte und US-amerikanische Sanktionsmaßnahmen autorisierte (Zangl 2006: 171-200). Der Vergleich des Verhaltens der USA in ihrem ersten Irakkrieg von 1991 mit dem im zweiten Irakkrieg von 2002 mag dagegen darauf verweisen, dass keine Rechtsherrschaft entsteht. Denn während die USA vor dem ersten Irak-krieg den Sicherheitsrat einschalteten, um sich ihre Gewaltmaßnahmen zur Befreiung Kuwaits autorisieren zu lassen, agierten sie vor dem zweiten Irakkrieg jenseits des Sicherheitsrats. Als sich abzeichnete, dass dieser die amerikanische Gewaltanwendung nicht autorisieren würde, bauten sie auf Selbstjustiz, um den Irak wegen eines vermeintlich illegalen Atomwaffenprogramms zur Rechenschaft zu ziehen (Brock 2007).