



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Die Unabhängigkeit internationaler Gerichte – Zur Einhaltung
eines grundsätzlichen Werts der Rechtspflege durch die
internationale Judikative“**

Dissertation vorgelegt von Dominik Zimmermann

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum

Zweitgutachter: Prof. Dr. Thomas Pfeiffer

Gutachter der sprachlichen Qualität: Prof. Fred L. Morrison

Juristische Fakultät

Die Unabhängigkeit internationaler Gerichte – Zur Einhaltung eines grundsätzlichen Werts der Rechtspflege durch die internationale Judikative

I. Problemstellung und Aktualität der Fragestellung

Die vorliegende Arbeit setzt sich mit der Frage auseinander, ob die richterliche Unabhängigkeit auch im Völkerrecht, d.h. im Hinblick auf internationale Gerichte, als verfahrensrechtlich relevanter Grundsatz wahrgenommen wird und, wenn ja, wie sie dogmatisch berücksichtigt wird.

Aus der Sicht des nationalen Rechts, und hier insbesondere der Rechtsordnungen kontinentaleuropäischer Prägung, ist der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit ein wesentlicher Baustein der Verfassungsordnung. Wollte man einen ersten funktional orientierten Ansatzpunkt formulieren, so ist der Zweck dieses Grundsatzes die Sicherung der Neutralität des Richters und der Objektivität der Rechtsprechung. So verstanden, formuliert die richterliche Unabhängigkeit das für den Rechtsstaat wesentliche Leitbild von der durch Interessenwahrnehmung ungebundenen gerichtlichen Rechtskontrolle. Es soll sowohl den einzelnen Richter als auch die rechtsprechende Gewalt insgesamt vor sachfremden Eingriffen schützen und so den sach- und rechtsrichtigen Richterspruch garantieren. Aus dieser Aussage darf freilich nicht gefolgert werden, dass das Unabhängigkeitsprinzip eine absolute Unabhängigkeit des Richters (oder der Gerichte) postuliert. So geht die richterliche Selbständigkeit beispielsweise stets einher mit der strikten Rechts- und Gesetzesbindung. Ferner ist die Unabhängigkeit niemals als Selbstzweck oder gar als Standesprivileg des Richters zu verstehen. Die richterliche Unabhängigkeit dient letztendlich dem Rechtssuchenden und soll diesem auch dann Zugang zu seinem Recht sichern, wenn der Staat ein eigenes Interesse am Ausgang eines Verfahrens hat. Verstanden als praktisches Organisationsprinzip trägt der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit ferner zur Gewaltenteilung bei, indem er die richterliche Gewalt von den übrigen Gewalten (Legislative und Exekutive) abgrenzt und somit diesen gegenüber als selbständige Kraft etabliert.

Auch auf der Ebene des Völkerrechts wird durch internationale Gerichte zunehmend Rechtsprechungstätigkeit ausgeübt. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat die Zahl der institutionalisierten Gerichte auf internationaler Ebene stetig zugenommen und zu einer Ausweitung der Gerichtskontrolle auch im internationalen Recht beigetragen. Ausgehend etwa vom Ständigen Internationalen Gerichtshof vor dem Zweiten Weltkrieg,

später dem Internationalen Gerichtshof (IGH), etablierten sich alsbald sowohl „global“ als auch „regional“ eine Vielzahl von Gerichten wie etwa der Internationale Seegerichtshof (ISGH), die beiden Ad-hoc-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und Ruanda (ICTR), der Internationale Strafgerichtshof (IStGH), der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft sowie Gerichtshöfe der regionalen Menschenrechtskonventionen. Diese Institutionen beschränken sich längst nicht mehr nur auf die gerichtliche Entscheidung zwischenstaatlicher Streitigkeiten, was noch ein Charakteristikum der frühen Beispiele internationaler Gerichtsbarkeit war. Im Einklang mit der Ausweitung des völkerrechtlichen Normgeflechts und der Erschließung neuer Rechtsbereiche durch das Völkerrecht wurden auch zunehmend Klagen von Individuen, unabhängiger Anklagebehörden oder internationaler Organisationen zur Initiierung eines Verfahrens vor internationalen Gerichten anerkannt. Mehren sich so die Anzeichen für eine gleichartige Gestaltung von nationaler und internationaler Gerichtsbarkeit, so steigen gleichzeitig auch die Anforderungen an die verfahrenstechnische Ausgestaltung des völkerrechtlichen Rechtsschutzes. Als zentraler Knotenpunkt, so die Lehre aus dem nationalen Recht, fungiert hier die Rolle des Richters. Auch im Rahmen des Völkerrechts gilt es, die Unabhängigkeit des Richters und der Gerichte umfassend abzusichern, um so den sach- und rechtsrichtigen Richterspruch zu ermöglichen. Denn nur wenn internationale Gerichte in der Lage sind, ihrer Aufgabe als unabhängige Streitschlichtungsorgane gerecht zu werden, können sie eine wahre Alternative zu einseitigen Gegenmaßnahmen darstellen und auch dort einen Fortschritt des Rechtsschutzes ermöglichen, wo Gerichtskontrolle traditionell oder noch nicht vorhanden ist.

Diese theoretischen Erklärungsansätze werden durch Beobachtungen der Praxis bestätigt und ergänzt. So wird deutlich, dass die Frage der Unabhängigkeit von Richtern internationaler Gerichte im Laufe der Etablierung neuer Gerichte zu einem wiederkehrenden Streitpunkt geworden ist. Grund hierfür ist der Anspruch der Urheber dieser Institutionen, ein faires Verfahren zu gewährleisten, wobei die Gerichte selber jedoch nicht immer auf ein ausreichend ausgestaltetes und detailliertes Verfahrensrecht zurückgreifen können. Die frühen Beispiele internationalisierter Gerichtsbarkeit, wie etwa der Ständige Internationale Gerichtshof, waren Organe, die sich ausschließlich mit der Lösung zwischenstaatlicher Streitigkeiten befassen. Auch wenn bereits hier die Gründungsstaaten Wert auf die Unabhängigkeit des jeweiligen Gerichts legten, so war die Selbstdurchsetzung völkerrechtlicher Ansprüche eine immer noch anerkannte und weit verbreitete Handlungsoption. Dies wiederum schmälerte den Anreiz, ausgewogene und allzu detaillierte Verfahrensregeln festzulegen, die dazu beigetragen hätten, dass die Schlichtung von Streitigkeiten dem unmittelbaren Einfluss der einzelnen Staaten entzogen worden wäre. Spätestens durch die Öffnung des Völkerrechts gegenüber dem Individuum

ist die Anforderung, das Verfahren so offen und gerecht wie möglich zu gestalten, zu einem unumgänglichen Kriterium erstarkt.

II. Untersuchungsgegenstand

Der Untersuchungsgegenstand der Arbeit wird, vor allem aus praktischen Erwägungen heraus, auf eine begrenzte Zahl einflussreicher internationaler Gerichte beschränkt. Neben einer Reihe Kriterien, die in der Völkerrechtswissenschaft herkömmlich als Merkmale für internationale Gerichte herangezogen werden, wurde bei der Auswahl der zu untersuchenden Institutionen besonders darauf geachtet, Gerichte auszuwählen, deren Rechtsprechung im Völkerrecht Gewicht zukommt und die gleichzeitig wesentliche Schritte in der Herausbildung der internationalen Judikative darstellen. Nicht berücksichtigt wurden etwa die internationale Schiedsgerichtsbarkeit oder internationale Gerichte, die sich lediglich mit regionalen Rechtsordnungen *sui generis*, etwa dem Europarecht, befassen. Auf dieser Grundlage wurden der IGH, der ISGH, der IStrGH, der ICTY, der ICTR sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in die vorliegende Untersuchung mit aufgenommen.

III. Gang der Untersuchung

Die Arbeit ermittelt zunächst die theoretische Verankerung des Prinzips der richterlichen Unabhängigkeit im Völkerrecht. Aufgrund der besonderen Bedingungen im Völkerrecht spielt hierbei das Verständnis als praktisches Organisationsprinzip oder, in seiner verfassungsrechtlichen Dimension, die richterliche Unabhängigkeit als Teil des Gewaltenteilungsprinzips oder gar die Stellung als selbständiges Rechtsstaatsprinzip, eine untergeordnete Rolle. Stattdessen lässt sich die Geltung der richterlichen Unabhängigkeit im Völkerrecht insbesondere aus dem Recht auf ein faires Gerichtsverfahren sowie, besonders bei zwischenstaatlicher Gerichtsbarkeit, aus der Funktion unabhängiger Rechtsprechung als Garant für die erhöhte Glaubwürdigkeit von Verpflichtungen völkerrechtlicher Akteure ableiten. Daraus folgend ist die Ausweitung der institutionalisierten Gerichtsbarkeit im Völkerrecht (in der englischsprachigen Literatur oft als „proliferation of international courts and tribunals“ bezeichnet) zugleich Indiz für die gestiegene Bedeutung von internationalen Gerichten bei der Einhaltung und Umsetzung zwischen- und überstaatlicher Verpflichtungen sowie eine treibende Kraft bei

der Herausbildung eines Kerngehalts richterlicher Unabhängigkeit. Denn die Aufgabe der internationalen Gerichte, für eine an Recht gebundene und von sachfremden Einflüssen unabhängige Rechtsprechung zu sorgen und somit eine Alternative zu weniger verrechtlichten Formen der Konfliktlösung zu bieten, wird erst dann erreicht, wenn die Unabhängigkeit des internationalen Richters geschützt wird.

Die Arbeit orientiert sich bei der Untersuchung der Sicherung richterlicher Unabhängigkeit an einer verzweigten Struktur des Prinzips: Während einerseits untersucht wird, wie externe und ungebührliche Einflussnahmen auf die Institution des Gerichts abgewehrt werden, wird andererseits die Perspektive des individuellen Richters eingenommen, um zu ermitteln, wie dieser in seiner richterlichen Tätigkeit von Weisungen abgeschirmt und in seiner Rechtsstellung gegenüber anderen Akteuren geschützt wird. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen Vorkehrungen zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit, so wie sie sich insbesondere in gerichtseinsetzenden Verträgen, gerichtlichen Verfahrensordnungen, einschlägigen Sekundärrechtsakten internationaler Organisationen und völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen wiederfinden.

IV. Ergebnis

Die Voraussetzungen für eine Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit sind grundsätzlich unterschiedlich bei den untersuchten Gerichten. Während Gerichte wie etwa der IGH und ISGH unabhängig von einer Organisation sind und somit eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, sind die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe sowie der EGMR stark an eine internationale Organisation, jeweils den UN Sicherheitsrat und den Europarat, gebunden und auf diese angewiesen. Dies führt mitunter zu zweifelhaften Abhängigkeiten, wie beispielsweise in der Frage der Personalhoheit des Gerichtspersonals beim EGMR. Die Einordnung der Ad-hoc-Strafgerichtshöfe als Nebenorgane der UN unterwirft diese *prima facie* einer weitreichenden Kontrolle und Gestaltungsbefugnis durch den UN Sicherheitsrat. Allerdings konnte dargelegt werden, dass den Ad-hoc-Strafgerichtshöfen aufgrund ihrer Natur als Justizorgane eine besondere Stellung unter den Nebenorganen zukommt und dass diese in der Praxis auch weitestgehend eingehalten wird.

Für wesentliche Bedenken sorgt bei nahezu allen untersuchten Gerichten die Art und Weise der Ernennung, d.h. sowohl die Nominierung als auch die Wahl, der Richter. Dabei ist erkennbar, dass das Nominierungsverfahren häufig vollständig in der Hand einzelner

Staaten liegt und der Prozess oftmals weder transparent noch an bindenden Rechtsnormen ausgerichtet ist. Ferner ist die Wahl der Richter von politischen Rücksichtnahmen gekennzeichnet, was z.B. durch die Praxis einiger Staaten oder Staatengruppen, eine genau so große Zahl von Kandidaten zu nominieren, wie es freie Sitze auf der Richterbank gibt, sichtbar wird. Viele dieser Defizite sind angesichts der derzeitigen Struktur im Völkerrecht auf absehbare Zeit nicht änderbar, auch wenn sie für die Unabhängigkeit der Rechtsprechung durchaus problematisch sind. Dennoch sind bei der vergleichenden Betrachtung der Gerichte einzelne Besserungsansätze auszumachen: So arbeitet etwa die Parlamentarische Versammlung des Europarates für ein transparenteres Nominierungsverfahren auf einzelstaatlicher Ebene und eine bessere Einhaltung von für das Richteramt gültige Zugangskriterien. Ferner stellt die Möglichkeit der Vertragsstaaten des Römischen Statuts des IStGH, einen Beratenden Ausschuss für Benennungen einzusetzen, einen wichtigen Schritt in Richtung einer staatenunabhängigen Richterernennung dar. Allerdings zeigen sowohl der beratende Charakter dieses Organs als auch das bisherige Ausbleiben seiner Einsetzung deutlich die Grenzen des bislang Möglichen auf.

Ein wiederkehrender kritischer Punkt bei der Sicherung richterlicher Unabhängigkeit ist die Verwendung von Ad-hoc-Richtern bei internationalen Gerichten. Eine Vielzahl der hier untersuchten Gerichte ermöglicht die Bestellung dieser Richter, obwohl deren Fähigkeit, neutral zu sein und objektiv Recht zu sprechen, mit ihrer angedachten Funktion nahezu und *per definitionem* unvereinbar ist. Auch wenn bei der Beurteilung der Institution des Ad-hoc-Richters gerade bei zwischenstaatlichen Streitigkeiten die freiwillige Unterwerfung unter die jeweilige Gerichtsbarkeit und die Konkurrenz zur wesentlich flexibleren Schiedsgerichtsbarkeit mit berücksichtigt werden müssen, wäre im Interesse einer unabhängigen Rechtsprechung das Ersetzen der Ad-hoc-Richter durch von Staaten ernannte Experten eine ernst zu nehmende Alternative. Die an Ad-hoc-Richtern geübte Kritik gilt insbesondere mit Blick auf Gerichte, deren Rechtsprechung unmittelbare Bedeutung für Einzelpersonen entfaltet, die keinerlei Einfluss auf die Bestellung von Richtern haben.

Die Finanzausstattung von Gerichten bietet, *prima facie*, einen bedeutenden Indikator für mögliche Einflussnahmen auf die rechtsprechende Tätigkeit des jeweiligen Gerichts. Allerdings zeigt die Untersuchung in dieser Hinsicht, dass – auch wenn die Haushalte der unterschiedlichen Gerichte grundverschieden sind – es doch keinerlei Anzeichen für versuchte Einflussnahmen, etwa durch das Ablehnen von beantragten Haushaltserhöhungen, gibt. Im Gegenteil zeigt die Praxis, dass begründete Nachforderungen der Gerichte akzeptiert werden.

Der Status der Richter ist bei den untersuchten Gerichten prinzipiell sehr ähnlich ausgestaltet, was auf die Entstehung einer gewohnheitsrechtlichen Festigung der Richterstellung schließen lässt. So ist beispielsweise in jedem der untersuchten Gerichtsstatute die grundsätzliche Unabsetzbarkeit der Richter festgeschrieben. Die hohen Mehrheitserfordernisse sowie die Verortung der Entscheidungsgewalt über Entlassung aus dem Richteramt, z.B. aufgrund des Wegfalls eines Zulassungskriteriums – einschließlich der Unabhängigkeit – bei den Gerichten selber, lassen auf eine Allgemeingültigkeit dieses Schutzes bei internationalen Gerichten schließen. Die Abwesenheit einer Regelung dieser Frage bei den Ad-hoc-Strafgerichtshöfen wird zwar in Teilen der Literatur dahingehend interpretiert, dass der UN-Sicherheitsrat hier als zuständig angesehen wird. Angesichts der ansonsten einheitlichen Zuführung der Regelungskompetenz zu den jeweiligen Gerichten selber ist diese Auslegung jedoch nicht überzeugend und widerspricht ferner der Unabhängigkeit der Richter von ungebührlichen Einflussnahmen.

Getrennt von der Möglichkeit eines Ausschlusses vom Richteramt ist die Sanktion, einzelne Richter aufgrund ihrer Befangenheit von einem Verfahren auszuschließen – so etwa in dem Verfahren *Furundžija* aus dem Jahre 2000 vor dem ICTY. Hier wurde der Vorsitzenden Richterin Mumba der Vorwurf der Befangenheit gemacht, da sie vor ihrer Tätigkeit als Richterin in der UN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau gearbeitet und dabei systematische Vergewaltigungen in Jugoslawien untersucht und missbilligt hatte. Die Berufungskammer des ICTY wies den Vorwurf mit der Begründung zurück, dass man Richtern durchaus zutrauen müsse, sich von persönlichen Überzeugungen freimachen zu können. Dass ein ähnlicher Sachverhalt auch anders beurteilt werden kann, nämlich dahingehend, dass sogar der Eindruck der Befangenheit vermieden werden muss, zeigt z.B. das Sondervotum von Richter Buergenthal beim IGH zu dem Antrag auf Ausschluss von Richter Elaraby vom Verfahren im Fall des Gutachtens zur umstrittenen Sperranlage in den von Israel besetzten Gebieten. Diese Sichtweise verdient gerade wegen ihres flexibleren auf die Außenbetrachtung der Rechtsprechung und der Gerichte fokussierten Verständnisses der richterlichen Unabhängigkeit Unterstützung. Davon abgesehen verdeutlichen diese beiden Entscheidungen, dass selbst bei scheinbar gleichen Sachverhalten (Äußerungen eines Richters, die dieser vor der Aufnahme der Richtertätigkeit gemacht hat und in denen Verhältnisse angesprochen werden, die später zum Gegenstand eines Verfahrens vor einem internationalen Gericht werden) die Frage der richterlichen Unabhängigkeit diametral unterschiedlich beurteilt werden kann. Dies ist nicht zuletzt ein weiterer Beleg dafür, dass der Inhalt des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit für das Völkerrecht nicht einheitlich und klar formuliert ist.

Die Amtszeit der Richter bei internationalen Gerichten ist unterschiedlich geregelt und reicht von vier Jahren bei gleichzeitiger Möglichkeit zur Wiederwahl (ICTY und ICTR), bis neun Jahre (IGH, ISGH) ohne ein Recht auf eine erneute Kandidatur (IStHG, EGMR). Während eine kurze Amtszeit die Gefahr in sich birgt, dass Richter Entscheidungen fällen, die ihre Wiederwahl begünstigen, bietet eine längere Amtszeit ohne Wiederwahlmöglichkeit zwar gewissen Schutz gegen einen Einfluss eines bevorstehenden (Wieder-)Wahlverfahrens auf die Rechtsprechung, ist aber dennoch nicht immer im Interesse einer kontinuierlichen Rechtsprechung und dient nicht dem Erhalt einer geeigneten und berufserfahrenen Richterbank.

Neben der Regelung von Amtszeit und Vergütung von Richtern gehört die Regelung von Nebentätigkeiten zu den Bereichen, in denen aufgezeigt werden konnte, dass mehrere Gerichtsstatute Defizite aufweisen. Auch wenn es zweifelsohne geboten ist, insbesondere Richtern, deren Tätigkeit bei dem jeweiligen Gericht nur zeitlich begrenzt ist, zu ermöglichen, auch bestimmten Nebentätigkeiten nachzugehen (z.B. ISGH), so zeigt die Praxis, dass einige Richter zusätzlichen Tätigkeiten nachgehen, die nur schwer mit einer tatsächlichen Unabhängigkeit oder zumindest dem Anschein der Unabhängigkeit vereinbar sind. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, wenn einige Gerichtsstatute striktere Regeln aufweisen oder bestehende Regeln apodiktischer ausgelegt und angewendet würden.

Die Untersuchung von den Richtern gewährten Vorrechten und Immunitäten konnte zeigen, dass nahezu alle Gerichtsstatute auf diplomatische Vorrechte und Immunitäten verweisen, was durchaus als bedeutender Schutz der Unabhängigkeit der Richter gewertet werden kann, jedoch davon absehen, diese selber zu definieren. Dadurch wird einerseits versäumt, den wesentlichen formalen und funktionalen Unterschieden zwischen internationalen Richtern und Diplomaten und den damit einhergehenden Bedürfnissen auf Schutz ihrer jeweiligen Stellung Rechnung zu tragen. Vor allem wird nicht berücksichtigt, dass Richter einen Schutz gegenüber jeden Staat, einschließlich des jeweiligen Heimatstaates, benötigen, während Diplomaten einer Immunität gegenüber ihrem Entsendestaat *per definitionem* gerade nicht bedürfen. Andererseits wird durch den pauschalen Verweis auf bestehende Immunitätenkataloge beispielsweise vernachlässigt, dass internationale Richter weniger einer funktionalen als vielmehr einer absoluten Immunität bedürfen, um in ihrer Funktionsausübung, die auf verschiedenste Weisen die wirtschaftlichen und politischen Interessen von Staaten beeinflussen können, geschützt zu werden.

In der Gesamtschau machen die Ergebnisse der Arbeit deutlich, dass es einerseits wesentliche Mängel in der Sicherung richterlicher Unabhängigkeit bei internationalen Gerichten gibt. Andererseits tritt hervor, dass gewisse Anforderungen allzeit eingehalten

werden, unabhängig von der jeweiligen Gerichtsbarkeit *ratione materiae* (materiell-rechtlich), *ratione personae* (personal) oder gar *ratione temporis* (zeitlich). Dies lässt den Schluss zu, dass dies eine gewohnheitsrechtliche Entwicklung darstellt, die insbesondere für die Errichtung weiterer Gerichte auf internationaler Ebene von Bedeutung ist, sofern auch diese, wie ihre Vorgänger, dem Leitbild der von Interessenwahrnehmung ungebundenen gerichtlichen Rechtskontrolle folgen wollen.