

- BI/hä

Bern, den 14. Juli 1971.

Europäische Sicherheitskonferenz - Vorschlag  
für ein System der friedlichen Streiterledigung

---

1. Das Gewaltverbot wie auch ein Sicherheitssystem zwecks Verhinderung oder Abwehr von Angriffen verlangen nach einer Ergänzung in Form eines Verfahrens zur friedlichen Erledigung von Konflikten. Gewaltverbot und Sicherheitssystem führen lediglich zur Aufrechterhaltung des status quo und zur Einfrierung der Konflikte, können sie jedoch nicht lösen. Im Innern des Staates lassen sich das Verbot der gewaltsamen Selbsthilfe und das Eingreifen der Polizei durchsetzen, weil es gesetzgeberische und richterliche Instanzen gibt, die Streitigkeiten entscheiden und neues Recht schaffen.

Die starre Aufrechterhaltung eines status quo und das Weiterbestehen von Konflikten sind auf die Dauer nicht möglich. Konflikte können zwar mit dem Zeitablauf einschlafen, sich aber auch verschärfen. Neue Konflikte werden entstehen. Die Lage der Staaten und deren Interessen werden sich immer wieder ändern.

Es gibt deshalb langfristig keine Sicherheit ohne ein Verfahren der Streiterledigung und der Anpassung des Rechts.

2. Grundsätzlich stehen die Streiterledigung und die Schaffung neuen Rechts im freien Ermessen der Staaten. Letzten Endes dominiert die Selbsthilfe. Zwar verpflichtet die Charta der Vereinten Nationen die Staaten zur friedlichen Regelung ihrer Streitigkeiten. Die von ihr vorgesehenen Verfahren (Kapitel VI der Charta, vor allem Art. 33) sind jedoch freiwillig; ihre Wahl und Durchführung setzen die Einwilligung der beteiligten Parteien voraus.

3. Die bestehenden Verfahren sind ungenügend und lückenhaft. Es fehlt weitgehend die Verpflichtung, sich ihrer zu bedienen.

Die Haager Abkommen von 1899 und 1907 beruhen auf der Freiwilligkeit und verlangen den Abschluss besonderer Abkommen für die Regelung eines konkreten Streites.

Gleiches gilt für das Statut des Internationalen Gerichtshofes, sofern die Staaten nicht gemäss Art. 36 durch besondern Akt die obligatorische Gerichtsbarkeit anerkennen. Im übrigen kann der Gerichtshof nur für Rechtsstreitigkeiten angerufen werden.

Die Generalakte von 1928/1949 gestattet den beitretenden Staaten, das Schiedsverfahren oder das Schieds- und Gerichtsverfahren auszuschliessen, und erlaubt Vorbehalte.

Das europäische Uebereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vom 29. April 1957 steht nur Mitgliedstaaten des Europarates zum Beitritt offen. Die Staaten können das Schiedsverfahren oder Vergleichs- und Schiedsverfahren ausschliessen und weitgehende Vorbehalte machen.

Haager Abkommen, Statut des Internationalen Gerichtshofes und Generalakte sind universelle Abkommen und nicht besonders auf Europa zugeschnitten.

Das System der bilateralen Verträge erweist sich als lückenhaft.

4. Unbefriedigend erscheinen auch die bestehenden Instanzen.

Der Internationale Gerichtshof stellt ein Organ der Vereinten Nationen dar und ist nach universellen Bedürfnissen zusammengesetzt. Die europäischen Richter sind in der Minderheit; ihre Zahl wird sich wohl noch mehr vermindern. Das Verfahren ist schwerfällig und teuer. Im übrigen eignet sich der Gerichtshof nur für Rechtsstreitigkeiten.

Die Schiedsgerichte müssen jeweils ad hoc gebildet werden. Sie sind nicht in der Lage, eine ständige Rechtssprechung zu entwickeln. Hingegen eignen sie sich für alle Arten von Streitigkeiten.

Aehnliches gilt für die Vergleichskommissionen. Lediglich bilaterale Verträge kennen ständige Organe dieser Art.

Der Europäische Gerichtshof stellt ein Organ der Europäischen Gemeinschaften dar und ist lediglich in deren Rahmen zuständig. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof gehört dem System des Europarates an; seine Kompetenz beschränkt sich auf das Gebiet des Schutzes der Menschenrechte.

5. Um bestehende Lücken zu schliessen und einen Schritt weiter zu kommen, muss ein System der friedlichen Streiterledigung folgende Bedingungen erfüllen:

- a. Das Verfahren muss obligatorisch sein, d.h. die Parteien sind verpflichtet, sich ihm zu unterziehen. Jeder Staat hat das Recht, die zuständige Instanz einseitig anzurufen; für den Verfahrensgegner besteht Einlassungszwang.
- b. Die Notwendigkeit, für die Regelung eines bestimmten Falles besondere Abkommen zu schliessen, muss wegfallen. Hingegen bleibt den Staaten ein derartiges Vorgehen freigestellt.
- c. Vorbehalte, die die Zuständigkeit der Instanzen oder die Anwendbarkeit des Verfahrens einschränken, sind auszuschliessen.

6. Es ist zu unterscheiden zwischen justiziablen und nichtjustiziablen Streitigkeiten. Bei den ersteren geht es um die Anwendung und Auslegung des geltenden Rechts; die Parteien bestreiten sich gegenseitig ihre Rechte. Bei der zweiten Kategorie verlangt eine Partei eine Abänderung einer als untragbar betrachteten Situa-

tion oder rechtlichen Regelung. Die zu entscheidende Frage lautet, ob, und wenn ja, wie ein bestehender Zustand zu ändern sei. Es handelt sich bei diesem Problem des "peaceful change" um Rechtssetzung und nicht um Rechtsanwendung. (Diese Unterscheidung deckt sich nicht mit derjenigen zwischen politischen und nichtpolitischen Streitigkeiten. Politische Konflikte berühren das machtpolitische Verhältnis unter den Parteien. Sowohl justiziable wie nichtjustiziable Streitigkeiten können politische oder nichtpolitische Konflikte sein. Für die Wahl des Verfahrens muss diese Unterscheidung ausser acht gelassen werden, wenn nicht schwer lösbare Komplikationen in Kauf genommen werden sollen.)

Justiziable Streitigkeiten können durch eine unabhängige und neutrale Instanz entschieden werden. Hiefür eignet sich ein Gerichtshof oder ein Schiedsgericht.

Für nichtjustiziable Streitigkeiten kommen angesichts der auf dem Prinzip der Souveränität der Staaten beruhenden heutigen Staatengesellschaft nur institutionalisierte Verhandlungsmechanismen in Frage. Es würde sich um Untersuchungskommissionen, Vergleichs- und Vermittlungsorgane handeln. Ihr Ziel ist, den Parteien eine beidseitig annehmbare Lösung vorzuschlagen und sie zu einem Kompromiss zu führen. Ein Verfahren, das eine autoritäre Entscheidung des Konfliktes vorsehen würde, bedeutete die Einsetzung eines Gesetzgebers mit der Kompetenz, für die Staaten verbindliches Recht zu setzen, und widerspräche allen heutigen Realitäten. Damit erscheint ein Gerichtshof oder ein Schiedsgericht für diese Art von Streitigkeiten als ungeeignet.

7. Für die justiziablen Konflikte ist ein Gerichtshof oder ein ständiges Schiedsgericht einzusetzen. Die Instanz muss in der Lage sein, rasch und wirkungsvoll zu arbeiten.

Vorgeschlagen wird ein ständiger Gerichtshof. Die Richter werden auf Lebenszeit (mit Altersgrenze) oder auf eine bestimmte längere Amtsdauer ernannt; um ihre Unabhängigkeit sicherzustellen

ohne Möglichkeit der Wiederwahl. Die Richter sind jedoch nicht vollamtlich tätig. Der Gerichtshof tritt nur zur Behandlung konkreter Streitfälle zusammen. Hingegen wäre ein ständiges Sekretariat nützlich, das dem Büro des Haager Schiedshofes angeschlossen werden könnte.

Jeder Staat ernennt einen Richter, der die Voraussetzungen zu diesem Amt erfüllen muss (Mitglied des höchsten nationalen Gerichts, Professor an einer Rechtsfakultät). Die Richter wählen aus ihrer Mitte Präsident und Vizepräsident.

Der Gerichtshof tagt grundsätzlich nicht in voller Besetzung, sondern in kleineren Kammern. Sie werden für jeden Fall gebildet.

Die Kammer für die Entscheidung eines bestimmten Falles wird aus den beiden Richtern, die die Staatsangehörigkeit je einer der beiden Parteien besitzen, und aus drei oder fünf andern Richtern zusammengesetzt, die innerhalb bestimmter Frist von den Parteien oder ihren Richtern gewählt werden. Wenn keine Einigung erzielt werden kann, ernennt der Gerichtshof in einer Plenarsitzung die drei oder fünf Richter mit Mehrheitsbeschluss.

Der Gerichtshof entscheidet selbst über seine Zuständigkeit (entweder die Kammer oder das Plenum), insbesondere über die Frage, ob es sich um eine justiziable Streitigkeit handelt.

Das Verfahren ist ausschliesslich schriftlich. Ein mündliches Verfahren erscheint bei Streitigkeiten unter Staaten nicht als notwendig und führt nur zur Verlängerung und Verteuerung (siehe die Missbräuche in gewissen Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof). Für den Fall von Streitigkeiten, an denen mehr als zwei Staaten interessiert sind, ist ein Interventionsrecht vorzusehen.

Das Urteil ist endgültig und vollziehbar.

Zu prüfen ist noch, ob dem Gerichtshof die Möglichkeit eingeräumt werden soll, die Parteien zu einem Vergleich zusammenzubringen, wie das bei den innerstaatlichen Gerichten häufig der Fall ist.



Die Parteien haben die Möglichkeit, vor Anrufung des Gerichtes ein Vergleichsverfahren durchzuführen. In Frage kommt das im folgenden vorgeschlagene Verfahren für nichtjustiziable Streitigkeiten. Doch muss nach diesem Verfahren die einseitige Anrufung des Gerichtes offen bleiben.

Der Vorschlag versucht, die Vorteile eines ständigen Gerichtshofes mit denjenigen eines Schiedsgerichtes zu kombinieren.

8. Für die nichtjustiziablen Konflikte erscheint eine ständige Untersuchungs-, Vermittlungs- und Vergleichskommission als zweckmässig.

Die Mitglieder gehören der Kommission kraft ihres Amtes an oder werden für eine bestimmte längere Amtsdauer ernannt. Sie sind nicht hauptamtlich tätig. Die Kommission tritt nur zur Behandlung der bei ihr anhängigen Fälle zusammen. Ein ständiges Sekretariat wäre zweckmässig; es könnte wiederum dem Büro des Haager Schiedshofes angeschlossen werden.

Jeder Staat bezeichnet ein Mitglied. Es können drei Varianten in Erwägung gezogen werden:

- Die Kommission besteht aus den Aussenministern;
- sie wird aus den Generalsekretären der Aussenministerien zusammengesetzt;
- die Staaten bezeichnen die Mitglieder nach freiem Ermessen.

Vorzuziehen ist die letzte Variante, da die Kontinuität der Arbeit - bei längerer Amtsdauer - besser gewährt erscheint und grössere Gewähr für eine objektive Tätigkeit besteht.

Für jeden ihr unterbreiteten Fall wird die Kommission aus den Vertretern der Parteien und drei oder fünf zusätzlichen, andern Staaten angehörenden Kommissionsmitgliedern zusammengesetzt. Die zusätzlichen Mitglieder werden von den Parteien selbst oder ihren Kom-

missionsmitgliedern innerhalb bestimmter Frist bezeichnet. Wenn sie sich nicht einigen können, wählt die Gesamtkommission die zusätzlichen Mitglieder.

Die Kommissionsmitglieder sind unabhängig und frei von Instruktionen ihrer Regierungen.

Aufgaben der Kommission sind Untersuchung (Aufklärung strittiger Tatsachen), Vermittlung, Vergleich sowie einen für die Parteien annehmbaren Kompromiss zu suchen. Dabei ist sie nicht an das geltende Recht gebunden; sie hat sich aber von sachlichen Ueberlegungen und Billigkeit leiten zu lassen.

Wenn nach einer bestimmten Frist keine Vergleichslösung gefunden werden kann, erstellt die Kommission einen Schlussbericht mit Vorschlägen. Dieser Bericht ist nicht verbindlich und muss von den Parteien angenommen werden. Es besteht hier eine unvermeidliche Unvollkommenheit des Verfahrens; wie oben dargelegt, wäre die Zuständigkeit, eine bindende Entscheidung zu treffen, unter den heutigen Verhältnissen unreal.

Im Gegensatz zum gerichtlichen Verfahren ist sowohl eine schriftliche wie eine mündliche Phase vorzusehen. Das mündliche Verfahren hat den Sinn einer Verhandlung zwischen den Parteien unter der Leitung der Kommission. Im übrigen gibt sich diese selbst ihre Verfahrensordnung (für die Untersuchung kann der dritte Titel des Haager Abkommens von 1907 über die friedliche Erledigung internationaler Streitfälle als Vorbild dienen).

9. Man darf sich allerdings keinen Illusionen über die Schwierigkeiten, die der Verwirklichung des Vorschlages entgegenstehen, hingeben. Sie liegen im folgenden:

- a. Fehlen einer gemeinsamen Auffassung über die grundlegenden Werte, eines gemeinsamen Rechtsbewusstseins. Die ideologischen Gegensätze stellen schwer zu überwindende Hindernisse dar. Die Partei,

die einem der weltanschaulichen Lager angehört, kann einen Richter oder Vermittler, der die andere Weltanschauung vertritt, kaum als objektiv und unbeteiligt anerkennen.

- b. Bestehen von Blöcken und Allianzen. Das vorgeschlagene Streiterledigungssystem verlangt unvermeidlicherweise die Mitwirkung von Persönlichkeiten, die verschiedenen Blöcken angehören. Das gilt auch für Streitigkeiten unter Staaten innerhalb desselben Blocks, wenn das Verfahren nicht zur reinen Machtpolitik herabsinken soll.
- c. Notwendigkeit der Beteiligung der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion. Die Supermächte haben jedoch Interessen auf der ganzen Welt zu verfolgen. Die Lösung rein europäischer Konflikte wird damit zusätzlich erschwert, weil die Rückwirkungen auf die allgemeine politische Lage zu berücksichtigen sind.

Trotzdem sollte eine Anstrengung im Sinne des Vorschlages gemacht werden. Eine Tendenz zu einer gewissen Auflockerung der Blöcke besteht; die Europäische Sicherheitskonferenz hat in den Augen zahlreicher Regierungen gerade den Zweck, diesen Prozess zu fördern. Die Wirksamkeit des Systems hängt weitgehend von der Unabhängigkeit der in die Instanzen zu wählenden Personen ab. Für den Gerichtshof sind die Aussichten günstiger als für die Kommission, weil Richter an unabhängige Entscheidungen gewöhnt sind. Im übrigen zeigt sich hier die besondere Bedeutung, die den neutralen und nichtengagierten Staaten zukommt. Das Schicksal des Vorschlages wird die Aufrichtigkeit der europäischen Mächte, zu einem wirklichen und wirksamen Sicherheitssystem zu gelangen, auf die Probe stellen.