

Internationale Gerichte und ihre Richter

Kai Ambos

Die Gerichte sind nur so gut wie ihre Richter. Das stimmt auf nationaler wie internationaler Ebene – mit dem Vorbehalt, dass die wissenschaftlichen Mitarbeiter der höchsten Gerichte gegebenenfalls die mangelnde Kompetenz ihrer Vorgesetzten kompensieren können. Das kann natürlich nicht bedeuten, dass man bei der Qualifikation von Richtern irgendwelche (politischen) Abstriche machen sollte. Leider sieht die Realität anders aus. Das zeigt schon ein Blick in die deutsche Praxis, bei der sich das richtige Parteibuch als unentbehrliche Voraussetzung einer Berufung auf ein höchstes Richteramt (jüngst Ernennung von Verfassungsrichter Rudolf Mellinghoff, FDP-Mitglied, zum Präsidenten des Bundesfinanzhofs) oder einer justizähnlichen Behörde (versuchte Ernennung von Johannes Schmalzl, ebenfalls FDP-Mitglied, als neuer Generalbundesanwalt) erweist. Das es auch anders geht, zeigt Spanien, wo die Parteizugehörigkeit von Richtern ausdrücklich verboten ist (Art. 351 des Gerichtsverfassungsgesetzes, Ley Orgánica 6/1985). Was kann man nun im Lichte dieser deutschen Praxis in einem gefestigten Rechtsstaat wie der Bundesrepublik, der sich viel auf die Qualität seiner Justiz und Rechtsprechung hält, bei internationalen Gerichten erwarten?

Die Antwort liefert die hier vorgestellte Studie von **Ruth Mackenzie, Kate Malleson, Penny Martin und Philippe Sands**. Sie untersucht erstmals auf der Grundlage einer quantitativen und qualitativen Analyse die Nominierungs- und Wahlprozesse bei internationalen Gerichten, wobei der Schwerpunkt auf dem Internationalen Gerichtshof (IGH) und dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) liegt. Das Buch führt in die Thematik mit einer Beschreibung des historischen Kontextes von IGH und IStGH ein, beschreibt sodann die Zusammensetzung dieser Gerichte, den innerstaatlichen Nominierungsprozess, den Wahlprozess, um schließlich einige Trends aufzuzeigen und Reformvorschläge zu machen.

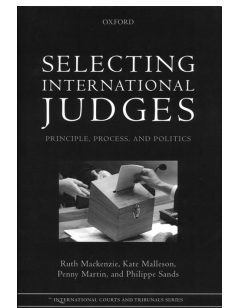
Die Ergebnisse der Studie sind schnell zusammengefasst und ernüchternd, wenn auch – vor dem Hintergrund der gerade beschriebenen nationalen Praxis – wenig überraschend: Der Nominierungs- und Wahlprozess zu den internationalen Gerichten, insbesondere zum IGH und zum IStGH, ist geprägt von einem hohen Grad an Politisierung, fehlender Transparenz und fehlenden Mindeststandards in Bezug auf die Qualität der gewählten Richter. Zu diesem Schluss kommt schon Cesare P.R. Romano, der Herausgeber der Buchreihe, in seinem Vorwort: »Sol-

che Abweichungen weisen auf einen beunruhigenden Mangel an Transparenz und auf keinerlei existierende allgemeine oder Mindeststandards beim Prozess hin. [...] Es ist die endemische und fast vollständige Abwesenheit öffentlicher Untersuchungen oder politischer Verantwortlichkeit, die so alarmierend ist« (S. ix; Übersetzung des Verf.). In den Worten der Autoren klingt das so: »Die Belege für eine Politisierung sowohl der Nominierungs- als auch der Wahlprozesse sind offenkundig. Für beide Gerichte gilt, dass die Nominierungsprozesse fragmentiert und intransparent sind sowie höchst unterschiedlich verlaufen. An dem einen Ende des Spektrums gibt es einige wenige Kandidaten, die einen transparenten und formellen Beratungsprozess durchlaufen haben, der auf Leistung beruht; am anderen Ende ist es nicht unüblich, dass Personen als Ergebnis offen vorgetragener politischer Überlegungen oder sogar von Vernetzung ausgewählt werden. Welche Form von Nominierungsverfahren auch angewandt wird, alle nominierten Kandidaten müssen einen hoch politisierten Auswahlprozess durchlaufen« (S. 173). Diese Schlussfolgerungen beruhen in methodischer Hinsicht auf einer qualitativen und quantitativen Datenerhebung, die in drei Phasen durchgeführt wurde (S. 180ff.):

1. Zunächst haben die Autoren einen Fragebogen zu nationalen Nominierungsprozessen erarbeitet, der an Justiz und Regierungsangehörige verteilt wurde;
2. Dann führten sie Interviews mit Mitgliedern der Ständigen Vertretungen bei den UN in New York;
3. Zuletzt führten die Autoren neun Länderstudien in verschiedenen Regionen der Welt, einschließlich Interviews, durch.

Die Studie beruht damit erstmals auf einer – wenn auch begrenzten – repräsentativen und methodisch abgesicherten Erhebung und geht über die bisher bekannten – freilich gleichermaßen kritischen – Arbeiten hinaus.*

Die Ergebnisse der Studie sind auch für all jene ernüchternd, die geglaubt haben, dass mit den formal strikteren Regeln des IStGH-Statuts eine bessere Richterauswahl erreicht werden könne. Immerhin sieht das IStGH-Statut – neben den auch beim IGH vorgesehenen Kriterien des hohen sittlichen Ansehens der Kandidaten (Art. 2 IGH-Statut und Art. 36 (3)(a)(i) IStGH-Statut) und der Erfüllung der für die höchsten richterlichen Ämter im Herkunftsland erforderlichen Voraussetzungen – weitere Bedingungen vor. So sollen die Kandidaten »über nachweisli-



Ruth Mackenzie/
Kate Malleson/
Penny Martin/
Philippe Sands

Selecting International Judges. Principle, Process, and Politics

International Courts and Tribunals Series

Oxford:
Oxford University
Press 2010
XIV+239 S.,
60,00 brit. Pfund

che Fachkenntnisse auf dem Gebiet des Straf- und des Strafverfahrensrechts sowie über die notwendigen einschlägigen Erfahrungen als Richter, Ankläger, Anwalt oder in ähnlicher Eigenschaft bei Strafverfahren verfügen« (Art. 36 (3) (b) (i)). Wenn das nicht zutrifft, dann sollen sie »über nachweisliche Fachkenntnisse in einschlägigen Bereichen des Völkerrechts, wie etwa des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte sowie über weitreichende Erfahrungen in einem Rechtsberuf, der für die richterliche Arbeit des Gerichts von Bedeutung ist« (Art. 36 (3) (b) (ii)) verfügen sowie über ausgezeichnete Kenntnisse von mindestens einer der Arbeitssprachen des Gerichts, also Englisch oder Französisch (Art. 36 (3) (c)). Darüber hinaus hat die Versammlung der Vertragsstaaten am 10. September 2004 eine Resolution verabschiedet, die genaue Regeln für die Nominierung und die Wahl der Richter enthält (abgedruckt im Buch auf S. 197ff.).

Ungeachtet dieser formalen Unterschiede zwischen IGH und IstGH kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die Auswahlverfahren der beiden Gerichte »im Großen und Ganzen gleich« seien (S. 23). Sie bezweifeln, »ob der IstGH-Ansatz zu einer umfassenden Verbesserung der Zusammensetzung der Richterbank geführt hat« (S. 174f.). Hinsichtlich des Nominierungsprozesses kritisieren die Autoren zwar bezüglich des IGH, dass »die meisten der untersuchten Staaten nicht nach dem Geist und sogar manchmal auch nicht nach dem Buchstaben des IGH-Statuts handeln« (S. 98). Dies gelte aber auch für die IstGH-Nominierungspraxis, sofern sie dem IGH-Modell der Nominierung über die nationalen Vertreter beim ständigen Schiedsgerichtshof (Art. 4 (1) IGH-Statut) folge; im Übrigen sei – sofern die IstGH-Nominierungen aufgrund nationaler Verfahren vorgenommen werden – festzustellen, dass es ebenso »fragmentiert, inkonsistent und variabel« wie das des IGH sei. Während einige Kandidaten mittels eines »transparenten und konsultativen Verfahrens aufgrund Qualifikation« ausgewählt würden, seien andere ernannt worden, weil sie »der beste Freund des Ministers oder selbst Minister« seien (S. 98).

Im Ergebnis bedeutet all dies, dass die Qualifikation der Kandidaten allenfalls ein sekundärer Faktor ist (S. 174) und es eben nicht gelungen ist, den IstGH-Nominierungs- und Wahlprozess objektiver und rationaler zu gestalten. Dabei ist natürlich anzuerkennen, dass bei internationalen Gerichten auch weiche Faktoren, insbesondere die geografisch einigermaßen repräsentative Verteilung der Richter (dazu S. 175 und *passim* – auch wenn gerade diese eine starke Anbindung an die staatlichen Interessen bedeutet; siehe auch S. 60), berücksichtigt werden müssen. Doch sollte jedenfalls immer die Qualifikation der Kandidaten im Vordergrund stehen, so dass »talentierte Außenseiter« eine Chance haben (S. 98). Immerhin sind die Weltgerichte IGH und IstGH

nicht, wie die regionalen Gerichte Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof, gezwungen, Richter aller Vertragsstaaten zu wählen.

Verbesserungen sind also notwendig, ja unentbehrlich. Die von den Autoren angeführten »Burgh House Principles on the Independence of the International Judiciary« sehen insoweit einige Mindestbedingungen vor, die auch zur Grundlage der Auswahl internationaler Richter gemacht werden sollten. Darüber hinaus ist insbesondere die Transparenz und Verantwortlichkeit des Nominierungs- und Wahlprozesses von höchster Bedeutung. Dabei kommt der Arbeit der »Coalition for the International Criminal Court« (CICC) besondere Bedeutung zu. Dieser Zusammenschluss vieler nichtstaatlicher Organisationen begleitet den Nominierungs- und Wahlprozess aufs Engste und führt mitunter auch Interviews mit Kandidaten, die dann veröffentlicht werden. Darüber hinaus wäre aber eine formale Anhörung, wie sie bei den Kandidaten des amerikanischen Obersten Gerichtshofs durchgeführt wird, wünschenswert. Diese Anhörung könnte etwa vor dem – immer noch nicht eingesetzten – Beratenden Ausschuss für Benennungen der IstGH-Vertragsstaatenversammlung stattfinden (vergleiche Art. 36 (4) (c) IstGH-Statut). Angesichts der starken Politisierung der nationalen Nominierungsverfahren kann eine Kontrolle nur auf internationaler Ebene über das Nominierungs- und Wahlverfahren des entsprechenden internationalen Gerichts selbst erfolgen. Dafür könnten solche Anhörungen höchst hilfreich sein, denn damit könnten zumindest völlig unqualifizierte Richter verhindert werden. Es steht jedenfalls fest, dass die Legitimität internationaler Gerichte in höchstem Maße von der Legitimität des Auswahlverfahrens und der Qualität ihrer Richter abhängt. Daher ist den Autoren nur nachdrücklich zuzustimmen, wenn sie »umgehende Schritte« fordern, um »die wachsende und allgegenwärtige Rolle externer politischer Faktoren zu begrenzen, um sicherzustellen, dass die Politik nicht die Chancen, die allerbesten Richter für die internationalen Gerichte zu wählen, unter sich begräbt« (S. 179).

* Vgl. neben den in der Studie selbst zitierten Arbeiten, insbesondere Daniel Terris/Cesare P. R. Romano/Leigh Swigart, *The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases*, Oxford 2007; weitere Nachweise S. 1 mit Fußnote 2ff., vor allem Michael Bohlander, *Pride and Prejudice or Sense and Sensibility? A Pragmatic Proposal for the Recruitment of Judges at the ICC and Other International Criminal Courts*, *New Criminal Law Review*, 12. Jg., 4/2009, 529ff., der vor allem kritisiert, dass Diplomaten, Regierungsbeamte und Akademiker nicht geeignet seien für Richterämter, weil ihnen die praktische Erfahrung fehle, weshalb man vor allem Justizpraktiker rekrutieren sollte. Für besser qualifizierte Richter plädiert auch die ehemalige amerikanische Bundesrichterin und ehemalige Richterin am Jugoslawien-Tribunal Patricia M. Wald, *Women on International Courts: Some Lessons Learned*, *International Criminal Law Review*, 11. Jg., 3/2011, S. 401–408.