

Helmedach, Achim; Mondré, Aletta; Neubauer, Gerald; Zangl, Bernhard

Working Paper

Das Entstehen einer internationalen Rechtsherrschaft: die theoretische Konzeption eines empirischen Forschungsprojekts

TranState Working Papers, No. 54

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State

Suggested Citation: Helmedach, Achim; Mondré, Aletta; Neubauer, Gerald; Zangl, Bernhard (2007) : Das Entstehen einer internationalen Rechtsherrschaft: die theoretische Konzeption eines empirischen Forschungsprojekts, TranState Working Papers, No. 54, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597 - Transformations of the State, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/24980>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



TranState

Working Papers

DAS ENTSTEHEN EINER
INTERNATIONALEN
RECHTSHERRSCHAFT –
DIE THEORETISCHE KONZEPTION
EINES EMPIRISCHEN
FORSCHUNGSPROJEKTS

Achim Helmedach
Aletta Mondré
Gerald Neubauer
Bernhard Zangl

No. 54

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

*Achim Helmedach
Aletta Mondré
Gerald Neubauer
Bernhard Zangl*

***Das Entstehen einer internationalen Rechtsherrschaft –
Die theoretische Konzeption eines empirischen Forschungsprojekts***

TranState Working Papers

No. 54

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2007

[ISSN 1861-1176]

Achim Helmedach, Aletta Mondré, Gerald Neubauer, Bernhard Zangl

Das Entstehen einer internationalen Rechtsherrschaft – Die theoretische Konzeption
eines empirischen Forschungsprojekts

(TranState Working Papers, 54)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2007

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

**Das Entstehen einer internationalen Rechtsherrschaft –
Die theoretische Konzeption eines empirischen Forschungsprojekts**

ZUSAMMENFASSUNG

Werden Konflikte über internationale Rechtsnormen heute verstärkt unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Prinzipien ausgetragen? Die Frage, ob eine solche Form der Judikalisierung beobachtet werden kann, wird in der Literatur zumeist dadurch versucht zu beantworten, indem internationale Streitverfahren formal auf ihre Gerichtsförmigkeit hin analysiert werden. Die ebenso wichtige Frage, ob diese Verfahren auch von den Akteuren genutzt werden, wird jedoch bisher nur unzureichend beantwortet. Das vorliegende Papier stellt daher einen analytischen Rahmen vor, mithilfe dessen sowohl internationale Streitverfahren als auch das Verhalten der Akteure auf ihre Judikalisierung hin untersucht werden können.

INHALT

EINLEITUNG.....	1
1. DIE JUDIZIALISIERUNG INTERNATIONALER STREITVERFAHREN	5
1.1. Politische Unabhängigkeit	7
1.2. Rechtliches Mandat.....	8
1.3. Geringe Blockademöglichkeiten.....	10
1.4. Kollektive Sanktionen.....	12
1.5. Offene Beschwerdeberechtigung	13
2. DIE JUDIZIALISIERUNG INTERNATIONALEN STREITVERHALTENS	17
2.1. Untersuchungseinheit.....	17
2.2. Indikator	20
2.3. Sample.....	23
2.4. Kodierung.....	27
3. DIE JUDIZIALISIERUNG INTERNATIONALER STREITBEILEGUNG	31
LITERATUR	33
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	36

Das Entstehen einer internationalen Rechtsherrschaft – Die theoretische Konzeption eines empirischen Forschungsprojekts

EINLEITUNG

Im Rahmen der so genannten nationalen Konstellation hat sich Rechtsstaatlichkeit seit dem 17. Jahrhundert schrittweise als das dominante Rechtsprinzip innerhalb der modernen Staaten der heutigen OECD-Welt etabliert. Diese können heute alle als Rechtsstaaten gelten. Dagegen ist zwischen den Staaten, auch denen der OECD-Welt, in der nationalen Konstellation die Souveränität das zentrale Rechtsprinzip geblieben. Auch heute noch gelten diese praktisch alle als souverän. Rechtlich ist die Identität des Staates durch beide Rechtsprinzipien geprägt: der moderne Staat der OECD-Welt des späten 20. Jahrhunderts ist ein *souveräner Rechtsstaat*.

Als zentrale Rechtsprinzipien der nationalen Konstellation könnten Rechtsstaatlichkeit und Souveränität allerdings kaum unterschiedlicher sein. Während das Rechtsstaatsprinzip vom Staat verlangt, sich selbst dem von ihm gesetzten und durchgesetzten nationalen Recht zu unterwerfen, gibt ihm das Souveränitätsprinzip einen Rechtfertigungsgrund, sich gegebenenfalls über internationales öffentliches Recht auch hinwegzusetzen. Insofern hat Souveränität als Rechtsprinzip dazu beigetragen, dass Rechtsstaatlichkeit nur nach innen, nicht aber nach außen institutionalisiert werden konnte. Der souveräne Rechtsstaat der OECD-Welt ist in der nationalen Konstellation ein „*halbierter*“ *Rechtsstaat* geblieben. Allerdings gibt es in der OECD-Welt des späten 20. und frühen 21. Jahrhunderts Anzeichen dafür, dass der Staat auf eine postnationale Konstellation zusteuert, in der die innere durch eine äußere Rechtsstaatlichkeit ergänzt wird, so dass aus dem „halbierten“ ein „*kompletierter*“ *Rechtsstaat* wird (Zangl 2006).¹

Insbesondere kann die Vergerichtlichung internationaler Streitbeilegungsverfahren – wir sprechen von Judizialisierung – als ein Anzeichen für eine die nationale Rechtsstaatlichkeit ergänzende *internationale Rechtsherrschaft* betrachtet werden.² Da das Gerichtswesen national als das institutionelle Rückgrat des Rechtsstaates zu sehen ist, mag die vermehrte Begründung internationaler Gerichtsinstanzen entsprechend auf eine im Rahmen der entstehenden postnationalen Konstellation institutionell zunehmend gesicherte internationale Rechtsherrschaft verweisen (Romano 1999, Keohane et al. 2000, Zangl/Zürn 2004a, 2004b).³ Schließlich wurde das diplomatische Streitbeilegungsver-

¹ Zum Unterschied zwischen nationaler und postnationaler Konstellation siehe Habermas (1998). Siehe auch Zangl/Zürn (2003).

² Zur Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen sowie der internationalen Rechtsherrschaft bzw. Rechtsstaatlichkeit im Besonderen siehe u.a. Watts (1993, 2000), Tamanaha (2004), Brownlie (1998).

³ Wenn im Folgenden von internationalen Rechtsnormen oder auch internationalem Recht die Rede ist, so sind

fahren des GATT in der WTO durch ein gerichtsähnliches Streitbeilegungsverfahren ersetzt, das internationale Handelsstreitigkeiten entscheiden und gegebenenfalls Handelsanktionen genehmigen kann; im Rahmen der UNO wurde der Internationale Strafgerichtshof zur Verurteilung von Kriegsverbrechern geschaffen; in vielen internationalen Umweltabkommen wurden Streitbeilegungsverfahren eingeführt, die Verstöße gegen geltende Umweltvereinbarungen feststellen und etwaige Sanktionsmaßnahmen beschließen können; ein Internationaler Seegerichtshof wurde ins Leben gerufen, der Rechtsstreitigkeiten hinsichtlich des internationalen Seerechts schlichten kann; und der Europäische Gerichtshof sowie der Europäische Menschenrechtsgerichtshof können Rechtsstreitigkeiten in Europa verbindlich entscheiden.⁴

Tatsächlich belegt für viele so genannte *Idealisten* bereits die Judizialisierung internationaler Streitbeilegungsverfahren das Entstehen einer internationalen Rechtsherrschaft (Clark/Sohn 1966, Zimmern 1936, Woolf 1916). Dass sich international bislang keine Rechtsstaatlichkeit entwickeln konnte, ist aus idealistischer Sicht den traditionell diplomatischen Streitbeilegungsverfahren geschuldet. Denn diese bieten mächtigen Staaten die Gelegenheit weniger mächtige Staaten zur Rechtsbeachtung zu bewegen, während sie selbst in diesen Streitverfahren kaum dazu zu zwingen sind, sich dem Recht unterzuordnen. Da hingegen in gerichtlichen Streitverfahren der Gleichbehandlungsgrundsatz institutionell verankert ist, können hier mächtige wie weniger mächtige Staaten gleichermaßen gezwungen werden, sich auf das Recht einzulassen. Die Judizialisierung von Streitbeilegungsverfahren hat somit für die meisten Idealisten fast automatisch eine internationale Rechtsherrschaft zur Folge.

Dagegen betonen viele so genannte *Realisten*, dass die Judizialisierung internationaler Streitbeilegungsverfahren keinesfalls auf eine entstehende internationale Rechtsstaatlichkeit hinweist (Morgenthau 1948, Carr 1964). Für Realisten können sich mächtige Staaten stets willkürlich über internationale Rechtsnormen hinwegsetzen, während sie weniger mächtige Staaten stets zwingen können, sich dem internationalen Recht zu unterwerfen. Und dies gilt aus dieser Sicht ganz unabhängig davon, ob die jeweiligen Staaten ihre Streitigkeiten in einem diplomatischen oder einem gerichtlichen Streitverfahren austragen. Denn auch Streitverfahren, die den Gleichbehandlungsgrundsatz institutionalisieren, können mächtige Staaten nicht zwingen, internationales Recht zu achten. Damit ist für Realisten unabhängig von der Judizialisierung internationaler Streitbeile-

damit stets Regeln des Völkerrechts gemeint. Wir bevorzugen den Begriff des internationalen Rechts bzw. des internationalen öffentlichen Rechts, um auch im Begriff bereits anzudeuten, dass diese Rechtsordnung nicht mehr ausschließlich eine zwischen den ihre „Völker“ vertretenden Staaten ist (ähnlich Habermas 2003).

⁴ Für einen Überblick über zahlreiche internationale Streitverfahren siehe u.a. Merrills (1998), Romano (1999).

gungsverfahren das Entstehen internationaler Rechtsstaatlichkeit praktisch ausgeschlossen.

Es wird deutlich, dass die Judizialisierung internationaler Streitbeilegungsverfahren inzwischen zu einem viel beachteten Gegenstand politik- und rechtswissenschaftlicher Forschung geworden ist. Jedoch wird bei näherer Betrachtung ebenfalls deutlich, dass sich Ansätze häufig entweder auf die Analyse der institutionellen Veränderungen der Verfahren oder auf das Verhalten der Akteure beschränken. Die Wechselwirkungen dieser beiden Faktoren internationaler Judizialisierungsprozesse werden nicht betrachtet. Aus unserer auf dem *Institutionalismus* beruhenden Sicht können jedoch Verfahren als auch Verhalten in jeweils unterschiedlichem Maße judiziert sein.⁵ Erst im Zusammenspiel dieser beiden Faktoren lassen sich Aussagen über den Judizierungsgrad eines bestimmten Streitschlichtungsverfahrens treffen. Die Frage, ob die Judizialisierung internationaler Streitbeilegungsverfahren mit einem entsprechenden Streitverhalten zumindest der Staaten der OECD-Welt einher geht oder gar zu einem solchen führt, lässt sich nicht aufgrund theoretischer Annahmen beantworten – gleichviel ob idealistischer oder realistischer Provenienz. Die entsprechende idealistische Annahme, dass gerichtliche Streitbeilegungsverfahren fast automatisch ein entsprechendes Streitverhalten nach sich ziehen, wird schon allein dadurch unterminiert, dass es dem Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag trotz seines vergleichsweise stark judizierten Streitverfahrens bislang kaum gelungen ist, die internationale Streitbeilegung zu judizieren. Der IGH wird selten angerufen, seine Urteile oft missachtet. Doch die realistische Annahme, dass gerichtliche Streitverfahren letztlich zwingend wirkungslos bleiben müssen, ist ebenfalls kaum zu halten. Schließlich hat das judizierte Streitverfahren des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) offenbar zu einem grundlegend veränderten, nämlich judizierten, Streitverhalten beigetragen. Der EuGH wird jedenfalls regelmäßig angerufen und seine Urteile zumeist beachtet. Das „Schicksal“ von IGH und EuGH deutet also darauf hin, dass es eine empirisch offene Frage ist, ob die heute zu beobachtende Judizialisierung von internationalen Streitbeilegungsverfahren mit einer Judizierung des internationalen Streitverhaltens der Staaten der OECD-Welt einher geht, welche ihrerseits zumindest in der OECD-Welt auf eine entstehende internationale Rechtsstaatlichkeit verweist.

Dem Institutionalismus folgend, wird deshalb dieser empirischen Frage nach einer entstehenden internationalen Rechtsherrschaft in der OECD-Welt im Rahmen des in diesem Arbeitspapier beschriebenen Projekts zur „Judizialisierung der internationalen

⁵ Den Versuch, einen kohärenten institutionalistischen Bezugsrahmen zur Untersuchung internationaler Verrechtlichungsprozesse zu entwerfen, haben bereits Goldstein et al. (2000) unternommen.

Streitbeilegung“ nachgegangen.⁶ Danach ist einerseits zwar nicht ausgeschlossen, dass die Judizialisierung internationaler Streitverfahren zu einer Judizialisierung des Streitverhaltens von Staaten und damit zu einer internationalen Rechtsherrschaft beiträgt. Doch andererseits wird nicht unterstellt, dass die Judizialisierung von Streitverfahren automatisch zu einer Judizialisierung staatlichen Streitverhaltens und damit zur internationalen Rechtsherrschaft führt. Dabei versteht das Projekt unter Rechtsherrschaft bzw. auch Rechtsstaatlichkeit, dass in einer Rechtsordnung alle Rechtsgenossen, mächtige wie weniger mächtige, gleichermaßen dem Recht unterworfen sind und vergleichbare Rechtsbrüche vergleichbar behandelt werden, unabhängig davon, ob sie von einem mächtigen oder weniger mächtigen Rechtsgenossen begangen werden. Rechtsherrschaft setzt dem Gleichbehandlungsgrundsatz folgend also gleiches Recht für alle voraus.

Dementsprechend sehen wir eine internationale Rechtsherrschaft nur dann entstehen, wenn zum einen international vermehrt Streitverfahren entstehen, die diesen Gleichbehandlungsgrundsatz institutionalisieren. Da jedoch das Vorhandensein von solchermaßen gerichtsähnlichen Streitverfahren eine Gleichbehandlung etwaiger Rechtsbrüche nicht garantiert, wollen wir aber auch nur dann von einer entstehenden internationalen Rechtsstaatlichkeit sprechen, wenn das konkrete Streitverhalten der beteiligten Staaten sich vermehrt an diesen gerichtsähnlichen Streitverfahren orientiert; diesen zumindest nicht widerspricht. Denn warum sollte man eine formale Judizialisierung von Streitverfahren als Anzeichen internationaler Rechtsstaatlichkeit deuten, wenn die entsprechenden Streitverfahren faktisch manipuliert oder missachtet werden? Und warum sollte umgekehrt, eine faktische Judizialisierung des Streitverhaltens als Anzeichen internationaler Rechtsstaatlichkeit gewertet werden, wenn diese nicht durch ein formales Streitverfahren gesichert ist? Nur wenn beides zusammen kommt – ein judiziertes Streitverfahren und ein entsprechend judiziertes Streitverhalten – kann dies als ein Anzeichen internationaler Rechtsstaatlichkeit betrachtet werden.

Um dem Entstehen internationaler Rechtsstaatlichkeit nachzugehen, untersucht das vorliegende Projekt mit Blick auf die Staaten der OECD-Welt, ob sich in den vergangenen beiden Dekaden *de jure* eine Judizialisierung internationaler Streitbeilegungsverfahren entwickelt hat, mit der *de facto* eine entsprechende Judizialisierung des Streitbeilegungsverhaltens dieser Staaten aus der OECD-Welt einher geht.⁷ Dabei hat

⁶ Zum Institutionalismus in den Internationalen Beziehungen siehe u.a. Keohane (1984, 1989), Hasenclever/Mayer/Rittberger (1997).

⁷ Als OECD-Staaten betrachten wir all jene Staaten, die am 1.1.2003 Mitglied der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) waren. Aus dieser Liste werden aber Staaten ausgeschlossen, die zum Untersuchungszeitpunkt keine Rechtsstaaten waren, wie z.B. Griechenland, Portugal und Spanien vor ihrer Transformation zur Demokratie.

der Fokus auf die Staaten der OECD-Welt – also die OECD-Staaten – zwei Gründe: Zum einen sind es diese, welche bestimmen, wie sich die internationale Rechtsordnung entwickelt. Um das Entstehen einer Rechtsherrschaft in dieser Rechtsordnung zu untersuchen, ist es sinnvoller diejenigen Staaten in den Blick zu nehmen, die diese Rechtsordnung prägen; an Stelle der Staaten, die diese Rechtsordnung nur wenig beeinflussen können. Zum zweiten sind es die OECD-Staaten, welche in das Geflecht der internationalen Rechtsordnung besonders stark eingebunden sind. Sollten wir das Entstehen einer internationalen Rechtsherrschaft beobachten, so müssten wir sie gerade bei diesen Staaten entdecken; nicht unbedingt bei Staaten, die in diesem Geflecht von Rechtsnormen eher am Rande stehen.

Um der Judizialisierung der internationalen Streitbeilegung der OECD-Staaten nachzuspüren setzt das Projekt auf einen doppelten Vergleich. Zum einen werden relevante Streitverfahren und das resultierende Streitverhalten in den 1970er und 1980er Jahren mit den entsprechenden Streitverfahren und dem zugehörigen Streitverhalten in den 1990er und 2000er Jahren verglichen. Der Vergleich soll es uns erlauben, Veränderungen im Zeitverlauf aufzudecken. Zum anderen wollen wir die Streitverfahren und das darauf bezogene Streitverhalten in verschiedenen Problemfeldern der internationalen Rechtsordnung untersuchen: der Handelspolitik (GATT/WTO), der Sicherheitspolitik (UNO), der Artenschutzpolitik (CITES), der internationalen Arbeitspolitik (ILO) und der europäischen Menschenrechtspolitik (Europarat). Durch den Vergleich ist zu bemessen, inwieweit etwaige Veränderungen nicht nur einzelne Problemfelder, sondern die internationale Rechtsordnung insgesamt erfassen.

Dieser doppelte Vergleich – zwischen den beiden Zeiträumen einerseits und den fünf Problemfeldern andererseits – setzt jedoch konzeptionell zweierlei voraus: erstens ein Konzept, das erlaubt, die Judizialisierung internationaler Streitverfahren sowohl über Zeit als auch über Problemfelder hinweg zu erfassen; zweitens ein Konzept, das ermöglicht, die Judizialisierung internationalen Streitverhaltens über Zeit und über Problemfelder hinweg zu bemessen. Darüber hinaus ist weiter zu spezifizieren, in welchem Verhältnis die Judizialisierung von Verfahren und Verhalten genau stehen muss, damit sinnvoll von einer entstehenden internationalen Rechtsstaatlichkeit gesprochen werden kann. Das vorliegende Arbeitspapier will beide Konzepte darlegen, um sie anschließend zusammenzuführen.

1. DIE JUDIZIALISIERUNG INTERNATIONALER STREITVERFAHREN

Jedes internationale Verfahren, das dazu befugt bzw. damit beauftragt ist, im Streitfall darüber zu befinden, ob ein – von wem auch immer – beanstandeter Bruch internationaler Rechtsnormen tatsächlich vorliegt, ist als internationales Streitbeilegungsverfahren zu bezeichnen (Merrills 1998, Romano 1999, Keohane et al. 2000). Dabei können, je

nachdem ob der Gleichbehandlungsgrundsatz in ihnen verankert ist, gerichtliche und diplomatische Streitverfahren unterschieden werden (Zangl 2006).

In traditionell diplomatisch gestalteten internationalen Streitbeilegungsverfahren ist der Gleichbehandlungsgrundsatz kaum verankert (Morgenthau 1948, Jackson 1997 Zangl/Zürn 2004a). Diese vielfach auf Verhandlung bzw. auf Vermittlung setzenden wenig judzialisierten Streitverfahren erlauben es Staaten vielmehr, ihre jeweiligen Machtmittel zur Geltung zu bringen, so dass mächtige Staaten eher mit ihren Rechtsbrüchen ungeschoren davon kommen können als weniger mächtige Staaten, die sich vergleichbarer Rechtsbrüche schuldig machen. So muss China, obwohl seine Menschenrechtspolitik mit der von Nordkorea durchaus vergleichbar ist, kaum mit einer Verurteilung durch die UN Menschenrechtskommission rechnen, während Nordkorea vergleichsweise regelmäßig ob seiner Menschenrechtsverletzungen verurteilt wird. Nicht zuletzt aufgrund der mangelnden politischen Unabhängigkeit der Menschenrechtskommission, aber auch wegen ihres Mandats lediglich politische Empfehlungen abgeben zu können sowie der letztlich auf Staaten begrenzten Klageberechtigung kann China in diesem eher diplomatisch geprägten Streitverfahren seine verfügbaren Machtmittel nutzen, um im Gegensatz zu Nordkorea einer Verurteilung zu entgehen.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz wird durch gerichtliche Streitbeilegungsverfahren zweifellos erheblich besser institutionalisiert (Keohane et al. 2000, Zangl 2001, Helfer/Slaughter 1998). Durch judzialisierte Streitverfahren, die zumeist auf unabhängigen Gerichten beruhen, soll gerade erreicht werden, dass bei Rechtsbrüchen mächtige und weniger mächtige Staaten gleichermaßen verurteilt werden können. Gerichtliche Streitverfahren erlauben es den Staaten viel weniger, die ihnen zur Verfügung stehenden Machtmittel einzusetzen. Beispielsweise muss bei etwaigen Menschenrechtsverletzungen Deutschland vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof ebenso mit einer Verurteilung rechnen wie Luxemburg. Insbesondere die politische Unabhängigkeit des Menschenrechtsgerichtshofs, aber auch sein Mandat bindende Urteile zu fällen, seine obligatorische Gerichtsbarkeit sowie die dort nur wenig beschränkte Klageberechtigung tragen dazu bei, dass die Machtdifferenzen zwischen Staaten wie Deutschland und Luxemburg weniger zu Buche schlagen können.

Viele der heute entstehenden bzw. sich entwickelnden Streitbeilegungsverfahren sind allerdings weder ganz diplomatisch geprägt noch können sie als vollständig gerichtlich eingestuft werden; sie blenden den Gleichbehandlungsgrundsatz in ihrem institutionellen Design weder völlig aus noch nehmen sie ihn völlig auf (Merrills 1998, Romano 1999). Vielmehr sind viele dieser mehr oder weniger judzialisierten Streitverfahren auf einer Skala zwischen einem ausschließlich diplomatischem und einem vollständig gerichtlichen Streitverfahren angesiedelt (Keohane et al. 2000, Zangl 2001). Dies gilt beispielsweise auch für die von den internationalen Menschenrechtskonventionen begrün-

deten Menschenrechtsausschüsse; diese sind zwar politisch unabhängiger als die Menschenrechtskommission aber erheblich einfacher politisch zu beeinflussen als der Europäische Menschenrechtsgerichtshof. Zugleich gibt es hier teilweise wie beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof eine weniger beschränkte Klageberechtigung, dafür aber wie bei der Menschenrechtskommission lediglich ein Mandat politische Empfehlungen abzugeben. Dementsprechend können Machtressourcen im Rahmen der Streitverfahren vor den Menschenrechtsausschüssen weniger problemlos eingesetzt werden als in der Menschenrechtskommission, aber zugleich ist es dem Machteinsatz zugänglicher als das des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs.

Um diesen Unterschieden hinsichtlich der Institutionalisierung des Gleichbehandlungsgrundsatzes – und damit der institutionellen Vorkehrungen gegen unlauteren Machtgebrauch – gerecht werden zu können, wollen wir in unserem Konzept von Judizialisierung nicht auf die dichotomische Unterscheidung von diplomatischen und gerichtlichen Streitverfahren setzen. Vielmehr beruht unser Konzept von Judizialisierung auf einer Skala, deren Endpunkte durch gerichtliche Streitverfahren einerseits und diplomatische Streitverfahren andererseits definiert sind (ähnlich Keohane et al. 2000, Zangl 2001). Jedes Streitverfahren wird auf dieser Skala danach verortet, inwieweit es den Gleichbehandlungsgrundsatz institutionalisiert. Die Skala beruht dabei auf fünf Kriterien, die jeweils für sich als eine institutionelle Verkörperung des Gleichbehandlungsgrundsatzes betrachtet werden können: (1) politische Unabhängigkeit, (2) rechtliches Mandat, (3) geringe Blockademöglichkeiten, (4) kollektive Sanktionen und (5) Beschwerdeberechtigung.

1.1. Politische Unabhängigkeit

Die politische Unabhängigkeit der Streitbelegungsinstanz, die im Rahmen eines internationalen Streitbelegungsverfahrens darüber befindet, ob der in einem Streitfall beanstandete Rechtsbruch tatsächlich vorliegt, ist für die Gleichbehandlung von Rechtsbrüchen von enormer Bedeutung. Denn wenn die Streitbelegungsinstanz durch politische Einflussnahme manipulierbar ist, dann ist es mächtigen Staaten eher möglich, die Urteilsfindung zu beeinflussen als weniger mächtigen Staaten. Dort, wo die Unabhängigkeit der Streitbelegungsinstanz nicht institutionell gesichert ist, besteht keine Gewähr, dass mächtige gegenüber weniger mächtigen Staaten begünstigt werden. Insofern ist die politische Unabhängigkeit der jeweiligen Streitbelegungsinstanz als eine wesentliche institutionelle Vorkehrung zur Sicherung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu sehen, welche in unterschiedlichen Streitbelegungsverfahren unterschiedlich stark ausgebildet sein kann (Keohane et al. 2000: 459-462, Helfer/Slaughter 1998: 353-355). Wir unterscheiden vier Stufen:

(1) Als politisch besonders abhängig müssen Streitverfahren gelten, in denen die Streitparteien selbst in der relevanten Streitbelegungsinstanz vertreten sind. Derartige

Streitverfahren sind für die politische Einflussnahme der Streitparteien besonders offen, weil diese selbst darüber befinden, ob der beanstandete Rechtsbruch tatsächlich vorliegt. Die früher im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens des GATT eingesetzten Arbeitsgruppen sind ein Beispiel für eine solche Streitinstanz. Die Streitparteien waren selbst immer in der sie betreffenden Arbeitsgruppe vertreten. Ein weiteres Beispiel ist der UN-Sicherheitsrat, in dem zwar nicht immer, aber häufig beklagte Staaten, z.T. gar mit Vetorecht, über Beschwerden gegen sich selbst entscheiden.

(2) Etwas weniger politisch abhängig sind Streitverfahren, bei denen – im Regelfall – nicht die Streitparteien selbst, sondern vielmehr dritte, nicht selbst betroffene Parteien die Streitbeilegungsinstanz ausmachen. Diese können Staaten oder auch private Rechtsadressaten sein. Derartige dritte Parteien sind zwar kaum vor der politischen Einflussnahme der Streitparteien gefeit, doch sie sind sicherlich unabhängiger als die Streitparteien selbst. Ein Beispiel stellt der ILO Ausschuss für Vereinigungsfreiheit (CFA) dar, in dem Vertreter von Regierungen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften über Beschwerden, die sie nicht selbst betreffen dürfen, entscheiden.

(3) Sind es hingegen in einem Streitverfahren neutrale Experten anstatt Staatenvertreter, die darüber befinden, ob in einem Streitfall der beanstandete Rechtsbruch tatsächlich vorliegt, so kann dieses schon als vergleichsweise politisch unabhängig gelten. Dies zumindest dann, wenn sie darauf verpflichtet sind, etwaiger Einflussnahme durch Staaten, auch ihres eigenen Staates, nicht nachzugeben. Derartige Streitbeilegungsverfahren finden wir beispielsweise bei den UN Menschenrechtsausschüssen aber auch beim ILO Sachverständigenausschuss (CEACR).⁸

(4) Als politisch weitgehend unabhängig können jedoch nur Streitbeilegungsinstanzen gelten, die auf einem ständigen Spruchkörper unabhängiger Richter beruhen. Denn während neutrale Experten vielfach von ihren Staaten abhängig sind, zum Beispiel weil sie von diesen ihr Gehalt beziehen, sind Richter, die auf Dauer, idealerweise auf Lebenszeit, einem internationalen Spruchkörper angehören, auch von solchen versteckten Einflussquellen abgeschirmt. Beispiele für solche Spruchkörper sind etwa die Berufungsinstanz der WTO, der Europäische Menschenrechtsgerichtshof oder der Internationale Strafgerichtshof.

1.2. Rechtliches Mandat

Selbst eine Streitbeilegungsinstanz, die politisch tatsächlich unabhängig ist, kann den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht garantieren. Die jeweilige Streitinstanz mag – aus welchen Gründen auch immer – geneigt sein, beispielsweise mächtige Staaten gegenüber weniger mächtigen Staaten zu bevorzugen.⁹ Deshalb ist es für die Gleichbehand-

⁸ Zu den Beschwerdeverfahren in der ILO vgl. Neubauer (2005b) und Valticos/Potobsky (1995).

⁹ Selbst beim Europäischen Gerichtshof wird behauptet, dass er die Interessen mächtiger Staaten mehr berücksicht-

lung vergleichbarer Rechtsbrüche wichtig, welches Mandat die jeweilige Streitinstanz besitzt; ob sie ein politisches Mandat besitzt, demgemäß sie mit einem politischen Entscheid in einen Streit eingreifen soll, oder ob sie ein juristisches Mandat hat, dementsprechend sie durch einen rechtlich begründeten Entscheid zur Streitbeilegung beitragen soll. Während ein politisches Mandat der Streitbeilegungsinstanz das Recht belässt, nach politischen Gesichtspunkten vom Gleichbehandlungsgrundsatz abzuweichen – beispielsweise mächtige Staaten anders zu behandeln als weniger mächtige Staaten – erlegt ein rechtliches Mandat der jeweiligen Streitinstanz die Pflicht auf, unabhängig von politischen Erwägungen allein aufgrund rechtlicher Gesichtspunkte zu entscheiden, so dass eine den Gleichbehandlungsgrundsatz verletzende Bevorzugung mächtiger Staaten gegenüber weniger mächtigen Staaten erheblich schwerer zu rechtfertigen ist (Stone Sweet 2000: 1-30, Helfer/Slaughter 1998: 353-355). Diese institutionelle Vorkehrung zur Sicherung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist allerdings in unterschiedlichen Streitverfahren unterschiedlich stark verankert (Romano 1999). Wir unterscheiden vier Stufen:

(1) Von einem politischen Mandat ist bei Streitverfahren zu sprechen, welche die zuständige Streitbeilegungsinstanz nicht darauf verpflichten, Entscheidungen rechtlich zu begründen, sondern vielmehr dazu anhalten, politisch kluge Entscheidungen zu treffen, die dazu beitragen, den jeweils zu behandelnden Streit über einen etwaigen Rechtsbruch beizulegen. Der UN Sicherheitsrat ist beispielsweise ein solches Streitverfahren. Der Rat hat eindeutig einen politischen Auftrag und erhebliche Freiheiten in der Interpretation seines Mandats. Der Sicherheitsrat bedient sich zwar häufig quasi-rechtlicher Begründungen für Resolutionen, mit denen er in Streitigkeiten eingreift, doch er ist darauf durch das Streitverfahren nicht verpflichtet. Vielmehr kann er mehr oder weniger willkürlich Resolutionen verabschieden, die nach seinem Dafürhalten zu einer friedlichen Streiterledigung beitragen.

(2) Von einem allenfalls ansatzweise rechtlichen Mandat ist bei Streitverfahren auszugehen, die zwar dazu angehalten sind, Entscheidungen rechtlich zu begründen, doch bei denen dies nicht durch verbindliche Verfahrensregeln gesichert ist, welche die Rechte der Streitbeilegungsinstanz im Streitverfahren genauso definieren, wie sie die Rechte der Streitparteien festlegen. Bei solchen Streitverfahren sind dann die Entscheidungen der Streitinstanz ihrerseits auch nicht rechtsverbindlich, sondern bleiben rechtliche Empfehlungen – gewissermaßen also unverbindliche Rechtsgutachten. Die bis heute kaum festgelegten Streitverfahren des Washingtoner Artenschutzabkommens (CITES) mögen dies illustrieren. Das dort für die Streitschlichtung zuständige Sekretariat sowie

tigt als die weniger mächtiger Staaten. Für die entsprechende Debatte siehe u.a. Garrett (1995), Alter (1998), Burley/Mattli (1993).

der Ständige Ausschuss agieren auf der Grundlage von unverbindlichen – noch nicht einmal klar fixierten – Verfahrensregeln und können dementsprechend auch keine verbindlichen Entscheidungen treffen.¹⁰

(3) Bei Streitverfahren, die durch tatsächlich bindende Verfahrensregeln darauf verpflichtet sind, rechtlich begründete Entscheidungen zu treffen, kann hingegen selbst dann von einem weitgehend rechtlichen Mandat gesprochen werden, wenn die Entscheide selbst nicht rechtlich bindend sind, sondern vielmehr unverbindliche Empfehlungen bleiben. Die Rechtsgutachten, die etwa der Internationale Gerichtshof auf Antrag des UN-Sicherheitsrats oder der UN-Generalversammlung erstellen kann, sind ein Beispiel. Diese werden nach den rechtlich klar definierten Verfahrensregeln getroffen, die den IGH auf eine rechtlich begründete Entscheidungsfindung festlegen, sind aber selbst rechtlich nicht bindend. Auch die Entscheide des ILO Ausschusses für Vereinigungsfreiheit basieren auf verbindlichen Verfahrensregeln, führen aber lediglich zu rechtlichen Empfehlungen.

(4) Ein vollständig rechtliches Mandat besitzen hingegen nur Streitverfahren, bei denen die Streitbeilegungsinstanz durch rechtlich bindende Verfahrensregeln auf eine rechtliche Entscheidungsfindung festgelegt ist und eine rechtlich bindende Entscheidung treffen kann. Der Internationale Gerichtshof besitzt ein solches rechtliches Mandat für Streitigkeiten, bei denen er nicht nur vom Sicherheitsrat oder der Generalversammlung um ein Rechtsgutachten gebeten, sondern von Staaten angerufen wird. Doch auch das Streitverfahren der WTO oder der Europäische Gerichtshof und der Europäische Menschenrechtsgerichtshof besitzen ein solchermaßen vollständig rechtliches Mandat.

1.3. Geringe Blockademöglichkeiten

Der Gleichbehandlungsgrundsatz kann nur in Streitbeilegungsverfahren verwirklicht werden, in denen die betroffene Streitpartei dieses nicht blockieren kann, das Streitverfahren also eine obligatorische Gerichtsbarkeit besitzt (Morgenthau 1948, McCall Smith 2000: 139-140). Denn nur dort können die zuständigen Streitinstanzen, nicht aber die beteiligten Streitparteien selbst darüber befinden, ob diese im jeweiligen Streitfall zuständig sind. Andernfalls ist hingegen in das Belieben der jeweiligen Streitparteien gestellt, die Einschaltung bzw. den Entscheid der Streitbeilegungsinstanz willkürlich zu blockieren, so dass auch eine Gleichbehandlung mächtiger und weniger mächtiger Staaten kaum zu sichern ist (Zangl/Zürn 2004a). Denn in einem konkreten Streitfall können mächtige Staaten weniger mächtige Staaten viel eher dazu zwingen die Gerichtsbarkeit einer internationalen Streitbeilegungsinstanz zu akzeptieren, als umgekehrt weniger mächtige Staaten mächtige Staaten dazu bewegen könnten, sich der Gerichtsbarkeit einer internationalen Streitinstanz zu unterwerfen. Außerhalb eines geordneten Streit-

¹⁰ Zum CITES-Beschwerdeverfahren vgl., Sand 1997, Reeve 2002, Neubauer 2005a.

verfahrens sind mächtige Staaten gegenüber weniger mächtigen Staaten ohnehin im Vorteil. Insofern sind also geringe Blockademöglichkeiten internationaler Streitbeilegungsinstanzen auch eine institutionelle Vorkehrung zur Sicherung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Merrills 1998). Da die damit verbundene obligatorische Gerichtsbarkeit in unterschiedlichen internationalen Streitverfahren unterschiedlich stark ausgebildet sein kann, unterscheiden wir vier Stufen:

(1) Eine lediglich fallweise – letztlich damit willkürliche – Gerichtsbarkeit liegt insbesondere dann vor, wenn in einem Streitverfahren jede der beteiligten Streitparteien sowohl dessen Einschaltung als auch dessen Entscheid blockieren kann. Dann hängt es von den jeweiligen Streitparteien nicht nur ab, ob eine Streitinstanz beauftragt werden kann, zu prüfen, ob der behauptete Rechtsbruch tatsächlich vorliegt, sondern auch ob deren Urteil schließlich bindend werden kann. Ein Beispiel ist das alte GATT Streitbeilegungsverfahren der 1970er und frühen 1980er Jahre, in dem aufgrund des Konsensprinzips für Entscheidungen im GATT Rat jede Streitpartei sowohl die Einberufung eines so genannten GATT Panels als auch dessen Entscheid blockieren konnte.

(2) Von einer letztlich noch immer fallweisen, aber doch etwas stärker verpflichtenden Gerichtsbarkeit kann dann gesprochen werden, wenn die beteiligten Streitparteien lediglich entweder die Einschaltung oder den Entscheid einer Streitbeilegungsinstanz blockieren können, jedoch nicht beides. Können sie nur die Einschaltung blockieren, gehen Streitparteien, die dieser zustimmen, immerhin das Risiko eines unliebsamen Entscheids ein, den sie dann nicht mehr blockieren können. Ein Beispiel hierfür ist der Internationale Gerichtshof. Können sie nur den Entscheid blockieren, dann kann sich die Streitinstanz immerhin mit dem Streitfall befassen. Ein Beispiel hierfür ist das GATT Streitbeilegungsverfahren der späten 1980er bzw. frühen 1990er, in dem jede Streitpartei die Einberufung eines GATT Panels verlangen konnte, jedoch den in einem Bericht festgehaltenen Entscheid im GATT Rat blockieren durfte.

(3) Von einer annähernd obligatorischen Gerichtsbarkeit wäre hingegen dann zu sprechen, wenn die Einschaltung einer internationalen Streitbeilegungsinstanz oder deren Entscheid zwar nicht durch das einfache Veto einer der Streitparteien blockiert werden kann, aber trotzdem durch einen politischen Mehrheitsbeschluss bestätigt werden muss. Hier ist also die Blockade des Streitverfahrens zumindest den einzelnen Streitparteien entzogen. Ein Beispiel für eine solchermaßen annähernd obligatorische Gerichtsbarkeit ist das Streitverfahren vor dem Ausschuss für Vereinigungsfreiheit der ILO. Dessen Entscheidungen können im Governing Body der ILO lediglich durch einen Mehrheitsbeschluss abgelehnt werden. Auch die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs ist insofern nicht tatsächlich obligatorisch, als der Sicherheitsrat das Verfahren zumindest aufschieben kann.

(4) Eine tatsächlich obligatorische Gerichtsbarkeit setzt aber voraus, dass weder die Einschaltung der zuständigen Streitbeilegungsinstanz noch deren Entscheid durch ein politisches Mehrheitsvotum bestätigt werden muss. Vielmehr ist es hier die Streitbeilegungsinstanz selbst, die darüber befindet, ob sie in einem Streitfall zuständig ist, ohne dass sie dazu nochmals gesondert ermächtigt werden müsste. Beispiele für eine solchermaßen obligatorische Gerichtsbarkeit finden sich beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof sowie beim Europäischen Gerichtshof.

1.4. Kollektive Sanktionen

Auch die Sanktionskompetenz, die ein Streitverfahren besitzt, falls die betroffenen Streitparteien sich weigern, dem Entscheid der Streitbeilegungsinstanz zu folgen, kann als für die Gleichbehandlung von Rechtsbrüchen zentral gelten (Morgenthau 1948, Zangl/Zürn 2004a). Denn wenn die Entscheide von Streitbeilegungsinstanzen nicht durchgesetzt werden können, mögen sich die beteiligten Streitparteien gegebenenfalls bemüßigt fühlen, diese Entscheide zu missachten bzw. eigenmächtig durchzusetzen. Beides ist mächtigen Staaten viel eher möglich als weniger mächtigen Staaten. Dementsprechend sind weit reichende Sanktionskompetenzen für ein Streitschlichtungsverfahren auch als institutionelle Vorkehrung zur Sicherung des Gleichheitsgrundsatzes zu sehen. Da die Sanktionskompetenzen von internationalem Streitverfahren zu internationalem Streitverfahren variieren, unterscheiden wir vier Stufen (Yarbrough/Yarbrough 1997):

(1) Die Sanktionskompetenzen müssen in den Streitverfahren als schwach gelten, in denen es letztlich jeder Streitpartei freigestellt ist, ob und wie sie auf ihren Streitgegner reagiert, wenn er einen im zuständigen Streitverfahren gefällten Entscheid fortgesetzt missachtet. In solchen Streitverfahren können keine Sanktionen beschlossen werden, doch zugleich ist es den Streitparteien zumindest nicht ausdrücklich untersagt, selbständig Entscheide mit Sanktionsmaßnahmen durchzusetzen. Die Sanktionsfrage bleibt in solchen Streitverfahren letztlich unregelt und damit ins Belieben der Streitparteien gestellt. Ein Streitverfahren, das das freie Sanktionsrecht der Staaten weitgehend unangetastet lässt, findet sich beispielsweise in der ILO. Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit kann Staaten, die sich seinen Entscheiden fortgesetzt widersetzen, keine Sanktionen auferlegen, zugleich aber können andere Staaten Entscheidungen des Ausschusses zum Anlass nehmen, um gegen den Rechtsbrecher auch mit Sanktionsmaßnahmen vorzugehen.

(2) Über weiter gehende Sanktionskompetenzen verfügen Streitverfahren, in denen die Streitparteien kein eigenständiges Sanktionsrecht mehr verfügen, sondern darauf angewiesen sind, dass Sanktionen im betreffenden Streitverfahren autorisiert werden. Dabei bleiben die Sanktionskompetenzen hier allerdings insofern noch begrenzt, als die entsprechende Sanktionsentscheidung jederzeit von der betreffenden Streitpartei blo-

kiert werden kann. Das Streitverfahren des alten GATT ist ein Beispiel. Der GATT Rat musste zwar Sanktionen gegen Staaten autorisieren, die Berichte von Streitschlichtungspanels missachteten, weil es den Staaten untersagt war, eigenständig Sanktionen zu verhängen. Doch aufgrund des Konsensprinzips konnte jeder Staat einschließlich der verurteilten Streitpartei den entsprechenden Sanktionsbeschluss im GATT-Rat verhindern.

(3) Die Sanktionsbefugnisse eines Streitverfahrens gehen dann hingegen erheblich weiter, wenn Sanktionen eines autorisierenden Beschlusses bedürfen, dieser jedoch zugleich nicht mehr von der betroffenen bzw. den betroffenen Streitparteien allein blockiert werden kann. Das Streitverfahren der WTO ist hier insofern ein Beispiel, als ein Staat, der den Bericht eines Streitschlichtungspanels bzw. der Berufungsinstanz nicht angemessen umsetzt, Sanktionen nicht mehr verhindern kann. Die Genehmigung von Sanktionen durch den Streitgegner erfolgt hier praktisch automatisch.

(4) Das damit verbundene Sanktionsmonopol geht allerdings bei Streitverfahren nochmals weiter, die Sanktionsmaßnahmen nicht nur autorisieren, sondern auch mandantieren können. Solche Streitverfahren können also nicht nur verhindern, dass sanktionswillige Streitparteien unangemessene Sanktionsmaßnahmen verhängen dürfen, sondern sie können dazu beitragen, dass von sich aus nicht unmittelbar sanktionsbereite Streitparteien solche Sanktionsmaßnahmen ergreifen müssen. Der Europäische Gerichtshof, der im Falle der Nichtbeachtung eines Urteiles Zwangsgelder gegen Staaten verhängen kann, ist ein prominentes Beispiel.

1.5. Offene Beschwerdeberechtigung

Inwieweit der Gleichbehandlungsgrundsatz in internationalen Streitverfahren verwirklicht werden kann, hängt auch davon ab, ob es lediglich eine Beschwerdemöglichkeit gibt oder ob es sich um ein formales Beschwerderecht handelt. Danach ist zunächst entscheidend, inwieweit es ins Belieben der jeweiligen Streitinstanz gestellt ist, ob sie eingehenden Beschwerden nachgeht, oder ob sie verpflichtet ist, Beschwerden nachzugehen, d.h. diese nicht willkürlich ignorieren kann. Darüber hinaus ist für die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes insbesondere wichtig, wer ein solches Beschwerderecht besitzt, wer mithin ein Streitverfahren rechtlich gesichert auszulösen vermag. Ein auf Staaten beschränktes Beschwerderecht ist vielfach nicht in der Lage, die Gleichbehandlung vergleichbarer Rechtsbrüche zu sichern. Denn Staaten scheuen sich vielfach aus diplomatischer Rücksichtnahme davor, im Rahmen eines Streitverfahrens sich formal über die Rechtsbrüche anderer zu beschweren (Mc Call Smith/Tallberg 2005). Insbesondere weniger mächtige Staaten hüten sich häufig davor, durch ihre Beschwerde ein Streitverfahren gegen einen mächtigen Staat anzustrengen. Dementsprechend kann eine über Staaten hinaus reichende Beschwerdeberechtigung den Gleichbehandlungsgrundsatz stützen (Keohane et al. 2000: 462-466, Zangl 2001:

57, Alter 2001). Wenn beispielsweise die Verwaltungsspitzen internationaler Organisationen (IGOs) oder Vertreter internationaler Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) ein Streitverfahren auslösen können, ist die Gefahr erheblich geringer, dass aufgrund diplomatischer Rücksichtnahme die Rechtsbrüche mächtiger Staaten gar nicht formal beanstandet werden. Insofern kann eine offene Beschwerdeberechtigung als institutionelle Vorkehrung zur Sicherung des Gleichbehandlungsgrundsatzes interpretiert werden. Wir unterscheiden auch hier vier Stufen.

(1) Das Beschwerderecht ist dann als besonders beschränkt anzusehen, wenn es in einem Streitverfahren kein gesichertes Beschwerderecht gibt. Das bedeutet nicht, dass Staaten oder die Vertreter von IGOs oder NGOs die Streitinstanz nicht über vermeintliche Rechtsbrüche aufklären können. Doch dies geht in solchen Streitverfahren eben nicht mit dem Recht einher, dass sich die Streitinstanz mit einer entsprechenden Beschwerde befassen muss oder diese Beschwerde nur mit nachvollziehbaren Gründen ablehnen kann. So kann beispielsweise der Sicherheitsrat der UNO Beschwerden von Staaten über vermeintliche Aggressionshandlungen anderer Staaten ignorieren. Er muss nicht nur keine Resolution fällen, sondern er muss die entsprechende Beschwerde noch nicht einmal behandeln.

(2) Das Beschwerderecht muss aber auch in den Streitverfahren als vergleichsweise geschlossen gelten, in denen es auf Staaten beschränkt ist; in denen nur Staaten das Recht auf „richterliches Gehör“ besitzen. Die Verwaltungsspitzen von IGOs oder Vertreter von NGOs mögen die jeweilige Streitinstanz zwar über vermeintliche Rechtsbrüche informieren können, doch ausschließlich bei Staaten geht in solchen Streitverfahren das Recht einher, dass sich die Streitinstanz mit einer entsprechenden Beschwerde befassen muss. Dies gilt beispielsweise für das Streitbelegungsverfahren des GATT, aber auch das der WTO, das ein ausschließliches Staatenverfahren geblieben ist.

(3) Das Beschwerderecht kann dann als vergleichsweise offen gelten, wenn abgesehen von Staaten die Verwaltungskörperschaften von IGOs und/oder Vertreter von NGOs ein formales Beschwerderecht besitzen. Bei Verstößen gegen das Washingtoner Artenschutzabkommen beispielsweise kann das mit dem Abkommen begründete Sekretariat selbstständig Ermittlungen aufnehmen und damit das Streitverfahren auslösen. Und im Streitverfahren vor dem ILO Ausschuss für Vereinigungsfreiheit sind Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände beschwerdeberechtigt.

(4) Als besonders offen darf die Beschwerdeberechtigung in Streitverfahren gelten, die auch von Individuen ausgelöst werden können, welche sich über den Rechtsbruch eines Staates – möglicherweise sogar des eigenen Staates – beklagen. Eine derartig offene Beschwerdeberechtigung ist zwar bei internationalen Streitverfahren selten, kommt aber unter anderem in einigen Menschenrechtsregimen vor. Beispielsweise das Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte begründet

ein Individualbeschwerderecht beim UN Ausschuss für Menschenrechte (UNHRC). Dasselbe gilt für den Internationalen Seegerichtshof.

Tabelle 1: *Judicialisierung internationaler Streitbelegungsverfahren*

<p>Politische Unabhängigkeit (Dritte Partei besteht aus)</p>	<p><i>diplomatisches Verfahren: politisch beeinflussbar</i></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) politischen Vertretern der Streitparteien (GATT working parties, VN SR) (2) politischen Vertretern einer dritten Partei (ILO-CFA) (3) politisch unabhängigen Experten (UNHRC, ILO-CEACR) (4) politisch unabhängiger, dauerhafter Spruchkörper (ICC, ICJ)¹¹ <p><i>gerichtliches Verfahren: politisch unabhängig</i></p>
<p>Rechtliches Mandat (Auftrag der Dritten Partei)</p>	<p><i>diplomatisches Verfahren: politisches Mandat</i></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Verfahren soll zu politischem Entscheid führen (UNSR) (2) unverbindliches Verfahren soll zu juristischer Empfehlung führen (CITES) (3) verbindliches Verfahren soll zu juristischer Empfehlung führen (ICJ-Gutachten, ILO-CFA) (4) verbindliches Verfahren soll zu juristischem Entscheid führen (ICJ-Urteile) <p><i>gerichtliches Verfahren: juristisches Mandat</i></p>
<p>Beschränkte Blockademöglichkeit (Zuständigkeit der Dritten Partei)</p>	<p><i>diplomatisches Verfahren: fallweise Gerichtsbarkeit</i></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Verfahren und Entscheid können von einzelner Streitpartei blockiert werden (GATT) (2) Verfahren oder Entscheid kann von einzelner Streitpartei blockiert werden (ICJ) (3) Verfahren und/oder Entscheid kann zwar nicht von einzelner Streitpartei, aber durch politischen (Mehrheits-)Beschluss blockiert werden (WTO) (4) Weder Verfahren noch Entscheid kann blockiert werden (Europarat) <p><i>gerichtliches Verfahren: obligatorische Gerichtsbarkeit</i></p>
<p>Kollektive Sanktionen (Sanktionskompetenzen der Dritten Partei)</p>	<p><i>diplomatisches Verfahren: begrenzte Sanktionskompetenz</i></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Sanktionsrechte nicht geregelt (ILO) (2) Sanktionen müssen autorisiert werden, doch betroffene Streitpartei kann dies blockieren (GATT) (3) Sanktionen müssen autorisiert werden, ohne dass betroffene Streitpartei dies blockieren kann (WTO) (4) Sanktionen können mandatiert werden, ohne dass betroffene Streitpartei dies blockieren kann (EuGH) <p><i>gerichtliches Verfahren: erhebliche Sanktionskompetenz</i></p>
<p>Offenes Beschwerderecht (Anrufung der Dritten Partei durch)</p>	<p><i>diplomatisches Verfahren: begrenztes Beschwerderecht</i></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) kein gesichertes Beschwerderecht (VN SR) (2) Nur Staaten können das Streitverfahren anrufen (GATT, WTO) (3) Auch IOs und/oder NGOs können Streitverfahren anrufen (CITES, ILO) (4) Auch einzelne Individuen können Streitverfahren anrufen (UNHRC) <p><i>gerichtliches Verfahren: offenes Beschwerderecht</i></p>

¹¹ ICC: International Criminal Court, ICJ: International Court of Justice.

Insgesamt sollte das obige Konzept die Judizialisierung internationaler Streitbeilegungsverfahren vergleichbar machen – und zwar entlang der Zeitachse ebenso wie über Problemfelder hinweg (ähnlich Keohane et al. 2000, Zangl 2001, Zangl/Zürn 2004a, 2004b). Dabei ist freilich der Vergleich innerhalb eines Problemfeldes im Zeitverlauf erheblich einfacher als der innerhalb eines fixierten Zeitraums zwischen Problemfeldern. Denn im Zeitverlauf entwickeln sich Streitverfahren – so sie sich überhaupt entwickeln – typischerweise hinsichtlich mehrerer Kriterien zugleich in dieselbe Richtung. Dementsprechend ist es hier nicht notwendig, Judizialisierungsentwicklungen hinsichtlich eines Kriteriums mit Ent-Judizialisierungsprozessen hinsichtlich eines anderen Kriteriums zu „verrechnen“, so dass die Entwicklung insgesamt relativ einfach als Judizialisierung oder Ent-Judizialisierung zu beschreiben ist. Über Problemfelder hinweg hingegen weisen bei verschiedenen Streitverfahren unterschiedliche Kriterien häufig in unterschiedliche Richtungen. Um hier entscheiden zu können, welches von zwei Streitverfahren ein höheres Judizialisierungsniveau aufweist, müssen vielfach weit fortgeschrittene Judizialisierungsentwicklungen eines Streitverfahrens hinsichtlich eines Kriteriums mit der weiter gehenden Judizialisierung eines anderen Streitverfahrens hinsichtlich eines anderen Kriteriums verrechnet werden.

Ein solches Verrechnen bleibt freilich auf einer durch mehrere Kriterien bestimmten Skala notwendigerweise problematisch. Da wir vorrangig die Judizialisierung im Zeitverlauf und nur nachrangig das Judizialisierungsniveau über Problemfelder hinweg vergleichen wollen, bedarf dieses Problem auch nicht unbedingt einer Lösung. Gleichwohl erscheint es uns plausibel davon auszugehen, dass nicht nur alle fünf Kriterien der Judizialisierung, sondern letztlich auch jede einzelne Stufe der Judizialisierung bei den verschiedenen Kriterien als annähernd gleichwertig angesehen werden kann.¹² Gestützt auf diese Annahme ist dann gemäß unserer Konzeption jedes internationale Streitverfahren auf einer Skala von ausschließlich diplomatisch bis voll gerichtlich zu verorten. Allerdings ist bei den jeweiligen Streitverfahren auch die spezifische Kombination zu berücksichtigen, in der dieses den genannten Kriterien genügt. Denn eine zunehmende Sanktionsautorität bei zugleich geringer politischer Unabhängigkeit eines Streitverfahrens ist hinsichtlich der Judizialisierung anders zu bewerten als eine wachsende politische Unabhängigkeit, die mit geringer Sanktionsgewalt einhergeht (Neubauer 2005a).

¹² Diese Annahme ist theoretisch nur schwerlich zu untermauern. Mit Hilfe empirischer Evidenz ist aber eine Plausibilisierung möglich. So zeigen die in Tabelle 1 jeweils gegebenen Beispiele, dass mit einer höheren Judizialisierungsstufe fast immer eine andere Qualität von Gerichtsbarkeit einhergeht. Es gibt somit fast immer zumindest substantielle Differenzen zwischen den Stufen, die es dann für analytische Zwecke erlauben, von der Fiktion der Gleichwertigkeit auszugehen. Nur im Fall der Blockademöglichkeiten erscheint uns die Differenz zwischen 3. und 4. Stufe weniger substantiell, was das Gesamtergebnis jedoch wenig beeinflussen sollte.

Dies in Rechnung stellend, scheint es uns gleichwohl möglich, unterschiedliche Streitverfahren anhand der genannten Kriterien im Zeitverlauf wie über Problemfelder hinweg hinsichtlich ihrer Judizialisierung zu vergleichen.

2. DIE JUDIZIALISIERUNG INTERNATIONALEN STREITVERHALTENS

Die Judizialisierung internationaler Streitverfahren allein kann nicht als Anzeichen einer entstehenden internationalen Rechtsherrschaft gedeutet werden. Denn der Gleichbehandlungsgrundsatz kann ja nur dann als verwirklicht angesehen werden, wenn Streitverfahren, die diesen sichern können, nicht in der Streitpraxis manipuliert oder missachtet werden (Zangl 2004, 2006). Die Judizialisierung internationaler Streitverfahren kann deshalb nur dann als Anzeichen einer entstehenden Rechtsherrschaft jenseits des Staates gelten, wenn internationale Streitigkeiten tatsächlich diesen Streitverfahren folgend – genauer: diesen Streitverfahren nicht widersprechend – bearbeitet werden. Im Gegensatz zu vielen anderen Arbeiten, die sich – explizit oder implizit – mit dem Entstehen internationaler Rechtsherrschaft befassen (etwa Jackson 1997), fokussieren wir daher in den ausgewählten Problemfeldern und für die zu untersuchenden Zeiträume nicht ausschließlich auf die Judizialisierung internationaler Streitverfahren, um von dieser vor schnell auf die Judizialisierung internationalen Streitverhaltens zu schließen, sondern betrachten zumindest mit Blick auf OECD-Staaten auch die Judizialisierung des Streitverhaltens selbst (ähnlich Bush/Reinhardt 2002a, 2002b).

2.1. Untersuchungseinheit

Um in den zu betrachtenden Zeiträumen sowie den ausgewählten Problemfeldern das konkrete Streitverhalten von OECD-Staaten analysieren zu können, sind neben internationalen Streitverfahren internationale Streitfälle als Untersuchungseinheit zu konzeptualisieren.

Es sind Streitfälle zu untersuchen, an denen jeweils zumindest ein OECD-Staat entweder als klagende oder aber als beklagte Streitpartei beteiligt war. Dabei wollen wir unter einem Streit oder auch Streitfall nicht jeden beliebigen internationalen Konflikt verstehen. Ein Streit im von uns gemeinten Sinne liegt vielmehr nur dann vor, wenn sich eine Streitpartei öffentlich darüber beklagt, dass sich die andere Streitpartei über eine international geltende Rechtsnorm hinwegsetzt und diese ihrerseits den behaupteten Rechtsbruch nicht umgehend korrigiert. Die Streitigkeiten, die wir untersuchen wollen, sind also insofern Rechtsstreitigkeiten, als sich der Streit stets auf einen vermeintlichen Rechtsbruch bezieht.

In diesem Sinne waren beispielsweise die Differenzen zwischen den USA und einigen EU-Staaten über den internationalen Klimaschutz oder den Internationalen Strafgerichtshof keine Rechtsstreitigkeiten. Denn die europäischen Staaten beschuldigten die USA „lediglich“ durch die Verweigerung der Ratifizierung der entsprechenden Verträge

den internationalen Kampf gegen den Klimawandel bzw. den gegen Kriegsverbrecher zu unterminieren; doch da die USA als souveräner Staat hinsichtlich der Ratifizierung dieser Verträge frei sind, warfen die EU-Staaten ihnen eben keinen Rechtsbruch vor. Ebenso waren die Differenzen in der EU über einen Gottesbezug in der Präambel des Europäischen Verfassungsvertrags keine Streitigkeiten im hier definierten Sinne.

Als Streitigkeiten im hier definierten Sinne können dagegen die Differenzen zwischen einigen EU-Staaten und den USA um die Invasion im Irak gelten. EU-Staaten wie Frankreich und Deutschland warfen den USA vor, gegen das in der UN-Charta verankerte Gewaltverbot zu verstoßen. Ebenso liegt bei den Differenzen zwischen den USA und der EU über genetisch veränderte Lebensmittel ein solcher rechtlicher Streit vor. Denn die USA behaupten, dass die EU mit ihren Einfuhrbeschränkungen für genetisch veränderte Lebensmittel gegen WTO-Recht verstößt. Als Streitigkeiten im hier definierten Sinne kommen aber auch Vorwürfe von Greenpeace in Betracht, Norwegen und Japan verstießen mit ihren Walfangaktivitäten gegen das Walfangmoratorium der Internationalen Walfangkommission ebenso wie der Vorwurf von Amnesty International, dass die Türkei gegen international bindende Menschenrechtsvorschriften verstoße. Und auch der Vorwurf der Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, der ehemalige serbische Präsident Slobodan Milosevic habe im Bosnienkrieg gegen die Genfer Konventionen verstoßen, konstituiert somit einen internationalen Streitfall.

Internationale Streitigkeiten zeichnen sich also dadurch aus, dass sich die Streitparteien – gleichviel ob diese Staaten sind oder nicht – über den vermeintlichen Verstoß gegen internationale Rechtsnormen auseinandersetzen.¹³ Demzufolge wäre auch ein Konflikt zwischen einer Regierung und weiteren Akteuren desselben Landes immer dann eine internationale Streitigkeit, wenn diesem ein Konflikt über internationale Rechtsnormen zugrunde läge. Dieser Definition eines internationalen Streits folgend, ist es allerdings nicht immer ganz einfach, Streitfälle voneinander abzugrenzen. Handelt es sich beispielsweise beim seit 1945 währenden Kurilenkonflikt zwischen Japan und Russland um einen einzigen Streit? Oder haben wir es hier mit einer Abfolge zwar aufeinander bezogener, aber letztlich doch verschiedener Streitfälle zu tun? Und stellen die seit der Einführung des Walfangmoratoriums 1990 währenden Auseinandersetzungen um die japanischen Walfangaktivitäten einen Streitfall dar? Oder handelt es sich um zwei Streitfälle, einen über den Walfang in der Antarktis und einen über den Walfang in

¹³ Die Zuordnung eines internationalen Streitfalls zu den von uns untersuchten Zeiträumen erfolgt entsprechend seines Beginns. Das heißt, ein Streit, der durch den Vorwurf eines Rechtsbruchs im Jahre 1984 ausgelöst wird, fällt selbst dann in den Zeitraum 1970er/1980er Jahre, wenn er bis 1992 andauert. Doch auch dann ist die Streitbeilegung bis zu dessen Ende, also bis 1992, nachzuvollziehen.

Atlantik und Pazifik? Um dies bei der Analyse konkreter Streitfälle entscheiden zu können, wollen wir Streitfälle folgendermaßen voneinander abgrenzen:

(1) Danach zeichnet sich ein einheitlicher Streit zum einen dadurch aus, dass er sich weitgehend auf *dieselben Rechtsnormen* bezieht; es also dieselben Rechtsnormen sind, die durch die beanstandete Verhaltensweise bzw. die beanstandeten Verhaltensweisen möglicherweise verletzt werden. Das heißt umgekehrt, dass wir es immer dann mit zwei unterschiedlichen Streitfällen zu tun haben, wenn sich diese auf unterschiedliche Rechtsnormen beziehen. In diesem Sinne ist der angesprochene Walfang-Konflikt mit Japan ein einheitlicher Streitfall, er bezieht sich im Wesentlichen auf eine Rechtsnorm, nämlich das 1986 von der Walfangkommission beschlossene und seit 1990 geltende Walfangmoratorium.

(2) Darüber hinaus ist ein einheitlicher Streitfall zum zweiten dadurch gekennzeichnet, dass in ihn weitgehend *dieselben Streitparteien* verwickelt sind. Wechseln die Streitparteien grundlegend, so haben wir es mit einem neuen Streitfall zu tun. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die beklagte Streitpartei ändert, also beispielsweise ein anderer Staat oder auch ein Staat, der einen Regimewechsel – nicht nur einen Regierungswechsel! – durchlaufen hat, beschuldigt wird, internationales Recht zu verletzen. Aber auch dann, wenn die ursprünglich klagenden Streitparteien den Streit verlassen und gänzlich andere Streitparteien diesen fortführen, betrachten wir dies als einen neuen Streit. Der angesprochene Walfangkonflikt ist also auch deshalb ein einzelner Streit, weil stets Japan von einer relativ stabilen Gruppe von Staaten und Umweltverbänden ob seiner vermeintlich rechtswidrigen Walfangaktivitäten kritisiert wird.

(3) Ein einheitlicher Streitfall ist zum dritten durch *fortwährende Streitaktivitäten* charakterisiert. Das heißt, dass sich die Streitparteien einigermaßen regelmäßig über den Streitfall austauschen, dieser mithin nicht vorübergehend „eingeschlafen“ ist. Dort, wo nicht nur kurz- oder mittel-, sondern vielmehr längerfristig jegliche Streitaktivitäten ganz unterbleiben, wollen wir selbst dann von einem neuen Streit sprechen, wenn sich der Streit erneut zwischen denselben Streitparteien und bezogen auf dieselben Rechtsnormen entzündet. Der Walfang-Konflikt mit Japan ist danach auch insofern ein einheitlicher Streit, als er seit 1990 zumindest einmal jährlich in der Walfangkommission ausgetragen wird.

(4) Von einem einheitlichen Streitfall wollen wir zum vierten nur dann sprechen, wenn das „zuständige“ *Streitverfahren unverändert* geblieben ist. Haben sich hingegen die Streitbeilegungsinstrumente, die den jeweiligen Streitparteien zur Verfügung stehen, grundlegend gewandelt, so wollen wir deshalb von unterschiedlichen Streitfällen sprechen, weil dadurch sich vielfach ja auch neue Streiddynamiken ergeben können. Der Walfang-Konflikt mit Japan ist also in diesem Sinne als ein Streitfall zu sehen, weil sich

die Streitbeilegungsinstrumente in der internationalen Walfangkommission seit dem Auftreten dieses Streits in den frühen 1990er Jahren nicht gewandelt haben.

2.2. Indikator

Gestützt auf die so definierte Untersuchungseinheit „Streitfall“ scheint es möglich, in den ausgewählten Zeiträumen und spezifizierten Problemfeldern die Judizialisierung internationalen Streitverhaltens von OECD-Staaten angemessen zu untersuchen. Dabei stützen wir uns auf einen Indikator judizialisierten Verhaltens, der sich am relativen Anteil der Streitfälle festmacht, die im zuständigen Streitverfahren bearbeitet werden (ähnlich Bush/Reinhardt 2002a, 2002b).

Dieser Indikator unterscheidet sich grundlegend von den Indikatoren, die bislang in den meisten Arbeiten zur internationalen Streitbeilegung verwendet werden. Denn diese ziehen zumeist etwas vorschnell die wachsende absolute Anzahl der Streitigkeiten, die im Rahmen des jeweils zuständigen Streitverfahrens behandelt und bearbeitet werden, als Indikator zunehmend judizialisierten Verhaltens heran. Beispielsweise wird in Bezug auf das GATT bzw. die WTO darauf verwiesen, dass die Anzahl der beantragten *Panels* absolut von 32 in den 1970er und 115 in den 1980er Jahren auf mehr als 300 in den 1990er angewachsen ist. Ebenso wird mit Blick auf die UNO darauf verwiesen, dass die Anzahl der Sicherheitsratsresolutionen absolut von gut 180 in den 1970er und 1980er Jahren auf über 700 in den 1990er Jahren angestiegen ist.

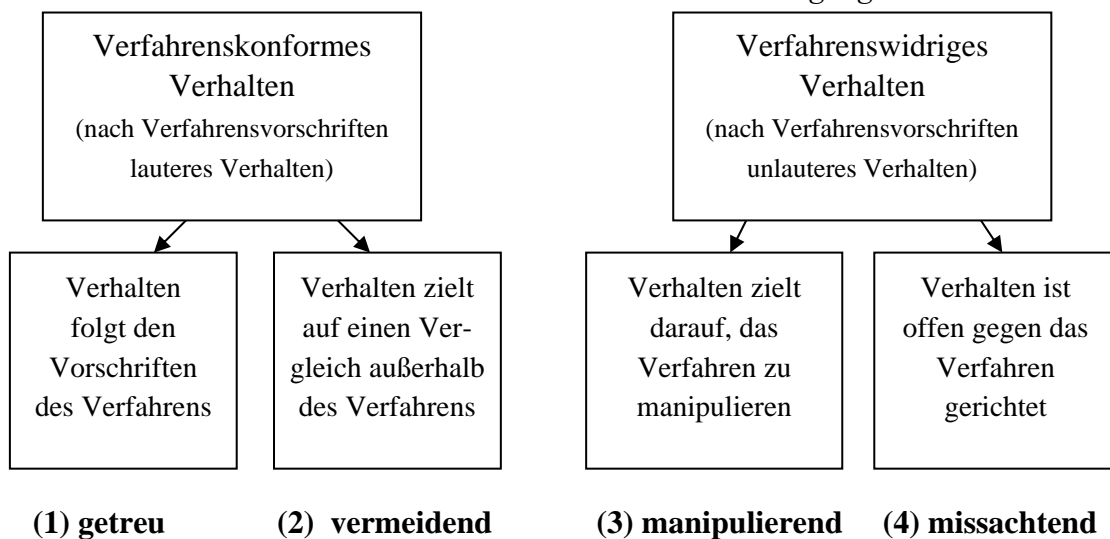
Diese absoluten Anzahlen sind insofern als Indikator kaum valide, als ihr Anstieg auch lediglich darauf hindeuten könnte, dass die Anzahl der Streitigkeiten insgesamt angewachsen ist. Der Anstieg der absoluten Anzahl der Streitverfahren im GATT bzw. der WTO kann lediglich die wachsende Anzahl der Mitgliedstaaten, deren sich verdichtende Handelsbeziehungen sowie die wachsende Anzahl von Handelsvorschriften widerspiegeln, muss also nicht zwingend ein zunehmend judizialisiertes Streitverhalten anzeigen (so Bush/Reinhardt 2002a, 2002b). Ebenso mag der Anstieg der absoluten Anzahl der Sicherheitsratsresolutionen nicht nur auf ein zunehmend judizialisiertes Streitverhalten hindeuten, sondern vielmehr auf die wachsende Anzahl von Sicherheitsbedrohungen, für die die UNO heute zuständig ist.

Da sich ein valider Indikator judizialisierten Streitverhaltens nicht auf die absolute Anzahl der angestregten Streitverfahren stützen kann, soll hier der relative Anteil der Streitigkeiten erhoben werden, die im zuständigen Streitverfahren bearbeitet werden. Gemäß diesem Indikator kommt es auf den relativen Anteil der Streitigkeiten an, bei dem Staaten bereit sind, sich gemäß dem jeweiligen Streitverfahren zu verhalten. Steigt dieser Anteil, so kann dies tatsächlich auf ein zunehmend judizialisiertes Streitverhalten hinweisen. Mit Blick auf das GATT bzw. der WTO ist demnach also zu prüfen, ob nicht nur die absolute Anzahl der Streitigkeiten, die den Streitbeilegungsmechanismus durchlaufen, gestiegen ist, sondern ob diese Anzahl relativ zur Anzahl aller Handelsstreitig-

keiten angewachsen ist. Und mit Blick auf den Sicherheitsrat ist danach nicht die absolute Anzahl der Sicherheitsratsresolutionen zu erfassen, sondern diese ist relativ zur Anzahl der Streitfälle zu sehen, in denen beispielsweise Staaten unerlaubte Aggressionshandlungen vorgeworfen werden. Steigt dieser relative Anteil, so mag dies als ein valider Indikator eines zunehmend judizialisierten Streitverhaltens gesehen werden.

Allerdings bildet der relative Anteil der im zuständigen Streitverfahren bearbeiteten internationalen Streitigkeiten die Judizialisierung des internationalen Streitverhaltens als Indikator – zumindest alleine – nicht hinreichend valide ab. Denn nicht jedes Verhalten, das auf eine Streiterledigung außerhalb des zuständigen Streitverfahrens zielt, muss automatisch als nicht judizialisiert gelten. Insbesondere Staaten, die bereits aufgrund eines Vorwurfs, sie würden internationales Recht brechen, ihren vermeintlichen Rechtsbruch korrigieren, verhalten sich ja durchaus dem Streitverfahren konform; ebenso Staaten, die aufgrund eines solchen Vorwurfs durch außergerichtliche Verhandlungen versuchen, den Streit einvernehmlich beizulegen. So mögen zwar die Versuche der USA und der EU, ihre Streitigkeiten über die Subventionen für Boeing bzw. Airbus außerhalb des Streitbeilegungsverfahrens der WTO beizulegen, nicht gerade auf ein judizialisiertes Streitverhalten hindeuten, aber sie sprechen sicher auch nicht dagegen. Um judizialisiertes Streitverhalten angemessen erfassen zu können, ist mithin nicht nur der relative Anteil der Streitigkeiten zu erheben, in denen sich die beteiligten Staaten dem Streitverfahren folgend verhalten, vielmehr ist der relative Anteil der mit dem Streitverfahren konformen Verhaltensweisen dem Anteil der dem Streitverfahren widersprechenden Verhaltensformen gegenüberzustellen. Insgesamt scheint es sogar sinnvoll den relativen Anteil von vier verschiedenen Verhaltensweisen zu bemessen:

Schaubild 1: Verhaltensweisen bei der internationalen Streitbeilegung



(1) Wir sprechen von *verfahrensgetreuen* Verhaltensweisen dann, wenn es mit den Verfahrensvorschriften des jeweils zuständigen Streitverfahrens nicht nur vereinbar ist,

sondern diesen auch unmittelbar folgt. Verfahrensgetreue Verhaltensweisen bringen also zum Ausdruck, dass die jeweilige Streitpartei bereit ist, den jeweiligen Streitfall im Rahmen des relevanten Streitverfahrens auszutragen. Beispielsweise das Verhalten der USA vor dem ersten Irakkrieg 1991 kann als weitgehend verfahrensgetreu beschrieben werden. Die US-Administration wandte sich damals an den UN Sicherheitsrat, der den Überfall des Irak auf Kuwait unmittelbar als unerlaubte Aggressionshandlung verurteilte. Als der Irak trotzdem nicht bereit war, sich wie vom Sicherheitsrat gefordert aus Kuwait zurückzuziehen, strebten die USA eine militärische Vertreibung des Irak aus Kuwait an. Im Gegensatz zu ihrem zweiten Irakkrieg 2003 erbaten und erhielten die USA dazu auch die notwendige Autorisierung durch den Sicherheitsrat. Das heißt, die USA folgten weitgehend dem Verfahren, wie es in der UN Charta beschrieben ist.

(2) Als *verfahrensvermeidend* wollen wir Verhaltensweisen ansprechen, die zwar mit den Verfahrensvorschriften vereinbar sind, aber diesen nicht unmittelbar folgen. Zu diesen Verhaltensweisen, die zum Ausdruck bringen, dass das Streitverfahren zwar respektiert, aber gleichwohl lieber vermieden wird, zählen Versuche, Streitigkeiten außerhalb des zuständigen Streitverfahrens gegebenenfalls durch Verhandlungen oder durch Vermittlung einvernehmlich beizulegen.¹⁴ Ein Beispiel sind etwa die wiederholten Versuche der USA und der EU, ihre Streitigkeiten über die Subventionen für ihre jeweilige Flugzeugindustrie – Airbus auf der einen und Boing auf der anderen Seite – außerhalb des Streitbeilegungsverfahrens der WTO zu bereinigen. Da diese außergerichtlichen Vergleichsversuche in der WTO ausdrücklich erlaubt – ja sogar erwünscht – sind,¹⁵ können die entsprechenden Verhandlungen zwischen der EU und den USA zumindest solange als verfahrenskonform gelten, wie keine der beiden Streitparteien Verhaltensweisen androht oder gar anwendet, die in der WTO als widerrechtlich gelten müssten.¹⁶

(3) Von *verfahrensmanipulierendem* Verhalten sprechen wir dann, wenn dieses zwar mit den Verfahrensvorschriften des relevanten Streitverfahrens nicht vereinbar ist, aber

¹⁴ In Rechtsbereichen wie der internationalen Strafgerichtsbarkeit, in denen derartige außergerichtliche Vergleiche zumindest dem Geist des zuständigen Streitbeilegungsverfahrens widersprechen, ist das entsprechende Verhalten freilich nicht als verfahrensvermeidend, sondern vielmehr als verfahrensmisachtend einzustufen.

¹⁵ Häufig findet hier also eine Einigung „im Schatten des Rechts“ statt. Dies muss aber bei verfahrensvermeidendem Verhalten nicht zwangsläufig so sein. Es sind auch andere Motive denkbar, bei denen das drohende Streitverfahren praktisch keine Rolle spielt.

¹⁶ Bei Streitfällen, in denen private Akteure einen Regelbruch ihrer eigenen Regierung beklagen – wie häufig im Menschenrechts- oder Arbeitsschutzbereich –, können sich verfahrensvermeidene Verhaltensweisen beispielsweise als Protestkampagnen zeigen. So beklagten 1992 australische Gewerkschaften, dass im Staat Viktorien erlassene Gesetze gegen ihr durch ILO-Übereinkommen garantiertes Recht auf Vereinigungsfreiheit verstoßen. Sie legten aber keine Beschwerde bei der ILO ein, sondern führten Demonstrationen und Proteststreiks durch.

der Verstoß gegen diese Verfahrensvorschriften insofern einen gewissen Respekt vor dem Verfahren zum Ausdruck bringt, als er vornehmlich darauf gerichtet ist, dieses Verfahren zu den eigenen Gunsten zu beeinflussen. Der Versuch der USA, aber auch Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens, im Vorfeld des zweiten Irakkriegs 2003 das Abstimmungsverhalten von Sicherheitsratsmitgliedern aus Afrika mit kaum mehr als angemessen zu bezeichnenden Versprechungen und Drohungen zu beeinflussen, mag diese Verhaltensweisen illustrieren. Denn der Versuch unterstreicht einerseits, dass die beteiligten Staaten den Sicherheitsrat durchaus für bedeutsam halten, dass sie ihn aber andererseits nicht hinreichend respektieren, um darauf zu verzichten, ihn mit fragwürdigen Instrumenten zu beeinflussen.

(4) Als *verfahrensmisachtend* sind Verhaltensweisen zu werten, die den Verfahrensvorschriften des zuständigen Streitverfahrens nicht nur widersprechen, sondern zudem zum Ausdruck bringen, dass das Streitverfahren zumindest im vorliegenden Streitfall abgelehnt wird. Bei diesem Verhalten geht es nicht darum, das Streitverfahren zu manipulieren, sondern es wird schlicht ignoriert oder sogar unterminiert. Ein Beispiel für eine derartige Verhaltensweise ist, dass Deutschland einen Entscheid des ILO Ausschusses für Vereinigungsfreiheit, dass Beamten in nicht-hoheitlichen Tätigkeitsbereichen das Streikrecht eingeräumt werden muss, fortgesetzt missachtet. Ein anderes Beispiel sind die vom Sicherheitsrat nicht autorisierten NATO-Luftangriffe auf Serbien im Rahmen des Kosovokonflikts.

Gestützt auf diese Verhaltenstypologie lässt sich unser Indikator für die Judizialisierung internationalen Streitverhaltens nun präzisieren. Danach kann von einer Judizialisierung des Streitverhaltens dann gesprochen werden, wenn bei internationalen Streitigkeiten der relative Anteil verfahrenskonformer Verhaltensweisen steigt. Denn, wenn der Anteil verfahrenswidriger – also entweder manipulierender oder missachtender – Verhaltensweisen sinkt, dann deutet das auf eine judizialisiertere Streitbeilegung hin. Dabei ist es zunächst unerheblich, ob der Anteil verfahrenskonformer Verhaltensweisen steigt, weil sich der der verfahrensgetreuen Verhaltensweisen erhöht oder weil der der verfahrensvermeidenden Verhaltensformen wächst. Denn verfahrensvermeidende Verhaltensweisen, die auf eine zulässige außergerichtliche Streiterledigung abzielen, sind nach rechtsstaatlichen Standards keineswegs verwerflich.¹⁷

2.3. Sample

Dieser Indikator ist nur mit erheblichem Aufwand zu erheben. Denn letztlich muss für jeden einzelnen untersuchten Streitfall eine strukturierte Kurzbeschreibung angefertigt

¹⁷ Zumal dies ja darauf hindeuten kann, dass das betreffende Streitverfahren von den Streitparteien respektiert wird. Die Streitparteien suchen schließlich vielfach ja gerade deshalb nach einer außergerichtlichen Streitbeilegung, weil sie eine etwaige Verurteilung durch das Streitverfahren fürchten.

werden, aufgrund der nachvollzogen werden kann, warum das Verhalten der beteiligten OECD-Staaten wie eingeschätzt wurde. Derartige Kurzbeschreibungen können bei weitem nicht für alle Streitigkeiten angefertigt werden, an denen in den fünf untersuchten Problemfeldern in den relevanten Zeiträumen OECD-Staaten entweder als klagende oder beklagte Streitpartei beteiligt waren. Deshalb muss sich die Analyse auf ein kleineres Sample stützen. Um den Aufwand zu begrenzen, trotzdem aber einigermaßen zuverlässige Aussagen machen zu können, haben wir uns entschieden, in jedem der fünf untersuchten Problemfelder für beide Zeiträume zusammen ein Sample von ca. 30-40 Streitfällen zu erheben, für das dann entsprechende Kurzbeschreibungen anzufertigen sind.

Dabei unterscheiden sich unsere Samples von in bestehenden Arbeiten, die sich mit internationaler Streitbeilegung befassen, genutzten Samples grundlegend. Denn jene fokussieren zumeist ausschließlich auf das Verhalten von Staaten in internationalen Streitfällen, welche in die jeweiligen Streitverfahren eingespeist wurden; ihr Verhalten in den Streitfällen, die von den Streitparteien nicht in das jeweils zuständige Streitverfahren eingebracht wurden, wird ignoriert. Beispielsweise die Arbeiten, welche sich mit der Streitbeilegung im Rahmen des GATT bzw. der WTO befassen, betrachten zumeist nur die Streitigkeiten, bei denen einer der beteiligten Staaten, das zuständige Streitverfahren angerufen hat. All die Streitigkeiten, in denen die beteiligten Staaten dieses Streitverfahren schlicht ignorieren, werden hingegen ausgeblendet (Hudec 1993, Petersmann 1997). Da sie sich somit einen massiven *selection bias* einhandeln, können sie kaum beanspruchen, das Streitverhalten im GATT bzw. in der WTO angemessen zu beschreiben. Sie müssen letztlich unzulässigerweise vom Verhalten der Staaten in einem spezifischen – nicht repräsentativen – Sample internationaler Streitigkeiten auf das in der Gesamtheit aller Streitigkeiten schließen (Bush/Reinhardt 2002a).

Um ein repräsentatives Sample zu erhalten, erheben wir das Verhalten der beteiligten Streitparteien in Streitfällen unabhängig davon, ob diese das zuständige Streitverfahren anrufen. Denn nur wenn wir nicht alle Streitfälle aus unserem Sample von vornherein ausschließen, die nicht das zuständige Streitverfahren durchlaufen haben, kann man sinnvoll untersuchen, ob das jeweilige Streitverfahren vermehrt genutzt wird. Dementsprechend kann etwa der Streit über das Atom(waffen)programm Nordkoreas für unser Sample unabhängig davon relevant sein, ob der zuständige UN Sicherheitsrat angerufen wurde. Schließlich soll ja gerade untersucht werden, ob dies vermehrt geschieht. Entscheidend ist allein, dass Nordkorea von einem oder mehreren OECD-Staaten vorgeworfen wird, gegen in der UN-Charta niedergelegte Rechtspflichten zu verstoßen. Und der Vorwurf des Deutschen Gewerkschaftsbundes, dass Deutschland mit seinem Streikverbot für Beamte gegen das in der ILO verankerte Streikrecht verstoße, kommt für unser Sample in Betracht, gleichviel ob der Gewerkschaftsbund sich an eines der Streit-

verfahren in der ILO wendet; wichtig ist lediglich, dass er der Bundesrepublik Deutschland vorwirft, eine internationale Rechtspflicht zu missachten.

Um solche Samples zu bilden, betrachten wir in den fünf untersuchten Problemfeldern und den relevanten Zeiträumen jeweils alle Streitigkeiten mit der Beteiligung von OECD-Staaten, die sich auf eine vorab spezifizierte internationale Rechtsnorm – bzw. ein vorab spezifiziertes Bündel von internationalen Rechtsnormen – beziehen. Das Auswahlkriterium um Streitigkeiten in unser Sample aufzunehmen ist also nicht, ob der Streit an das zuständige Streitverfahren gerichtet wurde, sondern ob der Streit sich auf eine spezifische Rechtsnorm bezog. Beispielsweise untersuchen wir im Umweltbereich nur Streitigkeiten, die sich auf die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten des Washingtoner Artenschutzabkommens (CITES) beziehen, internationalen Artenhandel durch Grenzkontrollen, effektive Gesetze und die Einrichtung spezieller Behörden zu kontrollieren. Und im Handelsbereich werden nur Streitigkeiten analysiert, die sich auf im GATT bzw. der WTO verbotene Einfuhrbeschränkungen im Agrarhandel beziehen. Im Sicherheitsbereich geht es um Streitigkeiten, die sich auf in der UN-Charta untersagte Aggressionshandlungen, Friedensbedrohungen oder Friedensbrüche beziehen. Die Fokussierung auf diese relativ spezifischen Rechtsnormen – bzw. Bündel von Rechtsnormen – erschien uns insbesondere deshalb sinnvoll, weil so einigermaßen gesichert wird, dass im Vergleich der beiden untersuchten Zeiträume ähnliche Streitfälle miteinander verglichen werden. Das heißt, wir vermeiden, dass unser Sample durch eine etwaige grundlegende Veränderung der Streitigkeiten, die im jeweiligen Problemfeld typischerweise ausgetragen werden, verzerrt wird.

Gleichwohl ist einzuräumen, dass wir durch die Konzentration auf Streitigkeiten über einzelne Rechtsnormen einen *selection bias* nicht sicher ausschließen können. Schließlich mag es durchaus sein, dass Streitigkeiten über unerlaubte Einfuhrbeschränkungen ein anderes – mehr oder weniger judiziertes – Streitverhalten nach sich ziehen als Streitigkeiten über unerlaubte Ausfuhrsubventionen oder dass sich Streitigkeiten im Agrarbereich mit anderen Verhaltensweisen verbinden als solche im Industriegüter- oder Dienstleistungsbereich. Insofern mag es gut sein, dass wir durch die Auswahl von Streitigkeiten über bestimmte Rechtsnormen das Streitverhalten nicht angemessen einschätzen. Doch das ist hier auch nicht so entscheidend. Denn uns interessiert ja nicht, wie stark oder schwach das internationale Streitverhalten heute judiziert ist, sondern, ob das internationale Streitverhalten heute mehr bzw. weniger judiziert ist als vor drei Dekaden. Und just darauf bezogen dürfte der *selection bias*, der sich durch die Auswahl von Streitigkeiten über bestimmte Rechtsnormen ergibt, kaum auswirken. Es ist zwar plausibel, dass das Streitverhalten hinsichtlich unterschiedlicher Rechtsnormen – etwa Einfuhrbeschränkungen und Ausfuhrsubventionen – unterschiedlich stark bzw. schwach judiziert ist, aber es ist nicht sonderlich plausibel, dass sich die Streitbeile-

gung hinsichtlich spezifischer Rechtsnormen – etwa Einfuhrbeschränkungen – in eine andere Richtung bewegt als hinsichtlich anderer Rechtsnormen – beispielsweise Ausfuhrsubventionen.

Bleibt zu fragen, wie auf spezifische Rechtsnormen bezogene Streitigkeiten unabhängig von den jeweils zuständigen Streitverfahren identifiziert werden können? Um dies zu tun, greifen wir auf verschiedene Quellen zurück, in denen Vorwürfe über Verstöße gegen internationale Rechtsnormen typischerweise geäußert werden:

(1) Wir werten zum einen Qualitätszeitungen aus verschiedenen OECD-Staaten systematisch nach Streitigkeiten hinsichtlich der spezifizierten Rechtsnormen aus. Beispielsweise beruht unser Sample internationaler Handelsstreitigkeiten auf der systematischen Auswertung verschiedener Qualitätszeitungen. Dort suchen wir nach Vorwürfen über unerlaubte Einfuhrbeschränkungen im Agrarbereich, die entweder von OECD-Staaten geäußert werden oder gegen OECD-Staaten gerichtet sind. Der Hormonstreit wurde dementsprechend in unser Sample aufgenommen, weil in mehreren der von uns ausgewählten Qualitätszeitungen über den Vorwurf der USA berichtet wird, dass das Einfuhrverbot der EU für mit wachstumsfördernden Hormonen behandeltes Fleisch eine GATT bzw. WTO-widrige Einfuhrbeschränkung darstellt.

(2) Als Quelle werten wir zum zweiten Schreiben aus, in denen Streitparteien ihren Vorwurf eines Rechtsbruchs der im Problemfeld zuständigen internationalen Organisation mitteilen, ohne bereits das Streitverfahren anzurufen. Beispielsweise unser Sample von Streitigkeiten in der internationalen Sicherheitspolitik basiert auf Schreiben, in denen Staaten den Generalsekretär der UNO bzw. den Präsidenten des Sicherheitsrats der UNO auf eine unerlaubte Aggressionshandlung, einen Friedensbruch oder eine Friedensbedrohung seitens eines anderen Staates bzw. in einem anderen Staat aufmerksam machen. Der Falklandkrieg ist deshalb in unserem Sample, weil sich Großbritannien in einem solchen Schreiben über die Aggressionshandlung Argentiniens beklagt hatte.

(3) Als dritte Quelle nutzen wir Berichte von im Problemfeld relevanten internationalen Organisationen (IGOs) und internationalen NGOs, in denen Vorwürfe über internationale Rechtsbrüche typischerweise erhoben werden bzw. über solche Vorwürfe berichtet wird. Beispielsweise unser Sample von Streitigkeiten im Bereich des internationalen Artenschutzes beruht auf der Auswertung der Berichte von TRAFFIC, einer Umweltorganisation, die mit Blick auf den Artenschutz den Handel mit vom Aussterben bedrohten Arten überwacht. Und unser Sample im Bereich der internationalen Arbeitsnormen basiert auf den Zeitschriften des Internationalen Bunds Freier Gewerkschaften (ICFTU) und der Internationalen Organisation der Arbeitgeber (IOE), welche regelmäßig Verstöße gegen die international geforderte Vereinigungsfreiheit anprangern.

Nun ist freilich auch hier einzuräumen, dass sich ein gewisser *selection bias* nicht vermeiden lässt. Schließlich wird man auch bei diesen Quellen eher Streitigkeiten fin-

den, bei denen das zuständige Streitverfahren angerufen worden ist, als solche, die niemals an ein solches Streitverfahren herangetragen wurden. Auch Qualitätszeitungen berichten über internationale Streitigkeiten insbesondere dann, wenn sie in einem formalen Streitverfahren behandelt werden. Und dass Streitparteien, die sich in Briefen an den Sekretär der zuständigen Institution wenden, eher geneigt sind, im Streitverlauf sich an das jeweilige Streitverfahren zu wenden, als solche die auf derartige Briefe verzichten, ist auch zuzugestehen. Ebenso verhält es sich mit den Berichten von IGOs und NGOs. Insofern produzieren alle drei Quellen unerwünschte Auswahleffekte, aufgrund derer wir judiziertes Streitverhalten überschätzen sollten. Allerdings ist auch hier zu unterstreichen, dass dieser *selection bias* insofern wenig dramatisch ist, als für uns nicht entscheidend ist, wie stark oder schwach das internationale Streitverhalten heute judiziert ist, sondern, ob das internationale Streitverhalten heute mehr oder weniger judiziert ist als vor drei Dekaden. Solange der *selection bias* selbst sich nicht verändert, verzerrt er den Vergleich des jeweiligen Streitverhaltens in den beiden untersuchten Zeiträumen nicht.

Man mag aber einwenden, dass bei einigen Quellen just eine solche Veränderung des *selection bias* selbst aufgetreten sein dürfte. Insbesondere scheint es plausibel, dass die Aufmerksamkeitsschwelle von Qualitätszeitungen für internationale Streitigkeiten, bei denen die zuständigen internationalen Streitverfahren nicht angerufen wurden, heute viel niedriger ist als früher. Insofern wäre also zu erwarten, dass wir im ersten Untersuchungszeitraum systematisch weniger Streitfälle finden, die nicht in das jeweils zuständige Streitverfahren eingebracht wurden, als im zweiten Untersuchungszeitraum. Diese Veränderung des *selection bias* verfälscht damit zwar den Vergleich über die beiden Untersuchungszeiträume. Dies ist jedoch insofern nicht zu problematisch, als wir dadurch im Zweifelsfalle die Judizierung des Streitverhaltens eher unter- als überschätzen. Sollten wir trotzdem feststellen, dass sich das internationale Streitverhalten judiziert hat, so können wir diesem Resultat gerade aufgrund des *selection bias* besonders vertrauen.

2.4. Kodierung

Um auf der Grundlage der so identifizierten Samples jeden einzelnen Streitfall in den von uns untersuchten Zeiträumen und Problemfeldern angemessen zu kodieren, kann nicht auf bestehende Daten zurückgegriffen werden. Das heißt, wir müssen selbst für jeden Streitfall beurteilen, ob das Streitverhalten der betrachteten Streitparteien verfahrensgetreu, -vermeidend, -manipulierend oder -missachtend war. Dies soll geschehen, in dem für jeden Streitfall in unseren Samples eine kurze Beschreibung – eine Einzelfallstudie – angefertigt wird, in der zu diskutieren ist, wie das Verhalten der Streitparteien beurteilt wird. Auf der Grundlage dieser Beschreibung wird also kodiert, wie das jeweilige Streitverhalten einzuordnen ist. Dabei nahm zwar jeder zuständige Bear-

beiter bzw. jede zuständige Bearbeiterin eines Einzelfalls diesen Kodierungsvorgang zunächst alleine vor, doch dessen bzw. deren Kodierung wurde schließlich für jeden einzelnen Streitfall nochmals in der Gruppe der Bearbeiter gemeinsam diskutiert, um so ein einheitliches Kodierverhalten – die Interkodierreliabilität – zu sichern.

Dabei schien es uns für die Kodierung hilfreich, für jeden einzelnen Streitfall verschiedene Streitphasen zu unterscheiden. Dadurch wird nicht nur die Anzahl der Beobachtungspunkte erhöht – schließlich stellt das Streitverhalten in jeder Streitphase einen eigenen Beobachtungspunkt dar –, vielmehr kann auch berücksichtigt werden, dass sich im Streitverlauf das Verhalten der beteiligten Streitparteien ändern kann. So mögen die Streitparteien sich streckenweise verfahrensgetreu an das jeweilige Streitverfahren wenden, streckenweise aber auch verfahrensvermeidend versuchen, durch Verhandlungen den Streit beizulegen, und streckenweise mag zumindest eine der Streitparteien verfahrenswidrig versuchen, ihre Verhandlungsposition zu stärken. Beispielsweise agierten die USA im Bananenstreit mit der EU zunächst ausschließlich im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens der WTO. Sie riefen das Streitverfahren an und warteten den Bericht des einberufenen Streitpanels ab, der schließlich die EU Bananenmarktordnung als WTO-widrig „verurteilte“. Da die EU den Bericht des Streitpanels nicht angemessen umsetzte, gingen die USA aber dann zumindest vorübergehend dazu über, eigenmächtig – also nicht von der WTO autorisiert – Handelssanktionen zu verhängen. Und als die EU trotzdem auf ihrer WTO-widrigen Bananenmarktregelung beharrte, traten sie schließlich in Verhandlungen über eine WTO-konforme Bananenmarktregelung ein.

Um bei der Kodierung diesem hin und her zwischen verschiedenen Verhaltensweisen während eines Streitfalls gerecht werden zu können, unterscheiden wir vier Streitphasen, die internationale Streitigkeiten durchlaufen können, gleichviel ob sich die Streitparteien verfahrensgetreu, -vermeidend, -manipulierend oder -missachtend verhalten:¹⁸

(1) Internationale Streitigkeiten werden typischerweise in der *Beschwerdephase* ausgelöst, weil eine der Streitparteien der anderen Streitpartei vorwirft, geltende internationale Rechtsnormen zu verletzen. Die Beschwerdephase zeichnet sich dadurch aus, dass vornehmlich verbal darüber gestritten wird, ob der beanstandete Rechtsbruch tatsächlich vorliegt. Darüber hinaus kündigen die Streitparteien hier zumeist an, wie sie gedenken, dass über den behaupteten Rechtsbruch entschieden werden soll. Dabei mag die klagende Streitpartei beispielsweise damit drohen, das zuständige Streitverfahren anzurufen, vorschlagen, durch Verhandlungen zu einer gütlichen Streiterledigung zu

¹⁸ Dies hat zudem den Vorteil, dass in der empirischen Analyse sich die Anzahl der Beobachtungspunkte erhöhen lässt, ohne die Anzahl der betrachteten Streitfälle steigern zu müssen (siehe dazu King/Keohane/Verba 1994: 221-223).

gelangen, oder ankündigen, eigenmächtig Bedingungen einer Streitbeilegung zu benennen. Kann der Streit nicht gelöst werden, wird zumeist entweder tatsächlich das Streitverfahren angerufen, man verständigt sich auf Verhandlungen oder eine Streitpartei legt sich darauf fest, nun einseitig Bedingungen für eine Streitbeilegung zu benennen.

(2) Nachdem somit noch in der Beschwerdephase von den Streitparteien – von einer allein oder auch beiden gemeinsam – festgelegt wurde, wie über den Streit im weiteren entschieden wird, treten sie nun in die *Entscheidungsphase* ein. Diese kann dadurch gekennzeichnet sein, dass sich die Streitparteien im zuständigen Streitverfahren begehen, um dort eine Entscheidung über den vermeintlichen Rechtsbruch zu erwirken. Diese kann aber auch mit Verhandlungen einhergehen, in denen die Streitparteien auf eine Einigung zielen. Diese Streitphase kann aber auch dadurch geprägt sein, dass zumindest eine der Streitparteien nur mehr einseitig Bedingungen diktiert, unter denen sie bereit ist, den Streit beizulegen. Die Entscheidungsphase endet jedenfalls nachdem die Entscheidung gefallen ist, also nachdem das Streitverfahren einen Entscheid gefällt hat, die Verhandlungen ein Ergebnis gebracht haben oder aber eine Streitpartei ihre Bedingungen einseitig benannt hat.

(3) Wurde in der Entscheidungsphase – wie auch immer – über den behaupteten Rechtsbruch entschieden, sei es durch ein Streitverfahren, sei es durch Verhandlungen oder auch durch eigenmächtigen Beschluss, so tritt der Streit in die *Umsetzungsphase* ein. Hier geht es darum, ob die Streitparteien den jeweiligen Entscheid umsetzen. Wurde dieser im Streitverfahren getroffen, so geht es nun darum, ob ein möglicherweise festgestellter Rechtsbruch von der beklagten Streitpartei korrigiert wird oder ob, falls kein Rechtsbruch festgestellt wurde, die klagende Streitpartei dies auch hinnimmt. Doch auch bei einer Verhandlungslösung geht es in dieser Streitphase darum, ob diese von den Streitparteien, dann tatsächlich umgesetzt wird. Und bei einseitig auferlegten Bedingungen einer der Streitparteien ist es in dieser Streitphase darum zu tun, ob sich die andere Streitpartei diesen unterwirft. Die Umsetzungsphase endet mit Verstreichen der Umsetzungsfrist, die der jeweiligen Streitpartei eingeräumt wurde.

(4) Falls der – wie auch immer getroffene – Entscheid von der betroffenen Streitpartei nicht angemessen umgesetzt wird, treten einige internationale Streitigkeiten auch in eine *Durchsetzungsphase* ein. In dieser Streitphase wird typischerweise mit Sanktionen versucht, die getroffenen Entscheide gegen die jeweilige Streitpartei durchzusetzen. Diese Streitphase beginnt damit, dass mit Verstreichen der Umsetzungsfrist konkret mit Sanktionen gedroht wird. Das kann heißen, dass die klagende Streitpartei beispielsweise Sanktionen beim zuständigen Streitverfahren beantragt; das kann aber auch damit einhergehen, dass sie eigenmächtig festlegt, wann sie welche Sanktionsmaßnahmen ergreifen wird, um gegen den behaupteten und möglicherweise festgestellten Rechtsbruch vorzu-

gehen. Und es kann natürlich auch bedeuten, dass beide Streitparteien nun in Verhandlungen über etwaige Kompensationen eintreten.

Die Unterteilung jedes Streitfalls in Streitphasen erlaubt es bei der Kodierung für jeden untersuchten Streitfall das Hin und Her von verfahrenskonformen und verfahrenswidrigen Verhaltensweisen angemessen erfassen zu können.¹⁹ Aufgrund der Unterscheidung sind wir nicht gezwungen das Verhalten der an einem Streit beteiligten Staaten insgesamt als verfahrenskonform bzw. verfahrenswidrig einzustufen, sondern wir können diese Einordnung getrennt nach Streitphasen vornehmen. Darüber hinaus lässt es die Unterscheidung zu, für die Kodierung weiter zu spezifizieren, was – jeweils getrennt für die klagende und die beklagte Streitpartei – unter den vier unterschiedlichen Verhaltensweisen zu verstehen ist.²⁰

Tabelle 2: Verhaltensweisen der klagenden Streitpartei

	Beschwerde	Entscheidung	Umsetzung	Durchsetzung
Verfahrensgetreu	Anrufung des Verfahrens bzw. Drohung damit	Nutzung des Verfahrens	Akzeptanz des Urteils	Ggf. autorisierte Sanktionen
Verfahrensumgehend	Bemühen um Verhandlungen	Akzeptanz politischer Verhandlungen	Akzeptanz eines Vergleichs	Ggf. Kompensationen verhandeln
Verfahrensmanipulierend	Behauptung auf manipulierte Beweise stützen	Unlautere Beeinträchtigung des Verfahrens	Umsetzung nicht vereinbarter Maßnahmen verlangen	Berufung auf nicht erfolgten Sanktionsbeschluss
Verfahrensmissachtend	Unlautere Sanktionsdrohungen, Selbsthilfe	Verstoß gegen das Verfahren	Missachtung des Urteils	Unlautere Sanktionen bzw. Drohung damit

¹⁹ Die vier Streitphasen sind allerdings nicht immer ganz einfach voneinander zu trennen. So ist der Übergang von der Beschwerde zur Entscheidungsphase sicherlich bei Streitfällen, bei denen die Streitparteien weder das zuständige Streitverfahren anrufen noch sich auf Verhandlungen verständigt haben, schwierig zu fassen. Und wenn die Beschwerde über einen Rechtsbruch direkt an das zuständige Streitverfahren gerichtet wird, fallen die Beschwerde- mit der Entscheidungsphase grundsätzlich zusammen.

²⁰ Dort, wo ein Staat verschiedene Verhaltensweisen innerhalb einer Streitphase zeigt, sollen diese dann getrennt kodiert werden, wenn dies in einer klaren zeitlichen Abfolge geschieht. Dort wo hingegen ein Staat in einer Streitphase mehrere Verhaltensweisen mehr oder weniger zeitgleich an den Tag legt, sollen folgende Kodierungsregeln gelten: (1) Das Verhalten eines Staates soll nur dann als verfahrensgetreu bzw. verfahrensumgehend eingestuft werden, wenn er sich nicht zeitgleich verfahrensmissachtender oder verfahrensmanipulierender Verhaltensweisen schuldig macht. (2) Das Verhalten soll zweitens aber auch dann als verfahrensgetreu gewertet werden, wenn zeitgleich verfahrensumgehendes Verhalten zu beobachten ist. (3) Falls verfahrensmanipulierende und verfahrensmissachtende Verhaltensweisen zeitgleich beobachtet werden, ist das Verhalten für diese Streitphase als verfahrensmissachtend zu kodieren.

Tabelle 3: Verhaltensweisen der beklagten Streitpartei

	Beschwerde	Entscheidung	Umsetzung	Durchsetzung
Verfahrensgetreu	Akzeptanz der Beschwerdemöglichkeit	Akzeptanz des Verfahrens	Beachtung des Urteils	Ggf. Akzeptanz von Sanktionen
Verfahrenumgehend	Akzeptanz von Verhandlungsangeboten	Beteiligung an Verhandlungen	Beachtung des Vergleichs	Ggf. Verhandlung über Kompensationen
Verfahrenmanipulierend	Verdrehen von Fakten	Unlautere Beeinträchtigung des Verfahrens	Fälschliche Behauptung der Umsetzung	
Verfahrenmissachtend	Behelligung des Klägers	Behelligung des Gerichts	Missachtung des Urteils	Ggf. unlautere Vergeltungsmaßnahmen

3. DIE JUDIZIALISIERUNG INTERNATIONALER STREITBEILEGUNG

Auf der Grundlage der beiden Konzepte, dem zur Beurteilung der Judizialisierung internationaler Streitverfahren sowie dem zur Beurteilung der Judizialisierung internationalen Streitverhaltens, lässt sich nun mit Blick auf die OECD-Welt in jedem der betrachteten Problemfelder in den jeweils untersuchten Zeiträumen die Entstehung einer Rechtsherrschaft jenseits des Staates bemessen. Dabei kann es als klares Anzeichen einer entstehenden internationalen Rechtsherrschaft gewertet werden, wenn die Judizialisierung der Verfahren mit der des Verhaltens einhergeht. Ist hingegen weder eine Judizialisierung der Verfahren noch eine solche Judizialisierung des Verhaltens zu beobachten, dann ist dies ebenso klar als Anzeichen zu sehen, dass in dem betreffenden Problemfeld nicht von einer entstehenden Rechtsstaatlichkeit gesprochen werden kann.²¹ Auf den ersten Blick weniger eindeutig fällt die Interpretation allerdings dann aus, wenn eine Judizialisierung der Verfahren zu beobachten ist, die nicht mit einer Judizialisierung des Verhaltens verbunden ist, bzw. wenn umgekehrt eine Judizialisierung des Verhaltens erfolgt, die aber nicht mit einer Judizialisierung der Verfahren verbunden ist. Beides kann ein Anzeichen entstehender internationaler Rechtsherrschaft sein, muss es aber nicht.

Schaubild 2: Das Entstehen internationaler Rechtsstaatlichkeit

	Judizialisierung des Verhaltens – ja	Judizialisierung des Verhaltens – nein
Judizialisierung der Verfahren – ja	Klares Anzeichen entstehender Rechtsherrschaft	Zumeist kein Anzeichen entstehender Rechtsherrschaft
Judizialisierung der Verfahren – nein	Zumeist Anzeichen entstehender Rechtsherrschaft	Kein Anzeichen entstehender Rechtsherrschaft

²¹ Dieses Ergebnis stellt sich, je nachdem ob die Judizialisierung der Verfahren und des Verhaltens stagnieren oder gar abnehmen, entsprechend als Stagnation oder gar Abnahme internationaler Rechtsherrschaft dar.

Vergleichsweise einfach zu interpretieren ist die Kombination einer Judizialisierung des Verhaltens, die nicht auf der Judizialisierung der Verfahren beruht. Diese Kombination kann insofern als ein „mildes“ Anzeichen für eine entstehende Rechtsstaatlichkeit gesehen werden, als sich das Verhalten vermehrt an den bestehenden Verfahren orientiert. Insbesondere in Problemfeldern, in denen wir es nicht nur mit weitgehend diplomatischen, sondern bereits annäherungsweise gerichtlichen Verfahren zu tun haben, kann dies als Anzeichen einer entstehenden Rechtsherrschaft betrachtet werden. Allenfalls in Problemfeldern, in denen bereits bestehende weitgehend gerichtliche Verfahren durch eher diplomatisch orientierte Verfahren ersetzt wurden – also „ent-judiziert“ wurden –, wäre diese Kombination kein Anzeichen entstehender internationaler Rechtsherrschaft.

Erheblich schwieriger zu interpretieren ist die Kombination einer Judizialisierung der Verfahren, die nicht mit einer Judizialisierung des Verhaltens einher geht. Zunächst ist klar, dass diese Kombination zumeist ein Anzeichen gegen eine entstehende Rechtsherrschaft jenseits des Staates ist. Denn dort, wo sich gerichtliche Verfahren nicht in ein entsprechendes Verhalten übersetzen, kann kaum von Rechtsherrschaft gesprochen werden, auch nicht von entstehender. Dies stellt sich allerdings in den Problemfeldern anders dar, in denen das Verhalten sich zwar nicht weiter judiziert hat, aber auch nicht „ent-judiziert“ wurde. Denn in diesen Problemfeldern orientiert sich das Verhalten offenbar ebenso stark an den neuen wie zuvor an den alten Verfahren. Da aber die Verfahren selbst judiziert wurden, kann die konstante Verfahrenorientierung durchaus als Anzeichen eines stärker judizierten Verhaltens gesehen werden. Dementsprechend ist diese Kombination dann ausnahmsweise als Anzeichen entstehender Rechtsherrschaft zu sehen.²²

* * *

Auf der Grundlage der hier entwickelten Konzeption zur Analyse der Judizialisierung internationaler Streitbeilegung sollen die Problemfelder internationaler Handel (GATT/WTO), internationale Sicherheit (UNO), internationaler Artenschutz (CITES), internationale Arbeitsnormen (ILO) und europäischer Menschenrechtsschutz (Europarat) analysiert werden. Dabei gilt es für das jeweilige Problemfeld mit Blick auf die

²² Schließlich stellt sich die Frage, wie ein Auseinanderklaffen von Streitverhalten bei Klägern und Beklagten für die Judizialisierung des Verfahrens zu bewerten ist. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass in verschiedenen Phasen eines Streitfalls die Wahrscheinlichkeit eines verfahrensmisachtenden Verhaltens für Kläger und Beklagten unterschiedlich groß ist. Insofern ist ein Auseinanderklaffen von Streitverhalten wahrscheinlich. Sollte es in einem Verfahren grundsätzlich in sämtlichen Phasen zu systematischen Differenzen im Verhalten von Klägern und Beklagten kommen, so wäre dies ein interessanter empirischer Befund, an den politikpraktische Empfehlungen zur Verbesserung des konkreten Verfahrens direkt ansetzen könnten.

Staaten der OECD-Welt im Zeitraum zwischen 1970 und 2005 eine etwaige Judizialisierung der dort relevanten Streitverfahren zum einen und zum anderen des damit einhergehenden Streitverhaltens zu untersuchen. Somit kann erkannt werden, ob in den genannten Problemfeldern die Entstehung internationaler Rechtsherrschaft zu diagnostizieren ist.

Das Projekt wird somit einen wichtigen Beitrag zur Debatte über Judizialisierung internationaler Streitbeilegungsverfahren liefern. Durch die Verknüpfung verschiedener Aspekte werden Defizite der bisher existierenden Literatur aufgedeckt: Die kombinierte Betrachtung von Akteursverhalten und Judizialisierungsgrad der Institutionen macht deutlich, dass einseitige Betrachtungen nur eines dieser Aspekte zu kurz greifen. Ein gerichtsförmiges Verfahren, welches nicht genutzt wird, weist ebenso wenig auf eine internationale Rechtsstaatlichkeit im Entstehen hin wie die rege Nutzung eines wirkungslosen Verfahrens. Da Judizialisierung als Prozess begriffen wird, ist es ebenfalls wichtig, mit Abstufungen zu arbeiten. Hierfür wurden die umfangreichen Kriterienkataloge für die Judizialisierung des Verfahrens und des Verhaltens erstellt. Nur so können unterschiedliche Judizialisierungsgrade von einzelnen Institutionen über Zeit und im Vergleich mit anderen Institutionen verdeutlicht werden.

Zunächst offen bleiben bei dieser empirischen Bestandsaufnahme die Fragen nach Antriebskräften der Judizialisierung internationaler Streitverfahren und der Auswirkungen dieser Prozesse auf die nationale Rechtsstaatlichkeit. Diese Fragen sollen in einer späteren Phase des Projekts beantwortet werden.

LITERATUR

- Alter, K.J., »European Governments and the ECJ«, *International Organization*, Jg. 52, H. 1 (1998), S. 121-147.
- Alter, K.J., *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford 2001.
- Brownlie, I., *The Rule of Law in International Affairs. International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. The Hague 1998.
- Burley, A.-M. und Mattli, W., »Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration«, *International Organization*, Jg. 47, H. 1 (1993), S. 41-76.
- Bush, M.L. and Reinhardt E., »Testing International Trade Law. Empirical Studies of GATT/WTO Dispute Settlement«, in D.L.M. Kennedy and J.D Southwick. (Hg.) *The Political Economy of International Trade Law. Essays in Honor of Robert E. Hudec*. 457-481. New York 2002a.
- Bush, M.L. and Reinhardt E., *Transatlantic Trade Conflicts and GATT/WTO Dispute Settlement*, Paper Presented at the Conference on Dispute Prevention and Dispute Settlement in the Transatlantic Partnership at the European University Institute, Florence, 2002b.
- Carr, E.H., *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*. London 1964.

- Clark, G. und Sohn, L., *World Peace Through World Law*. Cambridge, MA. 1966.
- Garrett, G., »The Politics of Legal Integration in the European Union«, *International Organization*, Jg. 49, H. 1 (1995), S. 171-181.
- Goldstein, J./Kahler, M./Keohane R.O./Slaughter, A. and Snidal, D., »Introduction: Legalization and World Politics«, *International Organization*, Jg. 54, H. 3 (2000), S. 385-399.
- Habermas, J., *Die Postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt am Main 1998.
- Hasenclever, A./Mayer, P. und Rittberger, V., *Theories of International Regimes*. Cambridge 1997.
- Helfer, L.R. und Slaughter, A.-M., »Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication«, *Yale Law Journal*, Jg. 107, H. 1 (1998), S. 273-389.
- Hudec, R. E., *Enforcing International Trade Law. The Evolution of the Modern GATT Legal System*. Salem, NH 1993.
- Jackson, J. H., *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*. London 1997.
- Keohane, R.O., *After Hegemony. Collaboration and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ 1984.
- Keohane, R.O., *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder, Colo. 1989.
- Keohane, R.O./Moravcsik, A. und Slaughter, A.-M., »Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational«, *International Organization*, Jg. 54, H. 3 (2000), S. 457-488.
- King, G./Keohane, R.O. und Verba, S., *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ 1994.
- Mc Call Smith, J., »The Politics of Dispute Settlement Design. Explaining Legalism in Regional Trade Pacts«, *International Organization*, Jg. 54, H. 1 (2000), S. 137-180.
- Mc Call Smith, J. und Tallberg, J., *Compliance Bargaining in International Cooperation*. Unveröffentlichtes Manuskript 2005.
- Merrills, J.G., *International Dispute Settlement*. Cambridge 1998.
- Morgenthau, H.J., *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York 1948.
- Neubauer, G., *Compliance oder Gleichbehandlung. Das Dilemma quasi-gerichtlicher Streitbeilegung am Beispiel von CITES und ILO*, Beitrag präsentiert auf der Offenen Sektionstagung der DVPW, Mannheim 6./7.10.2005a.
- Neubauer, G., *Judicialisierung und Effektivität quasi-gerichtlicher Streitverfahren in der ILO. Eine empirische Untersuchung zu ausgewählten Streitfällen um die Vereinigungsfreiheit am Beispiel der USA*, in Senghaas-Knobloch (Hg.), *Weltweit geltende Arbeitsstandards trotz Globalisierung. Analysen, Einblicke und Diagnosen*, Münster 2005b, S. 125-154.
- Petersmann, E.-U. (Hg.), *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*. The Hague 1997.
- Reeve, R., *Policing International in Endangered Species, The CITES Treaty and Compliance*, London 2002.

- Romano, C.P.R., »The Proliferation of International Judicial Bodies. The Pieces of a Puzzle«, New York University Journal of International Law and Politics, Jg. 31, H. 4 (1999), S. 709-751.
- Sand, P., Commodity or Taboo? International Regulation of Trade in Endangered Species, in: Bergensen, O.B./ Parmann, G., Green Globe Yearbook 1997. S. 19-27, Oxford 1997
- Stone Sweet, A., Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe. Oxford 2000.
- Tamanaha, B.Z., On the Rule of Law. History, Politics, Theory, Cambridge 2004.
- Valticos, N. und Potobsky, G.v., International Labour Law, Deventer/Boston 1995.
- Watts, A. »The Importance of International Law«, in M. Byers (Hg.), The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law. 5-16. Oxford 2000
- Watts, A. »The International Rule of Law«, German Yearbook of International Law Jg. 36 (1993), S. 15-45.
- Woolf, L.S. International Government. New York 1916.
- Yarbrough, B.V. und Yarbrough, R.M., »Dispute Settlement in International Trade: Regionalism and Procedural Coordination«, in E.D. Mansfield und H.V. Milner (Hg.), The Political Economy of Regionalism. 134-163. New York 1997.
- Zangl, B., »Bringing Courts Back In. Normdurchsetzung im GATT, in der WTO und der EG«, Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 7, H. 2 (2001), S. 49-80.
- Zangl, B., »Is There an Emerging International Rule of Law? « in S. Leibfried und M. Zürn (Hg.), Transformations of the State. 73-92. Cambridge, UK 2004.
- Zangl B., Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO, Frankfurt am Main 2006.
- Zangl, B. und Zürn, M., Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation. Frankfurt am Main 2003.
- Zangl, B. und Zürn, M., »Make Law, Not War. Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance«, in B. Zangl und M. Zürn (Hg.), Verrechtlichung - Baustein für Global Governance? 12-45. Bonn 2004a.
- Zangl, B. und Zürn, M., »Verrechtlichung jenseits des Staates – Zwischen Hegemonie und Globalisierung«, in B. Zangl und M. Zürn (Hg.), Verrechtlichung - Baustein für Global Governance? 239-262. Bonn 2004b.
- Zimmern, A.E., The League of Nations and the Rule of Law 1918-1935. London 1936.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Achim Helmedach, Aletta Mondré und **Gerald Neubauer** sind Wissenschaftliche Mitarbeiter im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen.

Achim Helmedach:	<i>Telefon:</i>	+49 421 218 8701
	<i>E-Mail:</i>	helmedac@uni-bremen.de
Aletta Mondré:	<i>Telefon:</i>	+49 421 218 8702
	<i>E-Mail:</i>	aletta.mondre@sfb597.uni-bremen.de
Gerald Neubauer:	<i>Telefon:</i>	+49 421 218 8703
	<i>E-Mail:</i>	gerald.neubauer@sfb597.uni-bremen.de

Fax: +49 421 218-8721

Anschrift: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Strasse 9a, D 28359 Bremen

Bernhard Zangl ist Professor für Politikwissenschaft (Internationale Beziehungen) an der Universität Bremen und Direktor des Institutes für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) und ist einer der beiden stellvertretenden Sprecher des Sonderforschungsbereiches. Im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ leitet er das Projekt „Die Judizialisierung der internationalen Streitbeilegung“.

Telefon: +49 421 218 3649

Fax: +49 421 218-7248

E-Mail: bezangl@uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Institut für Internationale und Interkulturelle Studien“, Linzer Strasse 4, D 28359 Bremen