

IGH: Klage Paraguays – Verletzung der Konsularrechtskonvention durch die USA – Verhältnis zwischen Völkerrecht, nationaler und einzelstaatlicher Rechtsordnung

Eine alte völkerrechtliche Meinungsverschiedenheit hat neue Nahrung durch eine aktuelle Kontroverse zwischen dem Internationalen Gerichtshof (IGH) und den Vereinigten Staaten erhalten. Artikel 41 des IGH-Statuts bestimmt, daß der Gerichtshof befugt ist, erforderlichenfalls »diejenigen vorsorglichen Maßnahmen zu bezeichnen« (im Englischen »indicate«, im Französischen »indiquer«), »die zur Sicherung der Rechte der Parteien getroffen werden müssen.« Das Statut spricht also nicht ausdrücklich vom »Anordnen« bestimmter Maßnahmen. Die Formulierung scheint somit die etwa von den USA vertretene Meinung zu stützen, daß solche Maßnahmen nicht verbindlich sind. Der eigentliche Sinn des Instituts der vorsorglichen Maßnahme macht es aber wohl doch unausweichlich, derartige Maßnahmen als verbindlich zu betrachten, was deutlicher als mit dem *Fall betreffend die Wiener Konsularrechtskonvention (Paraguay gegen die Vereinigten Staaten von Amerika)* nicht untermauert werden kann.

I. Am 9. April 1998 hatte der IGH in dem erst am 3. April anhängig gemachten Fall einstweilige Maßnahmen erlassen. Dem Fall lag die Verurteilung eines Bürgers Paraguays, Angel Breard, zum Tode durch Gerichte des US-Staates Virginia zugrunde. Als Ausländer hätte Breard in seinem Verfahren in den Vereinigten Staaten nach der Wiener Konvention über konsularische Beziehungen von 1963 ein Recht auf Hilfe durch die konsularische Vertretung seines Landes gehabt – ein Recht, von dem die amerikanischen Behörden ihn hätten unterrichten müssen.

Eine solche Unterrichtung war jedoch nicht erfolgt, als Breard 1992 festgenommen und in der Folge wegen Mordes verurteilt wurde. Die verschiedenen Versuche Breards, seine Rechte nach der Konvention auszuüben – die aber erst seit 1996 erfolgten, nachdem er von diesen Rechten Kenntnis erhalten hatte –, schlugen fehl, so daß die Bemühungen, die auf den 14. April 1998 festgesetzte Hinrichtung abzuwenden, erfolglos blieben. Daher hat Paraguay die Angelegenheit vor den IGH gebracht, dessen Zuständigkeit auf Grund des Fakultativprotokolls zur Konsularrechtskonvention gegeben war, das beide Staaten, USA und Paraguay, ratifiziert haben. Das Protokoll sieht vor, daß Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH unterliegen und diesem daher durch eine Vertragspartei dieses Protokolls unterbreitet werden können. Mit seiner Klage beantragte Paraguay die Feststellung des IGH, daß die USA durch ihr Verhalten gegenüber Breard die Konvention verletzt haben und daß daher die Lage wiederherzustellen sei, die vor der Festnahme bestand, sowie die Zusiche-

rung, daß ein derartiges Verhalten in anderen Fällen nicht mehr vorkommt. Gleichzeitig mit der Klage hatte Paraguay einen dringlichen Antrag auf Erlaß vorsorglicher Maßnahmen eingebracht, in dem es beantragte, daß die Exekution bis zur Entscheidung der Hauptsache nicht erfolgen solle.

II. Der Gerichtshof hat angesichts der großen Dringlichkeit bereits am 7. April mündlich verhandelt und am 9. April seine Entscheidung getroffen, in der er dem Antrag stattgab, und zwar einstimmig. Er hat das Vorbringen der USA zurückgewiesen, wonach der Ausgang des Verfahrens, das im übrigen völlig rechtsstaatlich geführt worden war (was auch niemand bestritt), bei Beachtung der Konsularrechtskonvention in keiner Weise anders gewesen wäre und daß die USA sich für ihren unabsichtlich begangenen Verstoß gegen die Konvention entschuldigt hätten, was der gängigen Praxis entspreche. Außerdem hatten die USA vorgebracht, daß nach der Konvention die Versagung der konsularischen Hilfe nicht zur Folge haben könne, daß das Urteil im konkreten Fall aufgehoben werden müsse. Daher seien die Aussichten der Klage auf Erfolg in der Hauptsache so gering, daß kein Anlaß gegeben sei, vorsorgliche Maßnahmen zu erlassen. Zudem bestehe die Gefahr, daß derartige Fälle vermehrt auftreten und damit eine Einmischung in das nationale Strafsystem erfolge und daß der IGH hier praktisch wie ein Berufungsgericht fungiere, was nicht seine Aufgabe sei.

Der IGH stellte zunächst seine Zuständigkeit fest, die auf der Grundlage der Ratifikation des Fakultativprotokolls gegeben war; auch wurde das Vorliegen eines Streits über die Anwendung der Konvention angenommen. Die durchaus ernst zu nehmenden Einwände der USA bezüglich der Erfolgsaussichten der Klage in der Hauptsache, nämlich ob nach der Konvention die Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand geleistet werden muß, wies der IGH zu Recht zurück mit der Feststellung, daß dies eine Frage sei, die erst bei der Prüfung der Hauptsache entschieden werden könne. Der IGH führte dann weiter aus, daß einstweilige Maßnahmen dem Zweck dienen, irreparablen Schaden in der Hauptsache zu vermeiden, und daß ein solcher fraglos drohe, wenn Breard exekutiert werde. Der IGH betonte, daß es hier nicht um die Frage gehe, ob die Einzelstaaten der USA überhaupt berechtigt sind, die Todesstrafe zu verhängen, und auch nicht darum, daß der Gerichtshof als eine Art internationales Berufungsgericht fungiere, sondern allein darum, Streitigkeiten zwischen Staaten zu regeln, die sich unter anderem aus der Auslegung internationaler Verträge ergeben. Daher kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, daß dem Antrag stattgegeben werden müsse. Er verfügte, daß die Hinrichtung auszusetzen und der IGH über die Maßnahmen zu informieren sei, die die USA zur Befolgung der Anordnung vornehmen.

III. Die Entscheidung ergingen einstimmig; es sind allerdings drei Erklärungen beigefügt, die deutlich machen, daß diese Einstimmigkeit im wesentlichen unter enormem Zeitdruck und oh-

ne die Möglichkeit zur Detailrecherche erreicht wurde. So betonte Richter Schwebel, der als US-Bürger in diesem Fall sein Amt als Gerichtspräsident nicht wahrnahm, daß derartige Verletzungen der Konvention zahlreich seien, daß nun aber erstmalig deswegen geklagt werde. Er stimmte der Entscheidung deshalb zu, weil es hier um eine Vertragsverletzung geht, die in der Tat nicht geschehen dürfe, und weil eine schlichte Entschuldigung des Verletzterstaates für den Betroffenen nicht hilfreich ist.

Für den Fortgang des Verfahrens hatte der IGH relativ kurze Fristen angesetzt, nämlich den 9. Juni 1998 für die Vorlage des Schriftsatzes Paraguays und den 9. September für den der USA. Damit schien die Sache zunächst einmal geklärt, so daß das Entsetzen groß war, als am 15. April morgens über die Medien die Mitteilung erfolgte, daß Breard, wie durch die Gerichte des Staates Virginia vorgesehen, am 14. April hingerichtet worden war.

Zuvor war ein Antrag beim Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten, die Hinrichtung gemäß der Entscheidung des IGH auszusetzen, abgelehnt worden. Das wesentliche Argument des »Supreme Court« betraf die Gleichstellung von völkerrechtlichen Verträgen mit innerstaatlichem Recht, die in diesem Fall die Konvention unanwendbar mache. Es sei nämlich ein späteres Gesetz einschlägig, nämlich das gegen den Terrorismus und zur Durchführung der Todesstrafe (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act) von 1996. Damit war für die Mehrheit des Obersten Gerichts – allerdings bei drei Gegenstimmen – rechtlich die Lage klar. Es sei darüber hinaus ohnehin nicht befugt, den Gouverneur von Virginia zu verpflichten, die Entscheidung des IGH zu befolgen.

Diese Feststellung wirft schwerwiegende Probleme bezüglich der Beachtung einer von den Vereinigten Staaten übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtung durch ihre Gliedstaaten auf und ist völkerrechtlich eindeutig nicht akzeptabel.

IV. Das Verfahren wird indes fortgeführt; die Fristen zur Vorlage der Schriftsätze der Streitparteien wurden ausgedehnt: bis zum 9. Oktober dieses Jahres für Paraguay und bis zum 9. April 1999 für die USA. Zwar war während der Verhandlungen zum Erlaß der einstweiligen Maßnahmen stets davon die Rede, daß das Hauptverfahren gegenstandslos werde, wenn die Hinrichtung statfinde – eine Sachlage, die nun eingetreten ist. Dennoch ist der Fall nicht gegenstandslos geworden: erstens weil die Frage, ob die Konsularrechtskonvention in einem solchen Falle die Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand verlangt, durchaus klärungsbedürftig ist – immerhin war dies nicht der einzige Fall, in dem diese Vorschrift nicht befolgt wurde –, und zweitens ist es wohl kaum mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben vereinbar, wenn die USA nun die Gegenstandslosigkeit des Falles einwenden, die sie ja selbst erst, und zwar in völkerrechtswidriger Weise, herbeigeführt haben. Das Interesse Paraguays daran, daß wenigstens in Zukunft die Konsularrechtskonvention eingehalten wird, ist jedenfalls bereits in dem Klageantrag zur Hauptsache enthalten. □