

Summary: Since antiquity, interstate arbitration is an instrument of dispute resolution between states. Not all arbitrations by a disinterested third party, for example a head of state, led to lasting peace; but political thinkers attached great hopes to the potential of arbitration for an international peace in avoiding wars. During the 19th and early 20th century states concluded hundreds of arbitration treaties. Many arbitration cases have a marked impact upon modern international law.

Kurz gefasst: Seit der Antike ist die zwischenstaatliche Schiedsgerichtsbarkeit ein Instrument der Streitbeilegung zwischen Staaten. Auch wenn diese Schiedsentscheidungen durch unbeteiligte Dritte, etwa andere Staatsoberhäupter, nicht immer zu dauerhaftem Frieden führten, knüpften doch viele politische Denker große Hoffnungen an das kriegsvermeidende Potenzial der Schiedsgerichtsbarkeit. Im 19. und frühen 20. Jahrhundert wurden weltweit Hunderte von Schiedsverträgen zwischen Staaten abgeschlossen. Viele Schiedsfälle prägen das Völkerrecht bis heute.

Wenn Schiedsrichter Frieden schaffen Schon seit der Antike lebt die Idee neutraler Schlichter

Jakob Zollmann

Alt ist sie, die Hoffnung auf Frieden durch Recht – nicht nur zwischen einzelnen Menschen, sondern auch zwischen Staaten. Seit über 2.500 Jahren kommen Staaten (häufig nach Kriegen) überein, es zukünftig besser machen zu wollen und ihre Streitigkeiten einem unbeteiligten Dritten vorzulegen, sei es einem Schiedsrichter oder einer Schiedsinstitution, die auf der Grundlage rechtlicher Prinzipien eine für beide annehmbare Lösung findet. So beschlossenen die Stadtstaaten Sparta und Argos im 14. Jahr des Peloponnesischen Kriegs (418 v. Chr.), „Frieden und Bündnis zu haben auf 50 Jahre, von gleich zu gleich, und zu Schiedsgericht bereit [zu sein] wie vor alters“. Die Übereinkunft sollte auch für andere Staaten gelten: „Sollte bei irgendeinem der Staaten außerhalb oder innerhalb des Peloponnes Streitigkeiten wegen der Grenzen oder sonst eines Gegenstands entstehen, so sollen solche rechtlich entschieden werden. Sollten eine verbündete Stadt mit einer anderen in Händel geraten, so mögen sie sich an eine dritte Stadt wenden, welche sie beiderseits für unparteiisch ansehen.“

Dieser von Thukydides in seiner Geschichte des Peloponnesischen Kriegs (V 79) zitierte Friedensvertrag zeigt nicht nur, dass schon damals der Rückgriff auf Schiedsinstitutionen eine eingeübte Praxis war; auch das Orakel von Delphi galt lange als Schiedsgericht zwischen den Stadtstaaten. Thukydides benennt auch vier wesentliche Voraussetzungen gelingender zwischenstaatlicher Schiedsgerichtsbarkeit: (1) für das Verfahren muss Frieden zwischen den Parteien herrschen; (2) es gilt prinzipielle Gleichheit der Streitparteien; (3) die Neutralität des Schiedsrichters muss gewährleistet sein; (4) dessen Legitimität ergibt sich daraus, dass er von den Parteien selbst bestimmt wurde. Erfolg war diesen Schiedsverträgen nicht garantiert, weder in der Antike noch in der Neuzeit. Oft kamen sie nicht zur Anwendung, bevor die beiden Streitparteien einander (wieder) bekriegten. Sparta und Argos kämpften schon bald nach Abschluss des Vertrags abermals gegeneinander.

Dennoch gab es auch in der staatlichen Vielfalt des europäischen Mittelalters von zwei oder mehr Streitparteien ad hoc angerufene Schiedsinstitutionen als vermittelnde Instrumente der Friedenswahrung. Lange Zeit galt der Heilige Stuhl als oberste Schiedsinstanz zwischen weltlichen Fürsten. Doch wurden auch der Kaiser, Könige, Bischöfe oder die Räte einflussreicher Städte um eine Schiedsentscheidung nachgesucht. Das maßgebliche Charakteristikum

einer solchen Entscheidung bestand darin, dass sie (anders als bei einer diplomatischen Vermittlung durch Dritte) von vornherein von beiden Parteien als verbindlich akzeptiert werden musste – was freilich häufig keinen Bestand hatte, wenn der Schiedsspruch erst einmal gefällt war. Worauf griffen die Schiedsinstitutionen zurück, wenn sie zu einer Entscheidung über strittige Erbfolgen, Güterteilungen oder Territorialansprüche kamen? Vorrangig auf Normen des kanonischen oder Prinzipien des römischen (Privat-)Rechts, die für die Zwecke zwischenstaatlicher Streitigkeiten abgewandelt und angepasst wurden.

Schiedsinstitutionen in den staatstheoretischen Schriften der Neuzeit

Die Geschichte der Schiedsinstitutionen, insbesondere des Spätmittelalters, wird mitunter als eine Reihe von gescheiterten, weil nicht akzeptierten und durchgesetzten Schiedsentscheidungen gelesen. Gleichwohl brachten die Erfahrungen mit der Schiedsgerichtsbarkeit manche Autoren dazu, das Potenzial dieser Institutionen neu zu durchdenken. Zu den Befürwortern zwischenstaatlicher Schiedsinstitutionen oder Konzile, die den Frieden in Europa, wenn nicht auf der ganzen Welt, sichern sollten, gehörten (ehemalige) Staatsmänner wie Maximilien de Béthune, duc de Sully (1560–1641) und Akademiker wie Erasmus von Rotterdam (ca. 1466–1536), Francisco de Vitoria (ca. 1483–1546), Émeric Crucé (1590–1648) und Abbé de Saint-Pierre (1658–1743). Ihren Überlegungen lag – bei allen Unterschieden – die Konzeption der einen Völkergemeinschaft zugrunde, die durch ein alle (europäischen) Staaten verpflichtendes Völkerrecht miteinander verbunden sei. Vor allem Abbé de Saint-Pierre stellte die Frage nach der Übertragbarkeit des innerstaatlichen Vertragsmodells auf die zwischenstaatliche Ebene und sprach sich für einen Zusammenschluss Europas aus – den er tatsächlich die *Union européenne* nannte. So legte er in seiner Schrift „Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe“ (1712) dar, wie jeder einzelne Gliedstaat der Union Sicherheit durch die Errichtung eines ständigen (internationalen) Schiedsgerichts (Arbitrage perpétuel) finden würde, vor dem alle Streitigkeiten auszutragen seien. Damit würde eine friedliche Ordnung in Europa geschaffen, dessen absolutistische Herrscher im 18. Jahrhundert kaum noch eine Instanz über sich anerkannten.

Doch mitunter einigten sich auch noch in der Hochzeit des Absolutismus Außenpolitiker darauf, eine Streitfrage einem unbeteiligten Schiedsrichter zur verbindlichen Entscheidung vorzulegen. Meist gilt jedoch erst der sogenannte Jay-Vertrag von 1794 zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten als Meilenstein auf dem Weg hin zu einer modernen zwischenstaatlichen Schiedsgerichtsbarkeit. Damals kamen beide Seiten überein, die Klärung der noch bestehenden Streitpunkte aus dem amerikanischen Unabhängigkeitskrieg, unter anderem des Grenzverlaufs mit Britisch-Nordamerika, drei paritätisch besetzten Fachkommissionen zu übertragen. Doch fehlte im Jay-Vertrag die Einigung auf einen unparteiischen Schiedsrichter, die Parteien blieben bei der Suche nach einem Ausgleich unter sich. Daher lässt sich hier kaum von Schiedsgerichtsbarkeit im eigentlichen Sinne reden. Im Übrigen konnten die Kommissionen keine dauerhafte Lösung der Streitfragen erzielen: 1812 brach erneut ein Krieg zwischen den Parteien aus.

Dennoch schlossen in den folgenden Jahrzehnten eine stetig wachsende Zahl von Staaten Schiedsverträge miteinander ab. Insbesondere die Regierungen der neuen Republiken Amerikas zeigten sich von diesem Instrument der Streit-schlichtung überzeugt. Aber auch die europäischen Großmächte, allen voran Großbritannien, griffen auf die Schiedsgerichtsbarkeit als Mittel der Lösung außenpolitischer Probleme zurück. Nach einer zeitgenössischen Aufstellung verdoppelte sich die Anzahl der zwischenstaatlichen Schiedsentscheidungen ab 1820 alle zwanzig Jahre (1821–1840: 8 Fälle; 1841–1860: 20 Fälle; 1861–1880: 44 Fälle; 1881–1900: 90 Fälle); andere Quellen gehen für das 19. Jahrhundert von etwa 220 schiedsgerichtlich entschiedenen Fällen aus. Großbritannien war bis 1900 allein in 70 Streitfällen Partei; es folgten die Vereinigten Staaten (56); Chile (26); Frankreich (26); Peru (14); Portugal (12). Insgesamt waren bis zum Jahr



Jakob Zollmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsprofessur Rule of Law in the Age of Globalization. Er forscht vor allem über Rechtsgeschichte und Rule of Law. (Foto: Udo Borchert)

jakob.zollmann@wzb.eu

1900 40 Staaten in einem zwischenstaatlichen Schiedsverfahren Partei gewesen, die meisten davon aus Lateinamerika.

Die Streitfälle zwischen den Staaten, die sich nicht auf diplomatischem Wege austragen ließen, waren denkbar vielfältig: Grenzverläufe, aufgebrachte Schiffe, private Forderungen von Staatsangehörigen gegen eine andere Regierung, gegenseitige Schuldforderungen, Schadensersatzansprüche nach einer Revolution oder einem Bürgerkrieg usw. Manche der Schiedsentscheidungen erlangten in der Völkerrechtslehre große Bedeutung und übten auch auf nachfolgende Entscheidungen maßgeblichen Einfluss aus. Oft nach dem Ort des Streitgegenstandes benannt, hatten die Schiedsrichter in Fällen wie den Alabama Claims (USA-GB, 1872) oder der Beringmeer-Entscheidung (USA-GB, 1893) über komplexe juristische Fragen wie die Abgrenzung von direkten und indirekten Schäden oder die Zulässigkeit von exklusiven Eigentumsansprüchen an Wildtieren (Pelzrobber) zu entscheiden. Vorausgegangen war ein vereinbarungsgemäßes, streng geregeltes, insofern juristisches Verfahren mit Klage- und Antwort-Memoranden, mündlichen Verhandlungen und der Vorlage von Beweisen durch beide Parteien. Der oder die Schiedsrichter, ganz überwiegend Juristen, wurden oft von einem neutralen Staatsoberhaupt ernannt, an das sich die Streitparteien gemeinsam gewandt hatten. Die schriftliche Entscheidung war ähnlich wie ein innerstaatliches Urteil aufgebaut. Sie legte die (Völker-)Rechtsgrundlagen und Entscheidungsgründe dar und sprach schließlich ein verbindliches Urteil, das, anders als in den vorhergehenden Jahrhunderten, in den allermeisten Fällen von den Parteien akzeptiert wurde.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts engagierten sich immer mehr Parlamentarier und die stetig wachsende Friedensbewegung für die zwischenstaatliche Schiedsgerichtsbarkeit. Die lautesten unter diesen Stimmen verkündeten ein baldiges Ende der Außenpolitik, wie sie bisher geführt worden sei. Sie schwärmten von einer Zukunft ohne Waffen und Kriege, in der Konflikte – ganz wissenschaftlich – allein durch das Recht gelöst würden. Konkret forderten sie, dass Staaten allgemeine Schiedsverträge miteinander abschließen sollten, die auch alle zukünftigen Streitfälle einschließen sollten. Mittels einer völkerrechtlichen Pflicht zur friedlichen Streitaustragung würden Kriege obsolet werden, lautete die Hoffnung; ein Recht zum Krieg sollte es nicht länger geben. Der Höhepunkt dieser Entwicklungslinie sollte der von den politischen Denkern der Neuzeit bereits anvisierte allgemeine, ständige und verpflichtende Völkergerichtshof werden, auf den sich die Regierungen bei einer großen Friedenskonferenz verständigen würden. Diese Frieden-durch-Recht-Bewegung fand in einer Reihe von Staatskanzleien auf beiden Seiten des Atlantiks Gehör. Eine Vielzahl von bilateralen allgemeinen Schiedsverträgen war die Folge, und auch in eine Reihe von multilateralen Verträgen wurden Schiedsklauseln aufgenommen.

Auf Einladung ausgerechnet des Zaren, dessen Reich im allgemeinen Rüstungswettlauf ins Hintertreffen geraten war, kamen Regierungsvertreter auf den Haager Friedens- und Abrüstungskonferenzen 1899 und 1907 zusammen. Schon Zeitgenossen sprachen abwertend von der „Friedenskonferenz des Zaren“ und betonten das Missverhältnis zwischen moralisierender Rhetorik und Machtpolitik. Ungeachtet der Kritik zeitigten die Haager Konferenzen wegweisende Resultate: die Konventionen zum Kriegsvölkerrecht und die Etablierung eines Ständigen Schiedsgerichtshofs (StSGH). Der StSGH war freilich, besonders auf deutsches Drängen hin, nicht obligatorisch. Es handelte sich eher um eine imaginäre Institution, eine Liste von „kompetenten Juristen“, aus denen die Streitparteien im Bedarfsfall einen Schiedsrichter auswählen konnten. Es blieb ihnen unbenommen, außerhalb dieser Institution ein ad hoc-Schiedsgericht zu berufen.

Die weitere Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit seit 1900 schien die Frieden-durch-Recht-Bewegung zu bestätigen. Streitfälle, die Diplomaten nicht lösen konnten, wurden Juristen überlassen. Der StSGH fällte seine erste Entscheidung 1902. Es gehört – gemessen an den Hoffnungen, die sich mit dieser Institution verbanden – zur Tragik der zwischenstaatlichen Schiedsgerichtsbarkeit, dass ihre (quantitative) Hochzeit nicht im Zeichen der Friedenssicherung stand, sondern gemäß dem Versailler Vertrag von 1919 der Schadensabwicklung

des Ersten Weltkriegs galt. Bis in die späten zwanziger Jahre hinein wurden Hunderte Schadensersatzansprüche gegen Deutschland und seine ehemaligen Verbündeten vor Schiedsgerichten verhandelt. Auch wurden in der Zwischenkriegszeit über 200 bilaterale Schiedsverträge über zukünftige Streitfälle abgeschlossen. So gab es vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs ein global dichtes Netz an Verträgen mit der Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung.

Die Hoffnungen und Erwartungen, dass aus derartigen rechtlichen und moralischen Bindungen ein Ende aller Kriege erwachsen würde, wurden in zwei Weltkriegen zunichte gemacht. Die realpolitisch maßgebliche Frage, welche Konflikte einem unbeteiligten Schiedsrichter vorgelegt werden sollten und welche Konflikte durch Krieg zu entscheiden waren, ließ und lässt sich nicht anhand einer griffigen Formel beantworten. Es ist keine Statistik über die Anzahl der durch die Schiedsgerichtsbarkeit vermiedenen Kriege möglich. (Außen-)Politik lässt sich nicht in Recht auflösen. Dennoch hat sich die zwischenstaatliche Schiedsgerichtsbarkeit seit Langem als unverzichtbares Instrument der internationalen Streitbeilegung und Friedenssicherung erwiesen. Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs hat auch die Zahl der vor internationalen Schiedsinstitutionen verhandelten zwischenstaatlichen Streitfälle wieder zugenommen.

Literatur

Dietrich, Wolfgang/Echavarría Alvarez, Josefina/Esteva, Gustavo/Ingruber, Daniela/Koppensteiner, Norbert (Hg.): The Palgrave International Handbook of Peace Studies. A Cultural Perspective. London: Palgrave Macmillan 2011.

Gittings, John: The Glorious Art of Peace: From the Iliad to Iraq. Oxford: Oxford University Press 2012.

Justenhoven, Heinz-Gerhard: Internationale Schiedsgerichtsbarkeit – Ethische Norm und Rechtswirklichkeit. Stuttgart: Kohlhammer 2006.

La Fontaine, Henri: Pasicrisie internationale 1794–1900. Histoire documentaire des arbitrages internationaux (Préface par Pierre Michel Eisenmann). The Hague 1997 [Berne, Stämpfli, 1902].

Lutz-Bachmann, Matthias/Bohman, James (Hg.): Frieden durch Recht. Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1996.

Zollmann, Jakob: „L'affaire Naulilaa entre le Portugal et l'Allemagne, 1914–1933. Réflexions sur l'histoire politique d'une sentence arbitrale internationale“. In: Journal of the History of International Law, 2013, Vol. 15, No. 2, pp. 201–234.