



Policy Paper 2/2007



herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.

Deutschland und der Internationale Gerichtshof

Zeit für eine allgemeine Unterwerfungserklärung

Christian J. Tams / Andreas Zimmermann

I. Einleitung

Vor gut sechzig Jahren, am 18. April 1946, trat der Internationale Gerichtshof (IGH), das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, zu seiner ersten Sitzung im Friedenspalast im Haag zusammen. Wie kein anderes internationales Gremium verkörpert der Gerichtshof das Ziel der friedlichen Streitbeilegung und der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Auch sechzig Jahre nach Gründung des Gerichtshofs ist dieses Ziel häufig eher Wunsch als Realität. Dennoch besteht kein Grund zur Schwarzmalerei: Seit 1946 ist es dem Gerichtshof durch seine Rechtsprechung gelungen, eine Vielzahl kleiner und großer Konflikte zu entschärfen und das Völkerrecht fortzuentwickeln.

Anders als nationale Gerichte ist der IGH jedoch nicht automatisch zuständig, Streitfälle zu entscheiden. Die Staaten müssen seine Zuständigkeit vielmehr gesondert begründen. Dies kann entweder bezogen auf konkrete Streitfälle oder durch vertragliche Unterwerfungserklärungen geschehen, die dann jedoch nur den einzelnen Streitfall beziehungsweise den Inhalt des konkreten Vertrages betreffen. Daneben können Staaten die Zuständigkeit des IGH

aber auch generell und im Voraus durch eine allgemeine Unterwerfungserklärung nach Art. 36 Abs. 2 des IGH-Statut anerkennen. Ist der IGH zuständig, so kann er zwischenstaatliche Streitigkeiten jedweder Art durch ein völkerrechtlich verbindliches Urteil beilegen. Für Staaten, welche die Zuständigkeit des Gerichtshofs anerkannt haben, bedeutet dies zugleich eine Chance und ein Risiko: Sie können andere Staaten wegen Rechtsverletzungen vor dem IGH verklagen. Zugleich laufen sie auch Gefahr, wegen eigener Völkerrechtsverstöße vor dem Gerichtshof zur Rechenschaft gezogen zu werden. Für Staaten, welche die Gerichtsbarkeit des IGH allgemein und im Voraus anerkannt haben, gilt beides grundsätzlich in umfassender Weise, d.h. bezogen auf sämtliche völkerrechtlich geregelten Bereiche der internationalen Beziehungen. Allerdings haben nahezu alle Staaten, die eine allgemeine Unterwerfungserklärung nach Art. 36 Abs. 2 des IGH-Statut abgegeben haben, diese mit bestimmten Ausnahmen versehen. Derartige sogenannte Vorbehalte zu Unterwerfungserklärungen sind nach dem IGH-Statut grundsätzlich zulässig; indem ein Staat sie einlegt, kann er bestimmte Arten von Streitigkeiten von der Zuständigkeit des IGH ausnehmen.

In der Reihe *Policy Paper* nehmen Autoren der DGVN Stellung zu aktuellen Diskussionen im Bereich der Vereinten Nationen, der internationalen Zusammenarbeit sowie zu Fragen der deutschen VN-Politik.

Immer wieder haben deutsche Regierungen die Bedeutung des Völkerrechts als der normativen Ordnung des internationalen Systems und die wichtige Funktion des IGH innerhalb dieser Ordnung hervorgehoben.

II. Deutschlands Haltung zum IGH

Immer wieder haben deutsche Regierungen die Bedeutung des Völkerrechts als der normativen Ordnung des internationalen Systems und die wichtige Funktion des IGH innerhalb dieser Ordnung hervorgehoben. Im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 etwa betonen CDU/CSU und SPD: „Wir werden uns [...] für eine weitere Verrechtlichung der internationalen Beziehungen einsetzen“; ähnliche Stellungnahmen finden sich auch in den Koalitionsverträgen früherer Regierungen. In Antworten auf parlamentarische Anfragen hat die Bundesregierung etwa auf die „Hinwendung der Staaten zu den traditionellen Instrumentarien der friedlichen Streitbeilegung, insbesondere zum Internationalen Gerichtshof“, hingewiesen. Im Einklang mit diesen Bekenntnissen ist die Bundesrepublik Deutschland auf vielen Gebieten für eine Fortentwicklung des Völkerrechts und insbesondere die Schaffung effektiver Gerichtsorgane eingetreten. Besonders deutlich ist diese völkerrechtsfreundliche Haltung auf dem Gebiet des internationalen Strafrechts geworden: Hier kann die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs nicht zuletzt als Erfolg deutscher Bemühungen angesehen werden.

Demgegenüber ist die Bundesrepublik Deutschland dem IGH bisher verhaltener gegenübergetreten. Zwar hat sich Deutschland seit Ende der 1960er Jahre wiederholt an Verfahren vor dem IGH beteiligt. Diese Verfahren aber wurden allesamt auf der Basis einzelfallbezogener Schiedsabreden oder vertraglicher Schiedsklauseln geführt. Dagegen haben sich die jeweiligen Bundesregierungen bisher beständig geweigert, die Zuständigkeit des IGH zur Beilegung internationaler Streitigkeiten allgemein und im Voraus anzuerkennen. Der sechzigste Jahrestag der Gründung des IGH gibt Anlass, diese bisherige Haltung zu überdenken. Die wesentliche Argumente, die für eine Revision der bisherigen Position sprechen,

werden im folgenden dargestellt (dazu Abschnitt III.). Ihr Gewicht überwiegt das Gewicht möglicher Gegenargumente, welche die deutschen Regierungen bisher davon abgehalten haben, eine solche Unterwerfungserklärung abzugeben (dazu Abschnitt IV.). Allerdings scheint es sinnvoll, eine zukünftige Unterwerfungserklärung in bestimmten Bereichen einzuschränken (dazu Abschnitt V.).

III. Argumente für die Abgabe einer allgemeinen Unterwerfungserklärung

Vier rechtliche und politische Argumente sprechen dafür, die Gerichtsbarkeit des IGH nicht nur fall- oder vertragspezifisch, sondern allgemein und im Voraus anzuerkennen.

Die Vorgaben des Grundgesetzes

Einen deutlichen Anhaltspunkt für eine Revision der bisherigen Haltung liefert zunächst das Grundgesetz. Dessen Artikel 24 Abs. 3 bestimmt lapidar: „Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten.“ Juristen streiten seit Jahrzehnten über den präzisen Inhalt dieser Bestimmung. Eine rechtlich einklagbare Pflicht, eine bestimmte Art der internationalen Gerichtsbarkeit (wie etwa das Verfahren des IGH) in einer bestimmten Form (nämlich auf der Basis einer allgemeinen Unterwerfungserklärung) anzuerkennen, wird man ihr nicht eindeutig entnehmen können; dafür die Norm nicht exakt genug formuliert ist. Dennoch ist die Tendenz der Bestimmung deutlich: Sie zeigt, dass das Grundgesetz Regelungen zur zwischenstaatlichen Streitbeilegung positiv bewertet und bringt somit den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit zum Ausdruck, der das Grundgesetz insgesamt prägt. Artikel 24 Abs. 3 des

Grundgesetzes fordert es von deutschen Regierungen daher zumindest, sich für die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten einzusetzen. Durch Abgabe einer allgemeinen Unterwerfungserklärung würde die Bundesregierung dieser Forderung am besten gerecht.

Glaubwürdigkeit im Eintreten für das Völkerrecht

In dieselbe Richtung weist eine zweite Erwägung. Durch Abgabe einer allgemeinen Unterwerfungserklärung würde Deutschlands Eintreten für das Völkerrecht an Glaubwürdigkeit gewinnen. Natürlich ist der IGH nicht die einzige Institution zur Durchsetzung des Völkerrechts; auch gibt es Möglichkeiten, sich dem IGH zu öffnen, ohne eine allgemeine Unterwerfungserklärung abzugeben. Dennoch wird eine solche Erklärung zurecht als wichtiger Gradmesser für das Verhältnis eines Staates zum Völkerrecht angesehen. Denn gerade in gerichtsförmigen Streitbelegungsverfahren zeigt sich besonders deutlich, dass Staaten den Vorrang des Völkerrechts vor nationalstaatlichen Interessen akzeptieren und anerkennen. Unter den verschiedenen Gerichten des Völkerrechts kommt dem IGH als dem Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen besonderes Gewicht und Prestige zu, zudem ist er das einzige Gericht mit umfassender Zuständigkeit. Und von den verschiedenen Formen der Anerkennung der Zuständigkeit des IGH reicht eine allgemeine Unterwerfungserklärung am weitesten. All dies hat zur Folge, dass ihr eine hohe, nicht zuletzt auch symbolische, Bedeutung zukommt.

Durch Abgabe einer allgemeinen Unterwerfungserklärung würde die Bundesrepublik Deutschland ihrem Bekenntnis zum Völkerrecht Taten folgen lassen und ihre Plädoyers für eine Verrechtlichung der internationalen Beziehungen mit Inhalt füllen. Die konkreten Folgen einer solchen Entscheidung sind nur schwer abzuschätzen; sicherlich jedoch würde die Verhand-

lungsposition Deutschlands als Anwalt des Völkerrechts gestärkt.

Schon jetzt deutlicher abzusehen ist dagegen, dass ein Festhalten an der bisherigen Haltung die Bundesrepublik Deutschland zunehmend unter Rechtfertigungsdruck bringen wird. Denn diese Entscheidung ist nicht nur mit Bekenntnissen zum Völkerrecht schwer zu vereinbaren. Sie lässt die Bundesrepublik Deutschland zudem im Kreis anderer völkerrechtsfreundlicher Staaten zunehmend isoliert dastehen. Zwar haben nach wie vor nur ca. 35% aller UN-Mitglieder eine Unterwerfungserklärung abgegeben. Innerhalb der Europäischen Union jedoch beläuft sich die Quote auf 2/3: 18 der 27 Mitgliedsstaaten haben die Zuständigkeit des IGH generell und im Voraus anerkannt, und es fehlt gerade in jüngster Zeit nicht an Bestrebungen, eine einheitliche europäische Position festzuschreiben.

Vor diesem Hintergrund und im Lichte seiner Bekenntnisse zur Bedeutung der friedlichen Streitbeilegung stünde es Deutschland daher gut an, sich der Haltung von mittlerweile 18 EU-Partnern anzuschließen. Die generelle Anerkennung der IGH-Zuständigkeit wäre daher ein bedeutsames Zeichen dafür, dass sich das deutsche Eintreten für das Völkerrecht nicht in bloßen Bekenntnissen erschöpft.

Stärkung des IGH

Die Entscheidung der Bundesrepublik Deutschland, sich der Zuständigkeit des IGH allgemein und im Voraus zu unterwerfen, würde schließlich auch den Gerichtshof selbst stärken. Dessen Zuständigkeit hängt, wie bereits dargestellt, von der Zustimmung der Staaten ab. Die in ihn gesetzten hohen Erwartungen kann er daher nur in dem Maße erfüllen, wie Staaten ihn mit der Lösung zwischenstaatlicher Streitigkeiten betrauen. Zwar ist die Anzahl der anhängigen Verfahren vor dem IGH derzeit überdurchschnittlich hoch; über Arbeitsmangel

Durch Abgabe einer allgemeinen Unterwerfungserklärung würde Deutschlands Eintreten für das Völkerrecht an Glaubwürdigkeit gewinnen.

kann der Gerichtshof daher nicht klagen. Für seinen Status und damit auch das Gewicht seiner Entscheidungen aber ist es bedeutsam, dass seine Zuständigkeit von einer möglichst großen Zahl von Staaten und in möglichst umfassender Weise anerkannt wird.

Daher überrascht es nicht, dass Vertreter der Vereinten Nationen wie auch des Gerichtshofs selbst die Staaten immer wieder zur Abgabe von Unterwerfungserklärungen auffordern; so zuletzt etwa der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan im April 2006 in seiner Ansprache anlässlich des 60. Jahrestages der Gründung des IGH. Vor diesem Hintergrund ist klar, dass auch der Gerichtshof selbst von einer Unterwerfungserklärung der Bundesrepublik Deutschland profitieren würde. Diese würde den IGH stärken; wegen der Rolle Deutschlands als wichtiger Anwalt des Völkerrechts könnte sie zudem als Signal wirken und andere Staaten beeinflussen. Sie würde von anderen Staaten zurecht als Zeichen gewertet, dass einer der wichtigen UN-Mitgliedstaaten dem Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen sein Vertrauen ausspricht.

Positive Erfahrungen mit dem Internationalen Gerichtshof

Schließlich verdient der IGH dieses deutsche Vertrauen auch. Wie anlässlich des 60. Jahrestages seiner Gründung übereinstimmend hervorgehoben wurde, zeichnen sich die Entscheidungen des Gerichtshofes allgemein durch ihre hohe Qualität und Abgewogenheit aus. Diese allgemeine Feststellung kann auch anhand der bisherigen deutschen Erfahrungen mit IGH-Verfahren bestätigt werden. Es ist bereits gesagt worden, dass die Bundesrepublik Deutschland sich schon bisher auf der Grundlage fall- beziehungsweise vertragsspezifischer Abreden an derartigen Verfahren beteiligt hat. Insgesamt hat sie in diesen Verfahren gute Erfahrungen mit der Gerichtsbarkeit des höchsten UN-Gerichts gemacht. In den zwei jüngsten Verfahren trat die Bundesrepublik

vor dem Gerichtshof als Beklagte auf; in beiden Verfahren bestritt sie die Zuständigkeit des Gerichtshof. In beiden Fällen folgte dieser der deutschen Argumentation und erklärte sich für unzuständig; Dementsprechend wies er die Klagen Serbien-Montenegros (betreffend die Luftangriffe auf den Kosovo) wie auch Liechtensteins (betreffend die deutsche Haltung zur Enteignung liechtensteinischen Eigentums durch tschechoslowakische Behörden im Rahmen der Benes-Dekrete) ab.

Doch auch in Verfahren, in denen die Bundesrepublik Deutschland nicht als Beklagte auftrat, vertrat sie ihre Position vor dem Gerichtshof erfolgreich. Dies gilt etwa für das erste IGH-Verfahren mit deutscher Beteiligung, den Streit zwischen Deutschland, Dänemark und den Niederlanden um die Abgrenzung des Nordsee-Festlandssockels. Hier folgte der IGH weitgehend den deutschen Argumenten; auf der Basis seines Urteils einigten sich die Parteien auf eine vertragliche Lösung, die Deutschlands Interessen besser wahrte, als man es vor Beginn des Verfahrens hätte erwarten können. Im *Fischerei*-Streit zwischen Deutschland und Island erklärte der Gerichtshof, dass Island kein Recht hatte, seine Fischereizone einseitig auszudehnen und bundesdeutsche Schiffe vom Fischfang auszuschließen; damit folgte er ebenfalls weitgehend der deutschen Position. Nahezu vollständig zugunsten der Bundesrepublik entschied der IGH im *LaGrand*-Verfahren der Jahre 1999-2001, welches die Hinrichtung zweier deutscher Staatsangehöriger in den Vereinigten Staaten zum Gegenstand hatte, denen ihr Recht auf konsularischen Schutz vorenthalten worden war. Zwar konnte die deutsche Klage trotz einstweiliger Anordnung des IGH das Leben der Betroffenen nicht retten; immerhin aber führte das Verfahren zu einer Verurteilung der Vereinigten Staaten und trug dazu bei, dass diese ihre Haltung zum Recht auf konsularischen Schutz änderten.

Natürlich gibt es keine Garantie, dass der Gerichtshof auch in Zukunft im deutschen

Wie anlässlich des 60. Jahrestages seiner Gründung übereinstimmend hervorgehoben wurde, zeichnen sich die Entscheidungen des Gerichtshofes allgemein durch ihre hohe Qualität und Abgewogenheit aus.

Sinne entscheiden wird. Die bisherige Erfahrung aber zeigt, dass ein völkerrechtstreuer Staat wie die Bundesrepublik Deutschland die Gerichtsbarkeit des IGH nicht fürchten muss.

IV. Gegenargumente

Ungeachtet dieser Argumente haben deutsche Regierungen sich bisher geweigert, die Gerichtsbarkeit des IGH allgemein und im Voraus anzuerkennen. Maßgebend dafür waren vor allem vier Erwägungen. Zwei von diesen kommt allerdings heute nur noch historische Bedeutung zu. Vor dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen im Jahr 1973 stellte sich die Frage einer IGH-Unterwerfung nicht in demselben Maße, da der Gerichtshof UN-Nichtmitgliedern nur unter erschwerten Voraussetzungen offen steht. Ebenso sind Vorbehalte nicht mehr aktuell, die an der Teilung Deutschlands beziehungsweise der Fortgeltung alliierter Vorbehaltsrechte anknüpfen.

Bedeutsamer (und auch heute noch relevant) sind demgegenüber zwei weitere Einwände. Der erste betrifft das Risiko, dass die Bundesrepublik Deutschland vor dem IGH als beklagter Staat auftreten müsste. Die deutsche Haltung zur Frage der Unterwerfungserklärung ist – ausgesprochen oder unausgesprochen – nicht zuletzt von der Sorge geprägt, durch Abgabe einer Unterwerfungserklärung würde sich die Bundesrepublik Deutschland rechtlich oder politisch riskanten Gerichtsverfahren vor dem Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen aussetzen. Als bedrohlich haben deutsche Regierungen etwa die Vorstellung empfunden, Streitigkeiten mit Bezug zu deutschen Verbrechen während des Zweiten Weltkriegs oder auch Rechtsfragen der deutschen Teilung vor dem IGH verhandeln zu müssen. In jüngerer Zeit ist die Sorge hinzugetreten, die Bundesrepublik Deutschland müsse sich unter Umständen für Auslandseinsätze der Bundeswehr oder

der Bundespolizei vor dem Gerichtshof rechtfertigen.

Der zweite heute noch aktuelle Einwand betrifft das Verhältnis des Internationalen Gerichtshofs zu anderen, spezielleren Formen der friedlichen internationalen Streitbeilegung. Auf spezielle Verfahren der Streitbeilegung haben sich Staaten in einer Reihe von Verträgen geeinigt. Für Rechtsstreitigkeiten mit Bezug zum Europäischen Gemeinschaftsrecht etwa ist der Europäische Gerichtshof in Luxemburg zuständig, während Verfahren wegen Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg durchzuführen sind. In anderen Bereichen des Völkerrechts haben die Staaten demgegenüber bewusst auf gerichtsförmige Streitbeilegungsverfahren verzichtet und die Lösung von Streitigkeiten stattdessen nicht-juristischen Sachverständigengremien übertragen oder Schlichtungsverfahren vorgesehen. Die Gründe für die Einrichtung derartiger spezieller Formen der Streitbeilegung sind vielfältig: Spezielle Gremien (ob Gerichte oder nicht) mögen sachnäher entscheiden oder besondere Expertise besitzen; manche Sachfrage mag besser auf diplomatischem Weg als durch konfrontative Gerichtsverfahren lösbar sein. Gegner einer Unterwerfungserklärung haben darauf verwiesen, dass eine allgemeine Anerkennung der IGH-Zuständigkeit die Vielfalt der Streitbeilegungsmechanismen gefährden könnte. Insbesondere könnte sie Kompetenzkonflikte zwischen verschiedenen Formen der Streitbeilegung heraufbeschwören, wenn nämlich die Bundesrepublik Deutschland wegen eines Streitfalls sowohl vor dem IGH als auch vor speziellen Streitbeilegungsgremien belangt werden könnte.

Beide Einwände sind zumindest plausibel. In der Tat kann man lange diskutieren, ob der IGH für alle Rechtsstreitigkeiten das ideale Forum ist. Allerdings wäre es grundsätzlich falsch, hieraus ein prinzipielles Argument gegen die Abgabe einer allgemeinen Unter-

Als bedrohlich haben deutsche Regierungen etwa die Vorstellung empfunden, Streitigkeiten mit Bezug zur deutschen Verbrechen während des Zweiten Weltkrieges oder auch Rechtsfragen der deutschen Teilung vor dem IGH verhandeln zu müssen.

unterwerfungserklärung abzuleiten. Denn sie beziehen sich nicht auf die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland überhaupt eine allgemeine Unterwerfungserklärung abgeben sollte, sondern richten sich gegen die Zuständigkeit des IGH *in bestimmten Arten von Rechtsstreitigkeiten*. Derartige Bedenken können aber durchaus im Rahmen einer Unterwerfungserklärung Berücksichtigung finden, indem nämlich die grundsätzliche Unterwerfung unter die IGH-Gerichtsbarkeit mit einschränkenden Vorbehalten versehen wird. Wie bereits erwähnt, sind derartige Vorbehalte durchaus nicht unüblich und auch nicht anstößig, zumindest solange sie den Grundsatz der Anerkennung der IGH-Zuständigkeit nicht völlig aushöhlen und die Erklärung somit zur Makulatur werden lassen. Die beiden heute noch aktuellen Einwände sind daher relevant und sollten nicht vorschnell beiseite geschoben werden. Wirkliche Argumente gegen die Abgabe einer Unterwerfungserklärung aber liefern sie nicht; sie betreffen lediglich das 'Wie', nicht jedoch das 'Ob' einer Unterwerfung.

Zwischenergebnis

Insgesamt lassen sich die gewichtigen (rechtlichen und politischen) Argumente für die Abgabe einer allgemeinen Unterwerfungserklärung daher nicht wirksam entkräften. Ausgehend von den Vorgaben des Art. 24 Abs. 3 des Grundgesetzes und im Lichte ihrer positiven Erfahrungen mit dem IGH sollte die Bundesrepublik Deutschland daher eine solche Erklärung möglichst umgehend abgeben; sie würde dadurch den IGH als Institution stärken und Glaubwürdigkeit im Eintreten für das Völkerrecht demonstrieren.

V. Vorbehalte

Zu klären bleibt, ob eine solche Unterwerfungserklärung mit Vorbehalten versehen sein sollte. Durch diese könnte sie für bestimmte Arten von Rechtsstreitigkeiten die

Zuständigkeit des IGH ausnahmsweise ausschließen. Die beiden wichtigsten, zumindest denkbaren, Typen von Vorbehalten sind bereits angesprochen worden: Vorbehalte bezüglich politisch besonders brisanter Streitigkeiten und Vorbehalte zur Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten zwischen verschiedenen Streitbeilegungsmechanismen. Daneben kann durch Vorbehalte auch die Frage der zeitlichen Dimension der Anerkennung gelöst werden.

Beschränkung auf zukünftige Streitigkeiten

Relativ unumstritten ist zunächst die zuletzt genannte Frage der zeitlichen Dimension der Unterwerfung unter die IGH-Gerichtsbarkeit. Hier bietet es sich an, die Zuständigkeit nur für Streitigkeiten anzuerkennen, die nach Abgabe der Erklärung aufgetreten sind beziehungsweise solche die nachträgliche Tatsachen betreffen. Eine solche Einschränkung ist, wie der Vergleich mit anderen Unterwerfungserklärungen zeigt, durchaus üblich. Sie würde dazu führen, dass sich die Bundesrepublik Deutschland vor dem IGH nicht für „Altfälle“ verantworten müsste, deren Ursache in der Vergangenheit, mithin also in einer Zeit lag, in der die Bundesrepublik Deutschland noch keine allgemeine Unterwerfungserklärung abgegeben hatte. Eine solche Beschränkung auf zukünftige Streitigkeiten würde auch einen der wesentlichen Einwände gegen eine Unterwerfungserklärung entkräften. Denn durch die zeitliche Einschränkung würde gewährleistet, dass die Bundesrepublik Deutschland sich wegen Streitigkeiten mit Bezug zum Zweiten Weltkrieg nicht vor dem IGH verantworten müsste. Derartige Fragen hat die Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung in bi- und multilateralen Verhandlungen zu lösen versucht. Diese primär diplomatische Streitbeilegung (die durchaus nicht als Flucht aus der Verantwortung angesehen werden kann) beizubehalten, erscheint politisch sinnvoll; umgesetzt werden könnte dies durch Aufnahme eines zeitlichen Vorbehalts.

Zu klären bleibt, ob eine solche Unterwerfungserklärung mit Vorbehalten versehen sein sollte.

Vorbehalt bezüglich politisch brisanter Streitigkeiten

Problematischer ist die Forderung, in einer Unterwerfungserklärung die IGH-Zuständigkeit für politisch brisante Streitigkeiten auszuschließen. Zu offenkundig ist das Risiko, dass Staaten sich durch derartige Vorbehalte eine Gerichtsbarkeit *à la carte* kreieren, indem sie für sämtliche heiklen Fragen Ausnahmeregelungen vorsehen. Klar ist auch, dass die mit der Abgabe einer Unterwerfungserklärung verbundenen Vorteile nur dann bestehen bleiben, wenn die Erklärung nicht durch allzu großzügig bemessene Ausnahmen leer läuft. Ein Vorbehalt für bestimmte, besonders heikle Arten von Streitigkeiten sollte daher nur im Ausnahmefall eingelegt werden.

Als einen solchen Ausnahmefall könnte man etwa Streitigkeiten mit Bezug zum Zweiten Weltkrieg ansehen. Diese jedoch wären bereits durch Beschränkung auf zukünftige Streitigkeiten von der IGH-Zuständigkeit ausgenommen. Ob man darüber hinaus auch Streitigkeiten mit Bezug zu Auslandseinsätzen deutscher Streit- oder Polizeikräfte von der IGH-Zuständigkeit ausnehmen sollte, erscheint dagegen fraglich. Denn natürlich bergen Auslandseinsätze politischen wie rechtlichen Sprengstoff. Andererseits ist es auch im Interesse der Bundesrepublik Deutschland, dass deutsche Soldaten oder Polizisten nur im Einklang mit dem Völkerrecht eingesetzt werden. Zudem könnte ein pauschaler Vorbehalt bezüglich aller Auslandseinsätze die Vorteile einer Unterwerfungserklärung konterkarieren: Denn dass gerade dieser besonders sensible Bereich ausgenommen würde, wäre politisch kaum zu vermitteln; auch würde die Glaubwürdigkeit im Eintreten für das Völkerrecht durch eine solche Erklärung wohl eher beschädigt als gefördert. Daher ist jedenfalls vor einem umfassenden Vorbehalt bezüglich jedweder militärischer oder polizeilicher Auslandseinsätze zu warnen.

Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten

Dagegen spricht viel dafür, eine Unterwerfungserklärung mit einem Vorbehalt zugunsten anderer spezieller Streitbeilegungsverfahren zu versehen. Wie dargestellt, sind derartige spezielle Streitbeilegungsmechanismen vielfältig. Diese bewusste Vielfalt zugunsten einer pauschalen Zuständigkeit des IGH aufzugeben, wäre weder politisch sinnvoll noch im Sinne des Völkerrechts (das durch eine Unterwerfungserklärung ja gestärkt werden soll). Vielmehr besteht bei Zuständigkeitskonflikten die Gefahr, dass zwei (gleichermaßen zuständige) Einrichtungen zu unterschiedlichen Entscheidungen kämen, was der Einheitlichkeit und damit Verbindlichkeit des Völkerrechts abträglich wäre.

Die Schwierigkeit liegt allerdings darin, einen Vorbehalt zu formulieren, der dem Vorrang spezieller Streitbeilegungsmechanismen Rechnung trägt, andererseits aber die Unterwerfungserklärung nicht über Gebühr aushöhlt. Kaum möglich wird es sein, in einer Erklärung die einzelnen Streitbeilegungsmechanismen, die Vorrang vor dem IGH genießen sollen, aufzuzählen – dafür existieren schlicht zu viele Verträge mit speziellen Mechanismen, zudem ist ihre Zahl nicht statisch. Sinnvoll ist daher die Aufnahme eines allgemein formulierten Grundsatzes. Dieser könnte etwa die IGH-Zuständigkeit ausschließen, wenn die Streitigkeit in die Zuständigkeit eines anderen, spezielleren Streitbeilegungsmechanismus fällt, der entweder (i) den Streit durch eine bindende Entscheidung beilegen kann, oder (ii) zwar keine bindende Entscheidung fällen kann, aber nach dem Willen der Vertragsparteien Vorrang vor der Zuständigkeit des IGH besitzen sollte.

VI. Fazit

Gut sechzig Jahre nach Gründung des Internationalen Gerichtshofs, über dreißig Jahre nach Beitritt zu den Vereinten Nationen

Klar ist auch, dass die mit der Abgabe einer Unterwerfungserklärung verbundenen Vorteile nur dann bestehen bleiben, wenn die Erklärung nicht durch allzu großzügig bemessene Ausnahmen leer läuft.

Die Autoren:

Dr. Christian J. Tams, LL.M. (Cambridge) ist Mitglied des Bundesvorstands und des Forschungsrats der DGVN. Er habilitiert sich am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität in Kiel und hat an Verfahren vor dem Hamburger Seegerichtshof sowie dem Internationalen Gerichtshof mitgewirkt.

Prof. Dr. Andreas Zimmerman, LL.M. (Harvard) ist Direktor des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität in Kiel. Neben seiner wissenschaftlichen Tätigkeit ist er Mitglied des VN-politischen Beirats des Auswärtigen Amtes, Anwalt in verschiedenen Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof und war ad-hoc-Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.

Das vorliegende Policy Paper basiert auf einer DGVN-Veranstaltung am 24. Oktober 2006 in Berlin.

Die Autoren danken den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für wichtige Hinweise und Anregungen.

und mehr als fünfzehn Jahre, nachdem die Bundesrepublik Deutschland im Zuge der Wiedervereinigung ihre volle Souveränität wiedererlangt hat, ist die Zeit reif für eine deutsche Unterwerfungserklärung nach Art. 36 Abs. 2 des IGH-Statut.

Durch Abgabe einer allgemeinen Unterwerfungserklärung würde sich die Bundesrepublik Deutschland als Anwalt des Völkerrechts erweisen und die Bedeutung der friedlichen Streitbeilegung durch das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen stärken. Sie könnte zudem Rechtsstreitigkeiten mit anderen Staaten unter erleichterten Voraussetzungen vom IGH klären lassen. Das Risiko, vor dem

IGH in unerwünschte Prozesse verwickelt zu werden, lässt sich nicht vollends ausschließen; es erscheint aber (nicht zuletzt aufgrund der bisherigen guten deutschen Erfahrungen mit IGH-Verfahren) hinnehmbar. Als Staat, der sich zum Völkerrecht als normativer Ordnung der internationalen Beziehungen bekennt, braucht die Bundesrepublik Deutschland die Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs nicht zu fürchten. Als Staat, der eine stärkere Rolle innerhalb der Weltorganisation anstrebt, sollte sie durch ihre Erklärung das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen stärken. ■

Informationen zum Thema

- „Deutschland muss die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs endlich anerkennen“: Presseerklärung der DGVN vom 3. November 2006, abrufbar unter www.dgvn.de
- Blumenwitz, Die mögliche Gestaltung der Beziehung der Bundesrepublik Deutschland zum Internationalen Gerichtshof, *German Yearbook of International Law* 21 (1978), 207ff.
- Classen, Kommentierung des Art. 24 Abs. 3 Grundgesetz, in: v. Mangoldt, /Klein /Starck (Hrsg.), *Das Bonner Grundgesetz*, 5. Auflage, 2005
- Mosler, Das Grundgesetz und die internationale Streitschlichtung, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VII, 1992, 711ff.
- Rosenne / Gill, *The International Court of Justice: What It Is and How It Works* (6. Auflage, 2005)
- Tomuschat, Kommentierung des Art. 24 Abs. 3 Grundgesetz, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Zweitbearbeitung)* (1985)
- Zimmermann, Deutschland und die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2006, 248ff.
- Zimmermann / Tomuschat/ Oellers-Frahm (Hrsg.), *The Statute of the International Court of Justice – A Commentary* (2006)

Der IGH im Internet:

<http://www.icj-cij.org>

Impressum & Bezug:

- ▶ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) Zimmerstraße 26/27, D-10969 Berlin, Tel. (030) 25 93 75-20, Fax (030) 25 93 75-29, Email: info@dgvn.de, Internet: www.dgvn.de
- ▶ DGVN Policy Papers und andere DGVN-Publikationen können gegen Erstattung der Portokosten bestellt werden. DGVN Policy Papers stehen auch zum Download auf der Internetseite der DGVN zur Verfügung.
- ▶ In der Reihe DGVN Policy Paper ist zuletzt erschienen: Sabine von Schorlemer, Empfehlungen zur „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in den Vereinten Nationen (VN),“ DGVN Policy Paper 1/2007, 85.