

Unterwerfung mit Einschränkungen

Christian J. Tams

Der 1. Mai 2008 war ein guter Tag für die deutsche UN- und Völkerrechtspolitik. An diesem Tag ließ der deutsche Außenminister gegenüber dem UN-Generalsekretär erklären, die Bundesrepublik Deutschland erkenne »im Einklang mit Artikel 36 Absatz 2 des Statuts des Gerichtshofs die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs ... für alle Streitigkeiten« an.

Diese Erklärung beendet eine seit Jahrzehnten andauernde Debatte über das deutsche Verhältnis zum Internationalen Gerichtshof (IGH), dem »Hauptrechtssprechungsorgan der Vereinten Nationen«. Sie ist keine Revolution, aber ein wichtiger Schritt und ein Signal. Durch sie räumt die Bundesrepublik dem IGH im Grundsatz die Kompetenz ein, Rechtsstreitigkeiten mit anderen Staaten auf der Grundlage des Völkerrechts zu schlichten. Anders als nationale Gerichte ist der IGH auf derartige Erklärungen angewiesen: Urteile in zwischenstaatlichen Streitigkeiten kann er nur fällen, wenn Staaten ihn für zuständig erklärt haben. Eine Anerkennung kann auf einen einzelnen Streitfall beschränkt oder in einem völkerrechtlichen Vertrag enthalten sein. Staaten können sich der Gerichtsbarkeit des IGH aber auch generell im Voraus unterwerfen. Bisher hatte die Bundesrepublik Deutschland zwar in vielen vertraglichen Klauseln die IGH-Zuständigkeit anerkannt, sich aber immer geweigert, eine generelle Unterwerfungserklärung abzugeben – aus Sorge vor unliebsamen Gerichtsverfahren, etwa zu den deutsch-deutschen Beziehungen oder Verbrechen der Weltkriegszeit. Diese Sorge besteht auch heute noch, weshalb die deutsche Erklärung bestimmte Arten von Streitigkeiten von der Zuständigkeit des IGH ausnimmt. In militärischen Fragen etwa scheut die Bundesrepublik weiterhin die Haager Bühne. Auch will sie vermeintliche »juristische Altlasten« (etwa solche, deren Ursachen in der Zeit des Nationalsozialismus liegen) von der Zuständigkeit des IGH ausschließen. Ein lautes, vorbehaltloses »Ja« ruft die Bundesregierung dem IGH also nicht entgegen, eher ein verzagtes »Ja, aber«. Doch im Grundsatz erklärt sich die Bundesrepublik nunmehr bereit, Streitigkeiten aller Art – unabhängig von speziellen Vereinbarungen – vor dem IGH auszutragen.

Auch wer die Einschränkungen der Unterwerfungserklärung beklagt, sollte die Signalwirkung dieses Wandels anerkennen. Diese lässt den beständigen Bekenntnissen Deutschlands zum Völkerrecht als der normativen Ordnung des internationalen Systems und zur Bedeutung der gerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten Taten folgen. Ein solches Signal war überfällig: Seit Jahrzehnten versteht sich die Bundesrepublik als Anwalt des Völkerrechts, treten deutsche Regierungen für internationale Strafgerichtshöfe oder den Hamburger Seegerichtshof ein; seit Jahrzehnten auch fordert Artikel 24 Absatz 3

des völkerrechtsfreundlichen Grundgesetzes, Deutschland solle Vereinbarungen zur friedlichen Streitbeilegung beitreten. Dass ausgerechnet der Anwalt des Völkerrechts die Zuständigkeit des wichtigsten internationalen Gerichtshofs nur in speziellen Sachfragen akzeptieren wollte, schien immer schwerer vermittelbar – nicht zuletzt weil mittlerweile zwei Drittel aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine generelle Unterwerfungserklärung abgegeben hatten und auf eine einheitliche, völkerrechtsfreundliche EU-Linie drängten. Auf diese Linie ist die Bundesrepublik nunmehr eingeschwenkt und hat europäisches Niveau erreicht.

Bleibt das Problem der Vorbehalte. Dies ist in der Tat ein gravierendes. Denn die deutschen Vorbehalte betreffen wichtige, sensible Politikbereiche. Dies gilt vor allem für den so genannten »Streitkräftevorbehalt«. So schließt die Bundesregierung von der IGH-Zuständigkeit ausdrücklich jene Streitigkeiten aus, die den Einsatz von deutschen Streitkräften im Ausland oder die Nutzung des deutschen Hoheitsgebiets für militärische Zwecke betreffen. Die Beteiligung der Bundeswehr an UN-Missionen soll also ebenso wenig Gegenstand eines IGH-Verfahrens werden können wie der Einsatz ohne UN-Mandat, wie bei den Luftschlägen gegen jugoslawische Ziele im Frühjahr 1999. Dies ist bedenklich: Gerade in militärischen Fragen ist die internationale Kontrolle der Staaten besonders wichtig. Und gerade bei den (erst in jüngerer Zeit überhaupt politisch denkbaren) Auslandseinsätzen der Streitkräfte hat sich die Bundesrepublik immer wieder zum Völkerrecht als Leitlinie staatlichen Handelns bekannt. In der Sache bleibt diese Bindung bestehen, soll aber vom IGH nicht kontrolliert werden können. Großes Vertrauen in den IGH spricht aus einem solchen Vorbehalt nicht. Rechtlich zulässig ist er zweifelsohne, doch die Signalwirkung der Unterwerfungserklärung mindert er erheblich.

Dennoch war der 1. Mai 2008 ein guter Tag für die deutsche UN- und Völkerrechtspolitik. Die grundsätzliche Anerkennung der IGH-Zuständigkeit wiegt schwerer als die Vorbehalte, das »Ja« klingt lauter als das »Aber«. Denn so bedeutsam militärische Fragen sind, so wenig darf man das Völkerrecht auf sie reduzieren. Seine Wirksamkeit entfaltet es gerade jenseits der Schlagzeilen, in den Regeln des Umwelt-, See- oder Fremdenrechts, aber auch etwa im Bereich des Menschenrechtsschutzes, im Hinblick auf die gerichtliche Klärung von Grenzfragen oder die Abgrenzung sonstiger Einflusszonen. Gerade indem er Streitigkeiten auf derartigen, unspektakulären Gebieten beigelegt hat, hat sich der IGH in den vergangenen 60 Jahren Meriten erworben. Seit dem 1. Mai 2008 ist er dazu nun auch im Verhältnis zu Deutschland befugt. Dies ist die eigentliche, die gute Nachricht der deutschen Unterwerfungserklärung.



Dr. Christian J. Tams, LL.M. (Cambridge), geb. 1973, ist Akademischer Rat und Habilitand am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.