

„Für eine Anerkennung des Internationalen Gerichtshofs“

Memorandum der Deutschen Sektion der IALANA (Auszug)

Der Internationale Gerichtshof in Den Haag (IGH) ist das Gericht der Weltgemeinschaft, insbesondere in Menschenrechtsfragen. Dennoch haben ihn zahlreiche Staaten bis heute nicht offiziell anerkannt – darunter auch die Bundesrepublik. Aus diesem Anlass hat die Deutsche Sektion der International Association of Lawyer's Against Nuclear Arms (IALANA) ein Memorandum für eine Anerkennung der obligatorischen Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs durch die Bundesrepublik verfasst, die wir im Folgenden in Auszügen veröffentlichen. – D. Red.

Deutschland gehört zu den Staaten, die nach wie vor die obligatorische Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs (IGH) nach Artikel 36 Abs. 2 des IGH-Statuts nicht anerkannt haben.

Das widerspricht nicht nur dem in Art. 24 Abs. 3 GG normierten Auftrag des Grundgesetzes: „Der Bund wird Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten“.

Deutschland gerät mit dieser Haltung innerhalb der EU auch zunehmend in eine Außenseiter-Rolle. Denn mittlerweile haben 17 von 25 EU-Mitgliedstaaten – wenn auch zum Teil mit Vorbehalten – die obligatorische Zuständigkeit des IGH anerkannt: Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Ungarn, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, Zypern. Wer – wie Deutschland – die Rolle der UNO und des Völkerrechts in den internationalen Beziehungen stärken will, darf sich der obligatorischen Zuständigkeit des IGH nicht länger entziehen.

Zur Rolle des IGH

Der IGH¹ ist das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen (Art. 92 UN-Charta). Er ist der (Funktions-)Nachfolger des früheren „Ständigen Internationalen Gerichtshofs“ der Völkerbundzeit, dessen obligatorische Zuständigkeit Deutschland in der „Ära“ des damaligen Außenministers Gustav Stresemann 1927/28 anerkannt hatte. Der aus 15 jeweils von der UN-Generalversammlung und dem UN-Sicherheitsrat gewählten Richtern² bestehende IGH hat seinen Sitz im Friedenspalast in Den Haag.³ Präsidentin des IGH ist gegenwärtig Frau Prof. Rosalyn Higgins (Großbritannien), Vize-Präsident ist Awn Shawkat Al-Khasawneh (Jordanien). Weitere Richter sind Raymond Ranjeva (Madagaskar), Shi Jiuyong (China), Abdul G. Koroma (Sierra Leone), Gonzalo Parra-Aranguren (Venezuela), Thomas Buergenthal

- 1 In den beiden Verfahrenssprachen: „International Court of Justice“ (ICJ) bzw. „Cour International de justice“ (CIJ); im anglo-amerikanischen Raum ist die Bezeichnung „World Court“ sehr verbreitet.
- 2 Die RichterInnen werden von der UN-Generalversammlung und vom UN-Sicherheitsrat gewählt. Gewählt ist, wer in beiden Gremien jeweils die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhalten hat. Dabei hat im UN-Sicherheitsrat, anders als bei sonstigen Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates, kein Staat – auch keines der Ständigen Mitglieder – ein Veto-Recht.
- 3 Er darf nicht mit dem durch das Römische Statut von 1998 geschaffenen Internationalen Strafgerichtshof oder dem UN-Jugoslawien-Tribunal verwechselt werden, die beide ebenfalls in Den Haag ansässig sind.

(Vereinigte Staaten von Amerika), Hisashi Owada (Japan), Bruno Simma (Deutschland)⁴, Peter Tomka (Slowakei), Ronny Abraham (Frankreich), Kenneth Keith (Neuseeland), Bernardo Sepúlveda Amor (Mexiko), Mohamed Bennouna (Marokko) und Leonid Skotnikow (Russische Föderation). Der IGH ist ein ständiger Gerichtshof, der – anders als ein Schiedsgericht – unabhängig vom Willen der Streitparteien besteht und nicht nur für den konkreten Streitfall gebildet wird. Er übt seine Funktion nach dem „Statut des Internationalen Gerichtshofs“ aus, das nach Art. 92 UN-Charta einen „integrierenden Bestandteil“ der UN-Satzung bildet.

Alle UN-Mitgliedsstaaten sind kraft ihrer UN-Mitgliedschaft und der damit verbundenen Anerkennung der UN-Charta zwar zugleich Partei des IGH-Statuts. Das heißt jedoch nicht, dass damit auch alle UN-Mitgliedstaaten vor dem IGH ohne weiteres klagen und verklagt werden könnten.

Es gibt zwei Arten von Verfahren vor dem IGH: Streitverfahren und Gutachtenverfahren.

Das Gutachtenverfahren vor dem IGH kann nur durch die UN-Generalversammlung, den UN-Sicherheitsrat (Art. 96 Abs. 1 UN-Charta) oder ein speziell dazu durch die UN-Generalversammlung ermächtigtes Organ oder eine dazu ermächtigte UN-Sonderorganisation (Art. 96 Abs. 2 UN-Charta) eingeleitet werden.

Zur Entscheidung von Streitverfahren ist der IGH nur bei Vorliegen einer der vier folgenden Voraussetzungen zuständig:

Die Zuständigkeit (Jurisdiktion) des IGH ist für Streitfälle der betreffenden Art mittels einer kompromissarischen Klausel⁵ in einem völkerrechtlichen Vertrag vorgesehen (z.B. Art. IX der Völkermord-Konvention); oder

Der klagende Staat und der beklagte Staat haben sich vorab gemäß Art. 36 Abs. 2 des IGH-Statuts der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH unterworfen (sogenannte Fakultativ-Klausel); oder

Die Streitparteien stimmen, obwohl sie sich nicht der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH unterworfen haben, übereinstimmend ad hoc einer Streittentscheidung durch den IGH zu; oder

Nachdem ein Staat Klage gegen einen anderen Staat erhoben hat, stimmt letzterer nachträglich ad hoc, also nach Einleitung des Verfahrens, der Zuständigkeit des IGH zu, gegebenenfalls auch stillschweigend durch Einlassung auf das Verfahren.

Der Verfassungsauftrag des Art. 24 Abs. 3 GG

Nach dem Willen der „Väter und Mütter“ des Grundgesetzes soll Deutschland in bewusster und unmissverständlicher Abkehr vom verbrecherischen Naziregime, das selbst vor Angriffskriegen sowie millionenfachen Massenmorden und Versklavungen nicht zurückschreckte, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen“ (Präambel). Mehrere wichtige Verfassungsartikel (vor allem Art. 23, 24, 25 und 26 GG) konkretisieren diese allgemeine Proklamation. Sie sind zentrale Bestandteile des Verfassungsgebots zur „Friedensstaatlichkeit“ des Grundgesetzes.

Mit Art. 24 Absatz 3 GG ist eine der schon seit Ende des 19. Jahrhunderts wichtigsten Forderungen der US-amerikanischen und internationalen „Friedensbewegungen“ in den deutschen Verfassungstext aufgenommen worden, und zwar nicht als bloße Option („kann“), sondern – wie der Wortlaut („wird (...) beitreten“) ausweist – als zwingende Verpflichtung:

4 Frühere deutsche Richter waren Prof. Dr. Hermann Mosler und zuletzt Dr. Carl-August Fleischhauer.

5 Zurzeit gibt es etwa 250 bis 300 völkerrechtliche Verträge, in denen Staaten aus allen Teilen der Erde – teils multilateral, teils bilateral – die Zuständigkeit des IGH für bestimmte Arten von Streitigkeiten anerkannt haben; Beispiele dafür sind etwa Art. IX der Völkermord-Konvention vom 9.12.1948 (BGBl. 1954 II, S. 730), Art. 1 des Europäischen Übereinkommens zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vom 29.4.1957 (BGBl. 1961 II, S. 82).

„Der Bund wird Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten“.

„Obligatorisch“ ist eine internationale Gerichtsbarkeit, wenn ein Staat in einem Streitfall einseitig das betreffende internationale Gericht anrufen kann und dessen Zuständigkeit (Jurisdiktion) bereits durch diese Anrufung entsteht, ohne dass der beklagte Staat dem noch durch eine besondere Abrede („compromis“ oder „Unterwerfungserklärung“) zustimmen müsste.

Die einzige internationale Einrichtung, die während der Beratung des Grundgesetzes dafür als Leitbild dienen konnte und diente, war der im Jahre 1946 als Organ der Vereinten Nationen (UN) errichtete Internationale Gerichtshof in Den Haag. Der IGH war und ist die einzige internationale gerichtliche Institution, die allen Staaten offen steht („allgemein“) und potentiell für alle Sachgebiete zuständig („umfassend“) ist, nach den Regeln des Völkerrechts urteilt, einer festen Verfahrensordnung folgt und in ihrem Statut Garantien für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter und Richterinnen festlegt.

Zwar haben bis heute nur etwa 60 Staaten eine obligatorische Unterwerfungserklärung abgegeben,⁶ darunter in Europa u. a. Belgien, Dänemark, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und das Vereinigte Königreich; die meisten Erklärungen sind zudem durch inhaltliche Vorbehalte eingeschränkt worden.

Daraus darf aber nicht geschlossen werden, damit gebe es keine „obligatorische“ internationale Gerichtsbarkeit im Sinne des Artikel 24 Absatz 3 GG. Denn dieser Verfassungsnorm kann gerade nicht entnommen werden, die Pflicht zum Beitritt bestehe erst und nur dann, wenn sich zuvor alle Staaten der obligatorischen Zuständigkeit der betreffenden Instanz unterworfen hätten. Dies ergibt sich sowohl aus der Entstehungsgeschichte der Verfassungsnorm als auch aus ihrem daraus und aus ihrem Regelungszusammenhang ableitbaren Sinn und Zweck.⁷

Würde man eine Beitrittspflicht erst dann annehmen, wenn *alle* anderen Staaten bereits beigetreten wären, liefe Artikel 24 Absatz 3 GG letztlich leer. Denn es ist wenig wahrscheinlich, dass genau dies auf absehbare Zeit geschieht. Viele Staaten – vor allem Diktaturen – scheuen eine Anerkennung der obligatorischen Jurisdiktionsgewalt des IGH, ist damit doch eine gewisse Beschränkung nationaler Souveränität verbunden.

Den Vätern und Müttern des Grundgesetzes war diese Praxis vieler Staaten im Umgang mit dem IGH und seinem Vorgänger, dem in der Völkerbund-Zeit 1920 geschaffenen Ständigen Internationalen Gerichtshof, bekannt. Ungeachtet dessen haben sie den Verfassungsauftrag des Artikel 24 Absatz 3 GG im Grundgesetz verankert. Sie brachten damit deutlich zum Ausdruck, dass sie Deutschland solche Ängste vor einer Einschränkung „nationaler Souveränität“ gerade nicht erlauben wollten. Sie wollten Deutschland gerade bei den Staaten sehen, die in Sachen Völkerrechtsfreundlichkeit, internationaler Zusammenarbeit und Integrationsbereitschaft „voran“ gehen. Mit einem Beitritt nach Artikel 24 Absatz 3 GG sollte gerade nicht auf die „Letzten im Geleitzug“ gewartet werden.

Der Vorsitzende des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates, also des Gremiums, das das Grundgesetz ausgearbeitet und beschlossen hat, Carlo Schmid, hat dies bei den Abschlussberatungen unter allgemeiner Zustimmung so formuliert:⁸

„Unser Grundgesetz verzichtet darauf, die Souveränität des Staates wie einen *Rocher de bronze* zu stabilisieren, es macht im Gegenteil die Abtretung von Hoheitsbefugnissen an internationale Organisationen leichter als irgendeine andere Verfassung in der Welt; es macht

6 Die Liste der Staaten, die eine Unterwerfungserklärung abgegeben haben, wird in den Yearbooks des IGH jährlich publiziert; vgl. den Abdruck in: Deiseroth, Stärkung des Völkerrechts durch Anrufung des Internationalen Gerichtshofs?, Münster 2004, S. 160 ff.

7 Vgl. dazu im Einzelnen u. a. Mosler, in: J. Isensee und P. Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VII, 1992, § 179 Rdnr. 36; Deiseroth, Art. 24 III GG, in: Umbach/Clemens (Hg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, 2002, Bd. 1, Rdnr. 350 ff mit weiteren Nachweisen zum Schrifttum.

8 Vgl. Parlamentarischer Rat, Sten. Berichte, 8. Sitzung v. 6.5.1949, S. 174.

die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu Bestandteilen des Bundesrechts und sieht darüber hinaus in der umfassendsten Weise den Anschluss Deutschlands an ein System internationaler Schiedsgerichtsbarkeit und kollektiver Sicherheit vor. Mit der Annahme dieser Bestimmungen wird unser Volk zeigen, dass es entschlossen ist, mit einer europäischen Tradition zu brechen, die in der ungehemmten Entfaltung der Macht des Nationalstaates den eigentlichen Beweggrund der Geschichte und ihren letzten Sinn sah“.

Da der IGH der Zielvorstellung des Art. 24 Abs. 3 GG am nächsten kommt, hat – wie es der Heidelberger Völkerrechtler und langjährige deutsche Richter beim IGH Prof. Hermann Mosler wiederholt formuliert hat – die „wenigstens teilweise Unterwerfung unter seine Jurisdiktion den relativ höchsten Stellenwert in den Maßnahmen, die zur Ausfüllung des Verfassungsprogramms dienen“.⁹

Politischer Gestaltungsauftrag

Selbst wer Artikel 24 Absatz 3 GG keinen rechtlich verpflichtenden Verfassungsauftrag entnimmt, muss jedenfalls seine „politische Botschaft“ erkennen und danach handeln. Die deutsche Bundesregierung als zuständiges Initiativorgan steht damit in der Pflicht, die überfälligen Schritte zur Anerkennung der obligatorischen Zuständigkeit des IGH durch eine Erklärung nach Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut einzuleiten.

Mit einer solchen Anerkennung würde gewährleistet, dass der IGH für die Klärung der völkerrechtlichen Fragen in allen internationalen Streitigkeiten Deutschlands mit allen anderen Staaten zuständig wäre, die ebenfalls eine solche Unterwerfungserklärung abgegeben haben.

Rechtspolitischer und politischer Nutzen

Welche politischen und rechtspolitischen Fortschritte wären mit einer deutschen Anerkennung der obligatorischen Zuständigkeit des IGH auf der Grundlage von Art. 36 des IGH-Statuts verbunden?

Beitrag zur Erhöhung der Rechtssicherheit

Streitentscheidungen des IGH stellen nicht nur eine wichtige Form der nicht-gewaltförmigen Streitbeilegung im jeweils konkreten (völkerrechtlichen) Streitfall dar. Darüber hinaus geht es bei solchen vor Gericht ausgetragenen Auseinandersetzungen – über den Einzelfall hinaus – vor allem um einen Beitrag zur Verbesserung der Rechtssicherheit in den internationalen Beziehungen.

Die Effektivität des Völkerrechts hängt in starkem Maße unter anderem davon ab, dass sein Regelungsgehalt transparent und klar ist und gegebenenfalls autoritativ geklärt werden kann. Das setzt auf internationaler Ebene eine funktionierende unabhängige Rechtsprechung voraus. Neben der Streitbeilegung im Einzelfall kommt es deshalb vor allem darauf an, dass durch eine kontinuierliche Rechtsprechungspraxis völkerrechtliche Regeln und Verhaltensstandards konkretisiert und bekräftigt werden, die für die Aufrechterhaltung und Fortentwicklung geregelter Beziehungen in der internationalen Staatengemeinschaft von großer Bedeutung sind. Es geht also um die Erhöhung von Verhaltens- und Rechtssicherheit.

In seiner langjährigen Rechtsprechung hat der IGH vor allem in folgenden Bereichen zur Klärung und Konkretisierung des geltenden Völkerrechts in verdienstvoller Weise maßgebend beigetragen:

9 Vgl. H. Mosler, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), a.a.O., § 179 Rdnr. 36.

- internationales Seerecht
- Interpretation völkerrechtlicher Verträge
- Entkolonialisierung und nationales Selbstbestimmungsrecht (u.a. Namibia, West-Sahara, Ost-Timor)
- Umweltrecht
- humanitäres Völkerrecht (Atomwaffen-Fälle)
- Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht (u.a. Korfu-Kanal-Fall; iranische Besetzung der US-Botschaft in Teheran; US-Gewaltanwendungen gegen Nicaragua; Kongo-Fälle)
- Verfassungsrecht der UN-Organisationen
- Immunitätsrecht und Recht der diplomatischen und konsularischen Vertreter.

Stärkung der „Rule of Law“

Die zentrale politische Botschaft einer Anerkennung der obligatorischen Zuständigkeit des IGH nach Art. 36 IGH-Statut durch Deutschland wäre nicht zu unterschätzen.

Mit einem solchen Schritt könnte Deutschland einen wichtigen politischen Beitrag zur „Stärkung des Rechts“ und zur Zurückdrängung des „Rechts des Stärkeren“ in den internationalen Beziehungen leisten. Es könnte seine geforderte und beanspruchte „internationale Verantwortung“ glaubwürdig demonstrieren und so die „rule of law“ voranbringen. Mit einer Anerkennung der obligatorischen Zuständigkeit des IGH könnte Deutschland selbst glaubwürdiger dafür werben, dass andere Staaten diesem Beispiel folgen.

Gerade in einer Zeit, in der etwa unter Berufung auf das „Recht“ zur „präventiven Selbstverteidigung“ der Einsatz von militärischer Gewalt durch einzelne Staaten zunehmend an Attraktivität und damit an Wahrscheinlichkeit gewonnen hat, ist es von großem Nutzen, eine solche Botschaft auszusenden.

Stärkung der UNO

Mit dem IGH als dem „Hauptrechtsprechungsorgan“ der UNO (Art. 92 UN-Charta) würde nicht nur das Forum gestärkt, das zur Klärung völkerrechtlicher Streitfragen und damit zur Stärkung des Völkerrechts maßgeblich beitragen kann, sondern auch die UNO selbst. Eine solche Stärkung der UNO ist von zentralem Interesse für die globale Friedenssicherung und die Lösung zentraler internationaler Fragen (Klima, Hunger, Unterentwicklung, Konflikte um Rohstoffe, ethnische Konflikte, Menschenrechte etc).

Erfüllung eines Verfassungsgebotes (Art. 24 Abs. 3 GG)

Mit einer Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH durch Deutschland würde endlich – über 55 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes – das Verfassungsgebot des Art. 24 Abs. 3 GG erfüllt.

Negative Sonderstellung Deutschlands in der EU aufgeben

Von den gegenwärtig 25 EU-Mitgliedstaaten haben 17 zwischenzeitlich die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH nach Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut akzeptiert. Deutschland gehört damit heute zu den Staaten, die in dieser Frage eine negative Nachzügler-Rolle einnehmen, was dem internationalen Ansehen Deutschlands und seinem Anspruch, weltweit für eine Stärkung des Völkerrechts einzutreten, abträglich ist. [...]