

Buchbesprechungen

Talmon, Stefan: German Practice in International Law: 2019. Cambridge: Cambridge University Press 2022. ISBN 978-1-316-51461-0. xxviii; 468 S. £ 170,-

Die Staatenpraxis spielt im Völkerrecht immer noch eine herausragende Rolle. Denn wegen des Fehlens einer kodifizierten Rechtsordnung bleibt das Völkergewohnheitsrecht eine prominente Rechtsquelle, und dieses wiederum beruht – auch – auf der Staatenpraxis. So trägt die Staatenpraxis wesentlich zur Feststellung und Anwendung völkerrechtlicher Normen bei, auch über das Völkergewohnheitsrecht hinaus. Indes ist die Ermittlung von Staatenpraxis oft ein mühseliges Geschäft: Dies betrifft nationale und internationale Gerichte bei der Lösung von Streitfällen ebenso wie die staatlichen Organe, die ihrem Handeln das bestehende Völkerrecht zugrunde legen wollen, das seinen Ausdruck eben auch in der Staatenpraxis findet.

Umso verdienstvoller sind daher Bemühungen, die nationale Staatenpraxis zu sammeln, zu ordnen, zu dokumentieren und zu qualifizieren. Dieser großen Arbeit hat sich der Bonner Ordinarius Stefan Talmon – zusammen mit Mitarbeitern – in dem zu besprechenden Buch über die deutsche Völkerrechtspraxis im Jahr 2019 gewidmet. Die Darstellung erfolgt entlang von elf Oberthemen, die die wichtigsten Bereiche der Völkerrechtsordnung erfassen: Foundations and Functions of International Law; States and Their Organs; Inter-State Political and Economic Relations and Transactions; State Jurisdiction and Liability; Antarctica, Sea, Air and Space; Individuals, Their Human Rights and Their International Criminal Responsibility; Natural Resources and the Environment; The United Nations and Other International Organizations; Use of Force, Arms Control and Disarmament; International Disputes and Their Settlement.

Zu jedem Themenbereich bereitet der Band ein bis ca. zehn Fälle deutscher Staatenpraxis auf. Die besprochenen Fälle sind sorgfältig ausgewählt; der Band hat nicht den Anspruch, alle oder auch nur möglichst viele Fälle der besprochenen Themenfelder aufzubereiten. Vielmehr werden die ausgewählten Fälle in *case studies* sehr umfassend in ihren historischen, politischen und rechtlichen Kontext gestellt. Das macht die Lektüre jedes einzelnen Falles spannend, interessant und lehrreich, gerade auch dort, wo die deutsche Staatenpraxis einer kritischen Bewertung unterzogen wird. Nur auf den letzten 60 Seiten werden in chronologischer Reihenfolge Stellungnahmen nationaler Organe zu völkerrechtlichen Fragen – zumeist als wörtliche Zitate – wiedergegeben. Sie bieten eine sehr hilfreiche Ergänzung. Allerdings wäre hier zu begrüßen, wenn die Stellungnahmen auch in die Struktur gebracht würden,

welche für die *case studies* gewählt wurde, denn die erleichterte dem Leser die Orientierung, wenn er Antworten zu bestimmten Fragen sucht.

Der Band zeigt, dass die Formen, in denen sich Staatenpraxis ausdrücken kann, sehr vielfältig sind: So sind Gegenstand der einzelnen *case studies* deutsche Stellungnahmen in internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, Äußerungen von Ministern und Botschaftern (darunter auch zur Erklärung von Botschaftern zu einer *persona non grata*), Gesetzgebung – z. B. zum Staatsangehörigkeitsrecht –, Rechtsprechung – z. B. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Militäreinsatz in Syrien – sowie Äußerungen der Regierung im Parlament. Diese facettenreiche Darstellung der deutschen Völkerrechtspraxis ist sehr zu begrüßen – und wegen der damit verbundenen „Ermittlungsarbeit“ zu bewundern –, weil eben Staatenpraxis keinem *numerus clausus* unterliegt. Allerdings liegt darin auch eine Gefahr. Denn die Kommunikationsformen des Staates haben sich seit der Einführung des Begriffs Staatenpraxis erheblich erweitert. Während der Staat früher gewissermaßen durch Urkunden sprach, in welchen ein Wille fixiert war, finden wir heute auch spontane Interviews und sogar Twitternachrichten, über die sich staatliche Organe äußern, manchmal auch in Sprachen, die nicht die Muttersprache sind. Da kann es auch einmal vorkommen – wie nach dem Berichtszeitraum des hiesigen Bandes geschehen –, dass eine Außenministerin davon spricht, eine Staatengruppe führe einen Krieg gegen einen anderen Staat, später dann aber ausführt, dies so nicht gemeint zu haben.¹

Allgemein sind die Äußerungen von Regierungsmitgliedern nicht immer wohl erwogen, mitunter sogar widersprüchlich. Auch offiziellen Stellungnahmen fehlt bisweilen die Widerspruchsfreiheit. Wenn es etwa in einem im Buch wiedergegebenen deutsch-griechischen Communiqué heißt, dass ein türkisch-libysches Memorandum of Understanding in souveräne Rechte Griechenlands eingreift, im selben Communiqué aber festgehalten wird, dass es genau aus diesem Grund – inter alios acta nec nocent nec prosunt – für Griechenland keine rechtlichen Folgen hervorbringen könne, ist es schwer festzustellen, was eigentlich gemeint ist. Denn wenn der rechtswidrige Eingriff die Voraussetzung für die rechtliche Folgenlosigkeit ist, ist dies eines der Probleme, die sich selbst erledigen (S. 176).

Ein weiteres Beispiel für die Schwierigkeit der Auseinandersetzung mit Völkerrechtspraxis ist die im Band wiedergegebene Aussage des deutschen Vertreters bei den Vereinten Nationen (UN), der Internationale Gerichtshof

¹ Siehe zu der entsprechenden Äußerung Annalena Baerbocks im Januar 2023 <<https://www.tagesschau.de/inland/nach-baerbock-aussage-regierung-betont-sind-keine-kriegspartei-101.html>>, zuletzt besucht 6 Mai 2024.

habe die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo als völkerrechtskonform bezeichnet (S. 384). Diese Aussage ist falsch: Vielmehr hat der Internationale Gerichtshof nur festgestellt, dass die kosovarische Erklärung nicht gegen das Völkerrecht verstieß und verstoßen konnte, weil sie von Personen in privater Eigenschaft abgegeben wurde, was aber nicht identisch ist mit der Feststellung, dass die Unabhängigkeitserklärung rechtmäßig war. Folglich ist die der Aussage des deutschen UN-Botschafters entnehmbare Schlussfolgerung, dass Kosovo ein unabhängiger Staat ist, ebenfalls falsch. Ob die Unabhängigkeit des Kosovo anders begründet werden kann, ist eine andere Frage.

Diese Widersprüchlichkeiten bzw. unrichtigen Prämissen werfen natürlich die Frage nach der Relevanz der jeweiligen Aussage für die Staatenpraxis auf. Im Hinblick auf das Völker gewohnheitsrecht stellt sich die Frage: Was ist völkerrechtliche Praxis i. S. d. Völker gewohnheitsrechts und was ist einfach eine Völkerrechtsverletzung?

Den meisten der insoweit in dem Band vorgenommenen Bewertungen der dargestellten Fälle kann man sich aus völkerrechtlicher Sicht nur anschließen. Sie sind von erfrischender Klarheit und in der Argumentation zwingend, zumindest jedenfalls gut nachvollziehbar. So wird bspw. die Annexion der Golanhöhen und ihre Anerkennung durch die USA im Einklang mit Äußerungen der Bundesregierung als „*flagrant violation of international law*“ bezeichnet (S. 37). Andere Bewertungen dürften der Bundesregierung weniger gefallen. So wird ihr vorgeworfen, mit doppeltem Maß zu messen, wenn sie einerseits unter den Begriff der Friedensbedrohung auch innere Krisen subsumiert – wie etwa in Burundi –, das von Russland kritisierte Sprachgesetz der Ukraine hingegen nicht als eine Bedrohung des Friedens bezeichnet (S. 308). Die Bundesregierung betont zwar immer, dass sie auf völkerrechtlicher Grundlage handelt, in der Praxis aber muss sie eben dieses Völkerrecht mitunter entweder sehr kreativ auslegen, verschweigen oder sogar im Gegensatz dazu handeln. Entweder aus Eigeninteresse, häufig aber aus Bündnisrücksichten. In diesem Zusammenhang drängt sich die Zulassung der Nutzung deutscher Basen durch die USA für gezielte Tötungen angeblicher Terroristen auf; die einschlägige – allerdings nicht letztinstanzliche – Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 19. März 2019² wurde bedauerlicherweise nicht in die Sammlung aufgenommen.

Allerdings können nicht alle völkerrechtlichen Bewertungen, die der Band fällt, überzeugen. So wird etwa die Rückführung eines kurdischen Irakers nach Deutschland, die mit der Zustimmung der örtlichen kurdischen Organe, aber ohne Zustimmung des zuständigen irakischen Außenministeriums in Bagdad erfolgte, als rechtmäßig bezeichnet, weil irakische Organe der Rück-

² Siehe OVG Münster, Urteil v. 19. März 2019, 4 A 1072/16, BeckRS 2019, 5665.

führung zugestimmt hätten (S. 62). Diese Feststellung ist allerdings unrichtig, weil nach internationalen Auslieferungsregeln eine Auslieferung allein über die Regierung verlangt werden kann, nicht über sonstige staatliche Organe etwa föderaler Einheiten wie im vorliegenden Fall geschehen; vor allem auch weil die irakische Verfassung die Auslieferung eigener Staatsangehöriger verbietet. Insofern war die sogenannte Rückführung des verdächtigen – und inzwischen in Deutschland verurteilten – Irakers rechtswidrig.

Bei der Darlegung des Gesetzes zum Entzug der Staatsangehörigkeit von Terroristen hätte durchaus eine kritischere Auseinandersetzung auch im Hinblick auf die völkerrechtliche Zulässigkeit einer solchen Maßnahme erfolgen können (S. 247 f.). Schon die Feststellung einer doppelten Staatsangehörigkeit dürfte in manchen Fällen schwierig sein und zu Verfahren vor Gerichten führen. Mit der Ausbreitung einer entsprechenden Gesetzgebung, welche den automatischen Staatsangehörigkeitsentzug bei Doppelstaatlern vorsieht, die sich terroristisch betätigen, könnte es dazu kommen, dass ein solcher Staatsangehörigkeitsentzug ex lege von zwei Staaten zu einer Staatenlosigkeit führt, was wiederum mit völkerrechtlichen Verpflichtungen, die ein solches Ergebnis verbieten, in Widerspruch stehen dürfte. Höchst fraglich ist auch, ob Staatsangehörige unterschiedlich behandelt werden dürfen – je nach Anzahl der Staatsangehörigkeiten. Davon abgesehen könnte das mit dem Staatsangehörigkeitsentzug verbundene Einreisehindernis dazu führen, dass eine des Terrorismus verdächtige Person in ein Land gerät (ausgeliefert wird), in welches sie aus Deutschland nicht hätte abgeschoben werden dürfen.

Bisweilen sind auch innerhalb des besprochenen Buches die völkerrechtlichen Bewertungen nicht kohärent. Während Talmon durchaus nachvollziehbar darauf hinweist, dass die Zurückweisung griechischer Reparationsansprüche gegen Deutschland wegen Schäden im Zweiten Weltkrieg nicht einfach zu begründen sind (S. 169), lässt ein Beitrag eines anderen Autors entsprechende Forderungen am estoppel-Prinzip und insbesondere an dem Zeitablauf seit dem Krieg scheitern (S. 171 f.). Aber diese Diskrepanz mag der Liberalität des Geistes geschuldet sein, auf dem dieses Buch beruht, das eben auch für unterschiedliche Positionen Raum lässt.

Die Methodik, welche das besprochene Buch verfolgt, gibt ihm einen besonderen Charakter. Die umfängliche Einbettung jeden Falles in den historisch-politischen Kontext, einschließlich zahlreicher Nachweise, ermöglicht dem Leser ein vertieftes Verständnis des jeweiligen völkerrechtlichen Problems. Besonders reizvoll sind die juristischen Bewertungen der jeweiligen Praxis, d. h. die Beantwortung der Frage, wieweit Deutschland sich mit der entsprechenden Praxis auf der Linie des Völkerrechts bewegt. Mit einer solchen Bewertung wird allerdings die untersuchte Praxis nicht als ein Teil eines bestehenden oder sich entwickelnden Völkergewohnheitsrechts gesehen

oder als ein Ausdruck eines bestimmten Vertragsverständnisses. Vielmehr ist das Ergebnis stets, ob die analysierte Handlung völkerrechtskonform oder -widrig war, sodass die deutsche Praxis insgesamt nicht als Teil einer bestehenden bzw. sich bildenden Rechtsüberzeugung erfasst wird, auf die etwa andere Staaten Bezug nehmen können. Denn das Rechtswidrige kann ja nur ex negativo belehren. Das nimmt den Darstellungen der Praxis keinesfalls ihren Wert. Ganz im Gegenteil liegt ein besonderer Reiz und Erkenntnisgewinn darin, dass in subtiler Weise demaskiert wird, wenn das Recht zu anderen Zwecken als seinem eigenen eingesetzt wird. Schon die Einführung eines so schwammigen Begriffs wie „rules-based order“ in den politischen Diskurs verschleiert mehr, als er zur Rechtssicherheit beiträgt, wie zu Recht im Buch kritisiert wird (S. 1 ff.) Der kritische Blick auf die Praxis deckt die Mittel der Macht wie auch die Instrumentalisierung des Rechts zu politischen Zielen auf.

Das Buch hat den großen Vorzug, in englischer Sprache geschrieben zu sein. Völkerrecht ist per definitionem immer grenzüberschreitend. Die völkerrechtliche Praxis der Staaten ist wesentlich für die Feststellung und Interpretation dessen, was Völkerrecht ist. Damit ist es äußerst hilfreich – jedenfalls solange Übersetzungsprogramme noch keinen sehr hohen Grad an Verlässlichkeit erreicht haben –, dass die inländische Praxis in einer *lingua franca* zugänglich gemacht wird. Damit wird für alle Staaten in verständlicher Form dokumentiert, wie Deutschland das Völkerrecht praktiziert. So kann die deutsche völkerrechtliche Praxis zur Feststellung und auch Entwicklung beitragen und im positiven Fall ein Beispiel setzen, an dem sich andere Staaten orientieren können.

Das Buch hat ein besonderes Verdienst, als es nach Einstellung der Berichte über die völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland in der Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht die einzige Präsentation der deutschen Völkerrechtlichen Praxis in systematischer Form darstellt. Es bleibt zu hoffen, dass es eine Fortsetzung erfährt.

Für jeden, der sich für Völkerrecht in seiner praktischen Anwendung interessiert, ist das Buch ein großer Gewinn, in mehrfacher Hinsicht: Es informiert über die Praxis, es bewertet die Praxis und viele der Hintergrundgeschichten besitzen einen Unterhaltungswert. Vielleicht wird der eine oder andere Regierungsmitarbeiter nicht so „amused“ sein über das, was er über sich lesen muss. Aber jeder wird aus der Lektüre klüger herausgehen, als er hineingegangen ist. Um das Völkerrecht haben sich die Autoren ein großes Verdienst erworben.

Matthias Hartwig, Heidelberg

