

**Norman Paech
Gerhard Stuby**

**Völkerrecht und Machtpolitik
in den internationalen
Beziehungen**

Aktualisierte Ausgabe

Norman Paech/Gerhard Stuby
Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen

Norman Paech, Dr. jur., war Professor für öffentliches Recht an der ehemaligen HWP in Hamburg.

Gerhard Stuby, Dr. jur., war Professor für öffentliches Recht und wissenschaftliche Politik an der Universität Bremen.

Norman Paech/Gerhard Stuby
Völkerrecht und Machtpolitik
in den internationalen Beziehungen
Aktualisierte Ausgabe

VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag Hamburg GmbH 2013, St. Georgs Kirchhof 6, D-20099 Hamburg

Alle Rechte vorbehalten

Druck und Buchbindearbeiten: Beltz Druckpartner GmbH & Co. KG, Hemsbach

ISBN 978-3-89965-041-9

Auch als eBook erhältlich:

ISBN ePub: 978-3-89965-818-7

ISBN pdf 978-3-89965-819-4

Inhalt

Vorwort zur aktualisierten Ausgabe	15
Einleitung	16
Teil A	
Epochen des Völkerrechts	23
I. Kapitel	
Vom Ausgang des 15. bis Ende des 18. Jahrhunderts	25
1. Wann beginnt das europäische Völkerrechtssystem?	25
1.1. Die Imperien der Antike	25
1.2. Die weltweite Expansion des europäischen Staatensystems	30
1.3. Die ersten Ansätze einer Völkerrechtstheorie: Kriegslehre und Friedenssicherung	36
1.4. Die spanische Vorherrschaft: Kolonialfrage und Völkerrecht	38
1.5. Die so genannten Freundschaftslinien: Der Geltungsbereich des Völkerrechts	44
2. Die Entwicklung des europäischen Staatensystems und die Säkularisierung des Völkerrechts	46
2.1. Die Überwindung der Scholastik	47
2.2. Die Gemeinschaft des christlichen Europa und die Herausbildung des klassischen Völkerrechts	52
2.3. Naturrecht und Positivismus nach Grotius	57
2.4. Die Völkerrechtsvorstellungen in der Französischen Revolution: Volkssouveränität und Selbstbestimmungsrecht	62
II. Kapitel	
Die Herausbildung des bürgerlichen Staatensystems und des klassischen Völkerrechts	67
1. Der Ausgangspunkt 1815: Die von 1789 geprägte Phase und das System des europäischen Gleichgewichts	68
1.1. Auswirkungen der Französischen Revolution im europäischen Staatensystem	71
1.2. England als bürgerlicher Regulator des Kontinents	73
2. Die Einrichtung des »Europäischen Konzerts« auf dem Wiener Kongress (Das Instrument eines einheitlichen, aber gestuften Völkerrechts)	75

2.1. Die wesentlichen Abmachungen des Wiener Kongresses	76
2.2. Die Frage der Menschenrechte, insbesondere das Verbot von Sklavenhandel und Sklaverei	82
2.3. Die Verlagerung der Hegemonie in Europa von England nach Deutschland ..	87
3. Kolonialexpansion im Zeitalter des Imperialismus	89
3.1. Unterschiede zur Kolonisierung früherer Epochen	89
3.2. Völkerrechtliche Formen der Kolonialexpansion	92
4. Der Versuch der rechtlichen Gestaltung des Krieges	97
4.1. Die »Verrechtlichung« des Krieges	97
4.2. Krieg als Rechtsverhältnis zwischen Staaten	100
4.3. Die verschiedenen Möglichkeiten der Selbsthilfe unterhalb der Schwelle des Krieges	105
5. Die großen internationalen Konferenzen und der Versuch, einen globalen Mechanismus zur Friedensregelung zu installieren	108
5.1. Letzte Phase des Europäischen Konzerts	109
5.2. Hintergrund und Kontinuität des auf den Haager Konferenzen beschlossenen humanitären Völkerrechts	112
5.3. Die Kodifizierung des humanitären Völkerrechts	114
5.4. Rechte und Pflichten von Neutralen: Neutralität, Neutralisation	117
5.5. Friedliche Streiterledigung durch Schiedsgerichte und beginnende Kodifikation des Völkerrechts	120
6. Internationale Kooperation im Wirtschaftsbereich, Weltmarkt und Arbeitsschutz	124
6.1. Völkerrecht als Regulierungsinstrument von Welthandel und Weltmarkt	124
6.2. Erste Kodifikationsversuche durch Konventionen	126
7. Das klassische Völkerrecht und die Völkerrechtswissenschaft	130
7.1. Universalisierung oder Regionalisierung des europäisch-atlantischen Völkerrechts?	130
7.2. Der souveräne und gleiche Staat in der wissenschaftlichen Reflexion über das Gleichgewicht	133
7.3. Völkerrechtswissenschaft im Übergang zum modernen Völkerrecht	136

III. Kapitel

Der Übergang zum modernen Völkerrecht: Die Völkerbundperiode

1. Versailles und Völkerbund	143
1.1. Die USA als neue Führungsmacht und der Völkerbund	143
1.2. Das System der Friedenssicherung des Völkerbundes (Abrüstung, friedliche Streiterledigung, Sanktion)	147
1.3. Die Revisionsbestrebungen Deutschlands und der Völkerbund	156
2. Kriegsächtung und Friedenssicherung	160
2.1. Herausbildung der Kriegsächtung: Briand-Kellogg-Pakt und Scheitern des Völkerbundes	161

2.2. Abrüstung als Völkerrechtsauftrag	163
2.3. Münchener Abkommen und Hitler-Stalin-Pakt	167
2.4. Völkerrechtswissenschaft in Stagnation	175
3. Oktoberrevolution und ihre völkerrechtliche Programmatik	177
3.1. Friedensdekret und bolschewistische Prinzipien einer neuen Außenpolitik	178
3.2. Sowjetrußland als Episode der Weltgeschichte?	179
3.3. Die Theorie der friedlichen Koexistenz	182
3.4. Die Völkerrechtswissenschaft in der Anfangszeit der Sowjetunion	184
4. Menschenrechte zwischen Minderheitenschutz und Selbstbestimmungsrecht der Völker	187
4.1. Minderheitenproblematik bis zur Völkerbundphase	188
4.2. Erster Weltkrieg und Völkerbund	190
4.3. Nationalsozialistische Minderheitenkonzeption	193
5. Die Völkerrechtswissenschaft in Deutschland während der Zeit des Nationalsozialismus: Von der Erosion zur Dekomposition des Völkerrechts	194
5.1. Zum Problem der Kontinuität	194
5.2. Der Konzeptionswandel im Völkerrecht und das Endziel nationalsozialistischer Außenpolitik	196
5.3. Völkergemeinschaft statt Völkerrechtsgemeinschaft	201
5.4. Der Übergang in die unmittelbare Kriegsvorbereitung	204
5.5. Die letzte Phase: Die völkische Großraumordnung	206

IV. Kapitel

Von 1945 bis heute	210
1. Die neue Weltordnung der zweiten Nachkriegszeit	210
2. Das kollektive Sicherheitssystem im Kalten Krieg	213
2.1. Die UNO	216
2.2. Die westeuropäische Integration	222
2.3. Rüstung ohne Abrüstung	227
3. Dekolonisation	231
3.1. Von den Anfängen der Dekolonisation im 18. und 19. Jahrhundert	232
3.2. Völkerrecht und Kolonialkritik bis 1918	235
4. Die Auflösung der Kolonialreiche	238
4.1. Die britischen Kolonien	239
4.2. Die französischen Kolonien	240
4.3. Die niederländischen Kolonien	242
4.4. Die belgischen Kolonien	243
4.5. Die portugiesischen Kolonien	244
4.6. Südafrika und Namibia	247
4.7. Westsahara	249

4.8. Palästina	252
4.9. Regionalorganisationen der Dritten Welt	255
4.10. Die Blockfreien-Bewegung	260
5. Militärstrategisches Gleichgewicht	263
5.1. Abschreckung, Entspannung und Rüstungskontrolle	263
5.2. Krise der Entspannung: 1976-1979	270
5.3. Der »neue Kalte Krieg«: 1980-1985	274
6. Die Auflösung des sozialistischen Lagers und die »Neue Weltordnung«	283
6.1. Abrüstung und die Folgen des »Unilateralismus« in einer unipolaren Welt	285
6.2. Die »Neue Weltordnung« und das Völkerrecht	293
6.3. Die neue Legitimierung des Krieges: The War on Terror	300
7. Völkerrechtsdoktrinen	306
7.1. Positivismus, Naturrecht und nihilistische Strömungen	307
7.2. Rechtsrealismus und »Policy-Science Approach«	312
7.3. Sozialistische Völkerrechtstheorie	315
7.4. Völkerrechtstheorie in der Dritten Welt	319

Teil B

Die Hauptelemente der neuen Völkerrechtsordnung 323

I. Kapitel

Die Akteure des Internationalen Systems: die Staaten 325

1. Einleitung	325
2. Der Staat als das zentrale Völkerrechtssubjekt	329
2.1. Internationale Organisationen	330
2.2. Transnationale Konzerne und Individuen	334
2.3. Aufständische, Befreiungsbewegungen und Völker	337
3. Entstehung von Staaten	340
3.1. Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt	341
3.2. Effektivität und Anerkennung von Staaten	346
3.3. Anerkennung von Regierungen, Befreiungsbewegungen und Aufständischen	352
4. Untergang von Staaten	356
4.1. Annexion	358
4.2. Okkupation	362
5. Staatennachfolge (Sukzession)	372
5.1. Staatennachfolge in Verträge	374
5.2. Staatennachfolge in Vermögen, Schulden und Archive	378
6. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten	382
6.1. Begriff und Geschichte	382

6.2. Völkerrechtsverstoß	384
6.3. Zurechnung der Handlung	385
6.4. Ausschluss der Zurechnung und der Verantwortlichkeit	387
6.5. Verschulden als Haftungsgrund?	388
6.6. Rechtfertigungsgründe	389
6.7. Anspruchsberechtigte	390
6.8. Wiedergutmachung und ihre Durchsetzung	391
6.9. Reparationen	394
7. Staatenimmunität	402
8. Strafrechtliche Verantwortlichkeit	406
8.1. Nationales und Völkerstrafrecht	406
8.2. Die Nürnberger Prozesse	410
8.3. Internationale Volkstribunale	413
8.4. Die Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda	415
8.5. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH)	420

II. Kapitel

Der rechtliche Rahmen der internationalen Beziehungen: das Völkerrecht

1. Zum Charakter und Entstehungsprozess des Völkerrechts	425
1.1. Souveränität und Konsens der Staaten	426
1.2. Kodifikation durch internationale Institutionen	431
2. Quellen des Völkerrechts: Verträge	434
2.1. Begriff des Vertrages	436
2.2. Abschluss von Verträgen	439
2.3. Inhalt und Auslegung von Verträgen	445
2.4. Die Wirkung von Verträgen auf Dritte	450
2.5. Änderung und Beendigung von Verträgen sowie <i>clausula rebus sic stantibus</i>	453
3. Quellen des Völkerrechts: Völkergewohnheitsrecht	457
3.1. Vom Geltungsgrund des Völkergewohnheitsrechts	458
3.2. Herausbildung von Gewohnheitsrecht: Staatenpraxis	460
3.3. Gewohnheitsrecht – Vertragsrecht	464
4. Quellen des Völkerrechts: Allgemeine Rechtsgrundsätze	468
5. Andere Quellen des Völkerrechts?	472
5.1. Resolutionen der UN-Generalversammlung als Rechtsquelle?	472
5.2. Gibt es internationales soft law?	480
5.3. Hierarchie völkerrechtlicher Normen: <i>ius cogens</i>	482
6. Vom Programmsatz zum <i>ius cogens</i> : das Selbstbestimmungsrecht	487
6.1. Die Anerkennung nationaler Befreiungsbewegungen	491
6.2. Recht auf Sezession?	492
6.3. Die Rechte der Befreiungsbewegungen	497
6.4. Das Recht auf Gewalt	500

6.5. Befreiungsbewegungen und Terrorismus	503
7. Völkerrecht in der allgemeinen Rechtsordnung	504
7.1. Völkerrecht und innerstaatliches Recht	504
7.2. Ist Völkerrecht Recht?	513

III. Kapitel

Das System der UNO und die Kollektive Friedenssicherung 517

1. Das System der UNO	517
1.1. Die Vorgeschichte der UNO	517
1.2. Zielsetzung der UNO	523
1.3. Vertrag und Mitgliedschaft	527
1.4. Die Organe der UNO	531
2. Vom ius ad bellum zum Gewaltverbot	539
2.1. Das Aggressionsverbot	539
2.2. Das Interventions- und Gewaltverbot	543
2.3. Bürgerkrieg und Neutralität	551
2.4. Das Recht auf Selbstverteidigung, Art. 51 UNO-Charta	554
2.5. Die »humanitäre Intervention« und »responsibility to protect«	561
3. Friedenssicherung durch die UNO:	
Friedliche Streitbeilegung, Sicherheitsrat und Generalversammlung	571
3.1. Friedliche Streitbeilegung	571
3.2. Der Internationale Gerichtshof (IGH)	574
3.3. Kompetenzkonflikt zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung: der Koreakrieg	582
3.4. Die Uniting-For-Peace-Resolution	585
3.5. Die UN-Friedenstruppen: Suez- und Kongo-Krise	589
3.6. Zwangsmaßnahmen nach Art. 41 UNO-Charta: Rhodesien, Südafrika	597
3.7. Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 UNO-Charta	602
4. Humanitäres Völkerrecht – Kriegsvölkerrecht – Recht bewaffneter Konflikte: ius in bello	605
4.1. Vom Kriegsvölkerrecht zum Recht bewaffneter Konflikte	606
4.2. Das »Genfer Recht«	609
4.3. Schutz der Zivilbevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen	612
4.4. Kampfmethoden, Waffenverbote, Schutz wehrloser Personen und sexuelle Gewalt	615
4.5. Besetzte Gebiete	619
4.6. Nichtinternationale militärische Konflikte	621
5. Nuklearstrategie und der Einsatz von Atomwaffen	626

IV. Kapitel

Menschenrechte und ihr internationaler Schutz	641
1. Die Geschichte der internationalen Menschenrechte	641
1.1. Der Begriff der internationalen Menschenrechte	641
1.2. Menschenrechte in der europäischen Geschichte	644
1.3. Zwischenstaatlich vereinbarte Menschenrechte	647
1.4. Menschenrechtsverständnis in Deutschland	650
2. Internationale Menschenrechte und UNO	654
2.1. UN-Charta und Menschenrechte	654
2.2. Die Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948 (AMRE)	657
3. Die Menschenrechtspakte von 1966	663
3.1. Der Weg zu den Pakten von 1966	663
3.2. Inhalte der Pakte	664
4. Übereinkommen gegen spezielle Diskriminierungen	669
4.1. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965	670
4.2. Die internationalen Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (9. Dezember 1948) und über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid (30. November 1973)	672
4.3. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979	675
4.4. Übereinkommen gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984	679
4.5. Flüchtlinge und Kinder als weitere Gefährdungsbereiche	681
5. »Kooperativer« Menschenrechtsschutz	684
5.1. Von der Menschenrechtskommission (Commission on Human Rights) zum Menschenrechtsrat (Human Rights Council)	685
5.2. Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD)	690
5.3. Der Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee – HRC) und weitere Kontrollgremien	691
6. »Streitiger« Menschenrechtsschutz	694
6.1. Die Individualbeschwerde	695
6.2. Das Beschwerdeverfahren der ILO	696
7. Menschenrechtsschutz auf regionaler Ebene	697
7.1. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	697
7.2. Die Amerikanische Menschenrechtskonvention (Pact of San José, Costa Rica)	701
7.3. Die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (»Charta von Banjul«)	702
8. Menschenrechte der Dritten Generation	704
8.1. Zur Konzeption der Menschenrechte	704

8.2. Menschenrecht auf Selbstbestimmung	706
8.3. Menschenrecht auf Minderheitenschutz	708
8.4. Menschenrecht auf Entwicklung	714
9. Leitlinien der Menschenrechtsdiskussion im UNO-System	721
9.1. Universalität und Differenz	721
9.2. Kollektive Sicherung der Menschenrechte	725
9.3. Realität und Propaganda internationaler Menschenrechte	727

V. Kapitel

Weltwirtschaftsordnung im Wandel des Völkerrechts

1. Die Organisation des Welthandels	733
1.1. Havanna-Charta und GATT 47	735
1.2. GATT 94: Uruguay-Runde und WTO	741
2. Völkerrecht und Entwicklung	755
2.1. Recht auf Entwicklung	756
2.2. Handel und Entwicklung: die Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD)	761
2.3. Die Neue Internationale Wirtschaftsordnung (NIWO) I: Die Bewegung der Blockfreien	767
2.4. Die Neue Internationale Wirtschaftsordnung (NIWO) II: Ansätze der UNO	769
2.5. Das Konzept der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung (NIWO)	772
2.6. Von Lomé nach Cotonou	776
3. Entwicklungsfinanzierung und Völkerrecht	779
3.1. Internationaler Währungsfonds (IWF)	780
3.2. Weltbankgruppe – Weltbank, IDA, IFC	787
4. Der Schutz des Eigentums und das Prinzip der Souveränität über die natürlichen Ressourcen	794
4.1. Schutz vor militärischer Intervention: die <i>Calvo</i> -Doktrin	795
4.2. Nationalisierung und Enteignung	797
4.3. Die Resolutionspraxis der UNO zur Enteignung	799
4.4. Der Streit um die Entschädigung	803
4.5. Die internationale Rechtsprechung zur Enteignung	805

VI. Kapitel

Die Bewahrung von Natur und Umwelt in souveränitätsfreien Räumen

1. Das common heritage of mankind-Konzept, ein deus ex machina?	811
1.1. Die Hartnäckigkeit der alten Wirtschaftsordnung	811
1.2. Common heritage of mankind-Konzept, erneutes Angebot zur Kooperation	815
2. Die traditionelle Aufteilung des Globus	818

2.1. Das Prinzip der Souveränität über das Territorium (Gebietshoheit)	818
2.2. Der souveränitätsfreie Raum: Das Regime der Hohen See als Prototyp	819
3. Die Entwicklung des gegenwärtigen Regimes des Meeres:	
Tendenz zur »Terranisierung«?	823
3.1. Überblick über die Kodifikationsbemühungen	823
3.2. Eigengewässer, Küstenmeer und Hohe See im SRÜ	827
3.3. Der Festlandsockel	828
3.4. Souveränitätsausdehnung zum Zwecke wirtschaftlicher Nutzung, insbesondere die »ausschließliche Wirtschaftszone«	830
4. Ausbeutung der Ressourcen der Tiefsee als Modell für eine gerechte Nutzung des gemeinsamen Erbes der Menschheit?	833
4.1. Die Grundkonzeption	833
4.2. Die Regelungen des SRÜ über die Meeresbodenbehörde (Authority)	837
4.3. Was leistet das common heritage-Konzept mit dem Tiefseebodenregime zur Überwindung von Unterentwicklung ?	841
5. Ausdehnung des Konzepts des Menschheitserbes auf die Antarktis?	844
6. Ausdehnung des Konzepts des Menschheitserbes auf den Weltraum	846
6.1. Der Weltraum als Ressourcenspender von morgen	846
6.2. Der Weltraum, eine neue Rechtsprovinz (province of mankind)	847
7. Menschheitserbe als Privileg von Wenigen: Die »Umwelt«?	851
7.1. Die Genese des völkerrechtlichen Umweltbegriffes	851
7.2. Die völkerrechtliche Vertragspraxis in Einzelbereichen des Umweltschutzes	856
7.3. Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsprinzipien im Umweltrecht	871
7.4. Ökoimperialismus oder faire und gerechte Verteilung der Ressourcen?	874

Ausblick

Die Zukunft des Völkerrechts	879
Literatur	891
Personen- und Sachregister	1004
Abkürzungen	1043

Vorwort zur aktualisierten Ausgabe

Zwölf Jahre nach der letzten Auflage unseres Studienbuches zu Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen legen wir eine überarbeitete und aktualisierte Fassung vor. Es war nicht nur die häufiger geäußerte Nachfrage, die uns hierzu bewog. Mehr als zuvor ist der Widerspruch zu spüren zwischen dem Wunsch nach stärkerer Regulierung und dem Versuch, die schon bestehenden Normen zu umgehen oder ihnen ganz zu entkommen. Ob in der internationalen Strafrechts- und Menschenrechtsdebatte oder bei den Versuchen, einen rechtlichen Ausgleich in der weltweiten Rettung der Umwelt zu finden und den Zugriff auf die Ressourcen zu normieren, die Abrüstung von konventionellen wie auch von atomaren Waffen verbindlich zu machen oder die überall sich verschärfende Kluft zwischen Arm und Reich mittels vertraglicher Regeln der internationalen Wirtschaftsordnung zu stoppen – die Regulierungswünsche der meist schwächeren Staaten begegnen den Souveränitätsvorbehalten der ökonomisch und militärisch starken Staaten, wie der USA oder der EU. Besonders deutlich wird dies bei den Versuchen, das strikte Gewalt- und Interventionsverbot der UNO-Charta aufzuweichen und den eigenen machtpolitischen Interventionsinteressen anzupassen.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre hat uns darin bestätigt, die historisch-kritische Darstellung des Völkerrechts beizubehalten und nicht auf die Dogmatik der aktuellen Regelung zu reduzieren. Nur in der historischen Entwicklung der einzelnen Institute und Prinzipien, den Auseinandersetzungen und Kämpfen um ihre Durchsetzung erschließt sich uns ihr Geltungsgrund und Regelungsanspruch. Konkret: Wer nicht den historischen Weg des Rechts auf Selbstverteidigung kennt, wird den Rechtfertigungen der gegenwärtigen militärischen Interventionen als Selbstverteidigung wenig entgegensetzen können.

Die letzten Jahre haben eine Fülle internationaler Literatur und gerichtlicher Entscheidungen hervorgebracht. Wir haben sie in die Diskussion nicht nur eingeführt, wenn sie unsere Ansicht unterstützten, sondern eher noch, wenn wir ein Kontrastprogramm deutlich machen konnten. So hoffen wir, die oft tiefgreifenden und durch kein parlamentarisches Gesetz zu befriedenden Kontroversen im Prozess der Rechtsentstehung deutlich zu machen. Den Grundsätzen und Hypothesen unserer Darstellung, die wir in der Einleitung von 2001 dargelegt haben, sind wir treu geblieben, d.h. natürlich auch unseren Irrtümern und Fehleinschätzungen. So wie sie in der Zwischenzeit erkannt haben, sind sie berichtigt worden.

Zum Schluss haben wir den Kolleginnen und Kollegen unseres Verlags für ihre Geduld und Nachsicht sowie für ihre Arbeit und ihr Verständnis zu danken.

Hamburg/Bremen im Februar 2013

Norman Paech, Gerhard Stuby

Einleitung

Mehr als die Hälfte des vorigen Jahrhunderts war durch das bipolare Weltbild des Ost-West-Antagonismus geprägt. Seit seinem Ende haben zwei Begriffe die Diskussion beherrscht, »Globalisierung« und »Neue Weltordnung«, die die folgende Epoche kennzeichnen sollen. »Globalisierung« meint ein ökonomisches Konzept, das dynamische Weltmarktintegration durch Deregulierung und Liberalisierung fordert und neben einer wachsenden Zahl von Gewinnern eine abnehmende von Verlierern suggeriert. »Neue Weltordnung« umschreibt eine Politik, die die Hindernisse der »alten Weltordnung«, die sich der »Globalisierung« entgegenstellen, aus dem Weg räumen soll. Sich ihr zu widersetzen oder gar entgegenzuarbeiten, sei nicht nur aussichtslos, sondern zeuge von mangelnder Kapazität, die Zeichen der Zukunft zu erkennen. Der Widerspruch, dass eine derartige »Neue Weltordnung« sich nicht von selbst einstellen wollte, sondern ihr Auftakt im Herbst 1990 dann mit einer Militäraktion gegen den Irak begann, fiel zunächst nicht auf. Denn sie vollzog sich im Namen der UNO, wenngleich der damalige UN-Generalsekretär *Perez de Cuellar* sie nicht ohne Grund als schwarze Stunde für die UNO bezeichnete. Das Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates schien ein Relikt der Vergangenheit zu sein. Spätestens seit der NATO-Aggression gegen Jugoslawien ist die Euphorie über die Möglichkeiten der UNO, aber auch über die »Neue Weltordnung« gedämpft, wenn nicht verfliegen.

Ist das internationale System in einen Zustand der Anarchie zurückgefallen, in dem derzeit die amerikanische Großmacht nach wie vor ihr Gewicht zur Geltung bringt, in dem sich aber ein neues Gleichgewicht der Machtverteilung unter den Staaten noch nicht einstellen will? Spielt in diesem Prozess das Völkerrecht für die Macht- und Interessenpolitik von Staaten eine Rolle, die über diejenige eines Propagandainstrumentes hinausgeht?

Es war die Idee des Völkerbundes von US-Präsident *Woodrow Wilson*, mit der er das unzuverlässige Machtgleichgewicht zwischen den Staaten und die Gefahr der Willkür einseitiger Macht durch ein kollektives System des Rechts steuern und regulieren wollte. Eingebunden in eine solche Ordnung sollten zumindest die globalen Gefahren, wie man sie im Ersten Weltkrieg erfahren hatte, gebannt werden. Völkerbund und Vereinte Nationen basieren auf der Idee des Rechts, welches für schwache wie starke Staaten gleich verbindlich ist. Aber würden sich die starken Staaten in dieses System des Rechts einbinden lassen? Nicht nur das großdeutsche Reich ließ sich keine Fesseln anlegen. Der ehemalige UN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* machte ähnliche Erfahrungen mit der Großmacht USA, die nicht nur den Völkerbund, sondern später unter der Präsidentschaft *Roosevelts* auch die UNO aus der Taufe gehoben hatten:

»Es dauerte längere Zeit, bis ich mich der Einsicht stellte, dass die USA keine Diplomatie brauchen; Macht genügt. Nur die Schwachen stützen sich auf Diploma-

tie. Deshalb pochen die Schwachen auf das demokratische Prinzip der Souveränen Gleichheit der Staaten; für sie ist dieses Prinzip ein kleines Gegengewicht auf der Seite der Gleichheit gegenüber der Last der faktischen Ungleichheit. Als Angehöriger eines Entwicklungslandes bin ich im internationalen Recht und in Diplomatie intensiv ausgebildet worden und hatte fälschlicherweise unterstellt, dass die Großmächte – und insbesondere die USA – ihre Vertreter in gleicher Weise zur Diplomatie erziehen würden. Aber das Römische Imperium brauchte keine Diplomatie. Und die USA auch nicht. Diplomatie wird von einer imperialen Macht als Zeit- und Prestigeverlust, als Zeichen der Schwäche wahrgenommen.« (Unvanquished. A U.S.-U.N. Saga, 1999)

Ersetzen wir Diplomatie durch Völkerrecht, so haben wir eine präzise Diagnose des aktuellen Verhältnisses von Macht- und Interessenpolitik auf der einen und Völkerrecht auf der anderen Seite. Weder das Konzept der »Globalisierung« noch das der »neuen Weltordnung« »pochen« auf das »demokratische Prinzip der Souveränen Gleichheit der Staaten« – ihre Prinzipien sind Konkurrenz und Machtgleichgewicht. Allerdings setzen sie auf die besänftigende Wirkung der anwachsenden Brosamen, die vom Tisch der Reichen für die Armen abfallen. Aber nur das Völkerrecht leitet seinen Geltungsgrund und seine Akzeptanz aus den demokratischen Prinzipien ab.

Weder das Vertrauen in das »naturwüchsige« Einpendeln noch das in die wohltuenden Wirkungen der Weltüberflussesgesellschaft scheint groß zu sein. Kein Staat der heutigen Welt würde von sich behaupten, Völkerrechtsregeln spielten für ihn keine Rolle und er brauche sie nicht zu beachten. Nicht nur nach innen, in den Beziehungen zu seinen Bürgern, möchte jeder Staat als Rechtsstaat erscheinen. Jeder Lebensbereich ist durchnormiert. Gleichen Anspruch erhebt der Rechtsstaat für grenzüberschreitendes, also außenpolitisches Handeln der Staatsorgane. Fast sieht es so aus, als ob für staatliche Aktion in den internationalen Beziehungen ebenfalls kein rechtsfreier Raum mehr besteht.

Alles nur Proklamation, nicht Wirklichkeit – das scheint der Eindruck in der Öffentlichkeit zu sein. Die Überzeugung von der Belanglosigkeit des Völkerrechts für die zwischenstaatlichen Beziehungen ist selten zuvor so verbreitet gewesen. Und in der Tat, die täglichen Brennpunkte von Bürgerkriegen, Menschenrechtsverletzungen und Militärinterventionen bestätigen diesen Eindruck der Ohnmacht des Völkerrechts. Mächtige Staaten, wie die USA, haben die Gunst der Stunde des Zerfalls der einzigen Gegenmacht UdSSR genutzt, um massiv ihre eigenen nationalen, ökonomischen und strategischen Interessen, und zwar nicht nur in der Golfregion, zu sichern, auch wenn sie sich zum Gralhüter des Völkerrechts einer neuen Weltordnung aufwerfen.

Kann vom Selbstbestimmungsrecht der Völker, einem Kernsatz des modernen Völkerrechts, die Rede sein, wenn ganze Völker verhungern? Im Unterschied zu den großen Hungerkatastrophen der Geschichte fehlen nicht die materiellen Ressourcen, dies zu verhindern, sondern offensichtlich der politische Wille der diese Ressourcen besitzen-

den Staaten. Besteht das Selbstbestimmungsrecht und das Recht auf einen eigenen Staat nur für die Völker der untergegangenen Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawiens, nicht aber für die Kurden und die Sahrauis? Funktionieren die internationalen Menschenrechte nicht wenigstens als Anklage und damit hemmend gegenüber allzu offensichtlicher Negation? Zwar gibt es seit über 80 Jahren einen Internationalen Gerichtshof, aber derzeit haben sich nur ein Drittel aller UNO-Staaten seiner Rechtsprechung unterworfen. Seit zwei Jahren sind alle Voraussetzungen für einen Internationalen Strafgerichtshof geschaffen, aber kaum 30 Staaten haben sein Statut ratifiziert.

Es fällt also gegenwärtig schwer, dem Völkerrecht die von ihm erwartete machtheregulierende Rolle in den internationalen Beziehungen zuzumessen. Aber muten wir dem Völkerrecht nicht zu viel zu, wenn wir es wie *Boutros-Ghali* vom demokratischen Prinzip der Souveränen Gleichheit her definieren?

Thukydides jedenfalls ging in seiner Analyse des großen peloponnesischen Krieges an das Problem der rechtlichen Regulierung von Machtpolitik anders heran, wenn er die Athener gegenüber den Meliern dozieren lässt:

»Ihr wisst es und wir wissen es, dass, wie die Menschen nun einmal gesinnt sind, das Gerechte nur dann anerkannt wird, wenn beide Seiten über gleiche Gewalt verfügen, dass aber sonst das Mögliche regiert, das der Mächtige durchdrückt, der Schwache hinnimmt ... Dass wir aber jetzt zum Nutzen unserer Herrschaft hier sind und zum Heile eures Staates die Verhandlungen führen, das wollen wir euch zeigen, da wir kampfflos die Herrschaft gewinnen und euch zu unser beider Nutzen gerettet sehen möchten.« Die Melier scheinen etwas begriffsstutzig, daher die Athener weiter: »Die Unterwerfung würde euch das Schlimmste ersparen, wir aber gewinnen, dass wir euch nicht zu vernichten brauchten... Denn wir nehmen vom göttlichen Wesen als wahrscheinlich, vom menschlichen als sicher an, dass überall mit Naturnotwendigkeit der Starke über den Schwachen herrscht. Wir haben dies Gesetz weder erlassen noch von dem erlassenen zuerst Gebrauch gemacht, sondern wir haben es als geltend übernommen und werden es auch als gültig auf immer hinterlassen, und so richten wir uns danach und wissen genau, ihr würdet es wie jeder andere bei gleicher Macht genau so wie wir machen.« (Thukydides, *Der große Krieg*, Stuttgart 1954, S. 85f., 89)

Besteht also die Funktion des Völkerrechts in der fatalistischen Erkenntnis für die Schwachen, sich durch Unterwerfung wenigstens den Untergang zu ersparen? Dann könnte man auf dieses Instrument der Regulierung ganz verzichten; denn der Nutzen für den Starken, sich die Kosten der Vernichtung zu sparen, böte zwar prekären, aber nicht minderen Schutz. Thukydides meint es 420 v. Chr. anders. Die Athener gingen an ihrer Hybris zugrunde. Sie waren außerstande zu erkennen, dass sie demnächst in den Zustand des Schwachen geraten könnten. Dieser Fähigkeit der Voraussicht hätte es bedurft, um die alternative Botschaft des Völkerrechts zum »Natur«-Szenarium der Machtpolitik wahrnehmen zu können. Nichts anderes gilt heute. Ohne »Einsicht« der

Starken, dass rechtliche Regulierung, d.h. »freiwillige« kollektive Einbindung des Machtpotenzials, auch »nützlich« ist, hat das Völkerrecht keine Chance. Diese Einsicht entsteht weniger durch moralischen Appell als durch das Wirken von Kräften, die unter dem Sammelbegriff »internationale Öffentlichkeit« zusammengefasst sind.

Aber es geht nicht nur um die realistische Reduktion der Funktion des Völkerrechts im Bereich der Regulierung gewaltsamer Konflikte, wenn man die ansonsten vorprogrammierte Enttäuschung vermeiden will. Zusätzliche Einschränkungen sind vorzunehmen. Weite Bereiche der zwischenstaatlichen Beziehungen haben weder eine rechtliche Substanz, noch spielen sie sich in rechtlichen Formen ab. Recht kann nicht all die offenen Probleme lösen, gegenüber denen sich andere – politische, soziale, ökonomische – Instrumente untauglich gezeigt haben.

Hinter der Anarchie und Gewalttätigkeit, die im Vordergrund der Berichterstattung steht, hat sich zudem ein weitgehend unbeachteter, da täglich problemlos wirkender Apparat rechtlicher Regeln entwickelt, der erst den hohen Grad an internationaler Kommunikation, Austausch und Interaktion so reibungslos ermöglicht. Wer die Mechanismen der »Globalisierung« untersucht, wird an dem Beitrag des Völkerrechts nicht vorbeikommen.

Ziel der vorliegenden Darstellung ist es, einen Zugang zum Verständnis für die Wirkungsweise von Völkerrecht zu eröffnen. Wir gehen nicht voraussetzungslos vor, sondern legen einige Hypothesen zugrunde.

Das heutige System der internationalen Beziehungen hat von einem bestimmten historischen Punkt an eine Qualität erreicht, die es erlaubt, in juristischen Begriffen von einer Völkerrechtsordnung zu sprechen. Wir meinen damit die Herausbildung des Systems der bürgerlich-kapitalistischen Staaten und seine weltweite Expansion, wie sie Ende des 15. Jahrhunderts von Spanien und Portugal aus unternommen wurde und seitdem die europäisch-atlantische Dominanz des Weltsystems begründete. Sicherlich gab es schon vorher völkerrechtliche Verbindungen und vergleichbare internationale Beziehungen. Aber jetzt erst verdichten sich nach der Eroberung die machtpolitischen Beziehungen, die auf dauerhafte ökonomische Plünderung und Unterwerfung unter den europäischen Zugriff angelegt waren, zu einem Zusammenhang, den wir als völkerrechtliches System bezeichnen können. Deshalb beginnen wir auch mit den ersten theoretischen Reflexionen über die transatlantische Expansion der spanischen Spätscholastik, die der völkerrechtlichen Verdichtung des neuen internationalen Bezugssystems von 1648 vorausgingen und die Voraussetzungen hierfür schufen.

Was den Verlauf der Kontinuität ab diesem Zeitpunkt angeht, müssen verschiedene Epocheneinschnitte und Brüche berücksichtigt werden: 1789, 1914/17, 1939/45 u.a. Mit dem Zusammenbruch und der Auflösung der »realsozialistischen« Staaten hat ein weiterer Einschnitt stattgefunden, dessen endgültige Qualität noch nicht abzusehen ist. Grundsätzlich gehen wir aber von einer historischen Identität des internationalen Rechtssystems bis heute aus.

Im Mittelpunkt steht also Darstellung und Analyse der völkerrechtlichen Normen, das sind in erster Linie bi- und multilaterale Verträge, das universale und partikulare Gewohnheitsrecht und die wissenschaftliche Theorie über das Völkerrecht. Das bedeutet jedoch nicht, dass wir von den gesellschaftlichen, d.h. sozialen und ökonomischen Kräften abstrahieren können, die über die Grenzen ihres territorialen Ursprungs hinaus bestimmende Faktoren des internationalen Systems sind. Unser Anspruch ist es, das Entstehen der Völkerrechtsnormen aus dem historischen Entwicklungsprozess des internationalen Systems heraus verständlich zu machen und in seiner aktuellen Funktion darzustellen – daher der ausführliche epochengeschichtliche Teil A. Dieser Anspruch hat mit strukturellen Mängeln der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Völkerrecht zu kämpfen:

Es sind fast nur Juristen, die sich der Darstellung und Analyse des Völkerrechts widmen. Einer der großen Fortschritte der Wissenschaftsgeschichte, die Spezialisierung, zeigt hier ihre negativen Folgen und dies in zweierlei Hinsicht. Historisches Denken wird auch innerhalb der juristischen Disziplin wiederum in Spezialisierung aus- und abgelagert. Historische Betrachtungen werden entweder insgesamt in das Fach Rechtsgeschichte abgeschoben oder die Völkerrechtslehrbücher arbeiten ihr »schlechtes Gewissen« in einem obligaten Einleitungskapitel ab, das einen Bogen von den Griechen bis zum »Vater des modernen Völkerrechts«, *Hugo Grotius*, und cursorisch darüber hinaus, spannt. Dass die Kenntnis der Geschichte und das historische Bewusstsein von Funktion und Wirkung der Normen auch für das aktuelle Verständnis der zeitgenössischen Rechtsordnung notwendig sind, diese Ansicht erscheint kaum praktisch verwertbar und bleibt für Studium und Lehre daher folgenlos. Damit ist aber auch die Chance vertan, die mühsame Dialektik des humanen Fortschritts zu begreifen. Dieser Fortschritt vollzieht sich in Stufen, an deren Beginn nackte Gewaltanwendung steht und die später in die mehr oder weniger offen betriebene Machtpolitik bis zum rechtlich gebändigten Vertragsverhältnis übergehen – immer wieder von atavistischen Rückfällen gebremst.

Selbstverständlich besitzt die normative Ebene der Gesellschaft relative Selbständigkeit gegenüber ihren sozialen und politischen Bedingungen. Diese Erkenntnis hat Auswirkungen auf die juristische Methode und rechtfertigt die Herausbildung einer eigenen Dogmatik. Andererseits muss man schon aus demokratietheoretischen Gründen zur Kenntnis nehmen, dass jede Norm auf einem gesellschaftlichen und politischen Mehrheitskonsens beruht, und zwar mehr oder weniger vorläufig. So wie die Verfassung als Waffenstillstandsvereinbarung und Kompromiss über Art und Weise der gesellschaftlichen Organisation zwischen den mächtigsten Gruppen zu begreifen ist, sind auch der völkerrechtliche Vertrag und die gewohnheitsrechtliche Völkerrechtsnorm das Ergebnis zwischengesellschaftlicher Übereinkunft über den friedlichen Austrag der Widersprüche. Die Norm hat nicht nur soziale Voraussetzungen, ist also nicht »neutral« – das hat übrigens auch die klassische Begriffsjurisprudenz des 19. Jahrhunderts

nicht verkannt –, sondern sie wird auch stets »voraussetzungs- voll oder parteiisch« von demjenigen ausgelegt und angewendet, der die jeweilige Interpretationsherrschaft besitzt. Gerade die Offenlegung dieser Voraussetzungen und damit die Möglichkeit von Kontrolle und Regulierung durch Verfahrensregelungen ist eine wichtige grundrechts- theoretische Erkenntnis, die auch für das Völkerrecht gilt.

Der erste Teil (Teil A) der Untersuchung versucht, eine Epochengeschichte der Völkerrechtsnorm zu liefern. Schon im historischen Längsschnitt werden die Orte angegeben, an die die stärker dogmatisch geprägten Komplexe des zweiten Teils (Teil B) anknüpfen. So gründen z.B. die Darstellungen der internationalen Menschenrechte und Schutzsysteme auf den Ausführungen über die multilateralen Versuche der Sicherung des Sklavenhandelsverbotes oder des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes. Das Kapitel über die Akteure des gegenwärtigen internationalen Systems, vornehmlich die Staaten, knüpft an die Überlegungen im 2. und 3. Kapitel des Teils A über die Übertragung des staatlichen Souveränitätsbegriffes auf die zwischenstaatliche Ebene an, vor allem an die Reflexionen über die Funktion von vielfach gestufter Gewaltanwendung in den zwischenstaatlichen Beziehungen.

Das Völkerrecht wird von uns nicht nur im Bereich der dramatischen Verletzungen, verbunden mit Drohung und Anwendung von Gewalt, zur Kenntnis genommen. Der »normal« und »friedlich« funktionierende Bereich hat für uns ein besonderes Interesse. Es sind die entscheidenden Bereiche des immer noch nicht abgeschlossenen Prozesses der Dekolonisation, der internationalen Wirtschaftsordnung und des Handels. Werden dort nicht das Macht- und Wohlstandsgefälle zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern durch den formalisierten Vertrag verewigt und neutralisiert? Auch in den internationalen Beziehungen des Nord-Süd-Konfliktes verdeckt die juristische Dogmatik die soziale Funktion des Völkerrechts, nämlich ökonomische Herrschafts- und Ausbeutungsverhältnisse zu erhalten und damit auch »humaner« zu gestalten. An die Stelle des außerökonomischen Zwanges – sprich: der unmittelbaren Gewalt (Sklaverei, Plünderung z.B.) – soll durch ökonomischen Druck erzeugte »Akzeptanz« treten. Trotz gewohnheitsrechtlichem Gewaltverbot bleibt in den zwischenstaatlichen Beziehungen das Moment der unmittelbaren Gewaltanwendung doch stärker ausgeprägt als im Inneren zumindest der wirtschaftlich hochentwickelten Staaten. Ausgeklammert haben wir allerdings den Komplex der diplomatischen und konsularischen Beziehungen zwischen den Staaten. Hier steht der Gesichtspunkt der Stoffeinschränkung im Vordergrund. Zudem ist gerade dieser Komplex in allen Lehrbüchern und Spezialmonografien ausführlichst abgehandelt.

Den dogmatischen Teil B wollen wir nicht unhistorisch verstanden wissen. Ob es um die Frage der völkerrechtlichen Voraussetzungen der Entstehung, des Unterganges, der Anerkennung etc. von Staaten geht oder um die Herausbildung der Kategorien von Völkerrechtsnormen, die Ansätze der Regulierung und Ächtung von Gewalt etc., immer versuchen wir, an die historischen Voraussetzungen ihrer Entstehung anzuknüpfen. Auf

diese Weise hoffen wir, die aktuelle soziale und politische Funktion des Rechtsinstrumentariums und ihrer Theorie besser vermitteln zu können – mit allen Eingeständnissen begrifflicher und darstellerischer Mängel. Es geht uns mehr darum, Ansätze und Denkanstöße als Antworten zu liefern.

Die vorliegende Darstellung ist die Umarbeitung und Weiterentwicklung des 1994 erschienenen Buches »Machtpolitik und Völkerrecht in den Internationalen Beziehungen«, welches trotz zahlreicher Unzulänglichkeiten nach einem Jahr vergriffen war. Etliche KollegInnen und FreundInnen haben in den vergangenen Jahren versucht, uns mit ihrer Kritik und ihren Vorschlägen zu helfen. Wir haben Gabi Hesselbein, Werner Ruf und Susanne Zwingel besonders zu danken. Heike Körner, Claudia Ranft und Sandra Schauer haben darüber hinaus mühselige Korrekturarbeit geleistet. Dem Verlag und insbesondere Gerd Siebecke danken wir für seine immer wieder gezeigte Geduld und freundschaftliche Betreuung.

Hamburg/Bremen im März 2001

Norman Paech, Gerhard Stuby

Ausblick

Die Zukunft des Völkerrechts

Ziehen wir ein Resümee. Dies ist vor allem deshalb notwendig, weil wir auch gut zwei Jahrzehnte nach dem Untergang der sozialistischen Staatenwelt und der Auflösung des Antagonismus in den internationalen Beziehungen immer noch im Umbruch einer Epoche leben, der noch nicht abgeschlossen zu sein scheint. Das Jahr 1989 markiert das definitive Ende eines gut 70 Jahre währenden Zeitabschnitts, der durch einen Weltkrieg, die Konfrontation der beiden führenden Weltmächte USA und UdSSR und den immer latenten »Kalten Krieg« gekennzeichnet gewesen ist. Selbst wenn der Norden in diesem System der Bipolarität vom Krieg verschont geblieben ist, so war er doch in der einen oder anderen Weise an den meisten der bis heute über 200 Kriegen in der Welt beteiligt. Gebrannt von dem Grauen des Weltkrieges verstand der Norden es allerdings, den kriegerischen Teil seiner Auseinandersetzungen auf die Schauplätze der drei südlichen Kontinente zu verlegen, wo drei Viertel der Menschheit leben.

Beileibe keine friedliche Epoche, obwohl in ihr ein Friedensinstrumentarium entwickelt wurde, wie in keiner Zeit zuvor: Völkerbund, Vereinte Nationen, Internationale Gerichtsbarkeit und die Kodifizierung grundlegender Prinzipien der Friedensstiftung wie das Kriegs-, Gewalt- und Interventionsverbot, die Gleichberechtigung der souveränen Staaten, das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das Gebot der friedlichen Streitbeilegung und Zusammenarbeit sowie die Achtung der Menschenrechte. Die offensichtliche Diskrepanz zwischen dieser (von den Staaten proklamierten) progressiven Entwicklung des Völkerrechts in den letzten 68 Jahren und dem friedlosen Zustand der internationalen Beziehungen wird gemeinhin der Durchsetzungsschwäche und dem fehlenden Sanktionspotenzial des Völkerrechts angelastet. Zu Unrecht. Die Durchsetzung einer Regel und die Sanktionierung ihres Verstoßes setzt immer eine Hierarchisierung der Ordnung voraus, die in der staatlichen Herrschaftsordnung unmittelbar einleuchtet und in der internationalen Ordnung durch das politische, ökonomische und militärische Machtgefälle zwischen den Staaten gegeben ist. Hier findet eine Vielzahl unterschiedlicher Sanktionen statt, vom unauffälligen Kreditaufschub des IWF bis zum medienwirksamen Golfkrieg. Das Problem dieser Sanktionen ist nicht ihre Wirkung, sondern ihre völkerrechtliche Legitimation, die rechtliche Fundierung der sanktionierenden Hierarchie.

Die alltägliche innerstaatliche Durchsetzung der Rechtsordnung findet in der internationalen Rechtsordnung ihre Entsprechung in dem alltäglichen reibungslosen Ablauf unendlich vielfältiger völkerrechtlicher Beziehungen, ohne dass es einer separaten

Sanktionsgewalt bedarf. Die Qualität einer Rechtsordnung erweist sich insofern nicht an den Straf- und Repressionsmöglichkeiten spezieller Institutionen, sondern an der sanktionslosen Akzeptanz in den zwischenstaatlichen Beziehungen, an dem Konsens der Staaten und ihrer Repräsentanten. So hat die zweite Nachkriegszeit trotz tiefgreifender Widersprüche zwischen den westlichen kapitalistischen und den östlichen sozialistischen Staaten eine Vielzahl von Kodifikationen und ein umfangreiches Tableau anerkannten Gewohnheitsrechts hervorgebracht. Der ideologische Antagonismus zwischen den beiden Blöcken stellte sich offensichtlich als weniger hinderlich heraus, als gemeinhin angenommen wurde. Erwiesen hat sich vielmehr, dass das relative Machtgleichgewicht zwischen den »Parteien« eine entscheidende und zuverlässige Basis für den Völkerrechtskonsens war, was ein Blick auf den zweiten tiefgreifenden internationalen Widerspruch zwischen dem Norden und dem Süden verdeutlicht.

Dieser Widerspruch konnte sich nach 1945 weitgehend nicht im Rahmen der von der UN-Charta vorgegebenen Prinzipien des Selbstbestimmungsrechts der Völker, des Gewaltverbots und der friedlichen Streitbeilegung regeln lassen. Es bedurfte vielmehr des Drucks von der Peripherie durch die Befreiungs- und Unabhängigkeitskämpfe der kolonial unterdrückten Völker, der Opfer fordernden Gewaltanwendung, um dieses Kapitel der alten Weltordnung abzuschließen und dem Völkerrecht zum Durchbruch zu verhelfen. Das Selbstbestimmungsrecht ist inzwischen ein weithin akzeptiertes zwingendes Rechtsprinzip. Das Machtgefälle selbst allerdings zwischen Nord und Süd konnte nicht überwunden werden.

Dieses Machtgleichgewicht ist auch heute noch der zentrale Grund für den stockenden Prozess der Völkerrechtsentwicklung im Rahmen der verschiedenen »Neuen Internationalen Ordnungen«. Neue Konzepte wie das des »common heritage of mankind« und der »Neuen Weltwirtschafts- und Internationalen Informationsordnung« sollten zum einen die Ressourcen dieser Erde schonen und gleichmäßiger verteilen und zum anderen den bisherigen Mechanismus der Weltmarktökonomie umpolen von der Ausbeutung zur Unterstützung. Ihre Anerkennung als gewohnheitsrechtliche Prinzipien ist an dem anhaltenden Widerstand der westlichen Industriestaaten gescheitert. Das »Gesetz der Zahl«, mit dem die Entwicklungsländer in der UNO das »Gesetz der Macht« neutralisieren wollten, hat zwar durch Mehrheitsbeschluss zur Formulierung neuer Rechte und Pflichten geführt, nicht aber zur Anerkennung ihrer Verbindlichkeit.

Gleiches gilt vom Konzept ökonomischer und sozialer Menschenrechte. Keine Epoche seit der Französischen Revolution hat derart große Anstrengungen in der Formulierung, Weiterentwicklung und Durchsetzung von Menschenrechten unternommen, wie die Epoche der UNO. Noch werden die ökonomischen und sozialen Menschenrechte nicht von den bürgerlich-kapitalistischen Staaten als zwingende Rechtsprinzipien anerkannt, schon ist die Menschenrechtskommission mit der Formulierung kollektiver Menschenrechte wie dem Recht auf Frieden und auf Entwicklung dem allgemeinen Bewusstseinsstand und der Praxis der Staaten vorausgeeilt.

In diesem Konzept tritt die Einsicht hervor, dass nicht nur die Staaten für die Durchsetzung der Menschenrechte verpflichtet und die einzelnen Individuen berechtigt werden können, sondern dass nur die globale Verwirklichung zentraler Lebensbedingungen die Menschenrechte erhält:

»Dass ein Leben ohne Krieg die wichtigste internationale Voraussetzung für den materiellen Wohlstand, die Entwicklung und den Fortschritt der Länder und die vollständige Verwirklichung der von den Vereinten Nationen verkündeten Rechte und Grundfreiheiten des Menschen ist«,

wie es in der Deklaration der Generalversammlung über das Recht der Völker auf Frieden von 1984 heißt.

Diese Erkenntnis ist nicht so sensationell. Die Weigerung der westlichen Industriestaaten aber, derartigen Menschenrechten der dritten Generation mit ihrer Anerkennung zur rechtlichen Verbindlichkeit zu verhelfen, resultiert aus den Konsequenzen, die eine solche Anerkennung nach sich ziehen kann. Denn bislang besteht z.B. im Bereich der Abrüstung nur eine Verpflichtung zu Verhandlungen darüber. Mit der Anerkennung eines verbindlichen Rechts auf Frieden könnte sich die Verhandlungspflicht zu einer Abrüstungspflicht verdichten. Bei dem Recht auf Entwicklung könnten massive Ansprüche der alten Kolonien die Folge sein.

Die Crux des Völkerrechts ist also nicht seine mangelnde theoretische Reife, seine zugegebenermaßen noch unvollkommene Kodifizierung, das ungebändigte Sanktionsinstrumentarium oder die Vernachlässigung des menschlichen Glücks. Die Gefahr ist vielmehr, dass es den Interessen der Großmächte vauseilt und sich damit von der Realität ihrer Weltambitionen abkoppelt. Hat das erstmals in der Französischen Revolution formulierte Recht auf Selbstbestimmung über 150 Jahre gebraucht, um unter der UNO zu einem zwingenden Recht zu erstarken, so werden Konzepte wie das des »common heritage of mankind« oder der dritten Generation von Menschenrechten diesen Schritt nicht in einem Jahrzehnt durchmessen können.

Oder nehmen wir das Internationale Strafrecht, welches mit der Einrichtung mehrerer ad-hoc-Straftribunale, der Verabschiedung eines Völkerstrafrechts mit dem Römischen Statut und der Errichtung des Weltstrafgerichtshofes in Den Haag einen Quantensprung in einer seit Jahrzehnten erfolglosen Diskussion gemacht hat. Zugleich zeigt der dezidierte Widerstand der USA, die Rechtsprechung auch für die eigenen Staatsbürger anzuerkennen, dass es noch lange dauern wird, ehe sich das Strafrecht von einem Zuchtmittel gegen schwächere, vor allem afrikanische Staaten zu einer akzeptierten Institution einer für alle Staaten verbindlichen Rechtskultur wandeln wird. Die Weigerung der Anklagebehörde beim Jugoslawien-Tribunal, die Kriegführung der NATO mit den gleichen rechtlichen Normen zu messen wie die serbischen, bosnischen und kroatischen Rechtsverstöße, macht den Abstand zwischen Macht- und Rechtsbewusstsein deutlich. Er ist auch zehn Jahre nach der Eröffnung des Gerichtshofes nicht überwunden, wenn sich die Strafverfolgung von Kriegs- und Menschheitsverbrechen auf

Afrika konzentriert, die Verbrechen in den Kriegen von Afghanistan, Irak und Gaza jedoch nicht zur Kenntnis nimmt.

Die weltpolitische Entwicklung nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Staatensystems hat gezeigt, dass die Auflösung des zentralen West-Ost-Widerspruchs die Staatenwelt dem Zustand des Friedens nicht näher gebracht hat. Sie hat zudem gezeigt, dass die in der UNO-Charta zusammengefassten Regeln über das Zusammenleben der Völker und Staaten an der Realität der machtpolitischen, ökonomischen, ethnischen und religiösen Auseinandersetzungen immer wieder scheitern. Selbst der langjährige Verzicht auf das Veto im UN-Sicherheitsrat und der erstmalige Einsatz des vollen Sanktionsapparates der UNO gegen den Irak 1991 haben der Herrschaft des Rechts, d.h. des ausschließlich im kollektiven Sicherheitssystem eingegrenzten Einsatzes von Gewalt keine entscheidende Bresche schlagen können. Im Gegenteil, abgesehen vom rechtswidrigen Gebrauch der Gewalt sind die Formen ihres Einsatzes wie auch die Methoden des Bürgerkrieges in einen Zustand der Barbarei zurückgefallen, den wir aufgrund der Haager und Genfer Regeln sowie der Nürnberger Prinzipien für überwunden gehalten haben. Auch neue Waffen wie die Drohnen haben entgegen der Propaganda von ihrer »chirurgischen Präzision« die Kriegsführung nicht humaner, sondern gefährlicher für die Zivilbevölkerung gemacht, was man auch nicht hinter dem Begriff des »Kollateralschadens« verstecken kann. Die jüngsten Erfahrungen sollten nur eine Erkenntnis bestätigen: Krieg und (individuelle) Gewalt lassen sich nicht durch ihresgleichen aus der Welt schaffen – aber selbst dieser Satz ist nicht Allgemeingut.

In solchen Zeiten wird der Ruf nach einer durchgreifenden Reform der Völkerrechtsordnung und ihrer Institutionen laut. Der Aggression der NATO von Jugoslawien über den Irak bis zur permanenten Kriegsdrohung gegen den Iran haben die legitimatorische Kluft zwischen Recht und Moral weit geöffnet und die längst aus dem Arsenal des Völkerrechts verbannte »humanitäre Intervention« wieder hervorgeholt. Nachdem der offensichtliche Rechtsverstoß gegen das individuelle Gewaltverbot nicht mehr zu leugnen ist, wird die Rechtfertigungslücke mit einem Gemisch aus Moral (responsibility to protect), »zivilisatorischem Mindeststandard« und dem Vorgriff auf ein erst noch zu etablierendes »Weltbürgerrecht« (Habermas) zu schließen versucht. Zum zivilisatorischen Mindeststandard werden die Menschenrechte gezählt, welche jedoch in keiner ihrer völkerrechtlichen Kodifizierungen oder gar völkergewohnheitsrechtlich einzelnen Staaten oder Bündnissen ein militärisches Interventionsrecht zu ihrer »Rettung« gestatten. Gewiss gibt es in zahllosen Regionen der Welt unerträgliche Situationen. Die Großmächte lassen sie je nach Interessenlage entweder wie in Ruanda, Kongo, Timor, Sri Lanka, Afghanistan oder der Türkei »ausbrennen« oder versuchen sie wie auf dem Balkan, am Golf und in Afrika durch militärischen Einsatz in den Griff zu bekommen. Doch sollte sich herausgestellt haben, dass in allen Fällen weder rechtliche noch wirklich moralische Gründe die entscheidende Rolle bei der Entscheidung für oder gegen eine Intervention gespielt haben, selbst wenn die Regierungen

der NATO immer wieder betonten, dass der militärische Einsatz gegen Jugoslawien die absolute Ausnahme bleiben sollte, bedeutete das keine Versicherung ihrer eigenen Rückbindung an das Völkerrecht, wie der Überfall auf den Irak vier Jahre später bewies. Die strikte Bindung an das Völkerrecht muss jedoch der Rahmen internationaler Beziehungen bleiben.

Es wäre eine zynische Art der Völkerrechtsreform, mittels moralischer Rechtfertigung die Durchbrechung des strikten (individuellen) Gewaltverbots durch so genannte humanitäre Interventionen als gewohnheitsrechtliche Fortentwicklung des Völkerrechts auszugeben. Sollten die Staaten wirklich eine Notwendigkeit für derartige Interventionen sehen, müssten sie als weitere Ausnahme von Art. 2 Ziff. 4 in der UNO-Charta selbst (neben Art. 51 und dem kollektiven Gebrauch nach dem Kap. VII) verankert werden. Die Schranke der Zweidrittel-Mehrheit dürfte angesichts der »Überzahl der Schwachen«, die, was zu hoffen ist, ein gutes historisches Gedächtnis haben, nicht zu überschreiten sein.

Weitere Forderungen zur Weiterentwicklung der völkerrechtlichen Institutionen sind der Verzicht auf das Veto-Recht im Sicherheitsrat und die Ergänzung seiner ständigen Mitglieder um Staaten aus Afrika, Asien und Lateinamerika sowie die Verstärkung der Kompetenzen des Generalsekretärs und des Internationalen Gerichtshofes. Alle diese Vorschläge zielen auf eine Stärkung der exekutiven Kompetenz der UNO und sind nicht neu. Sie werden seit den 1960er Jahren im Rahmen der UNO diskutiert, die für die Revision der Charta (Art. 108, 109) ein eigenes Komitee eingerichtet hat. 1963 wurde die Sitzverteilung der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nach geografisch-regionalen Gesichtspunkten eingeführt, 1965 ihre Zahl von elf auf 15 vergrößert, bis 1971 wurde der Wirtschafts- und Sozialrat in Etappen von 18 auf 54 Mitglieder erhöht und schließlich wurde die Menschenrechtskommission 2006 in den Menschenrechtsrat mit 47 Mitgliedern umgewandelt – mehr ist dabei bisher nicht herausgekommen. Allein die seit 1946 in Arbeit befindlichen Pläne, einen Internationalen Strafgerichtshof zur Aburteilung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen den Frieden und gegen die Menschlichkeit einzurichten, konnten 2000 mit seiner Errichtung in Den Haag umgesetzt werden. Es dauerte dann noch weitere zwölf Jahre, bis sich die Staaten in Kampala/Uganda auf eine Definition der Aggression einigen konnten, die ab 2017 die strafrechtliche Verfolgung des Angriffskrieges ermöglicht.

UNO-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* legte Anfang 1992 unter dem Titel »Agenda für den Frieden« dem UN-Sicherheitsrat einen Bericht vor, in dem er seine Vorstellungen zusammenfasste, wie die Aufgaben der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung besser und wirksamer erfüllt werden können. Diese umfassen fünf Felder der Friedenserhaltung: 1. Die vorbeugende Diplomatie, welche durch Frühwarnung und vertrauensbildende Maßnahmen die UNO schon vor Ausbruch des Konfliktes einschaltet, um dessen Entstehen oder zumindest seine Eskalation zu verhindern. 2. Friedensschaffende Maßnahmen durch Mittel der friedlichen Beilegung von Streitig-

keiten im Rahmen des Kapitel VI der UN-Charta wie die Vermittlung, Verhandlung und Beratung durch die UNO, dritte Staaten, Regionalpakte und den IGH. 3. Militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta mittels eines eigenen UN-Kontingents von Streitkräften unter dem kollektiven Oberbefehl eines Generalstabsausschusses. Dies war die Zielsetzung der Alliierten von Anfang an und ist in Art. 43 und 47 UN-Charta vorgesehen. 4. Maßnahmen der Friedenssicherung durch eine Präsenz der UNO am Ort des Konflikts, wozu eine Konkretisierung der Aufgaben der sogenannten Blauhelme notwendig wäre. 5. Die Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit. Das reicht von der Beseitigung der Kriegsschäden bis zur »Unterstützung bei der Umgestaltung unzulänglicher einzelstaatlicher Strukturen und Kapazitäten und bei der Stärkung neuer demokratischer Strukturen« (Punkt 59 der Agenda).

An den Vorschlägen des ehemaligen UN-Generalsekretärs sind zwei Dinge bemerkenswert. Zum einen verzichtet er auf eine Änderung der UN-Charta und bringt stattdessen das in ihr bereits vorhandene Instrumentarium wieder in Erinnerung. Das geschieht zweifellos aus der Erkenntnis, dass das Völkerrecht nicht das Feld radikalen Wechsels ist, vor allem wenn die Praxis der Staaten noch nicht einmal den Normen, Prinzipien und Institutionen des kodifizierten Völkerrechts entspricht. Doch wird der ausgreifende Einsatz der Friedenstruppen nicht um eine Normierung ihrer Voraussetzungen und Kompetenzen herumkommen. Zum anderen hält *Boutros-Ghali* an der herkömmlichen Souveränität der Staaten fest:

»Der Staat ist die Grundfeste dieser Tätigkeit (Konfliktlösung und Friedenssicherung) und muss es auch in Zukunft bleiben. Unabdingbare Voraussetzung für gemeinsame Fortschritte auf internationaler Ebene ist die Achtung seiner fundamentalen Souveränität und Unversehrtheit«,

heißt es in Punkt 17 der Agenda. Das bedeutet nicht, dass er den Staaten die Delegation weitgehender Souveränitätsrechte im Rahmen regionaler Integration oder kollektiver Sicherheitssysteme bestreitet. Er weist allerdings auf eines der großen Probleme aus dem Kolonialerbe in Afrika hin, welches auch in Osteuropa entstanden ist und für den Zerfall der staatlichen Einheit und den Ausbruch blutiger Bürgerkriege verantwortlich ist:

»Wollte jede ethnische, religiöse oder sprachliche Gruppe Anspruch auf Staatshoheit erheben, käme es zu einer maßlosen Zersplitterung, und es würde immer schwieriger, Frieden, Sicherheit und wirtschaftliches Wohlergehen für alle zu verwirklichen.«

»Balkanisierung« war immer schon ein Synonym für Kriegsgefahr. Aus dieser Erfahrung erklärt sich denn auch die Zurückhaltung der UNO gegenüber dem Zerfallsprozess Jugoslawiens und der Förderung neuer Staatsbildungen.

Der Status der Souveränität wird auch im Zentrum der Diskussion um die weitere Effektivierung des Menschenrechtsschutzes stehen, wie auf der zweiten UN-Menschenrechtskonferenz vom Juni 1993 in Wien. Die Kritik an der Instrumentalisierung der Menschenrechte durch die reichen Staaten des Nordens, um die Souveränität der

Staaten der Dritten Welt zu untergraben, macht sich nicht nur an den zunehmenden Forderungen nach humanitärer Intervention, sondern auch an der Bindung westlicher Entwicklungshilfe an die Verwirklichung der Menschenrechte fest. Der damalige Vorsitzende der OAU, der algerische Präsident *Abdelaziz Bouteflika*, betonte demgegenüber auf der 54. Generalversammlung:

»Aber wir werden weiterhin gegen jede Untergrabung unserer Souveränität auf der Hut bleiben, nicht nur, weil die Souveränität unsere letzte Verteidigungslinie gegen die Regeln einer ungerechten Weltordnung darstellt, sondern auch, weil wir weder an den Entscheidungsprozessen des Sicherheitsrats noch an der Kontrolle ihrer Umsetzung beteiligt sind.«

Im Hintergrund steht der sich weitende Dissens über die Universalität der Menschenrechte und des westlichen Menschenrechtsverständnisses, welches insbesondere von islamischen Staaten unter Berufung auf religiöse, kulturelle und regionale Besonderheiten in Frage gestellt wird.

Konträr zu der Rede von der Antiquiertheit des Nationalstaats und zu den Forderungen und Visionen der Staatenintegration, Weltgesellschaft und Weltinnenpolitik bestimmen derzeit die zentrifugalen Kräfte ethnischer, religiöser und politischer Sezession sowie sozialer Desintegration den labilen Charakter der historisch überkommenen Staatenwelt. Nicht die Nationenbildung ist ihr Bewegungsprinzip, sondern vor allem die ethnische und politische Separation. Die Zunahme der Vereinten Nationen um über 20 Staaten in den letzten Jahren ist vor allem auf den Zerfall des ost- und südosteuropäischen Staatensystems zurückzuführen. Aber auch die westeuropäischen und amerikanischen Staaten sind vor dieser Dynamik nicht sicher, ganz abgesehen vom afrikanischen Kontinent, dessen postkoloniales Staatensystem sich immer noch in Gärung befindet.

Es ist zu fürchten, dass diese zentrifugale Bewegung in Zukunft weiterhin eine Vielzahl von Bürgerkriegen mit schwersten Menschenrechtsverletzungen hervorbringt, wie in Sudan, Kongo und Mali. Die Kriege werden sich nur sehr schwer auf das Territorium ihrer Entstehung beschränken lassen und damit zusätzlich einen anwachsenden Strom von sozialen und politischen Flüchtlingen und Kriegsflüchtlingen in die Nachbarstaaten und die Zentren des Wohlstands in Europa und Amerika treiben. Diese werden sich des »Ansturms« nicht nur mit den gegenwärtigen gesetzlichen und administrativen Mitteln erwehren können. Der Griff in das traditionelle Arsenal militärischer Maßnahmen, die dann nicht auf die schlichte Grenzsicherung beschränkt blieben, wird in zugespitzten Situationen immer häufiger. Die Umstrukturierung des atlantischen Kriegspotenzials, der Ausbau schneller, hochtechnologisierter Interventionscorps ist auf den Eingriff »vor Ort« am Krisenherd ausgerichtet. Die im April 1999 in Washington anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der NATO verabschiedete »Neue Strategie« hat die ursprünglich ausschließliche Verteidigungsfunktion – ohne Änderung des NATO-Vertrages – um Aufgaben der Krisenintervention erweitert. Bei ihnen

geht es nicht mehr nur um Menschenrechte, sondern vor allem um die Sicherung des Zugangs zu ökonomischen Ressourcen, die für die NATO-Staaten wichtig sind. Das schwache Bekenntnis zu UNO und Völkerrecht täuscht nicht darüber hinweg, dass notfalls, nach US-amerikanischem Beispiel gegen den Irak, auch ohne UNO und Völkerrecht die militärische Sicherung der vitalen Interessen vorgenommen wird. Die kriegstreibenden Kräfte werden nach wie vor durch eine gigantische Rüstungsindustrie und weltweiten Waffenhandel befeuert, an denen die nur seltenen und überaus zaghaften Abrüstungsabkommen praktisch spurlos vorübergegangen sind. Symptomatisch ist das Rechtsgutachten des IGH von 2004, indem es seine Ohnmacht, die Atomwaffen definitiv und ohne Schlupfloch als völkerrechtswidrig zu qualifizieren, mit einer Verpflichtung nicht etwa zur Abrüstung, sondern lediglich zu ernsthaften Verhandlungen über Abrüstung aufzuwiegen versuchte. Die START-Verträge von 1991, 1993 und 2010 mögen von US-Präsident *Obama* als »Meilensteine in der Geschichte der Abrüstung und der amerikanisch-russischen Beziehungen« bezeichnet werden, eine substanzielle Verringerung der atomaren Gefahren haben sie nicht gebracht, nur eine Modifizierung der ohnehin überfüllten Arsenale. Eine völkerrechtliche Verpflichtung zu effektiver Abrüstung ist nur bei den wenigsten Waffen (chemische und biologische Waffen, Streubomben) erreicht worden, die Genfer Abrüstungskonferenz endet auch 2011 wieder ohne Einigung unter den 65 Mitgliedstaaten.

Diese Entwicklung vermittelt alles andere als das Bild einer dem inneren und äußeren Frieden entgegen eilenden Weltgesellschaft. Das Völkerrecht, auch wenn man keine Messiasleistungen von ihm erwartet, dürfte nach gegenwärtiger Struktur und Inhalt überfordert sein. Es müsste demokratisiert werden. Dies ist der Weg, den die reichen Industriestaaten ihren ärmeren Partnern im Süden nicht müde werden, für den Aufbau ihrer Staaten zu empfehlen, den sie aber nur widerstrebend im Völkerrecht selbst zu gehen bereit sind. Der Ausbau der autoritativen und repressiven Sanktionskapazitäten etwa im Rahmen des Kapitel VII UN-Charta oder durch Errichtung des Internationalen Gerichtshofes zur Verfolgung von Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen wird seine Wirkung haben. Es bleibt aber ein Instrumentarium der mächtigen Staaten, von dem es kaum vorstellbar ist, dass es einmal gegen sie selbst angewandt werden könnte. Ohne auf dieses Instrumentarium zu verzichten – denn die mangelnde Unparteilichkeit, die Asymmetrie und das Demokratiedefizit sind nicht Fehler der Instrumente selbst, sondern ihrer Anwendung in den Händen der mächtigsten Staaten –, wäre es ein Gebot der Stunde, die politische Einflusslosigkeit der Staaten der Dritten Welt durch stärkere Mitwirkungsrechte in den Kollektivorganen zu kompensieren. Nur derart könnte eine größere Akzeptanz erreicht werden, die die offene oder latente Repression ersetzt oder zumindest abmildert.

Das würde z.B. die Aufnahme von Staaten aus der Dritten Welt unter die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats und die Neuordnung des Veto-Rechtes bedeuten. Denn die spezifischen Bedingungen der Nachkriegszeit, unter denen die Alliierten

diese Ausnahmeposition sich zuerkannt hatten, sind mit dem Untergang der Sowjetunion endgültig vorbei. Zudem müsste eine stärkere institutionelle Beteiligung der armen Staaten in den für die Weltwirtschaft zentralen Organisationen Weltbank und IWF die Mitsprachemöglichkeiten dieser Staaten vergrößern. Allerdings gibt es derzeit keine solchen ernsthaften Kooperationsangebote. Vielmehr deutet alles darauf hin, dass die neue Weltordnung vor allem unter den Bedingungen der Krise nach der alten Methode des hegemonialen Diktats geformt wird. Die Neufassung des GATT und ihre organisatorische Stärkung durch die Gründung der WTO ist mit der überfälligen Modernisierung des Welthandelsrechts und ihrer Institutionen nicht nur eine der bedeutendsten Entwicklungen des Völkerrechts in der jüngsten Vergangenheit. Sie sanktioniert zugleich die globale Durchsetzung des Konzepts des Neoliberalismus und die definitive Marginalisierung der einzigen Organisationen mit alternativen Ansätzen: ECOSOC und UNCTAD. Die Aufnahme fast aller armen und ärmsten Länder der Dritten Welt in die WTO darf nicht über ihre Rolle und ihren tatsächlichen Einfluss hinwegtäuschen.

Solange die Auswirkungen der ökonomischen Unterentwicklung und des sozialen Elends auf das Gebiet ihrer Entstehung begrenzt bleiben, werden sich die Industrieländer nicht zu institutionellen oder völkerrechtlichen Konzessionen bewegen lassen. Dies haben die jahrelangen Diskussionen über die »Neuen Internationalen Ordnungen«, die maritimen Ressourcen und den Klimawandel gezeigt. Sie werden auf die klassischen Instrumente der Entwicklungshilfe und Kreditverträge zurückgreifen und in katastrophalen Situationen wie in Somalia mit »humanitären« Interventionen für Ordnung sorgen oder zur Bekämpfung des Drogenanbaus und Drogenhandels Militär einsetzen.

Keine andere Perspektive eröffnet sich auf dem Feld des internationalen Umweltschutzrechts. Auch hier fehlt es nicht an den verschiedensten internationalen Abmachungen, wie den Aktionsplan für Tropenforstwirtschaft von 1985, die Wiener Konvention von 1985 zum Schutz der Ozonschicht, das Montrealer Ozonprotokoll von 1987 und die Übereinkunft von London von 1990, das Klimaschutzrahmenübereinkommen von Rio 1992, das Kyoto-Protokoll von 1997 und die 18. Weltklimakonferenz in Doha/Katar im November 2012, um die »Klimakatastrophe« zu verhindern. Doch fehlt es trotz mancher Teilerfolge bis jetzt an einem international bindenden Regime, in dem sich die Hauptverursacher der Umweltzerstörung zu den Vorsorge-, Schutz- und Rehabilitationsmaßnahmen verpflichten, die ihrem Anteil an dem Raubbau entsprechen. Zwar gibt es eine Weltcharta der Natur, die die UNO-Generalversammlung im Jahre 1982 verabschiedet hat, aber ihr fehlt es auch 30 Jahre danach an völkerrechtlicher Verbindlichkeit und den entsprechenden Institutionen, um die dort festgehaltenen Grundsätze auch durchzusetzen. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) beschränkt sich im Wesentlichen auf die wissenschaftliche Erforschung von Umweltproblemen, und die Sonderorganisationen wie die Internationale Metere-

ologie-Organisation (IMO) und die Internationale Atomenergie-Agentur (IAEA) haben nur begrenzte Zuständigkeiten.

Der Prozess der Verrechtlichung dieses für die internationale Sicherheit derart zentralen Problems wie des Umweltschutzes begegnet den gleichen Schwierigkeiten wie die rechtliche Gestaltung einer neuen Wirtschaftsordnung: Er würde – und das ist der Kern jeder demokratischen Rechtssetzung – für alle Parteien die gleichen Rechte und Pflichten normieren und so das ökonomische und politische Machtgefälle zwischen dem Norden und dem Süden tendenziell eibnen. Solange jedoch das eine Viertel der Menschheit im industrialisierten Norden nicht gezwungen wird, seine Berechtigung prinzipiell in Frage zu stellen, drei Viertel aller kommerziellen Energie und vier Fünftel aller Rohstoffe in der Welt für sich zu verbrauchen, wird es sich einer fortschreitenden Demokratisierung der internationalen Rechtsordnung verweigern. Zu fürchten ist vielmehr, dass der »Norden« es nicht dabei belassen wird, »wohlmeinende« Aufrufe, Deklarationen, Resolutionen und Beschwörungen an den »Süden« zu richten, die »globalen« Güter wie Tropenwälder, Feuchtgebiete und Savannen im »gemeinsamen« Interesse zu nutzen. Er könnte ebenfalls versucht sein, in diesem Fall nicht »humanitär«, sondern »ökologisch« zu intervenieren.

Eine der Grundsäulen des innerstaatlichen Demokratieprinzips ist die Mehrheitsentscheidung. Für bestimmte, nämlich sehr grundlegende Fragen gilt zwar auch das Prinzip der Sperrminorität. Es ist aber die Ausnahme. Umgekehrt verläuft aktuell die Rechtsetzung in den internationalen Beziehungen. Sie beruht nicht auf der Mehrheitsentscheidung, sondern unterliegt faktisch dem Diktat der Minderheit, die nicht überstimmt werden kann. Wenn die Minderheit der industriellen Großmächte für ein rechtliches Projekt nicht zu gewinnen ist, bleibt es bestenfalls unverbindliche Empfehlung – und das oft für Jahrzehnte, wie wir an dem Versuch der Ächtung des Nuklearwafeneinsatzes verfolgen können. Alle interpretatorischen Anstrengungen, die Mehrheitsentscheidung in der UNO zur Grundlage der Rechtsentwicklung zu machen, sind gescheitert. Hier pochen die Großmächte auf ihre Souveränität, so wie die »schwachen« Staaten in ihr eine Chance sehen, die Entstehung von Gewohnheitsrecht gegen ihre Interessen zu verhindern.

Die Souveränität der Staaten wird deshalb auch in Zukunft der Angelpunkt der Völkerrechtsentwicklung bleiben. Die nach dem zweiten Golfkrieg von US-Präsident Bush proklamierte »neue Weltordnung« wird sich schon aus diesem Grunde nicht grundsätzlich von der alten unterscheiden. Alle Beschwörungen, dass das Konzept des souveränen Nationalstaates überholt sei, der internationalen Interdependenz in der Weltökonomie nicht mehr entspreche und nur dazu diene, nationale Sonderwege gegenüber internationalen Menschenrechts- und Demokratiestandards abzuschotten, führen offensichtlich ebenso an der Realität der Weltgesellschaft und dem Stand ihrer Organisation vorbei wie sie eigene Wunschvorstellungen der »westlichen Welt« als Völkerrecht ausgeben.

Hinzukommt, dass die Aufsplitterung denationalisierter Bundesstaaten wie der Sowjetunion und Jugoslawiens in renationalisierte, mitunter nationalistische Kleinstaaten noch nicht beendet ist. In ihnen war nur das ethnisch-separatistische Moment lange Zeit zugunsten einer politisch-ideologischen Integration zurückgedrängt. Die als Globalisierung deklarierte »Durchkapitalisierung« der Weltökonomie hat die Weltgesellschaft weder integriert noch ein homogenes Entwicklungsniveau geschaffen. Sie hat kein funktionales Machtgleichgewicht zwischen den Staaten hergestellt, die eine souveräne Abgrenzung zwischen ihnen überflüssig machen würde. Im Gegenteil, der Prozess der politischen, ökonomischen und kulturellen Globalisierung treibt offensichtlich ein Potenzial des Widerstandes aus sich selbst hervor, welches in starken Kräften des Sezessionismus, Separatismus und Regionalismus versucht, sich gegen die Unterwerfung unter die Globalisierungsgesetze zu stemmen.

Die Welt ist nicht das Spiegelbild der Europäischen Gemeinschaft, in der der Abbau von Souveränitätsschranken und die Gesetzgebung auf der Basis der Mehrheitsentscheidung zeitweise vertretbar erschienen. Auch hier sind inzwischen die zentrifugalen Kräfte gewachsen. Die jeden Winkel der Erde erfassende Weltökonomie hat die Entwicklungsunterschiede und die Machtungleichgewichte weltweit verschärft. Selbst der Integrationsprozess der EU hat das ökonomische Gefälle zwischen den Süd- und den Nordstaaten nicht überwinden können. Das bislang unbestrittene politische Projekt ist bedroht und hat zu einer scharfen Hierarchisierung sowie massiven Eingriffen in die Souveränität von Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft geführt. Der universalistische Weltstaat und das Weltbürgerrecht, Wunschbild der Mehrheit im Norden, Horrorvision der Mehrheit im Süden, können offensichtlich nicht die realistische Perspektive einer vielfältig zerrissenen und tief gespaltenen Weltgesellschaft sein. Diese wird sich auch in Zukunft eher über die Rechtsfiktion der gleichberechtigten Kooperation selbständiger Staaten und Staatengruppen organisieren, die immerhin für die »Schwachen« einen Schutzschirm bilden kann.

Eine Instanz, die nicht ohne Bedeutung für die internationale Rechtsentwicklung sein dürfte, spielt in jüngster Zeit eine zunehmende Rolle in der Diskussion. Sie läuft unter den Begriffen: internationale Öffentlichkeit, internationales Bewusstsein oder auch internationale Zivilgesellschaft, in der den Aktivitäten der NGOs eine zentrale Rolle eingeräumt wird. Dass NGOs wie Amnesty international im Bereich der internationalen Menschenrechte, Greenpeace im Bereich des internationalen Umweltschutzes, die tribunaux des peuples für die Frage der internationalen Strafgerichtsbarkeit, um nur einige herauszugreifen, eine wichtige Rolle spielen, dürfte unbestritten sein. Das Phänomen dieser Instanz ist nicht neu. Die UN-Charta selbst z.B. verdankt ihr Zustandekommen nicht zuletzt den Aktivitäten von »Bürgergesellschaften« wie der American Society of International Law mit ihrer Denkschrift der 200 Juristen. Die Begriffe »Völker der Vereinten Nationen« und »Menschheit« in der Präambel der UN-Charta sowie »Gewissen der Menschheit« in der Präambel der AMRE von 1948 u.a.m. kön-

nen als weiterer Beleg gelten. Wenn auch die Wirkung dieser Instanz auf die Entwicklung des Völkerrechts unbestritten sein dürfte, sie bleibt indirekt. Sie kann auch heute, man mag das beklagen oder auch nicht, nur über die Repräsentanz der Staaten, die Regierungen, ausgeübt werden und in den zwischen ihnen hergestellten Konsens einfließen. Das gilt letztlich auch für das nicht zu überschätzende wichtigste Kommunikationsmittel, das Internet. Es ist bislang lediglich privat organisiert, aber die Staaten spielen auch hier eine wichtige Rolle. Auf die Dauer wird man an einem völkerrechtlichen Vertrag nicht vorbeikommen.

Das Völkerrecht fordert ein Kooperationsrecht gleichberechtigter Subjekte und eine konsensgebundene Rechtsordnung einer demokratisch gestalteten und nicht hegemonial dominierten Staaten- und Konfliktordnung. Es wird daher stets eine unsichere Zukunft haben. Alle Versuche, ihm durch ein Konzept der Konstitutionalisierung mehr Durchsetzungskraft und größeres normatives Potenzial zu verleihen, wird an dem Konsensprinzip der internationalen Rechtsordnung scheitern, welches nach wie vor auf der Souveränität der Staaten beruht. Der Inhalt dieser Ordnung, der Fortschritt und die Effektivität ihrer auf Frieden und soziale Gerechtigkeit ausgerichteten Rechtsprinzipien werden weitgehend davon abhängen, inwieweit es wirklich gelingt, die Gewalt- und Herrschaftsstrukturen in den internationalen Beziehungen zu nivellieren, d.h. zu demokratisieren. Entscheidend für diesen Prozess ist der innere Zustand der Demokratisierung in den Staaten des »Nordens«, insbesondere der gegenwärtigen Hegemonialmacht USA und ihrer europäischen Kooperationspartner, unter ihnen nicht zuletzt die Bundesrepublik Deutschland. Es hat keinen Sinn, das gegenwärtige Demokratiedefizit in den internationalen Beziehungen durch universalistische Vorstellungen von Weltökonomie, Weltstaat, Weltbürgerrecht und Weltinnenpolitik oder mit Forderungen nach Überwindung der staatlichen Souveränität hinweginterpretieren zu wollen. Die nach wie vor tiefe Spaltung der Weltgesellschaft in Nord und Süd, Zentrum und Peripherie, ist auch nach Auflösung des Ost-West-Antagonismus und der Differenzierung unter den Staaten, die als Dritte Welt bezeichnet werden, der Grundtatbestand der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts. In ihm wird sich das Niveau des zukünftigen Völkerrechts nach dem Scheitern oder der Durchsetzung gleichberechtigter und kooperativer Beziehungen richten.