

Norman Paech

Probleme des Völkerrechts zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Vortrag vor dem Plenum der Leibniz-Sozietät am 20.11.2003

In der November-Ausgabe des „Merkur – Zeitschrift für europäisches Denken“ finde ich unter der Überschrift „Baustelle Neue Weltordnung. Über die Grenzen der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“ von Christoph von Marshall den Satz: „Das Völkerrecht hält nicht Schritt mit der Entwicklung der Welt. Aber es ist nicht obsolet. Es tastet sich selber in die neue Zeit. Und es ist wohl unvermeidbar, dass die mächtigen Staaten dabei Wege erproben, die die Grenzen des tradierten Völkerrechts sprengen. Wäre es nicht besser, die Weiterentwicklung produktiv zu gestalten, anstatt immer nur Stopp zu rufen?“ Man würde dem Autor folgen, wenn die aktuellen Grenzüberschreitungen nicht vor allem neue Begründungen für neue Kriege suchen würden.

1. Janusköpfiges Völkerrecht

Bis in das 20. Jahrhundert gab es niemand, der Stopp rufen konnte und die mächtigen Staaten in der Weiterentwicklung des Völkerrechts hindern konnte. Denn „es tastet sich nicht selber in die neue Zeit“, es entspringt nicht dem göttlichen Willen oder der Natur, sondern ist das Produkt der mächtigen Staaten. Staaten, die seit der europäischen Eroberung der Welt ihr Recht den unterworfenen Völkern überstülpten und untereinander die Festigung von Nationalstaaten mit der Konkurrenz um Kolonien und die Reichtümer der Welt durch Verträge und rechtliche Regeln zu verbinden suchten. Ein janusköpfiges Recht: mit dem Blick auf Europa um Machtausgleich und Herrschaftssicherung sowie Organisation des Handels- und Wirtschaftsverkehrs bedacht, mit Blick auf die nichtchristliche Welt ein Kolonialrecht. Seine grundlegenden Prinzipien waren die der staatlichen Souveränität ohne Rechte für die Völker, des gerechten Krieges, der Okkupation und Annexion. Ein solches, durch die Kolonisierung der Welt bestimmtes Recht, blieb es weitgehend bis in das zwanzigste Jahrhundert.

Erst mit der endgültigen Aufteilung der Welt unter die europäischen Hauptmächte, dem katastrophalen Ausbruch ihrer Rivalitäten im 1. Weltkrieg und dem Erfolg der russischen Revolution kam es zu einem Epochenwechsel des Völkerrechts und dem ersten Versuch der Einrichtung einer neuen Weltordnung. Angestoßen bereits von Lenin in seinem ersten Friedensdekret und formuliert einige Monate später von Wilson in seinen 14 Punkten handelte es sich um die revolutionäre Umordnung des latenten Kriegssystems zwischen den Staaten: von einem Gleichgewicht der Mächte zu einem Rechtsgleichgewicht in einem System kollektiver Sicherheit. Die Idee bestand in der Beschränkung der Souveränität der Staaten durch ihre Bindung an gleiche Rechte und Pflichten unabhängig von der Größe, Stärke und Macht der Staaten. Das beinhaltete den Verzicht auf willkürliche Ausübung des Kriegsrechts und die Wiederaufnahme des Selbstbestimmungsrechts aus der französischen Revolution zum Schutz von Völkern und Minderheiten in dem jetzt – zumindest in Europa – weitgehend ausgebildeten System von Nationalstaaten.

Trotz des frühen Scheiterns des Völkerbundes war seine Idee nicht gebrochen und drängte weiter in Richtung einer Weltordnung, in der das Recht an die Stelle des Krieges gesetzt werden musste. 1928 vereinbarten die Staaten das erste Kriegsverbot und erweiterten es 1945 in der UNO-Charta trotz mangelnden Erfolges zu einem absoluten Gewaltverbot. Die Kompetenzen des Sicherheitsrats wurden gegenüber dem Völkerbund gestärkt. Der Frieden sollte nicht mehr nur durch die Abwesenheit von Krieg sondern positiv durch die Verwirklichung sozialen, ökonomischen und kulturellen Fortschritts definiert werden. Sie nahmen jetzt das Selbstbestimmungsrecht erstmals als bindendes Prinzip in die Charta auf, ohne es allerdings konsequent in ein Dekolonisationsgebot zu übersetzen. Der Menschenrechtsschutz wurde auf die Agenda der UNO gesetzt ebenso wie die Entwicklung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit. Es war das erste Grunddokument eines allgemeindemokratischen Völkerrechts.

2. Hierarchisierung der Völkerrechtsordnung: Weltinnenrecht und „global governance“

Dennoch lässt sich der gegenwärtige Stand der Völkerrechtsordnung noch nicht mit der politischen Kohärenz und der dogmatischen Geschlossenheit einer Verfassungsordnung vergleichen, selbst wenn ihre Verfasser in San Francisco eine vergleichbare Verbindlichkeit für alle Staaten intendiert hatten. Lange Zeit ist dieser Aspekt in Vergessenheit geraten und erst wieder in jün-

gerer Zeit aufgegriffen worden. Begriffe wie „Weltinnenrecht“¹, „Internationales Verfassungsrecht“² und „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“³ zeugen davon. Ihre Protagonisten haben in dem Europarecht, welches sich aus dem Völkerrecht in ein Recht sui generis entwickelt hat und jetzt dem staatlichen Verfassungsrecht sehr viel näher steht als dem klassischen Völkerrecht,⁴ ein lehrreiches Beispiel für eine fortschreitende Konstitutionalisierung. Die gewünschte Entwicklung läuft nicht nur auf eine Verdichtung der rechtlichen Verpflichtung, sondern auf eine Hierarchisierung des Völkerrechts, dessen Eigenart bis jetzt eher als Recht der Koordination und Kooperation gleichberechtigter Rechtssubjekte auf gleicher Ebene beschrieben worden ist.

Seit Ende des 2. Weltkrieges haben trotz Fortbestehens des Ost-West-Antagonismus dennoch die hierarchisierenden Elemente des Völkerrechts und die Tendenzen zur Einschränkung der nationalstaatlichen Souveränität stark zugenommen. Nicht nur die Neuauflage eines kollektiven Sicherheitssystems mit der UNO, sondern die Organisation der Weltwirtschaft im Bretton Woods- und GATT-System, die Einrichtung regionaler Wirtschaftsgemeinschaften, die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts und der langsame Aufbau eines Schutzsystems der Menschenrechte sowie der internationalen Strafgerichtsbarkeit haben zahlreiche Institutionen mit eigenen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten hervorgebracht.

Der Untergang der Sowjetunion und die Auflösung der Ost-West-Konfrontation Anfang der neunziger Jahre, mit dem das „kurze 20. Jahrhundert“ endete und das 21. bereits begann, hat die Diskussion um neue Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung unter den besonderen Bedingungen der Globalisierung belebt. Das neue Paradigma, welches mit den Begriffen des „Weltinnenrechts“, der „Konstitutionalisierung“ und „global governance“ angekündigt wird, knüpft an einige Erscheinungen des internationalen Systems an,

- 1 Vgl. Delbrück, Jost, Wirksameres Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“ – Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System. In: Delbrück, J., Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, Berlin 1996, S. 318 ff.
- 2 Vgl. Uerpmann, Robert, Internationales Verfassungsrecht. In: Juristenzeitung 2001, S. 565 ff.
- 3 Vgl. Frowein, Jochen A., Konstitutionalisierung des Völkerrechts. In: Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht, Dicke, Klaus, Hummer, Waldemar u.a. (Hrsg.), Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen, Heidelberg 2000, S. 427 ff.
- 4 Vgl. Kunig, Philipp, 1995, S. 591 ff., 597; Schweitzer, Michael, Staatsrecht III, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, Heidelberg 2000, S. 16 ff.

die schon früher mit dem Begriff der „Weltinnenpolitik“⁵ umschrieben wurden, deren normative Auswirkungen allerdings noch zweifelhaft sind. Die Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Funktionen des Nationalstaates hat zunächst eine Erweiterung des Kreises und Stärkung der Bedeutung dieser internationalen Akteure mit sich gebracht. Dieser Befund wird mit der Forderung begleitet, dass er Auswirkungen auf den Rechtserzeugungsprozess im Völkerrecht haben müsse, bei dem die Bedeutung des Staates zurückgehe und durch die Einbeziehung der nichtstaatlichen Akteure ersetzt bzw. ergänzt werde. Unübersehbar ist bei diesen Erwägungen, die überwiegend im Konjunktiv gehalten werden, dass die Veränderung des Völkerrechts von „einer bisher koordinationsrechtlichen Ordnung zu einer hierarchisch strukturierten Ordnung, das heißt zu einem ‚Weltinnenrecht‘“⁶ eingefordert wird. Mit „fortschreitender Konstitutionalisierung des Völkerrechts ... (soll) die Willkür einzelner Staaten zurückgedrängt (werden). Entscheidungskompetenzen gehen auf internationale Gemeinschaftsorgane über, und staatliche Entscheidungen werden verfahrensmäßig eingebunden.“⁷

Diese Überlegungen sind noch weitgehend Wunschvorstellungen, soweit sie sich auf den Rahmen der UNO und ihre Aufgaben der Kriegsverhütung, Friedenssicherung und Menschenrechtsgarantie beziehen. Anders allerdings in der Welt der WTO, deren Institutionalisierung als Ergebnis der GATT-Uruguay-Runde von Stephen Gill als „neuer Konstitutionalismus des disziplinären Neoliberalismus“ bezeichnet wird.⁸ Damit wird der politisch-juristische Rahmen angesprochen, mit dem bi- und multilaterale Übereinkommen nicht nur Handel und Investitionen, sondern auch Rechte an materiellem und geistigem Eigentum sowie Institutionen der Wirtschaftspolitik (z.B. unabhängige Zentralbanken, öffentliche Haushalte) umfassen und sie zunehmend der demokratischen Kontrolle zu entziehen trachten. Wenn es etwa heißt, dass von einer Weltinnenrechtsordnung dann gesprochen werden könne, „wenn – jedenfalls vom Prinzip her – die vollständige Unterordnung staatlicher Souveränität hin-

5 1963 von C. F. v. Weizsäcker in die Debatte eingeführt.

6 Delbrück, Jost, (Anm. 1), S. 346.

7 Uerpmann, Robert, (Anm. 2), S. 572.

8 Gill, Stephen, New Constitutionalism and the Reconstitution of Capital. Conference, Non-State Actors and Authority in the Global System, Warwick University, UK, 31 Oct. 1997, S. 3; The constitution of global capitalism. Paper presented to a Panel: The Capitalist World, Past and Present at the International Studies Association Annual Convention, Los Angeles 2000, S. 3 ff.; Auf dem Weg zu einem postmodernen Fürsten? Die Schlacht in Seattle als Moment der Globalisierung. In: Z-Zeitschrift Marxistische Erneuerung, 2001 Heft 48, S. 61.

sichtlich der Rechtsdurchsetzung anerkannt und entsprechende Rechtsdurchsetzungsmacht den Staaten übergeordneten Rechtsdurchsetzungsinstanzen zugeordnet wäre,⁹ so beschreibt dieses Modell das Projekt der „global economic governance“: die indirekt-disziplinären Funktionen des Marktes werden um direkt-disziplinierende Eingriffe von internationalen Organisationen ergänzt.

Damit werden die Nationalstaaten nicht von ihren Aufgaben der sozialen Kontrolle und Integration, der gesetzlichen Absicherung und Sanktionierung sowie Investitions- und Marktförderung entlastet. Sie werden nur in einem internationalen „konstitutionalisierten“ Ordnungsrahmen zusammengefasst, der ihnen ein unerwartetes und nicht marktkonformes Ausscheren aus dieser „Weltinnenrechtsordnung“ verwehrt. In jenen Staaten vor allem der ehemals Zweiten und Dritten Welt, in denen ein rechtlicher Basisrahmen bisher nicht bestanden hat oder wo er umgebaut und an die kapitalistischen Standards angepasst wird, hilft die Konstitutionalisierung der Weltordnung entweder als „Rahmengesetzgebung“ oder als Ersatz eigener Kodifikationen durch schlichte Übernahme. Die Verallgemeinerung dieses Modells auf alle politischen und juristischen Bereiche wäre aber auch das Ende des klassischen Völkerrechts als zwischenstaatliche, auf dem Konsens aufbauende Rechtsordnung. Dieser Prozess mag in einzelnen Teilbereichen – etwa im Strafrecht, der Friedenssicherung, der Menschenrechte – erstrebenswert sein, trifft paradoxerweise jedoch bei den Staaten auf den härtesten Widerstand, die ihn am stärksten betrieben haben.

3. Völkerrechtliche Ansätze einer Global Governance

Das Global Governance-Konzept ist auf UNO-Ebene bisher vor allem in einer Kommission gleichen Namens diskutiert worden. Diese Commission on Global Governance wurde 1991 auf Initiative von Willy Brandt und Mitgliedern der Independent Commission on Disarmament and Security Issues (sog. Palme-Kommission), der International Commission on Environment and Development (sog. Brundlandt-Kommission) und der Nord-Südkommission eingerichtet. Sie arbeitet unter dem Dach der UNO und veröffentlichte 1995 die Ergebnisse ihrer Beratungen unter dem Titel „Our Global Neighbourhood“.¹⁰ Ihrem sehr weiten und etwas unspezifischen Verständnis von Go-

9 Delbrück, Jost, (Anm. 1), S. 347.

10 Commission on Global Governance, 1995.

vernance¹¹ entspricht die Ablehnung der Zentralisierung politischer und rechtlicher Funktionen und damit die Ablehnung einer Weltregierung. Ihre institutionellen Vorschläge bleiben an der Staatenorganisation im tradierten System der UNO orientiert,¹² welches allerdings in einer Anzahl von Aspekten reformbedürftig ist. Es soll ergänzt werden durch eine Reihe multilateraler Organisationen wie z.B. einen „Rat für wirtschaftliche Sicherheit“, eine Weltumweltbehörde und ein Weltstrafgericht, um die Durchsetzung und damit die Stärkung des Völkerrechts zu erreichen. In Kapitel VI der UNO-Charta wird ja ausdrücklich eine Stärkung der rule of law, der internationalen Rechtsstaatlichkeit, gefordert.

Beschränken wir die Betrachtung auf die Funktion des Völkerrechts beim „Ausbau einer übergreifenden Global Governance Struktur“, so fällt der Blick zunächst auf eine bereits vorhandene stattliche Anzahl völkerrechtlicher Steuerungs- und Regulierungsregime. Sie haben in besonderen Teilbereichen der internationalen Beziehungen ein Ordnungssystem unterschiedlicher Reichweite und Effektivität aufgebaut, welches durchaus Elemente einer Global Governance Architektur enthält, ohne dass man schon von einer kohärenten Weltrechtsordnung geschweige denn Weltinnenrecht sprechen könnte.

3.1. Der Bereich der Kriegsverhütung und Friedenssicherung ist nach wie vor der wohl wichtigste Aufgabenbereich einer weltweiten Ordnungspolitik, sprich Governance.¹³ Die beiden bisherigen Versuche, mittels eines kollekt-

11 „Ordnungspolitik bzw. Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse und unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl informelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden.“ Commission on Global Governance, 1995, S. 4

12 Dieses zeichnet auch den Weltentwicklungsbericht 1997 der Weltbank aus, mit dem Titel: Der Staat in einer sich ändernden Welt.

13 Er spielt allerdings in den „fünf tragfähigen Säulen“, die Dirk Messner bei einer zukünftigen Global Governance Architektur ausgemacht hat, keine Rolle. Er nennt lediglich die Welthandelsordnung, internationale Wettbewerbsordnung, die Weltwährungs- und Finanzordnung, die Weltsozialordnung und die Weltumweltordnung. Messner, Dirk, Ein „Neues Bretton Woods“. Ein Regelsystem für den Weltmarkt gehört auf die internationale Tagesordnung. In: E+Z, Entwicklung und Zusammenarbeit 39, 1998, S. 329 ff. Auch die AG Global Governance I der Enquete-Kommission geht offensichtlich von dieser Beschränkung aus. Hier wird dennoch kurz auf die Friedenssicherung eingegangen, da sie als zentrale Aufgabenstellung der UNO generelle völkerrechtliche Probleme einer Global Governance aufzeigt.

tiven Sicherheitssystem eine Weltfriedensordnung herzustellen, der Völkerbund und die UNO, können nicht als total gescheitert angesehen werden, selbst wenn die Liste der Fehlschläge lang ist und der Nachweis ihrer Ineffektivität nicht schwer fällt. Die hinter ihnen liegende Rationalität jedoch, Krieg und Gewalt nicht durch ein militärisches Machtgleichgewicht oder Hegemoniesystem zu bannen, sondern durch ein juristisches System allgemein wirkender Verbote, wechselseitiger Verpflichtungen und Bindungen sowie multilateraler Institutionen, steht nicht zur Debatte. Ihr demokratisches Prinzip der gleichen Verbindlichkeit und Geltung für alle Akteure, ob schwach oder stark, arm oder reich, ist der faktischen Unterwerfung unter ein Macht- und Hegemonialsystem mit seinen prekären Herrschafts- und Klientelverhältnissen eindeutig überlegen.

Die jüngsten Kriege der NATO gegen Jugoslawien und der USA gegen Afghanistan und den Irak sind dafür Beispiele. Selbst wenn man ihre ultimative Rechtfertigung als „humanitäre Intervention“ oder Krieg gegen den Terrorismus akzeptiert,¹⁴ stände die Entscheidung über eine militärische Intervention nach der geltenden UN-Friedensordnung allein dem UN-Sicherheitsrat zu (Art. 39, 42 UNO-Charta), der jedoch bewusst umgangen wurde. Die im April 1999 noch während der Kriegshandlungen in Washington beschlossene Neue NATO-Strategie „emanzipiert“ die NATO in Zukunft noch weiter von ihrer Bindung an die UNO-Charta und eröffnet ihr auch dort militärische Interventionsmöglichkeiten, wo es nicht mehr um humanitäre Probleme sondern um ökonomische Versorgungsinteressen geht – wie jetzt im Irak-Krieg unübersehbar geworden ist. Diese Interventionen sprengen damit vollends die Friedenssicherungsstruktur der UNO-Charta und könnten als Aufforderung für andere Militärbündnisse oder einzelne Staaten wirken, sich ebenfalls ein von jeder allgemeinen Bindung und Rechtfertigung unabhängiges Kriegerrecht zurückzuholen. Dieses wäre nicht nur ein Rückfall hinter 1945, sondern auch hinter 1928, als sich die Staaten mit dem Briand-Kellogg-Pakt selbst das Kriegerrecht nahmen und es illegalisierten. Schon jetzt bedeutet die NATO-Strategie die Umkehr auf dem Weg von einer völkerrechtlich abgesicherten kooperativen zu einer hegemonialen Global Governance

14 Eine völkerrechtliche Rechtfertigung gibt es allerdings nicht, vgl. Deiseroth, Dieter, Die „humanitäre Intervention“ und Völkerrecht. In: Neue Juristische Wochenschrift, 1999, S. 3084 ff., Paech, Norman, „Humanitäre Intervention“ und das Völkerrecht. In: Albrecht, Ulrich, Schäfer, Paul, Der Kosovokrieg, Köln 1999, S. 83 ff., Simma, Bruno, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects. In: European Journal of International Law, 2000 Heft 10, S. 1 ff.

Struktur im Friedens- und Sicherheitsbereich.¹⁵ Die immer wieder angesprochene und geforderte Fortentwicklung des Völkerrechts in Richtung einer Neudefinition humanitärer und ressourcensichernder Interventionen kann nicht den Aktivitäten eines Militärbündnisses der mächtigsten Staaten überlassen bleiben, sondern muss sich in den anerkannten Prozessen der Änderung der UNO-Charta oder des Völkergewohnheitsrechts niederschlagen.¹⁶

3.2. Die Menschenrechtsordnung ist ein weiteres Element internationaler Ordnungspolitik, welche sich erst nach 1945 unter dem Dach der UNO zu einem leider immer noch lückenhaften und global wenig effektiven Regelungssystem entwickeln konnte.¹⁷ Bezeichnenderweise sind die normativen und institutionellen Fortschritte des Menschenrechtsschutzes dort sehr viel größer, wo im regionalen Bereich die Rechtsstrukturen insgesamt am dichtesten und der Übergang des Völkerrechts von einem Koordinations- und Kooperations- zu einem Binnenrecht vollzogen ist: in der Europäischen Union. Auf der globalen Ebene spielen die konzeptionellen Differenzen um Inhalt, Umfang und Unteilbarkeit der Menschenrechte¹⁸ trotz mancher Formelkompromisse immer noch eine zu große trennende Rolle, als dass derzeit an ein wirksameres Schutzsystem mit effektivem Klagerecht und unabhängiger in-

15 Die Befürchtungen, dass Global Governance zu einer Public-Relations-Formel verkommen kann, werden in diesem Zusammenhang besonders genährt, wenn Außenminister Fischer sein Verständnis dieses Begriffes erläutert: „Regierungskunst muss heute Staaten mit anderen Staaten, mit internationalen Organisationen und auch mit den sogenannten nichtstaatlichen Akteuren kooperativ zusammenspannen. Das ist es, was wir unter dem Begriff ‚global governance‘ verstehen, und eine solche Kultur der Vernetzung und der Kooperation wollen wir zu einem Markenzeichen der deutschen Außenpolitik ... machen.“ epd-Entwicklungspolitik 10/99, S. 35.

16 Vgl. zu diesen Möglichkeiten Cassese, Antonio, *Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?* In: *European Journal of International Law* 10, 2000 No. 1, S. 23 ff.

17 Dieses System umfasst nicht nur die Menschenrechtserklärung von 1948 und die beiden Pakte von 1967, sondern ist im Laufe der Zeit zu einem über 50 Deklarationen und Konventionen umfassenden Komplex ausgebaut, in dem die Anti-Folter-Konvention, die Konvention gegen Rassendiskriminierung, die Frauenrechts- und Kinderkonvention nur die prominentesten sind. Vgl. die Überblicke bei Kunig, Philip in: Vitzthum, Wolfgang Graf, (Hrsg.) *Völkerrecht*, Berlin New York 1997, S. 239 ff. und Paech, N., Stuby, G., *Völkerrrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen*, Hamburg 2001, S. 631 ff.

18 Es stehen sich gegenüber die Forderungen nach universeller Anerkennung der politischen versus universelle Anerkennung der Menschenrechte der zweiten Generation (soziale und ökonomische Menschenrechte) und dritten Generation (sog. kollektive Rechte wie Recht auf Frieden, Recht auf Entwicklung). Vgl. Hamm, Brigitte, *Universalität der Menschenrechte*. In: *Stiftung Entwicklung und Frieden* (Hrsg.), *Globale Trends 1998, 1997*, S. 400 ff., Paech, N., Stuby, G., (Anm. 17), S. 690 ff.

ternationaler Gerichtskontrolle, wie es der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bietet, gedacht werden könnte.

Auf der anderen Seite hat das oft selektiv-instrumentelle Verhältnis zahlreicher Regierungen zu den Menschenrechten dazu beigetragen, dass in diesem Bereich NGOs wie amnesty international, Human Rights Watch, Helsinki Watch etc. eine besondere Bedeutung in der Öffentlichkeit erlangt haben. Sie vermögen dadurch auf ihre Regierungen aber auch in den Institutionen wie dem Menschenrechtsausschuss der UNO mittels Untersuchungen und Dokumentationen einen besonderen Einfluss auszuüben. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich dieser Einfluss gegenüber vitalen ökonomischen und strategischen Interessen nicht durchzusetzen vermag, wie die besonders gravierenden Beispiele Israel, Saudi-Arabien, Türkei und VR China belegen.

3.3. Handel, Währung und Finanzen sind zweifellos die Bereiche auf Weltebene, bei denen wir die entwickeltsten Formen dessen vorfinden, was wir mit Global Governance und Konstitutionalisierung des Völkerrechts umschreiben können. Noch vor Gründung der UNO haben die dominierenden Staaten der Weltwirtschaft mit dem Bretton-Woods-System (Weltbankgruppe, IWF) ein äußerst wirksames Instrumentarium zur Steuerung der internationalen Währungspolitik geschaffen, in dem sie sich durch die Stimmrechtsverteilung ihren dominanten Einfluss sicherten und sich so einen „Weltmarktpolizisten“ schufen.¹⁹ Die Einschätzung des ehemaligen US-amerikanischen Sicherheitsberaters Zbigniew Brzezinski entspricht der international vorherrschenden Beurteilung:

„Als Teil des amerikanischen Systems muss außerdem das weltweite System von Sonderorganisationen, allen voran die internationalen Finanzinstitutionen, betrachtet werden. Offiziell vertreten der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank globale Interessen und tragen weltweit Verantwortung. In Wirklichkeit werden sie von den USA dominiert, die sie mit der Konferenz von Bretton Woods im Jahre 1944 aus der Taufe hoben.“²⁰

Eine vergleichsweise Institutionalisierung der Welthandelsordnung führte lediglich zu den Zoll- und Freihandelsvorschriften des GATT-Abkommens von 1948, nachdem es den USA gelungen war, die weitergehenden Regelungen der sog. Havanna-Charta auf der parallelen UNO-Konferenz leer lau-

19 Altwater, E., Mahnkopf, B., Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1999, 205 ff.

20 Brzezinski, Zbigniew, Die einzige Weltmacht, Berlin 1999, S. 49.

fen zu lassen.²¹ So blieb es bei dem multilateralen Handelsabkommen, welches 1960 mit einem Rat und Ausschüssen ausgestattet wurde, aber erst 1994 mit der Überführung in die WTO ein festes organisatorisches und institutionelles Gefüge erhielt.

Eine Reform dieses ab den siebziger Jahren neoliberal bestimmten Regulierungssystems scheiterte. Die Entwicklungsländer, die ihre Interessen weder vom IWF und der Weltbank noch im GATT genügend berücksichtigt sahen, organisierten ihre Opposition in der Bewegung der Blockfreien und in der Welthandels- und Entwicklungskonferenz UNCTAD. Die dort entwickelten Vorstellungen konnten sie 1974 als Charta und Aktionsplan einer Neuen Weltwirtschaftsordnung durch die UNO-Generalversammlung verabschieden.²² Doch gegen den Widerstand der Hauptindustrieländer konnte das Konzept einer die schwachen Ökonomien stützenden und privilegierenden Wirtschaftsordnung nicht durchgesetzt werden, es hat in der Realität der Weltwirtschaft nie eine Rolle gespielt.

IWF, Weltbank und WTO, ergänzt um die informelle „Kommandozentrale“ der G8, bilden eine für die Interessen der sie beherrschenden Staaten ebenso wichtige wie erfolgreiche institutionelle Struktur der politischen Regulierung. Sie bietet alle Voraussetzungen einer Global Governance und Konstitutionalisierung der Handelsregeln, allerdings in hegemonialer Verfassung.²³ Die Tatsache, dass fast alle Mitgliedstaaten der UNO auch Mitglieder in den Wirtschaftsorganisationen sind, täuscht über die strukturelle Asymmetrie der Machtverteilung. Die Wirtschafts-, Struktur- und Entwicklungspolitik, selbst in der jüngsten Neuorientierung auf Armutsbekämpfung, Schuldenabbau, Verbesserung des Regierungshandelns und Bekämpfung der Korruption, bleibt an die strategischen Interessen der dominanten Wirtschaftsmächte gebunden.²⁴

21 Vgl. Paech, N., Stuby, G., (Anm. 17), S. 722 ff.

22 Vgl. Paech, N., Stuby, G., (Anm. 17), S. 746 ff.

23 In den Worten des ehemaligen Direktors Michel Camdessus: „A world where market participants and governments will operate according to high standards of transparency and governance... A world that will rely primarily on the private sector - both domestic and foreign on a truly equal footing – to mobilise resources for investment and growth. All this implies that it will be a world where markets must be able to function efficiently, with risks being assessed realistically and the rewards of success and the costs of failure fairly distributed.“ Camdessus, Michel, *Capital flows, crises, and the private sector*. Institute of International Bankers, Washington DC. 1999, S. 2. Vgl. zur Einschätzung Gill, Stephen, (Anm. 8), S. 11 ff.

24 Vgl. Paech, N., *Globalisierung und Völkerrecht*. In: *Dialektik* 1998, Heft 3, S. 139 ff.

3.4. Schließlich ist auf eine Rechtsentwicklung hinzuweisen, die einen substanziellen Schritt in Richtung auf die Verrechtlichung und Zivilisierung der internationalen Beziehungen bedeuten kann: die Einrichtung eines Weltstrafgerichtshofes durch das Römische Statut von 1998.²⁵ Die unabhängige richterliche Kontrolle und Sanktion ist eines der zentralen Elemente nicht nur des anglo-amerikanischen Verständnisses der *rule of law* oder des kontinentaleuropäischen Konzepts der Rechtsstaatlichkeit, sondern aller Rechtskulturen. Dass es im globalen Maßstab auf Weltebene dennoch vergleichsweise wenig entwickelt ist, liegt zum einen an den starken Souveränitätsvorbehalten gerade der Staaten, aus denen die Forderung nach Relativierung der Souveränität am lautesten kommt, sowie an der mangelnden Neigung, die eigenen Möglichkeiten und Instrumente der Machtpolitik den Regeln und Begrenzungen einer objektiven Rechtsordnung zu unterwerfen.

Jüngstes Beispiel dieses noch rein instrumentellen Verhältnisses zu einer Gerichtsbarkeit ist der fast einhellige Konsens, die Kriegsführung der Jugoslawischen Armee und politischen Führung einer internationalen gerichtlichen Untersuchung zu unterwerfen, gleichzeitig aber eine entsprechende Untersuchung der Kriegsführung der NATO zu verweigern. Die Errichtung eines Internationalen Tribunals durch Entscheidung des UNO-Sicherheitsrats ist ohnehin völkerrechtlich problematisch, da die UNO-Charta dazu nicht ermächtigt.²⁶ Die Einseitigkeit der Strafverfolgung macht zusätzlich den völkerrechtlichen Grundsatz plausibel, dass auch die Einrichtung einer Judikative in den internationalen Beziehungen nur durch vertraglichen Konsens der Staaten erfolgen kann – auch in dieser Hinsicht sind die Militärtribunale von Nürnberg und Tokio eine Ausnahme. Auch die Klage der Jugoslawischen Regierung gegen die militärische Intervention der NATO im März 1999 vor dem IGH scheiterte zunächst (sie ist in der Hauptsache immer noch anhängig) an der taktisch-instrumentellen Haltung der meisten NATO-Staaten, die das Verfahren mit dem Hinweis darauf blockierten, dass sie sich der Rechtsprechung des IGH nicht unterworfen hätten. Sie verhindern damit die Möglichkeit, durch ein unabhängiges internationales Gericht die in den NATO-Staaten hoch umstrittene Frage klären zu lassen, ob die Bombardie-

25 Das Statut ist bisher von 139 Staaten unterzeichnet und von 75 Staaten ratifiziert worden. Es ist am 1. Juli 2002 in Kraft getreten. Vgl. zu den Einzelheiten Paech, N., Stuby, G., (Anm. 17), S. 411 ff., 424 ff.; Stahn, Garsten, *The Ambiguities of Security Council Resolution 1422*. In: *European Journal of International Law*, 2002; Kindt, Anne, *Die USA und der Internationale Strafgerichtshof*. In: *KJ* 4/2002, S. 427 ff.

26 Vgl. Graefrath, Bernhard, *Jugoslawientribunal – Präzedenzfall trotz fragwürdiger Rechtsgrundlage*. In: *Neue Justiz* 1993, S. 433 ff.

rung ohne ein entsprechendes Mandat des UNO-Sicherheitsrats gegen die UNO-Charta verstoßen hat oder nicht. Auch Deutschland hat sich bisher nicht der Rechtsprechung des IGH unterworfen, obwohl es ihn im Streit um Fischereizonen mit Island bereits in Anspruch genommen hat.

Die Beispiele machen zwei grundsätzliche Probleme der rule of law als Grundlage einer Global Governance-Struktur deutlich: 1. Rechtsverbindlichkeit, die aus Gründen der Sicherheit und Verlässlichkeit prinzipiell auch in den internationalen Beziehungen erstrebenswert ist, kann nur auf der Basis vertraglicher und damit für alle Parteien gleichermaßen verbindlicher Vereinbarung erreicht werden. Sie ist das Äquivalent auf Weltebene für das nationalstaatliche Gesetz. Dies muss auch für alle Sanktionsformen und -möglichkeiten gelten (auch die Zwangsmaßnahmen des UNO-Sicherheitsrats basieren auf der vertraglichen Grundlage der Art. 39 ff. UNO-Charta). 2. Die Schaffung von Governance-Institutionen allein garantiert ihren Erfolg noch nicht. Mangels eines durchgreifenden Sanktionsmechanismus in einem Vertragssystem müssen ihre Normen, Verfahren und Aktivitäten freiwillig unterstützt und eingehalten werden. Insofern reduziert sich die anspruchsvolle Forderung nach der „normativen Grundlage eines Weltethos“²⁷ auf einen der ältesten Sätze des Völkerrechts: *pacta sunt servanda*. Zugespißt formuliert: Nicht die Schaffung einer neuen Rechtsstruktur, sondern der Umgang mit ihr und ihr Missbrauch sind das größere Problem.

4. Zusammenfassung

Die Funktion des Völkerrechts liegt klassischerweise in der Herstellung von Verbindlichkeit, Rechtssicherheit und Planbarkeit in den Beziehungen der Staaten untereinander. Darauf sind letztlich auch jene Funktionen zurückzuführen, die den internationalen Schutz öffentlicher Güter (*common heritage of mankind*), die Organisation bestimmter Verfahren (Strafgerichtsbarkeit) oder die Normierung allgemeiner Handlungsweisen (Menschenrechte, Handelsrecht) zum Gegenstand haben. Denn überall geht es um die verbindliche Verpflichtung der Staaten und ihrer Staatsangehörigen im internationalen Verkehr.

Das Institut, welches das Völkerrecht dafür zur Verfügung stellt, ist der Vertrag, der am ehesten die Berücksichtigung divergierender Interessen garantiert, den Vertragspartnern die Selbständigkeit belässt und die Koordinati-

27 Enquete-Kommission, Globalisierung der Weltwirtschaft, Vorlage zum Zwischenberichtstext der AG Global Governance (Entwurf) 2001, S. 35.

on und Kooperation zum Prinzip der Rechtssetzung macht. Er repräsentiert insofern das demokratische Element des Völkerrechts. Seine Schwäche liegt in der mangelnden Durchsetzbarkeit und Erzwingung der Verbindlichkeit. Daher zielen alle Konzepte eines „Weltinnenrechts“ und der „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“ auf die Errichtung einer objektiven und damit nicht mehr ausschließlich vom Willen der einzelnen Staaten abhängigen Rechtsordnung. Diese ist an der innerstaatlichen Rechtsordnung der Unterwerfung unter ein Gesetzgebungs- und Gewaltmonopol nach repräsentativ-demokratischen Regeln orientiert. Dadurch wäre nicht nur ein höherer Grad der Verbindlichkeit, sondern vor allem die Durchsetzung und Sanktionierung durch staatenunabhängige Instanzen möglich. Der Verlust an Souveränität der einzelnen Staaten wird in solchen Fällen durch Zuwachs an Souveränität der supranationalen Organisation kompensiert, es findet also kein echter Souveränitätsverlust statt. Man mag hier von geteilter Souveränität sprechen. Wichtig ist nur, dass die Position eines Staates auf Weltebene nicht durch ersatzlosen Entzug von Souveränitätsteilen geschwächt wird, die er auch nicht durch ökonomische, politische oder militärische Macht kompensieren kann.

Beispiel einer erfolgreichen Hierarchisierung der internationalen Rechtsordnung ist die EU,²⁸ die die Bedingungen und Grenzen einer solchen Verobjektivierung der Rechtsordnung demonstriert. Sie bedarf eines hohen Grades der Integration, die über weitgehende Homogenität der Strukturen und Interessenidentität in den zentralen Fragen verfügt. Das räumt ihr allerdings nur in regional oder sachlich begrenzten Bereichen eine Chance ein. D. h. regionale Staatenbündnisse, die gemeinsame Sicherheits-, Wirtschafts-, Sozial- oder Kulturinteressen organisieren, können jene Konstitutionalisierung eines Binnenrechts erreichen, die eine große Verbindlichkeit durch ein wirksames Sanktionssystem herstellen kann. Dort allerdings, wo die Interessen auf Grund des großen Armuts- und Machtgefälles nach wie vor auseinanderfallen, drohen „global governance“ und „Weltinnenrecht“ zu einem Instrument einseitiger Interessen missbraucht zu werden, wie am Beispiel des Jugoslawien-Tribunals, der „humanitären“ Intervention oder des Nichtweiterverbreitungsvertrags von Nuklearwaffen besonders deutlich wurde. Um zum Eingangszitat zurückzukommen: Unser Stopp gilt nicht der Weiterentwicklung des Völkerrechts, sondern der Praxis der mächtigen Staaten, sich

28 Die negativen Aspekte der Integration, die in der Durchsetzung eines disziplinären Neoliberalismus zu Lasten demokratischer und parlamentarischer Kräfte liegen, dürfen nicht übersehen werden. Vgl. z.B. Brunkhorst, Hauke, *Verfassung ohne Staat? Das Schicksal der Demokratie in der europäischen Rechtsgenossenschaft*. In: *Leviathan* 4/2002, S. 530 ff.

den allgemein gültigen Konventionen zu entziehen, sie zu durchbrechen, sie aber gegenüber schwächeren Staaten selbst mit militärischer Gewalt durchzusetzen. Eine Weiterentwicklung des Völkerrechts ist nur möglich, wenn sein Grundprinzip zur Voraussetzung gemacht wird: die gleiche Verbindlichkeit für alle.