

MEMORANDUM

DIE ROLLE DES VÖLKERRECHTS IN EINER GLOBALISIERTEN WELT

**Sicherheitspolitische Herausforderungen an die
internationale Ordnung zu Beginn des 21. Jahrhunderts**

Dr. Birgit Laubach

Prof. Dr. Ulrich K. Preuß

Joscha Schmierer

Prof. Dr. Peter-Tobias Stoll

MEMORANDUM

Die Zukunft des Völkerrechts und der
VN in einer globalisierten Welt

Sicherheitspolitische
Herausforderungen an die
internationale Ordnung

zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Dr. Birgit Laubach

Prof. Dr. Ulrich K. Preuß

Joscha Schmierer

Prof. Dr. Peter-Tobias Stoll

Impressum

© Heinrich Böll Stiftung, Berlin, 2004
Alle Rechte vorbehalten

Herausgabe und Redaktion: Dr. Birgit Laubach
Satz und Gestaltung: Karin Holl und Andrea Peschel
Produktion: Koebcke GmbH

Nicht zum Verkauf

Zu beziehen über:
Heinrich Böll Stiftung
Rosenthaler Straße 40/41
10178 Berlin
info@boell.de
Tel.: +49 30/285 34-0
www.boell.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	7
Vorwort.....	8
Eine historisch politische Problemskizze.....	10
Eine Epochenwende.....	10
Eine Welt - widersprüchlich strukturiert.....	11
Die Grundprinzipien der VN.....	12
Die Ordnungsbedingungen der Wirksamkeit des Rechts der VN.....	13
Die Bedeutung der Großmächte für das Völkerrecht.....	13
Die Rolle der Großmächte für die Völkerrechtsordnung der VN.....	15
Sicherheitsprobleme der Gegenwart als Zivilisationsprobleme.....	18
Wandel des ‚naturegegebenen Rechts‘ auf Selbstverteidigung.....	21
Änderungen der Staatenordnung.....	23
Souveränität bedeutet Verantwortung.....	23
Die aktuelle völkerrechtliche Diskussion der neuen Bedrohungen.....	26
Innere Gefährdungen der Staatengemeinschaft.....	27
„Failed States“.....	27
„Rogue States“.....	28
Verpflichtungen der „Responsibility to Protect“.....	28
Die Fälle des Eingreifens.....	29
Voraussetzungen für das militärische Eingreifen.....	29
Die Rolle des Sicherheitsrates und sein Verfahren.....	29
Die Strafgerichtsbarkeit – ein neues Instrument zur Gewährleistung der internationalen Sicherheit.....	30
Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen.....	30
Die veränderte Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen.....	30
Hergebrachte Strategien zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen.....	31
Atomare Kontrollregime.....	31
a) Der Atomwaffensperrvertrag von 1968 und verwandte oder ergänzende Regime.....	31
b) Trägertechnologie-Kontrollregime.....	31
c) Internationales Plutonium-Regime.....	32
d) Kernwaffenfreie Zonen.....	32
e) Regime zur Kontrolle chemischer Waffen.....	32
f) Biologische Waffen.....	32
Defizite der geltenden Nonproliferationsregime und Bedürfnis der Weiterentwicklung.....	33
Neue Strategien und Möglichkeiten der Reform des internationalen Nichtverbreitungssystems.....	33
Weitere Pläne zur Bannung der nuklearen Proliferation – die Vorschläge des IAEA-Generaldirektors El-Baradei.....	34
Globale Partnerschaft.....	34
„Duty to Prevent“ – ein amerikanisches Konzept zur Non-Proliferation.....	34
Maßnahmen.....	35

Kritische Würdigung.....	35
Terrorismus.....	36
Die Internationalisierung des Terrors und das Erfordernis einer internationalen Reaktion.....	36
Phänomenologie des internationalen Terrors.....	36
Terrorismus oder legitimer Widerstand: Definitionsprobleme.....	37
Die Ächtung des Terrors auf globaler und europäischer Ebene.....	37
Kampf gegen den Terror und Selbstverteidigungsrecht.....	39
Eine Erweiterung des Selbstverteidigungsrechts?.....	39
„Krieg“ gegen den Terror – Die Rolle von Menschenrechten und Humanitärem.....	39
Guantanamo.....	40
Die Folter durch amerikanische Streitkräfte im Irak und (?) Afghanistan.....	40
Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in der internationalen Terrorbekämpfung.....	40
Die Verantwortung der Staaten und der Staatengemeinschaft.....	41
Rechte und Pflichten der Staaten – die Souveränität der Staaten in neuem Licht.....	41
Verpflichtung der Staaten, zur internationalen Sicherheit beizutragen.....	41
Rechte und Bindungen - Ein neues Verständnis der Souveränität.....	41
Die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft und der Vereinten Nationen.....	42
Die Gewährleistung der internationalen Sicherheit durch die Vereinten Nationen und den Sicherheitsrat.....	42
Gemeinsames Handeln außerhalb der Vereinten Nationen.....	43
Die materiellen Kriterien: Verhältnismäßigkeit, Erfolgsaussicht und Einsatzbereitschaft.....	43
Internationale Sicherstellung von Verantwortung und Kontrolle und die Rolle von Regionalorganisationen.....	44
Innerstaatliche Sicherstellung von Verantwortung und Kontrolle.....	44
Die Staatengemeinschaft und ihre Garanten.....	44
Illusionen, die „lonely superpower“ und das notwendige Engagement der mittleren Mächte.....	44
Eine Allianz demokratischer Staaten.....	44
Die Rolle der Einzelnen und der Gesellschaft.....	45
Individuelle Verantwortlichkeit für Verbrechen: die internationale Strafgerichtsbarkeit.....	45
Demokratie als Grundlage gesellschaftlicher Verantwortung für die internationale Sicherheit.....	45
Die internationale Öffentlichkeit und die Rolle der Nichtregierungsorganisationen.....	45
Ausblick: Vom ‚liberalen‘ zum ‚sozialen‘ Völkerrecht.....	46

Einleitung

Das Memorandum „Die Rolle des Völkerrechts in einer globalisierten Welt - Sicherheitspolitische Herausforderungen an die internationale Ordnung zu Beginn des 21. Jahrhunderts“ wurde auf Anregung und im Auftrag der Heinrich Böll Stiftung von einer Autorengruppe erarbeitet, die von Dr. Birgit Laubach koordiniert wurde. Zu der Gruppe gehörten Prof. Dr. U.K. Preuß, Joscha Schmierer und Prof. Dr. Peter Tobias Stoll¹. stützte sich auf Diskussionen in einem Gesprächskreis und auf Fachgespräche, zu denen die Heinrich Böll Stiftung namentlich rund 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmer seit Oktober 2003 eingeladen hatte. Der Gesprächskreis traf sich insgesamt sieben mal.

Im Rahmen dieser Initiative wurden von der Heinrich Böll Stiftung auch eine Reihe von öffentlichen Vorträgen und Diskussionen veranstaltet, die zahlreiche Anregungen für die Erarbeitung des Memorandums boten, unter anderem „Die Zukunft des Völkerrechts“ mit Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Brun-Otto Bryde und Bernd Ulrich, DIE ZEIT; und „Terrorismus und Fragen der Nonproliferation“ mit Prof. Dr. Christian Tomuschat, Dr. Ulrich Schneckener, SWP und Prof. Dr. Markus Krajewski. Eine weitere Veranstaltung gemeinsam mit der American Academy behandelte „Das Dilemma der Verteidigung gegen den Terrorismus in einem Rechtsstaat – die amerikanische Erfahrung“ mit Prof. Dr. Charles Fried, Prof. Dr. Ulrich K. Preuß und Prof. Dr. Christian Tomuschat. Jonathan Schell sprach zu „Gewaltfreiheit neu gedacht – sind Alternativen zur militärischen Interventionspolitik denkbar?“ Den Abschluss bildete eine Veranstaltung mit General a.D. Klaus Naumann, Angelika Beer, (Bündnis 90/DIE Grünen), Botschafter a.D. Paul Heinbecker (Kanada) mit dem Thema: „Die Grenzen staatlicher Souveränität und das Recht zur Intervention“. Der Gesprächskreis wurde durch den Leiter des Europareferats der Heinrich Böll Stiftung, Sascha Müller-Kraenner mit geleitet und durch Andrea Peschel umsichtig vorbereitet und koordiniert. Beiden danke ich im Namen der Redaktionsgruppe. Aus den zahlreichen Diskussionen im Gesprächskreis konnten wir viele wichtige Anregungen mitnehmen. Allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie Sven Missling, der die Gruppe unterstützte, gilt an dieser Stelle unser Dank.

Arbeitskreis, öffentliche Veranstaltungen, Erarbeitung und Vorlage des Memorandums standen im Zusammenhang mit der inhaltlichen Vorbereitung der außenpoli-

tischen Jahrestagung 2004 der Heinrich Böll Stiftung, „Die Rolle des Völkerrechts und der Vereinten Nationen in einer globalisierten Welt“, die im Juni 2004 in Berlin stattfindet.

Abschließend: Die Redaktionsgruppe hat sich auf die sicherheits- und ordnungspolitischen Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts konzentriert. Wir sind uns bewusst, dass sich die Frage nach der internationalen Sicherheit letztlich nicht isoliert von anderen Anliegen an die internationale Ordnung, insbesondere die soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit, die Entwicklung und Durchsetzung der Menschenrechte, die Bewahrung der Umwelt durch nachhaltige Entwicklung und die Förderung des wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Austausches thematisieren lässt. Es ist der Verdienst der Vereinten Nationen, dass sie sozialen Fortschritt, Wohlstand und Gerechtigkeit, insbesondere die Gewährleistung der Menschenrechte als Bedingungen des Friedens begreift. Ihre bedeutenden Leistungen auf diesen Feldern sind deswegen wichtige und unverzichtbare Beiträge zur internationalen Sicherheit.

Dr. Birgit Laubach

Geschäftsführerin Heinrich Böll Stiftung

Vorwort

Das vorliegende Memorandum „Die Rolle des Völkerrechts in einer globalisierten Welt“ bildet den vorläufigen Abschluss eines einjährigen Projektes der Heinrich Böll Stiftung. Es ist Ergebnis einer intensiven Diskussion mit wissenschaftlichen Experten und politischen Akteuren über die neuen Herausforderungen an die internationale Sicherheit und die völkerrechtlichen Leitlinien einer „neuen Weltordnung“. Das Ende der Nachkriegszeit, die durch die Konfrontation zweier großer Machtblöcke gekennzeichnet war, markiert ebenso eine Zäsur wie die Terroranschläge des 11.9.2001. Auch die begrenzte Gestaltungsmacht der Nationalstaaten gegenüber der rasanten ökonomischen Globalisierung stellt die inter-nationale Politik vor neue Herausforderungen.

Die Balkankriege, der Genozid in Ruanda, der Irakkrieg und die Strategie der USA im Kampf gegen den Terrorismus haben eine intensive Diskussion über die Rolle des Völkerrechts und der Vereinten Nationen ausgelöst. Können die Herausforderungen einer globalisierten Welt mit Regeln und Strukturen bewältigt werden, die noch aus der Zeit nach dem 2. Weltkrieg stammen?

Die Vereinten Nationen sind berufen, nicht nur Frieden und Sicherheit im Sinne des wechselseitigen Gewaltverzichts der Staaten zu garantieren, sondern auch Hüter der Menschenrechte zu sein. Allerdings erfüllen nur rund ein Drittel der Mitgliedsstaaten der VN die gängigen Kriterien einer Demokratie. Bisher gibt es unter ihnen keine formalisierte Zusammenarbeit. Könnte eine Allianz der Demokratien innerhalb der Vereinten Nationen sinnvoll sein? Wie kann das Ziel einer „Globalisierung der Demokratie“ mit dem Anspruch auf ökonomische Entwicklung und ökologische Gerechtigkeit in Einklang gebracht werden?

Die Zunahme „ethnischer Säuberungen“ und brutaler Gewaltakte gegen die Zivilbevölkerung führte zu einer weltweiten Debatte über die Legitimation von Interventionen der internationalen Gemeinschaft, wenn zwischen- und innerstaatliche Konflikte humanitäre Katastrophen verursachen. Der Krieg gegen das irakische Regime warf die Frage auf, ob neben einer humanitären auch eine „demokratische Intervention“ zulässig sein kann und wer darüber entscheidet. Die Souveränität gleichberechtigter Staaten soll die Selbstbestimmung der Völker ermöglichen. Verspielt ein Regime, das systematisch die Grundrechte seiner Bürgerinnen

und Bürger verletzt, den Anspruch auf „Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten“ und auf staatliche Souveränität?

Tatsächlich ist das Gebot der Nichteinmischung in innerstaatliche Konflikte längst nicht mehr lückenlos, und schwere Menschenrechtsverletzungen eines Staates gegen die eigenen Bürger können Interventionen rechtfertigen – ob in Gestalt ökonomischer Sanktionen wie im Fall des südafrikanischen Apartheidregimes oder militärisch wie auf dem Balkan. Staatliche Souveränität ist also nicht bedingungslos schützenswert. Sie ist auch bereits in anderen Politikbereichen wie der internationalen Umweltpolitik aufgeweicht. Die destabilisierenden Folgen der globalen Umweltprobleme, etwa die Folgen des Klimawandels, die Verseuchung von Flüssen oder die Überfischung der Meere stellen ein erhebliches Konfliktpotential dar. Es ist nicht übertrieben, das Übermaß der Emission von Treibhausgasen durch die hoch-industrialisierten Staaten als eine Form der „ökologischen Aggression“ gegenüber dem Rest der Welt zu kennzeichnen.

Auch das Gewaltpotential, das von transnationalen terroristischen Netzwerken ausgeht und die Verlagerung militärischer Konflikte auf nichtstaatliche Akteure stellt neue Herausforderungen an die Sicherheitspolitik. Das gilt umso mehr in Verbindung mit der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, die in der Hand von terroristischen Gruppen zu einer unkalkulierbaren Gefahr für die internationale Sicherheit werden können. Damit völkerrechtliche Antworten auf diese neuen Herausforderungen des globalen Wandels gefunden werden können, ist ein Konsens über die neue sicherheitspolitische Agenda des 21. Jahrhunderts – die auch eine Entwicklungsagenda ist - dringend notwendig. Das vorliegende Memorandum schlägt in diesem Zusammenhang eine Weiterentwicklung vom „liberalen“ zum „sozialen“ Völkerrecht vor, mit dem auch die Belange der Nachhaltigen Entwicklung rechtlich und institutionell gefasst werden könnten.

Damit die Vereinten Nationen den Aufgaben des 21. Jahrhunderts gerecht werden können, brauchen sie eine Reform ihrer Institutionen und Entscheidungsprozesse, insbesondere der Konstruktion des Sicherheitsrats.

Wir danken dem Gesprächskreis Völkerrecht und insbesondere den Autoren, die sich der Mühe unterzogen haben, die vielfältigen Diskussionen im Lauf eines Jahres in diesem Text zu bündeln. Es versteht sich von

selbst, daß es dabei keine inhaltlichen Vorgaben der Heinrich-Böll-Stiftung gab. Wir wollen diesen Beitrag international zur Diskussion stellen und die Debatte gezielt um einzelne Aspekte des globalen Wandels, beispielsweise die Reform des Umweltvölkerrechtes, erweitern.

Die Koordination und Betreuung des Projekts auf seiten der Stiftung lag bei unserer Geschäftsführerin Birgit Laubach, bei Sascha Müller-Kraenner als Leiter der Referatsgruppe Europa-Transatlantik sowie bei Andrea Peschel als freie Mitarbeiterin. Ihnen gebührt Dank für ihre Umsicht und ihr Engagement.

Ralf Fücks

Berlin, im Juni 2004

EINE HISTORISCH-POLITISCHE PROBLEMSKIZZE

Das Völkerrecht und die VN sind in den letzten Jahren wiederholt in die Kritik geraten. Sie seien den Problemen des 21. Jahrhunderts nicht gewachsen und liefen Gefahr, sich selbst zur Irrelevanz zu verurteilen. Der Verlauf des Konfliktes mit dem Irak, die Leichtigkeit der Besetzung und die Schwierigkeiten der Besatzung, der schnelle Sturz des Saddam-Husseini-Regimes und der schleppende und umstrittene Übergang zu einem neuen Regime zeigen jedoch, dass die VN durch keine Koalition der Willigen ersetzbar ist und auch die USA auf die Legitimationskraft der VN letztlich nicht verzichten können, wenn sie als internationale Ordnungsmacht auftreten.

In den Diskussionen um Völkerrecht und VN werden Ordnungsprobleme sichtbar, an denen die VN zerbrechen können, die aber, wenn überhaupt, am ehesten im Rahmen von Völkerrecht und Vereinten Nationen zu lösen sind.

Wie bei der Gründung der VN steht die Welt nach dem Ende des Kalten Krieges heute vor der Herausforderung eine Nachkriegsordnung zu finden, in der Freiheit, Sicherheit und Stabilität sich gegenseitig stützen und in der neu auftretende Konflikte bearbeitet werden können, ohne erneut in eine globale Konfrontation zu führen.

Nachdem die VN bald nach ihrer Gründung durch die Blockkonfrontation vielfach gelähmt waren, haben sie jetzt die Chance, die internationale Ordnung zu prägen und den Ordnungsrahmen für eine Welt zu schaffen, aus der mit der Blockkonfrontation nicht alle Gegensätze verschwunden sind. Vernachlässigte Probleme drängen an die Oberfläche, überwunden geglaubte und neuartige Gefährdungen des Weltfriedens werden sichtbar. Ob die VN ihre Chance wahrnehmen, hängt nicht zuletzt von den großen Mächten, vor allem von den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates, ihrer Fähigkeit und Bereitschaft zur Kooperation und auch davon ab, ob sie dem Rahmen von UN und Völkerrecht Geltung verschaffen, indem sie sie in erster Linie auch für sich selbst gelten lassen.

Eine Epochenwende

Die internationale Politik bewegt sich seit dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums (1989) und der Auflösung der Sowjetunion (1991) in einer gründlich verän-

derten Welt. Der 11. September 2001 hat mit dem Anschlägen in den USA einen Aspekt dieser veränderten Welt, das Aufkommen eines terroristischen Islamismus, in grelles Licht gerückt.

Zuvor hatten der Angriff des Irak auf Kuwait und die gewaltsame Einverleibung dieses VN-Mitgliedes als irakische Provinz, sowie dann die jugoslawischen Nachfolgekriege auf dem Balkan die Fragilität der von der Blockkonfrontation befreiten Staatenwelt drastisch vor Augen geführt. In Ruanda machten die blutigen Massaker an den Tutsi die explosiven, ethnisch aufladbaren Spannungsverhältnisse in vielen Staaten des Südens sichtbar. Die Ereignisse in Ruanda wirkten verschärfend auf die Zerfallstendenzen und die Zerstückelung des Kongo ein, die ebenfalls hunderttausende Todesopfer forderten. In die Kriege um die Beherrschung des Kongo sind mehrere andere afrikanische Staaten verwickelt. Der Kongo ist nicht der einzige afrikanische Staat, der in blutigem Chaos zu versinken droht. Der Sudan als größter afrikanischer Flächenstaat ist ein anderes Beispiel für den gewalttreibenden Gegensatz von kolonial induzierter Zentralstaatlichkeit und überkommenen, tribal und ethnisch geprägten Sozial- und Siedlungsstrukturen. Die Auseinandersetzungen um lebenswichtige Ressourcen und weltmarktfähige Rohstoffe in schwachen und umkämpften Staaten werden häufig durch Einmischung von Nachbarn und anderen äußeren Kräften verschärft. In Afghanistan wirkten so nach dem Abzug der sowjetischen Invasionstruppen die Rivalitäten unter den Nachbarstaaten auf die inneren Verhältnisse zurück. Ohne pakistanische Unterstützung keine Talibanherrschaft. Hätten Indien, Iran und Russland die Nordallianz nicht unterstützt, wäre diese kaum in der Lage gewesen, ihren Widerstand gegen die neue Zentralherrschaft aufrecht zu erhalten.

Allein die genannten Ereignisse zeigen, als wie verletzlich sich die Staatenwelt erweist, obwohl (oder gerade weil?) es heute keinen Erdenwinkel gibt, der nicht durch einen formell unabhängigen Staat besetzt wird. Die Befreiung Osttimors nach jahrzehntelanger brutaler Besetzung durch Indonesien hat allerdings gezeigt, dass Rechtsansprüche, die im Rahmen der VN aufrecht erhalten bleiben, auch durch harte Fakten von Gewalt herrschaft nicht ein für alle mal entkräftet werden. Verletzlichkeit und nachhaltige Wirkung von Rechtsansprüchen bleiben gleichermaßen Kennzeichen der post-imperialen Staatenwelt.

So viel seit 1989 schon geschehen ist, so schwer fällt es

immer noch, den grundsätzlichen Charakter der Veränderungen zu begreifen.

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetherrschaft kamen die Auflösung der europäischen Imperien und der Entkolonialisierungsprozess zu einem prinzipiellen, wenn auch weithin nur formellen Abschluss. Noch nie wurde in einem so kurzen Zeitraum von nicht einmal einem Jahrhundert (1918 bis 1989) ein imperiales System so gründlich zerstört. Zugleich wurde die Staatenwelt nun durch die befreiten Staaten in Ost-Mitteleuropa und die neuen Staaten, die aus der Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens hervor gingen, im Selbstverständnis der VN vollendet. Das Recht auf Selbstbestimmung im Sinne eines Rechts auf staatliche Lostrennung scheint damit praktisch ausgeschöpft und seine legitimierende Kraft verloren zu haben.

Mit der Entkolonialisierung und der Vollendung der Staatenwelt wurde eine ursprünglich europäische politische Erfindung, das „westfälische System“, in den von der europäischen Herrschaft befreiten postimperialen und postkolonialen Räumen formell verankert und durch die VN legitimiert.

Dass eine derart intensive und umfassende Umwälzung nicht reibungslos verlaufen konnte, haben die kolonialen Befreiungskriege und die häufig blutigen Auseinandersetzungen zwischen- und häufiger in- den neuen Staaten demonstriert.

Die neuen Staaten fanden in den VN einen formellen Ordnungsrahmen fertig vor. Zugleich wurde die immer heterogener werdende Staatenwelt durch die Blockordnung in einen globalen, freilich immer noch imperial geprägten Ordnungsmechanismus hineingezwungen. Die Pointe der Epochenwende von 1989/91 ist darin zu sehen, dass mit der Ablösung des Gleichgewichts des Schreckens die Grundlage des bisher in der Staatenwelt wirkenden Ordnungsmechanismus entfiel. Zugleich mit der formellen Vollendung der Staatenwelt wird die Staatenordnung prekär. Dieses Paradox macht die internationale Politik so unübersichtlich.

Dass der repressive Ordnungsmechanismus der Blockkonfrontation nicht mehr wirkt, hat in erster Linie das Lager der Blockfreien getroffen, das allein durch ihn definiert und stabilisiert war. Hier konzentrieren sich die neuen gewaltsamen Auseinandersetzungen. Manche der jungen und ungefestigten Staaten sind bis in die Fundamente gefährdet.

Speziell die USA als „einzig verbliebene Supermacht“ sehen sich der Herausforderung und Versuchung ge-

genüber, die Wirkung des bisherigen imperialen Ordnungsmechanismus durch die eigene Ordnungsmacht ersetzen zu wollen und damit selbst eine imperiale Rolle einzunehmen.

Selbsterstörung und imperiale Falle sind die extremen Gefährdungen, denen die Staatenwelt heute ausgesetzt ist.

Die Tiefe der Veränderungen wird vielleicht deshalb erst nach und nach verständlich, weil sie alle der Form nach im Rahmen der Staatenwelt verbleiben, ja diesen zu vollenden und insofern nichts Neues hervorzubringen scheinen. Und warum sollte die Überwindung des bisherigen, zurecht als repressiv empfundenen Ordnungsmechanismus, grundsätzliche Probleme aufwerfen? 1989/91 schien zunächst nichts als Emanzipation in schon gespurten Bahnen zu eröffnen. Mit Völkerrecht und VN schien der Rahmen der „neuen Weltordnung“ schon da zu sein, bevor die neuen Herausforderungen richtig sichtbar wurden. So hatte der ältere Bush noch geredet und gehandelt. Der spontane, wenig reflektierte Rückbezug auf Völkerrecht und VN mag die Lähmung erklären, mit der zunächst auf die politischen Krisen des mit dem Zerfall Jugoslawiens beginnenden 21. Jahrhunderts reagiert wurde.

Eine Welt – widersprüchlich strukturiert

Neben der formellen Vollendung der Staatenwelt macht mit 1989 die Beseitigung der letzten politischen Hindernisse für die Expansion des Weltmarktes und der Weltwirtschaft Epoche. Auch hier erreicht eine Jahrhunderte lange Tendenz einen Punkt, in der sie einen neuen Zustand hervorbringt. Seither kann man von einem *Zeitalter der Globalisierung* sprechen.

Angesichts der Gefahr weltweiter Vernichtung durch einen Atomkrieg und zunehmender Zerstörung der Lebensgrundlagen durch den Industrialismus war schon vorher von der *einen* Welt als einer Schicksalsgemeinschaft immer wieder die Rede. Seit 1989/91 hat diese eine Welt jedoch zum ersten Mal eine der politischen und wirtschaftlichen Form nach einheitliche, wenn auch widersprüchliche Struktur.

Das Prinzip der territorialen Souveränität ist nun nach Auflösung aller europäischen Imperien vollends mit den Nationalstaaten verknüpft. Souveränität war nie ein monadisches Prinzip. Selbst wenn man Souveränität als reine Selbstbehauptung begriffe, zielte diese Selbstbehauptung doch auf die Anerkennung als Staat unter

Staaten. Mit der VN-Mitgliedschaft wird ein multilaterales gegenseitiges Anerkennungsverhältnis konstituiert, das Souveränität garantiert *und* qualifiziert.

Zugleich überschreitet die Weltwirtschaft die territorial-staatlichen Grenzen. Die politische Gliederung in (National-)Staaten und die weltwirtschaftliche Vernetzung entsprechen sich in ihrer historischen Entwicklung und verschärfen im Zeitalter der Globalisierung doch zugleich das Spannungsverhältnis von territorialer Souveränität und wirtschaftlich-gesellschaftlicher Dynamik.

Im Spannungsverhältnis von Souveränität und weltwirtschaftlicher Vernetzung, nimmt die Bedeutung der Staaten nicht ab. Die Staaten bilden die Elementarform der internationalen politischen Ordnung. In der Staatsform wird das Völkerrecht wirksam, sie verschafft den durch die internationalen Konventionen proklamierten Rechten und Verpflichtungen erst Geltung für die Individuen. Es gibt keine unmittelbare Weltinnenpolitik, sondern bestenfalls eine gemeinsame, den gleichen universellen Werten und Regeln folgende Innenpolitik der Staatenwelt.

Wenn aber die Staaten prinzipiell ihre Bedeutung für die internationale Ordnung behalten, fallen weltwirtschaftliche Entwicklungen, die dazu beitragen, dass wenig gefestigte Staaten zusätzlich geschwächt werden, umso mehr als potentielle Störfaktoren der internationalen Ordnung ins Gewicht. Organisationen wie der WTO und den internationalen Finanzorganisationen kommt die Aufgabe zu, solchen Gefährdungen der internationalen Ordnung entgegen zu wirken.

Langfristig hängen die internationale Ordnung und die Entwicklungsmöglichkeiten der Individuen nicht zuletzt davon ab, ob die Spannung von Staatenwelt und Weltwirtschaft mit den vorhandenen Organisationen der Staatenwelt und den zivilgesellschaftlichen NGOs in einem Rahmen gehalten und die weltwirtschaftliche Entwicklung mit der Festigung von republikanischen Rechtsstaaten und sozialer Gerechtigkeit Hand in Hand geht. Kann die Tendenz zu Staatszerfall und Staatsmissbrauch in einigen Teilen der Welt nicht gestoppt werden, wird die gerade erst globalisierte Staatenwelt keine dauerhafte internationale Ordnung hervorbringen und garantieren können. Zerbröseln mit einzelnen Staaten die Bausteine der internationalen Ordnung, wird ihr Mauerwerk und schließlich das ganze Gebäude gefährdet. Im Gegenzug wächst die imperiale Versuchung. Wenn die Staaten heute die Elementarform der

internationalen Ordnung bilden, dann wird es im Kampf gegen die großen Bedrohungen wie Vertreibungen, Proliferation von Massenvernichtungswaffen und terroristischen Islamismus, aber auch gegen ökologische Gefährdungen und Epidemien grundlegend immer darum gehen, ob es den Mitgliedsstaaten der VN gelingt, sich durch innere Reformen und internationale Unterstützung in eine Verfassung zu bringen, die sie befähigt, die über internationale Regime, Konventionen und Sicherheitsratsbeschlüsse wachsenden Verpflichtungen der VN-Mitgliedschaft umfassend zu erfüllen. Eine „responsibility to protect“ (wie sie eine von der kanadischen Regierung berufene internationale Expertengruppe formuliert hat) drückt solche Verpflichtungen nach beiden Seiten aus: Die einzelnen Mitgliedstaaten sind im Inneren an diese Verantwortung gebunden und die internationale Gemeinschaft hat sie notfalls zu übernehmen.

Dabei steht letzten Endes immer der Weltfrieden und damit die *eine* Welt auf dem Spiel.

Nach 1989/91 stellt sich ganz unverhüllt die Frage: Kann die Staatenwelt stabilisiert und gesichert werden, nachdem die früheren imperialen Ordnungsgerüste weggebrochen sind, von denen sie in den ersten Dekaden nach Gründung der VN gegängelt und eingepfercht wurde?

In der bisherigen internationalen Ordnung fiel den VN und dem Völkerrecht als Ordnungsrahmen gegenüber dem Ordnungsmechanismus der Blockmächte eine eher beiläufige Rolle zu. Jetzt ist die Staatenwelt ganz auf diesen Ordnungsrahmen verwiesen. Damit sind die VN und das Völkerrecht vor eine Bewährungsprobe gestellt. Direkt und akut ist die Frage nach den Bedingungen aufgeworfen, die den Ordnungsrahmen der VN sichern und zur Geltung bringen können.

Die Grundprinzipien der VN

Nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges sollte die Gründung der VN durch die Staaten der Anti-Hitler-Koalition unter der maßgeblichen Beteiligung der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, der Sowjetunion und Chinas zum Grundstein einer neuen Weltordnung werden, in der die Bewahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit das oberste Ziel darstellte. Die VN sollte eine Antwort auf das Scheitern des Völkerbundes sein und eine internationale Gemeinschaft konstituieren, deren Strukturmerkmale besser geeignet

schienen, „Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können“ (Präambel der Charta der Vereinten Nationen).

Diese Strukturmerkmale sind: Universalität, souveräne Gleichheit ihrer Mitglieder, der Grundsatz der kollektiven Sicherheit und dessen Voraussetzung, nämlich das Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen, das Verbot der Intervention in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates, sowie die Verantwortung des Sicherheitsrates für die Wahrung der internationalen Sicherheit und des Friedens. Die Ächtung des Krieges durch den Briand-Kellogg-Pakt von 1928, dem auch Deutschland beigetreten war, hatte nicht verhindern können, dass die Welt bis 1939 tatenlos zusah, als Deutschland nach 1933 offenkundig zum Krieg rüstete und dann ab 1939 mit größter Kaltschnäuzigkeit seine Nachbarn überfiel. Die Idee, dass der militärische Angriff gegen einen souveränen Staat nicht nur eine Angelegenheit zwischen dem Aggressor und seinem Opfer war, sondern zugleich auch das Interesse aller anderen Staaten an einem allgemeinen Frieden berührte, war durchaus bereits in der Völkerbundsatzung enthalten (Art. 16 Abs. 1). Aber dem Völkerbund, dem am Ende wegen des Widerstandes des Senats die neue Weltmacht USA fernblieb und dem andere bedeutende Staaten wie das Deutsche Reich, Japan und die Sowjetunion nur zeitweise angehörten, mangelte es an Universalität, der Grundvoraussetzung für eine effektive weltumspannende Friedensordnung. Dementsprechend fehlten auch dem Völkerbundrat die Kompetenzen und Ressourcen, die erforderlich gewesen wären, um als Garant des Weltfriedens zu fungieren und im Namen dieses universalen Interesses für die Gesamtheit der Staatenwelt zu handeln.

Während die Ressourcen des Sicherheitsrates und der VN insgesamt von Anbeginn ihrer Gründung prekär waren und bis heute geblieben sind, ist die *Universalität* der VN als ihr unangefochtenes Merkmal die bedeutendste Quelle ihrer politischen Gestaltungsmacht und Legitimität. Auch die für die Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens erforderlichen Kompetenzen haben die Schöpfer der Charta der VN geschaffen. Ausschließlich der Sicherheitsrat kann die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen autorisieren, so dass – neben dem grundsätzlich fortbestehenden, „naturgegebenen Recht zur indi-

viduellen oder kollektiven Selbstverteidigung‘ jedes Staates nach Artikel 51 der Charta – rechtmäßige Gewalt gegen einen Staat nur im Namen der Staatengemeinschaft und nach Maßgabe des Sicherheitsrates ausgeübt werden kann. Verfügte dieser über eigene Truppen, so könnte man ihn als den Inhaber des Gewaltmonopols der internationalen Gemeinschaft ansehen, deren Verfassung die Charta der VN ist. Betrachtet man nur die Kompetenzen, so ist er es bereits heute.

Auch das Prinzip der *souveränen Gleichheit* aller Mitglieder der VN kann als ein tragendes Element der Verfassung einer internationalen Gemeinschaft verstanden werden. Nach diesem Prinzip beziehen die Staaten ihre Souveränität und die damit verknüpften Rechte und Pflichten aus der Anerkennung durch die völkerrechtliche Ordnung, die durch die Gesamtheit der Staaten konstituiert wird; gleiche Souveränität bedeutet gleicher Status als Mitglied der internationalen Gemeinschaft. Nimmt man das kategorische Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen hinzu, sowie schließlich die Pflicht der Mitglieder, der VN bei ihren Maßnahmen zur Friedenssicherung Beistand zu leisten, so ergibt sich das Bild einer Rechtsgemeinschaft, die die „Geißel des Krieges“ (Präambel) unter die zivilisierende Kontrolle des Rechts gezwungen hat. Nach diesem Ordnungsmodell beruht der Weltfrieden nicht – wie im klassischen Modell des westfälischen Staatensystems – auf einem (stets labilen) Machtgleichgewicht der sich -wie im Naturzustand- voller Misstrauen belauernden souveränen Staaten, noch auf der ordnungstiftenden Übermacht eines Hegemons; Grundlage der internationalen Beziehungen soll vielmehr die Wechselseitigkeit des Vertrauens gleich souveräner Staaten sein, wie sie nur eine institutionalisierte Rechtsordnung bewirken kann. Nach diesem Modell bedeutet Frieden mehr als lediglich die zeitweise Suspendierung offener militärischer Konflikte; Frieden bedeutet die durch gemeinsames Recht gestiftete Gewissheit der Freiheit und Unabhängigkeit der Staaten.

Die Ordnungsbedingungen der Wirksamkeit des Rechts der VN

Die Bedeutung der Großmächte für das Völkerrecht

Bekanntlich aber wick bereits die rechtliche Konstruktion der VN von diesem normativen Idealtypus ab. Ihre

Schöpfer schufen die neue Ordnung nicht aus purem Idealismus und beabsichtigten auch nicht, sich allzu weit von der rauen Wirklichkeit der internationalen Machtverhältnisse zu entfernen. Die souveräne Gleichheit aller Staaten bedeutete ihre Gleichheit als juristische Personen des Völkerrechts, jedoch keine gleichen Wirkungsmöglichkeiten bei der Gestaltung der inter-nationalen Beziehungen. Das spiegelt sich auch in der Charta selbst wider. Dem Sicherheitsrat gehören fünf ständige Mitglieder an, von denen jedes in allen substantiellen Fragen ein Vetorecht besitzt; damit gibt es so etwas wie ein Direktorium der Großmächte, bei dem letztlich die Verantwortung für den Weltfrieden liegt. In der völkerrechtlichen Literatur wird dafür zuweilen auch der Begriff der „Kollektivhegemonie“ verwendet. Damit wird in neuem Gewande eine historische Linie fortgesetzt, die ihren Anfang im 18. Jahrhundert nahm und seit dem Wiener Kongress zum prägenden Merkmal zunächst der europäischen, seit der Völkerbundära der globalen Ordnung geworden ist, nämlich die politische Führungsrolle der Großmächte als Garanten der internationalen Ordnung. Im Prozess der fortschreitenden Verrechtlichung der internationalen Beziehungen seit dem Westfälischen Frieden erfüllte das Recht seine ordnende Funktion stets auf dem Grund einer vorrechtlichen Ordnung, die durch den Interessenausgleich der Großmächte definiert war.

In einer Gesellschaft gleichberechtigter souveräner Staaten kann es keine rechtlich überlegene Zwangsgewalt geben, mittels deren ein Gemeinschaftswille durchgesetzt werden kann; bereits die Herstellung eines Gemeinschaftswillens ist äußerst unwahrscheinlich, da keines der Mitglieder überstimmt werden kann. Auf dieser Grundlage gleichberechtigter Reziprozität ist eine dauerhafte Ordnung nicht möglich. So etablierte sich bereits auf dem Boden des westfälischen Systems, nach dem Verblässen der religionspolitischen Spaltungen Europas im 17. und 18. Jahrhundert, das Prinzip des Gleichgewichts der europäischen Großmächte als vorrechtliche regulative Idee der internationalen Ordnung. Im Zeitalter der Französischen Revolution waren dies Frankreich, Großbritannien, das Habsburger Imperium, Russland und Preußen. Großmächte waren zunächst bloße *pouvoirs de fait*, deren Existenz nichts an dem noch stark naturrechtlich beeinflussten völkerrechtlichen Prinzip der Gleichheit und der Souveränität aller Staaten änderte. Dennoch verband sich schon bald mit

den in der Diplomatie geläufigen Begriffen wie *puissance principale*, *grande puissance*, *puissance de premier ordre* oder *puissance de premier rang* der Anspruch jener Mächte auf bevorrechtigte Ordnungskompetenzen. Die Spannung zwischen dem Prinzip der Gleichheit der Staaten als Rechtssubjekte des Völkerrechts und der Ungleichheit ihres Gewichts in ihren politischen Beziehungen ist ein bis auf den heutigen Tag fortdauerndes Strukturmerkmal der internationalen Ordnung, wie die Diskussionen um die Reform des Sicherheitsrates zeigen.

Im 19. Jahrhundert wurden die Großmächte dann – gewiss auch mit einer Prise Euphemismus – als *Puissances à intérêts généraux* bezeichnet. Ursprünglich äußerte sich ihre ausschlaggebende Rolle für die inter-nationale Ordnung in der Idee des auf wechselnden Allianzen beruhenden europäischen Machtgleichgewichts. Seit dem Wiener Kongress wurde dann die gesamthänderische Verantwortung der Großmächte für die europäische Ordnung anerkannt; sie traten hier als Direktorium auf und erhoben den Anspruch, nicht nur faktisch, sondern auch normativ – als legitime Mächte – für die Gesamtheit der europäischen Staatenwelt zu handeln. Die Kategorie der Großmacht bezeichnet seitdem nicht nur eine soziologische und politische Wirklichkeit, sondern enthält auch eine untergründige völkerrechtliche vorrechtliche Relevanz: die Großmächte stiften die Ordnung, auf deren Grundlage sich die gleichberechtigte Souveränität aller Staaten entfalten kann. Wie bedeutsam das in sich durchaus spannungs- und konfliktreiche Zusammenwirken der Großmächte für die Stabilität der völkerrechtlichen Ordnung war, zeigt sich auch daran, dass selbst im Krieg besiegte Großmächte dank ihres fortbestehenden effektiven Gewichts – und sei dieses auch nur negativ-störender Art – in das ‚Direktorium‘ kooptiert wurden, wie das im Jahre 1818 mit dem besiegten Frankreich durch dessen Beitritt zur Quadrupel-Allianz der Großmächte Russland, Österreich, Preußen und Großbritannien und 1926 mit der Aufnahme des Deutschen Reiches in den Kreis der Völkerbundmächte mit ständigem Ratssitz geschah.

Denn auch der Völkerbund beruhte auf der spezifischen Gravitationskraft der damaligen Großmächte. Dies waren die als alliierte und assoziierte Hauptmächte bezeichneten Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien, Frankreich, Italien und Japan. Der Rat, das politisch bedeutsamste, dem Sicherheitsrat der VN

vergleichbare Organ, setzte sich aus Vertretern dieser fünf Staaten als ständigen Mitgliedern sowie vier weiteren, im Rotationsverfahren aus dem Kreis der übrigen Staaten gewählten vier nichtständigen Mitgliedern zusammen. Doch zu einem Direktorium dieser Hauptmächte mit der Fähigkeit der Wahrung der Allgemeininteressen der inzwischen nicht länger exklusiv europäischen Staatengesellschaft kam es bekanntlich nicht: die USA fehlten von Anfang an, Japan und das seit 1926 mit ständigem Sitz im Rat vertretene Deutsche Reich verließen den Völkerbund 1933, und die Sowjetunion, seit 1934 Mitglied mit ständigem Sitz im Rat, wurde 1940 nach dem Angriff auf Finnland ausgeschlossen.

Die Rolle der Großmächte für die Völkerrechtsordnung der VN

Auch die Charta der VN hat das Konzept der Garantstellung der Großmächte für den Weltfrieden aufgenommen. Abweichend von der Satzung des Völkerbundes macht sie allerdings bereits durch die Bezeichnung des Rates als Sicherheitsrat deutlich, dass dieser die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ trägt; er handelt dabei quasi treuhänderisch für alle Mitglieder der Organisation (Artikel 24 Absatz 1). In deutlicher Anlehnung an die Völkerbundsatzung dagegen sieht auch die VN-Charta wiederum die Unterscheidung zwischen fünf ständigen und zehn nichtständigen Mitgliedern vor; letztere werden von der Generalversammlung gewählt (Artikel 23 Absatz 1). Die ständigen Mitglieder – China, Frankreich, Großbritannien, die Sowjetunion und die USA – sind die Weltmächte des Jahres 1945. Bei Lichte besehen waren es eigentlich nur die „Großen Drei“ (Churchill, Roosevelt, Stalin) der Jalta-Konferenz (4. – 11. Februar 1945), die sich auf die entscheidenden Voraussetzungen für die Gründung der VN einigten. China und Frankreich wurden von diesen wirklichen Großmächten als ständige Mitglieder des Sicherheitsrates später kooptiert. Da alle inhaltlichen Beschlüsse des Sicherheitsrates der Zustimmung aller fünf ständigen Mitglieder bedürfen, bilden sie das neue ‚Direktorium‘ der Staatengesellschaft.

Die genuine Großmachtstellung der USA und der Sowjetunion und die durch Anerkennung gewissermaßen ‚verliehene‘ Großmachtstellung der drei anderen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates bil-

det die vorrechtliche Voraussetzung der Rechtsordnung der VN. Wenn sie durch den Wandel der geschichtlichen Verhältnisse erodiert, so hat dies ernsthafte Konsequenzen für die Geltungskraft des darauf gegründeten Rechts.

Die fünf Großmächte haben bekanntlich ihre gemeinsame Verantwortung für die internationale Sicherheit nicht durch gemeinsames Handeln wahrgenommen. Der Kalte Krieg lähmte das ‚Direktorium‘, so dass der gegenüber dem Völkerbundsystem errungene universalistische Zugewinn und die Monopolisierung legaler Gewalt beim Sicherheitsrat sich nicht realisieren ließ. Dass es trotz tiefgreifender Spannungen und Konflikte zwischen den beiden ‚Supermächten‘ USA und Sowjetunion nicht zum dritten Weltkrieg innerhalb des letzten Jahrhunderts kam, bedeutet jedoch nicht, dass die Vermeidung einer solchen Katastrophe allein dem Rechtssystem der VN gutgeschrieben werden kann. Vielmehr spricht alles dafür, dass die gemeinsame Verantwortung der beiden verbliebenen Megamächte in der Form einer antagonistischen Doppelhegemonie erfüllt wurde, unter der jeder Hegemon innerhalb seiner Macht- und Einflussphäre Ordnung garantierte, während sie untereinander im Angesicht des Risikos der wechselseitigen Vernichtung jede direkte militärische Konfrontation – im Falle der Kuba-Krise (im Oktober 1962) freilich nur äußerst knapp – vermieden. So erklärt sich, dass die amerikanischen Interventionen im Libanon (1958), in der Dominikanischen Republik (1967), in Vietnam (1964-1973), in Nicaragua (1981-1984) und in Grenada (1983) oder die sowjetischen Interventionen in Ost-Berlin (1953), in Budapest (1956), in Prag (1968) oder in Afghanistan (1980) zwar jedes Mal mehr oder minder heftige Proteste in der internationalen Öffentlichkeit auslösten, aber die Frage der Fortgeltung des Rechtssystem der VN allenfalls am Rande aufwarfen. Einer der wesentlichen Gründe dafür dürfte darin liegen, dass der in den 50er Jahren des vergangenen Jahrhunderts einsetzende und in seiner welthistorischen Bedeutung kaum zu überschätzende Prozess der Dekolonisierung unter aktiver Begleitung der Vereinten Nationen stattfand.

Mit dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums und dem Ende des Kalten Krieges stellt sich die Frage, welche Rolle die VN unter den neuen Bedingungen einer einzigen noch verbliebenen hegemonialen Macht für die Wahrung der internationalen Sicherheit spielen können.

Denkbar sind vier Modelle:

1) Das Rechtsmodell der VN als eine universelle Rechtsgemeinschaft gleichberechtigter und gleich souveräner Staaten scheint nach der Auflösung der Spaltung der Welt nunmehr endlich zur Geltung zu kommen und zur Grundlage auch der politischen Wirklichkeit werden zu können. Auf der Grundlage des Prinzips der Reziprozität ihrer Glieder stellt dieses Modell die Voraussetzungen für wechselseitiges Vertrauen, internationale Stabilität und gerechten globalen Interessenausgleich her. Würde dieses Modell die Wirklichkeit abbilden, so würden das Recht der VN und die Realität der internationalen Beziehungen prinzipiell zur Deckung gelangen. Als Konsequenz könnte es den Sicherheitsrat als eine die Machtungleichheit in der Staatenwelt repräsentierende Institution nicht länger geben.

2) Die für das 19. Jahrhundert charakteristische Kollektivhegemonie bzw. die die Epoche nach dem Zweiten Weltkrieg beherrschende antagonistische Doppelhegemonie wird durch den Einzelhegemon ersetzt, der als vorrechtlicher Ordnungsfaktor des Rechts der VN treuhänderisch die allgemeinen Interessen der internationalen Gemeinschaft wahrnimmt. In diesem Fall müsste es zu strukturellen Spannungen zwischen dem Recht der VN, das die gemeinsame Verantwortung des ‚Direktoriums‘ der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates festlegt, und dem Einzelhegemon kommen, der rechtliche Beschränkungen seiner Ordnungsmacht wohl nicht hinnehmen dürfte.

3) Der verbliebene Einzelhegemon handelt nicht als Treuhänder der allgemeinen Interessen der internationalen Gemeinschaft, sondern in Wahrung seiner nationalen Interessen. Das bedeutet nicht notwendigerweise, dass die internationale Ordnung sich in eine allein auf die Macht des Hegemons gestützte Herrschaftsordnung verwandeln müsste. Da auch der Hegemon auf die stabilisierende und entlastende Kraft des Rechts auf Dauer nicht verzichten kann, wird auch seine Ordnung eine Rechtsordnung sein. Doch wird sie aller Wahrscheinlichkeit nach eine imperiale Rechtsordnung und damit Quelle vielfältiger Spannungen zwischen dem Hegemon und anderen Staaten sein, die diese auf Dauer nicht hinzunehmen bereit sind.

4) Eine Wiederholung des nach dem Wiener Kongress sich herausbildenden europäischen Mächtekonzerths und

seines multipolaren Gleichgewichtsideals auf globaler Ebene. „Konzert“ und „Gleichgewicht“ sind nicht identisch, da ersteres eine gewisse Harmonie voraussetzt, letzteres dagegen auch bei starken Dissonanzen und Gegensätzen existieren kann, dann allerdings sehr fragil ist. Die hier vorgestellte Kombination aus beiden Elementen soll zum Ausdruck bringen, dass trotz bestehender welt- und geopolitischer Gegensätze der heutigen Großmächte, sie doch ein gemeinsames Interesse an globaler Sicherheit und Stabilität verbindet. In einem solchen System nehmen die USA – ähnlich wie seinerzeit Großbritannien – eine gewisse Vormachtstellung ein; aber sie könnten nicht in hegemonialer Weise allen anderen Staaten ihren Willen aufzwingen. Ihre Vormacht wäre eine relative, keine absolute. Angesichts so bedeutender internationaler Akteure wie z.B. der EU, Russland, Kanada, Brasilien, Südafrika und Australien, ganz zu schweigen von den aufsteigenden Mächten China und Indien, reicht die in erster Linie militärisch begründete Hegemonie der USA allein nicht aus, die Notwendigkeit der völkerrechtlich regulierten Kooperation mit jenen (und vielen anderen) Staaten bzw. Staatenverbindungen entbehrlich zu machen. So könnte sich die ein Jahr nach dem Ende des Irak-Krieges abzeichnende Situation eines, zwar durch die Politik der USA dominierten, aber nicht hegemonial determinierten dynamischen „Konzerts“ großer Mächte, sich für eine längere Periode als der prägende Zustand der internationalen Beziehungen herausbilden.

Jeder dieser möglichen Entwicklungspfade wirft spezifische Probleme für die internationale Sicherheit und Ordnung auf.

ad 1. Der erste – das normative Ideal der VN – leidet an den inneren Widersprüchen der Universalität dieser Rechtsgemeinschaft. Die Universalität der UNO erlaubt es allen Staaten dieser Welt, unabhängig von ihrer Größe oder Qualität als Mitglied der UNO aufgenommen zu werden. Tatsächlich ist heute mit wenigen unbedeutenden Ausnahmen jeder Staat dieser Erde formelles Mitglied der UNO. Das bedeutet jedoch nicht, dass alle Mitgliedsstaaten auch willens oder fähig sind, die Verpflichtungen der Charta zu erfüllen. Wollte man diese Kriterien konsequent anwenden, so wäre die Universalität der VN sehr schnell beendet. Sie ist jedoch unverzichtbar, da nur durch die Einbeziehung aller Staaten in den Rechtsverbund der VN die Chance eines universellen Friedens gewahrt werden kann. Gerade ein

notorisch unfriedlicher Staat sollte im Interesse der Staatengesellschaft in besonders intensiver Weise in deren Ordnung einbezogen werden. Tatsächlich ist auch seit der Gründung der UNO noch kein Staat je ausgeschlossen worden. Diese Strategie hat jedoch den Nachteil, dass auch Staaten in den Genuss der von der Staatengesellschaft hergestellten Kollektivgüter des Friedens, der internationalen Sicherheit und der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben, die den von ihnen geschuldeten Beitrag dazu nicht leisten. Das auf universelle Geltung angelegte System der VN ist zugleich ein Anreiz für strategisch handelnde Regierungen verantwortungsloser Staaten, die Staatengesellschaft z.B. mit der Drohung der Herstellung, Verbreitung und u.U. sogar Anwendung von Massenvernichtungsmitteln zu erpressen (wie dies im Falle Nordkorea auch tatsächlich geschehen ist). Der dem Universalitätsprinzip inhärente Konsens der Staaten, einander auf der Grundlage des Prinzips der souveränen Gleichheit zu respektieren, hört auf, ein Garant internationaler Sicherheit zu sein, wenn sich einzelne Mitglieder der internationalen Gemeinschaft den Vertrauen und damit Sicherheit schaffenden Verpflichtungen entziehen können.

ad 2. Der zweite der oben genannten möglichen Entwicklungspfade – die Garantstellung des Einzelhegemons für das Recht der internationalen Gemeinschaft – leidet zunächst an dem erwähnten Problem, dass die übrigen vier Mitglieder des Sicherheitsrates der VN entmachtet und damit ermutigt würden, ihre formale Vetoposition im Sicherheitsrat nicht primär zum Wohle der internationalen Gemeinschaft, sondern zur Behinderung des Einzelhegemons und der Stärkung der eigenen Machtposition zu nutzen. Als mindestens ebenso schädlich für die internationale Sicherheit dürfte sich aber auch die in diesem Modell implizierte Doppelstellung des Einzelhegemons erweisen: als juristisch gleiches Mitglied der internationalen Staatengesellschaft ist er deren 'Verfassung' unterworfen, als 'internationaler Souverän', der die Sicherheit dieser Gemeinschaft garantiert, steht er stets zugleich auch über dem Recht. Zumindest erhält er die Interpretationsherrschaft über das Recht, welches er schützen soll. Der ihm von der universellen Rechtsgemeinschaft anvertrauten Ordnungsfunktion fehlt ein korrespondierender Mechanismus der Rechenschaft und Verantwortlichkeit des Hegemons gegenüber der Gemeinschaft. Es spricht alles dafür, dass dieses Ordnungsmodell, wenn es denn

überhaupt Wirklichkeit werden könnte, nicht von Dauer sein und in eine der alternativen Konstellationen umschlagen wird.

ad 3. Das dritte mögliche Entwicklungsmodell – die imperiale Rechtsordnung des Einzelhegemons – könnte, zumal für Europa, eine bequeme Option zu sein scheinen. Europa könnte sich, wie im Ansatz bereits in der Ära des Kalten Krieges, im Schatten des Sicherheitsversprechens der USA ganz auf sich selbst konzentrieren und der Entfaltung seiner wohlfahrtsstaatlichen Ideale widmen. Dennoch können wir dieses Modell als Ordnungskonzept für ein globales Völkerrecht nicht ernsthaft in Betracht ziehen. Nicht nur sind die erwähnten Konflikte mit Kräften, die sich der Herrschaft des Hegemons nicht zu unterwerfen bereit sind, vorhersehbar. Ein mindestens ebenso wichtiges Argument gegen diese Option ist die Konsequenz, dass der Hegemon die Lasten seiner Ordnungsaufgabe auf seine Schutzbefohlenen abwälzen und dabei im Zweifel Kriterien der Opportunität und des Eigeninteresses Vorrang vor solchen der globalen Gerechtigkeit haben könnten. Bereits heute erkennbare Konflikte über die gerechte Verteilung von Ressourcen auf globaler Ebene – vor allem der natürlichen Ressourcen Luft, Wasser, Boden und Bodenschätze – werden in einer solchen Ordnung dominiert und den Hegemon zu immer neuen Anstrengungen anstacheln, seine dominierende Stellung in der Welt zu verteidigen. Eine solche Konstellation eignet sich sowohl aus normativen wie auch aus funktionalen Gründen nicht als Fundament einer globalen Rechtsordnung.

ad 4. Orientiert man sich an dem europäischen Vorbild des Wiener Kongresses von 1814/15, so ist es als Modell für ein multipolares Gleichgewicht auf globaler Ebene schon deshalb attraktiv, weil es für ein Jahrhundert eine – wenn auch labile – politische Ordnung Europas etablierte. Freilich war diese Gleichgewichtsordnung kein Garant gegen begrenzte Kriege zwischen europäischen Staaten und mündete schließlich in den ersten Weltkrieg als gewaltsamen Versuch einer Neuverteilung von politischer Macht und ökonomischen Ressourcen. Schließlich liegt ein wesentlicher Unterschied zwischen dem vergangenen europäischen und dem möglichen zukünftigen globalen Mächtegleichgewicht darin, dass die Gemeinsamkeit der christlichen Grundlage und das Legitimitätsprinzip dynasti-

scher Herrschaft unter den Mächten der europäischen Ordnung des 19. Jahrhunderts eine Gemeinsamkeit schuf, die in der ökonomisch und kulturell zersplitterten Weltgesellschaft der Staaten des 21. Jahrhunderts nicht existiert. Andererseits sind die gesellschaftlichen Lebenssphären der heutigen Staatenwelt so intensiv verflochten und interdependent, dass universelle Formen globaler Solidarität entwickelt werden müssen, um ein friedliches Zusammenleben trotz z.T. radikaler wirtschaftlicher und kultureller Gegensätze zu ermöglichen. Wenn das Völkerrecht diese Solidarität stiften oder gar ausdrücken soll, dann müssen die Staaten lernen, dass sie eine gemeinsame Verantwortung für die Weltgesellschaft tragen. Für die kleineren und mittleren Staaten bedeutet dies, dass sie Ordnungs- und Sicherheitsprobleme nicht auf einen Hegemon oder wenige Großmächte abschieben können; für die Großmächte, insbesondere für die dominierende Großmacht USA bedeutet dies, dass sie lernen müssen, „Staat unter Staaten“ zu sein, d.h. sich in die Pluralität und Heterogenität und damit in den Eigensinn der anderen Staaten zu fügen bzw. diesen wenn immer möglich zu tolerieren. In diesem Zusammenhang wird ein häufig unterschätztes Element der Willensbildung im Sicherheitsrat der VN immer bedeutsamer. Während die fünf Mitglieder des „Direktoriums“ zwar durch ihre Vetomacht ihnen unliebsame Beschlüsse des Sicherheitsrates verhindern können, sind sie für die Herbeiführung eines positiven Beschlusses (neun Mitglieder einschließlich sämtlicher ständiger Mehrheit, Art. 27 Abs. 3 VN-Charta) auf die konstruktive Zusammenarbeit der zehn nichtständigen Mitglieder angewiesen. Deren Bedeutung steigt in dem Maße, in dem internationale Politik sich immer weniger in einer bloßen Vermeidung von Krieg und sonstigen Gefahren für die internationale Sicherheit erschöpft, sondern aktive Gestaltung erfordert. Zugleich erhöht dies den Druck auf die ständigen Mitglieder, ihrer Verantwortung durch konstruktive Politik nachzukommen.

Bevor wir auf die möglichen völkerrechtlichen Konsequenzen der Probleme dieser vier idealtypischen Ordnungsmodelle eingehen, sind zwei Faktoren näher zu betrachten, die für die Suche nach neuen völkerrechtlichen Antworten auf die Ordnungsprobleme der internationalen Beziehungen zunehmend bedeutsam werden: zum einen lässt sich beobachten, dass der geistig-politische Charakter eines Staates, also seine im weitesten Sinne ‚inneren Angelegenheiten‘, einen wach-

senden Einfluss auf den Charakter der Gefahren und Risiken für die internationale Sicherheit ausüben und daher nicht länger ignoriert werden dürfen; zum anderen deutet sich ein daraus ableitbarer Wandel der faktischen und rechtlichen Bedingungen einer der tragenden Säulen des internationalen Rechts, nämlich des Selbstverteidigungsrechts der Staaten, an.

SICHERHEITSPROBLEME DER GEGENWART ALS ZIVILISATIONSPROBLEME

Bei der Bewertung der vier skizzierten völkerrechtlichen Ordnungsmodelle, welche mögliche Entwicklungspfade einer internationalen Ordnung des 21. Jahrhunderts umschreiben, blieb das Merkmal der zivilisatorischen Zuständigkeit der Staaten außer Betracht. Doch um ein realistisches Bild der internationalen Ordnungsprobleme zu erhalten und um Wege für mögliche Lösungen zu entdecken, kann von dieser Frage nicht länger abgesehen werden.

1. Zum einen kann es jedenfalls den Europäern nicht gleichgültig sein, dass es sich bei dem heute verbliebenen potentiellen Einzelhegemon nicht um irgendeinen Staat handelt, sondern um die USA, mithin um eine reife Demokratie. Auch eine solche ist, wie die Geschichte der USA bis in unsere Tage zur Genüge bezeugt, vor schwerwiegenden Fehlern und Irrtümern nicht gefeit; doch verfügt sie dank ihrer Verwurzelung in einer traditions- und erfahrungsreichen zivilgesellschaftlichen Lebenspraxis über starke Kräfte der Selbstkorrektur. In der Geschichte der modernen Staatenordnung hat es in verschiedenen vor-demokratischen Epochen den Einzelhegemon immer wieder einmal gegeben; doch ist der demokratische Einzelhegemon ein Fremdling in unserem völkerrechtlichen Kategoriensystem geblieben. Ist dieser Begriff vielleicht sogar ein innerer Widerspruch? Kann ein Land einerseits andere Staaten kontrollieren und beherrschen, andererseits aber auch demokratisch, das heißt: dem Prinzip der Selbstherrschaft einer jeden Nation verpflichtet sein? Unglücklicherweise zeigen Imperialismus und Kolonialismus im 19. und 20. Jahrhundert, dass Demokratien auch unterdrücken können. Das Beispiel des Napoleon Bonaparte, der in der Morgenröte des demokratischen Zeitalters im Namen universeller Werte halb Europa eroberte, ist eine ambivalente und nach wie vor faszinierende historische Erfahrung. Man

darf sich daher auch einen demokratischen Hegemon nicht als allzu selbstlos und gemeinschaftsgesonnen vorstellen.

Wenn er Sicherheit gewährleistet, dann handelt er weder mit den Ressourcen noch mit der Legitimation dieser 'internationalen Gemeinschaft'. Auch die USA sind ein Staat mit höchst partikularen eigenen Interessen; die Garantenstellung für die Integrität des universellen Rechts verwandelt diesen Staat nicht selbst in einen Akteur mit einer durchgängig universalistischen Motivation. Dazu ist gerade der demokratische Staat, der die erheblichen Ressourcen für seine weltweite Verantwortung primär aus den Anstrengungen seiner eigenen Bürger bezieht, besonders wenig fähig. Denn da seine Außenpolitik den Geboten innerstaatlicher demokratischer Legitimation und Kontrolle unterliegt und nirgendwo ein Volk dazu neigt, schwere Opfer für andere zu erbringen, hat jede US-Regierung nur sehr enge Spielräume für universalistische Großherzigkeit zu Lasten seiner eigenen unmittelbaren Interessen. Dies gilt umso mehr angesichts des ambivalenten Verhältnisses der USA gegenüber den VN wie gegenüber multilateralen Institutionen überhaupt: gerade aus der unbedingten Geltung des Prinzips der „Volkssouveränität“ leiten die USA einen grundlegenden Vorbehalt gegenüber der Suprematie supranationaler Institutionen ab.

Auf der anderen Seite liegt die Definition der nationalen Interessen in einer Demokratie nicht in den Händen unkontrollierbarer Eliten; sie erfolgt vielmehr in öffentlichen Diskursen, in denen die Regierenden über ihr Handeln für das Gemeinwesen Rechenschaft ablegen müssen. In demokratischen Gesellschaften ist auch eine Abschottung der gesellschaftlichen Diskurse gegen die internationale Öffentlichkeit nicht möglich. In der demokratischen Öffentlichkeit eines Hegemons ist die Einsicht, dass der Aufbau einer gerechten globalen Rechtsordnung letztlich dem nationalen Interesse des Hegemons am besten dient, eher zu erwarten als von den strategischen Kalkulationen einer Diktatur. Selbst wenn wir davon ausgehen müssen, dass auch ein demokratischer Hegemon von nationalpartikularen Motiven und hegemonialen Strebungen bewegt wird, so wäre es dennoch falsch anzunehmen, dass sein demokratischer Charakter überhaupt keine Bedeutung hat. Eine imperiale Ausbreitung demokratischer Werte und Regierungsformen wäre zwar immer noch ein mehr oder minder gewaltsamer Oktroi – und mit den Regeln des

geltenden Völkerrechts unvereinbar –, aber er wäre hinsichtlich seiner Legitimierbarkeit zweifellos anders zu bewerten als die imperiale Ausbreitung diktatoraler Regime. Er würde die Chance eines „lernenden Hegemons“ verkörpern, der zur Öffnung gegenüber anderen sowie zur Selbstkorrektur fähig ist.

2. Der zweite Gesichtspunkt verweist auf die gegenüber den Annahmen des VN-Systems grundlegend veränderten Herausforderungen an die internationale Sicherheit. Die Charta der VN spiegelte die Erfahrungen, Ängste und Hoffnungen der Epoche, deren politisches Versagen zum Zweiten Weltkrieg geführt hatte. Sie sollte daher nach dem Willen ihrer Schöpfer jene Gefahren für die internationale Sicherheit bannen, die aus den Konflikten der Staaten und deren Neigung entstanden, diese Konflikte mit militärischer Gewalt zu entscheiden. Heute bilden aber unter den internationalen Konflikten und bewaffneten Auseinandersetzungen zwischenstaatliche Kriege die Ausnahme. Der überwiegende Anteil der bewaffneten Konflikte, die die internationale Sicherheit gefährden, geht in der Regel um die Verteilung von Ressourcen und betrifft binnenstaatliche Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen ethnisch, religiös oder politisch verfeindeten Gruppen, die sich gelegentlich mit zwischenstaatlichen Konflikten verbinden. Zum Teil handelt es sich sogar um bloße Bandenkriege hochorganisierter privater Verbrechersyndikate, oder Terrorakte von Organisationen, die ohne feste Anbindung an ein Territorium und ohne Verantwortung für eine von ihnen repräsentierte Bevölkerung im staatszentrierten Kategoriensystem der VN keinen Platz haben. Nichtstaatliche Akteure können heute Auswirkungen erzielen, wie sie vormals nur in zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen möglich waren. Für all diese Akteure gilt, dass sie gegenüber politischen und diplomatischen Instrumenten der Friedenssicherung weitgehend immun sind, da es keine oder nur eine sehr schwach ausgeprägte Verantwortungsbeziehung zwischen ihnen und einer ihnen zurechenbaren Bevölkerung gibt. Überdies sind diese Staaten entweder nicht willens oder nicht fähig die strafrechtliche Verfolgung von Tätern präventiv oder repressiv zu gewährleisten. Als besonders bedrohlich muss neuerdings die sowohl technisch wie ökonomisch vergleichsweise leichte Zugänglichkeit von Massenvernichtungsmitteln für transnational agierende Terrorgruppen angesehen werden.

Die Möglichkeit einer Verbindung von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen ist besonders beunruhigend, weil die jüngsten Aktionen des islamisch geprägten Terrorismus – angefangen mit der Attentaten des 11. September 2001 in New York und Washington über die in Bali und Istanbul, bis hin zu dem Massenmord des 11. März 2004 in Madrid – die Systematisierung eines in der Vergangenheit allenfalls randständigen Typus des Terrorismus befürchten lassen. In den uns geläufigen Erscheinungsformen des Terrorismus überlassen die Terroristen die von ihnen angegriffenen Ziele und Opfer nicht dem Zufall. Sie wollen hervorgehobene Symbole der von ihnen bekämpften Ordnung treffen, um einen Keil zwischen die „Massen“, in deren Namen sie zu kämpfen behaupten, und dem „System“ zu treiben. Davon ist die Variante zu unterscheiden, die durch die Anwendung oder Androhung von Gewalt gegen unspezifische Objekte gekennzeichnet ist. Sie verfolgt das Ziel der Erzeugung diffuser öffentlicher Angst (und letztlich wohl auch der Gefügigkeit der Massen für die Zwecke oligarchischer Eliten). Solch eine Angst entsteht, wenn eine möglichst große Zahl beliebiger Menschen durch ungezielt wirkende Vernichtungsmittel getötet wird und daher jedermann fürchten muss, jederzeit das Opfer eines vorsätzlichen Gewaltaktes zu werden. Terroristen dieses Typus müssen geradezu aus der inneren Logik ihres Handelns den Besitz von Massenvernichtungswaffen anstreben. Aus diesen Gründen sind Massenvernichtungswaffen in ihren Händen eine vollkommen neue Variante einer totalitären Gefahr, von der in Europa bislang mit Bezug auf ganz andere Phänomene gesprochen worden ist.

Staaten spielen in dieser neuen Bedrohungslage weiterhin eine wichtige Rolle – z.B., wie im Falle des Afghanistan der Taliban, als sich-erer Hafen für transnationale Terrorgruppe – doch sind sie nur ein Element in dem komplexen Gewebe von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, die die internationalen Beziehungen gestalten.

Ebenso wie es für das Verständnis der Ordnungsgrundlagen des Völkerrechts von Bedeutung ist, dass der potentielle Einzelhegemon eine entwickelte Demokratie ist, so kann auch für die Bewertung der neuartigen Gefahren für die internationale Sicherheit der politische Charakter der Staaten nicht gleichgültig sein. Letztlich sind es nicht Staaten, sondern deren politische Regime und Eliten, die entscheidend für ihre Rolle bei der Wahrung der internationalen Sicherheit sind.

Vor den Normen des internationalen Rechts sind alle Staaten gleich und haben Anspruch auf gleichen Respekt. Doch im Hinblick auf die internationale Sicherheit sind beispielsweise Nordkorea und die Niederlande sehr verschieden, und es könnte sich als fatal erweisen, sie gleich zu behandeln. Gegen diesen Blick in die inneren Angelegenheiten eines Landes schützt aber die VN-Charta (Artikel 2 Nr. 7), wobei charakteristischerweise gerade diejenigen Staaten ihren nach außen geschlossenen Souveränitätsspanzer am eifersüchtigsten verteidigen, deren mangelnde innergesellschaftliche Integration und Stabilität möglicherweise am ehesten eine Gefahrenquelle für die internationale Sicherheit darstellen. Freilich ist hier daran zu erinnern, dass der Bedeutungszuwachs der Menschenrechte im Rechtssystem der VN gerade diese restriktive Deutung der einzelstaatlichen Souveränität zu einem erheblichen Teil bereits überwunden hat. Doch zeigt das Beispiel der sich quälend lang hinziehenden internationalen Verhandlungen mit der sudanesischen Regierung im Frühsommer 2004 über deren Erlaubnis zur Zulassung humanitärer Hilfe für ihre im Süden des Landes von organisierten Banden in die Flucht getriebenen hunderttausenden Menschen, dass in entscheidenden Augenblicken der Respekt vor Souveränitätsansprüchen immer noch ein erhebliches Hindernis für wirksame internationale Aktionen darstellt – und sei es auch nur, um der Zögerlichkeit der internationalen Gemeinschaft als willkommener Vorwand zu dienen.

Waffen, zumal Massenvernichtungswaffen, in der Verfügung demokratischer Staaten unterliegen rechtsstaatlichen und parlamentarischen Kontrollen, insoweit ist die von ihnen ausgehende Bedrohung der internationalen Sicherheit eingrenzbarer als wenn sich solche Waffen in den Händen schwacher oder kollabierter Staaten oder gar transnationaler Terrorgruppen befinden. So stellt sich die Frage, ob Staaten, die aufgrund ihres bisherigen aggressiven Verhaltens und ihres nicht-demokratischen Charakters zur Gewaltanwendung nach innen und außen neigen, nicht einen geringeren Schutz vor Interventionen der Völkerrechtsgemeinschaft erhalten müssten als rechtstreue Staaten. Immerhin gibt es in Gestalt der Feindstaatenklausel des Art. 107 VN-Charta ein – historisch obsoletes – Beispiel, dessen zeit- und situationsgemäße Modifizierung und Aktualisierung in Erwägung gezogen werden sollte.

3. Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch auf

eine Kategorie von internationalen Problemen hinzuweisen, für deren Lösung es ebenfalls in besonderem Maße auf die innere Qualität der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft ankommt. Es handelt sich um die destabilisierenden Folgen der globalen Umweltprobleme, etwa die Folgen des Klimawandels sowie des Auftauchens neuer und der Rückkehr aus der Vergangenheit bekannter weltweit verbreiteter Infektionskrankheiten. Infektionskrankheiten wie HIV/Aids, Malaria, Tuberkulose und Ruhr bilden weltweit die häufigste Todesursache. Der Sicherheitsrat der UN hat in seiner Resolution 1308 vom 17. Juli 2000, in der er auf die zerstörerischen Wirkungen von HIV/Aids auf den Zusammenhalt von Gesellschaften aufmerksam macht, ausdrücklich auf seine Verantwortung für die internationale Sicherheit verwiesen². Dies dürfte die bislang weitestgehende Resolution auf der Grundlage von Art. 39 UN-Charta sein. Sie könnte als Beleg dafür gelten, wie sich das Problem der internationalen Sicherheit von dem klassischen Bild des Staatenkrieges löst. Umweltkrisen machen nicht vor Staatsengrenzen halt, und es erscheint als politischer Anachronismus, den „Export“ von Umweltschäden in Form von Schadstoffemissionen oder der grenzüberschreitenden Verseuchung von Flüssen und Meeren als „innere Angelegenheit“ der einzelnen Staaten zu behandeln. Letztlich weisen Umweltkatastrophen, Armut und die Rückkehr von Seuchen auf die endogenen Sicherheitsprobleme einer eng miteinander verflochtenen Weltgesellschaft hin.

Wandel des ‚naturegegebenen Rechts‘ auf Selbstverteidigung

Eine implizite Antwort auf diese Frage enthält der sich andeutende Wandel des in Artikel 51 der Charta anerkannten ‚naturegegebenen Rechts‘ der Staaten auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung. Einer der Grundpfeiler des VN-Systems der Friedenssicherung, nämlich die Beschränkung des Selbstverteidigungsrechts der Staaten auf die Abwehr eines gegenwärtigen oder unmittelbar bevorstehenden bewaffneten Angriffs, gerät ins Wanken. Nach dem vorherrschenden Verständnis rechtfertigen feindliche Absichten eines Staates keine militärischen Akte gegen ihn unter dem Rechtstitel der Selbstverteidigung; nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit, das den Notwehrregeln des Strafrechts nachgebildet ist, darf

Gewalt gegen einen anderen Staat nur in den engen Grenzen angewendet werden, wie sie im Jahre 1837 der amerikanische Außenminister Webster im sog. *Caroline*-Fall bestimmt hatte; danach musste die „Notwendigkeit der Selbstverteidigung unmittelbar und unwiderstehlich sein, keine andere Wahl und keinen Augenblick der Überlegung erlauben“³.

Dieses Kriterium wurde dem Stand der Waffentechnik in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gerecht. Im 19. Jhd. konnte man anhand von Truppenbewegungen und anderer Indizien die Angriffsabsicht eines anderen Staates frühzeitig erkennen und hatte genügend Zeit, die Gegenwehr zu organisieren. Modernste Waffen und Trägersysteme erlauben heute größte Zerstörungen mit geringster Vorwarnzeit. Es wird für bedrohte Staaten immer prekärer, bis zum allerletzten Moment vor dem tatsächlichen Angriff zu warten, bevor sie Gegengewalt anwenden. Genau diese strikte Begrenzung des Rechts zur Selbstverteidigung wird aber von dem der gesamten Ordnung der VN zugrundeliegenden Prinzip gefordert, Gewalt in den internationalen Beziehungen auf das unabdingbare Minimum zu beschränken. Die Balance zwischen der Schutzverantwortung des Staates für seine Bevölkerung und seiner Bereitschaft, die Regeln des internationalen Rechts einzuhalten, kann zunehmend schwieriger werden. Dies um so mehr, als es durchaus eine offene Frage ist, ob ein Zuwarten bis zum Zeitpunkt des unmittelbar bevorstehenden Angriffs auch tatsächlich eine Minimierung der Gewalt bedeutet. Ein Präventivschlag im Vorfeld eines erst in Zukunft drohenden Angriffs kann im Ergebnis weniger Verluste an Menschenleben und materielle Schäden verursachen als eine Einhaltung des *Caroline*-Kriteriums – der Angriff Israels auf den irakischen Atomreaktor in Osirak im Jahre 1981 gilt als ein, freilich keineswegs unumstrittenes Beispiel.

In der US-amerikanischen Diskussion wird in Analogie zu der z.B. aus dem Umwelt-, insbesondere dem Atomrecht bekannten Methode der Risikokalkulation das Risiko für die eigene ebenso wie für die internationale Sicherheit als das Produkt von Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit definiert: je größer der mögliche Schaden eines Angriffs, desto geringer muss die Wahrscheinlichkeit sein, dass er auch tatsächlich eintritt. So würde z.B. die Zündung einer schmutzigen Atombombe durch eine Terrorgruppe in einer Großstadt

einen so ungeheuren Schaden verursachen, dass Verteidigungsmaßnahmen gegen einen solchen Anschlag weit im Vorfeld der *Caroline*-Kriterien geboten und rechtlich zulässig wären. Die Bush-Administration hat in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie vom September 2002 ausdrücklich erklärt, dass sie eine Bedrohung für das Land identifizieren und vernichten werden, „bevor sie unsere Grenzen erreicht“; sie werde nicht zögern, „vorbeugend gegen Terroristen vorzugehen“.

In der Logik dieser Argumentation liegt es, die „effektivste Form der Risikovorsorge“ zu ergreifen, wenn Gefahren für die nationale Sicherheit der USA, aber auch für die internationale Sicherheit, von dem totalitären, autoritären oder sonst rechtsfeindlichen Charakter eines Regimes ausgehen. Ausdrücklich wird das in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA nicht gesagt. „Je größer die Bedrohung, desto größer ist das Risiko des Nichthandelns – und umso zwingender die Gründe für vorbeugende Maßnahmen der Selbstverteidigung, *selbst wenn Zeit und Ort des feindlichen Angriffs ungewiss bleiben*“⁴, heißt es dort. Letztlich geht es darum, solche Regime als Quelle der Gefahr zu beseitigen, was damit begründet wird, dass sie in der Regel in ihrem außenpolitischen Handeln erheblich risikofreudiger und zugleich abschreckungsresistenter seien. In diesem Zusammenhang spielt vor allem die durch den rechtsblinden Charakter eines Regimes herbeigeführte *Permanenz* der Bedrohung eine Rolle; sie lockert den Zusammenhang von unmittelbarer Bedrohung und dessen Abwehr, da nun der Bedrohte nach eigenem Ermessen den Zeitpunkt seiner Gegenwehr bestimmen kann, d.h. nach Gesichtspunkten der Opportunität statt nach dem Maßstab der für die Notwehr charakteristischen Erforderlichkeit. Während im letzteren Fall idealiter nur ein Zeitpunkt für die Abwehr in Betracht kommt, ist es im ersten Fall eine unbestimmte Vielzahl.

Angesichts des Schadens, den ein skrupelloses Regime einem anderen Staat zufügen kann, kann bereits dessen rechtsfeindlicher Charakter als solcher als eine unmittelbar bedrohliche Gefahrenquelle wahrgenommen werden, z.B. wenn es versucht, Massenvernichtungswaffen zu erwerben oder selbst herzustellen. Für die USA war daher bei der Rechtfertigung des Irak-Krieges die Frage, ob Saddam's Regime Massenvernichtungsmitteln tatsächlich besaß – was bis heute nicht nachgewiesen ist – oder lediglich

an derartigen Waffenprogrammen gearbeitet hatte (wofür es klare Beweise gibt), von geringer Bedeutung, da in ihren Augen auch letztere bereits eine militärische Intervention rechtfertigte. Für die europäische Debatte war dieser Unterschied dagegen von entscheidender Bedeutung, wie die politischen Turbulenzen zeigen, in die Tony Blair geraten ist. Nicht zufällig hält er nach wie vor an der Erwartung (oder Hoffnung?) fest, dass die Existenz der Waffen (nicht bloß von Waffenprogrammen), mit der er Großbritanniens Teilnahme an der Intervention rechtfertigte, sich doch noch herausstellen werde.

Zumindest die Völkerrechtsexperten der US-amerikanischen Administration sind sich dessen bewusst, dass ihr Konzept des ‚preemptive strike‘ schwerlich mit dem geltenden Völkerrecht in Einklang steht. Ein Regimewechsel durch die militärische Intervention eines anderen Staates ist durch das Recht zur Selbstverteidigung nicht gedeckt. Er stünde in klarem Widerspruch zu Artikel 2 Nr. 4 und 7 der Charta der VN, welche ausdrücklich die Integrität der inneren Ordnung eines Staates gegen Interventionen von außen schützen. Die Charta der VN unterscheidet Staaten nicht nach der Art ihrer inneren Verhältnisse. Solange die innere Ordnung zwischen Staaten als sakrosankt gilt, gleichzeitig aber das *Caroline*-Kriterium der Rechtmäßigkeit militärischer Maßstab Selbstverteidigungsmaßnahmen ist, entsteht ein Sicherheitsproblem. Das aus der Wechselseitigkeit der Anerkennung aller Staaten als gleiche folgende Vertrauen kann nicht gegenüber Staaten bestehen, die nicht vertrauenswürdig sind. Welche Garantie der Sicherheit gibt es ihnen gegenüber, wenn sie über Massenvernichtungswaffen verfügen?

Nimmt man die faktischen Veränderungen der Bedrohungslage der internationalen Sicherheit und die rechtliche Ungewissheit über die Grenzen des Selbstverteidigungsrechtes der Staaten zusammen, so ergibt sich die Tendenz einer neuen Entgrenzung der Hegemonien, die das Völkerrecht bislang in seiner mehr als 350jährigen Geschichte um die Potentiale der Gewalt gelegt hatte.

Es liegt gewiss nicht im Interesse der Staatengesellschaft, dass die Rolle der VN bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dadurch geschwächt wird, dass Staaten unter Berufung auf ihr ‚naturgegebenes Recht zur Selbstverteidigung‘

die Definitionsmacht über die Rechtmäßigkeit internationaler Gewalt wieder an sich reißen. Andererseits werden sie ihre friedenswahrende Rolle nur erfolgreich ausüben können, wenn sie ihre rechtliche Ordnung dem Wandel der Ursachen internationaler Unsicherheit anpassen können.

Änderungen der Staatenordnung

Die Weltgemeinschaft des beginnenden 21. Jahrhunderts hat sich gegenüber der Welt, die im Jahre 1945 zur Gründung der Vereinten Nationen führte, von Grund auf verändert:

- Die Zahl der Staaten hat sich fast vervierfacht, dadurch ist die politische Welt stärker zersplittert als je zuvor in der modernen Geschichte, während aber gleichzeitig die Welt, dank der intensiven Verflechtungen der Staaten und Gesellschaften, zu einer Einheit zusammengewachsen ist;
- die internationale Gemeinschaft ist nicht länger eine relativ homogene Gemeinschaft ‚zivilisierter Staaten‘, sondern umschließt unterschiedslos alle Staaten und vereinigt damit extreme Unterschiede im Niveau ihrer wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und kulturellen Qualität in sich; das normative Konzept einer Gemeinschaft rechtlich gleicher Staaten entfernt sich damit zusehends von der Wirklichkeit;
- die Grenzen der Staaten sind für das Einströmen von Menschen, Gütern, umweltschädlichen Stoffen, Ideen und kulturellen Praktiken in ihre Territorien durchlässig geworden und definieren nicht länger einen geschlossenen Raum exklusiver staatlicher Herrschaft;
- dank der technologischen Entwicklung der Verkehrs- und Informationsmittel sind die Staaten einander näher gerückt und für einander transparenter geworden; dadurch werden die zwischen ihnen bestehenden Diskrepanzen im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklungsstand sichtbar und können zum Anlass für internationale Verteilungskonflikte werden;
- bedeutende Politikfelder (vor allem die Wirtschafts-, Steuer-, Finanz- und Geldpolitik) entziehen sich zunehmend der Kontrolle demokratisch legitimierter nationaler Parlamente und werden zum Objekt intransparenter Kräfte und Prozesse auf inter- und transnationaler Ebene; dadurch werden die demokratischen Systeme in ihrer Legitimationskraft geschwächt;
- gleichzeitig wirkt eine immer größer werdende Zahl zivilgesellschaftlich verankerter nicht-staatlicher Ak-

teure in vielen internationalen Arenen mit und erweitert die Grundlage legitimen internationalen politischen Gestaltens;

- in vielen Fällen versagen die Staaten in ihrer vom Völkerrecht unterstellten Rolle als Garanten eines zivilisatorischen Mindeststandards in ihrem Hoheitsbereich;
- durch ihren Mangel an einer hinlänglich durch Recht regulierten inneren Ordnung werden einige von ihnen zu einer Quelle von internationaler Unsicherheit;
- bewaffnete Konflikte mit negativen Auswirkungen auf die internationale Sicherheit haben immer seltener zwischenstaatlichen Charakter, sondern werden oftmals zwischen nicht- und parastaatlichen Akteuren, wie ethnischen und religiösen Gruppen oder auch hochorganisierten Verbrechersyndikaten ausgetragen;
- unter den nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren spielen grenzüberschreitende terroristische Netzwerke zunehmend die Rolle von *ennemis du genre humain*, die in bedrohlicher Weise einen antizivilisatorischen Affekt mit der effizienten Nutzung der modernen Technologie zu destruktiven Zwecken verbinden;
- aufgrund technologischer und ökonomischer Entwicklungen sind Massenvernichtungswaffen prinzipiell nicht länger nur großen Staaten zugänglich, sondern auch nicht-staatlichen Akteuren; die Kontrolle der Herstellung und Verbreitung solcher Waffen wird damit zu einem zentralen Anliegen internationaler Politik; Diese Wandlungen richten neuartige Herausforderungen an die Fähigkeit und den politischen Willen aller Akteure der internationalen Gemeinschaft, die Ziele der VN zu erreichen – die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die Selbstbestimmung und die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Völker, sowie die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte.

Souveränität bedeutet Verantwortung

In Übereinstimmung mit der von der kanadischen Regierung berufenen *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, die einen Bericht über die Frage der Zulässigkeit der humanitären Intervention vorgelegt hat⁵, vertreten wir die Auffassung, dass die als Grundstein einer stabilen und friedlichen internationalen Ordnung anerkannte Souveränität der Staaten in erster Linie eine Pflicht ihrer Regierungen zur Verantwortung für die Würde und grundle-

genden Menschen- und Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung und für die Wahrung der Gemeinschaftsgüter der internationalen Gemeinschaft ist. Das Interventionsverbot der Charta soll nicht nur dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit dienen, sondern auch das Recht jeder staatlich organisierten politischen Gemeinschaft sichern, ihr Schicksal in Freiheit und Unabhängigkeit selbst zu bestimmen. Die externe, auf Abschirmung nach außen gerichtete Souveränität des *Staates* schützt idealiter die interne, auf Selbstbestimmung gerichtete Souveränität des *Volkes*. Die mit ihr verbundenen Machtbefugnisse und Nichtinterventionsansprüche werden von der Völkerrechtsgemeinschaft nicht um ihrer selbst willen anerkannt, sondern als notwendige Bedingungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Diese Anerkennung begründet wechselseitige Pflichten zwischen den einzelnen Staaten und der Staatengesellschaft. Souveränität bedeutet nach unserer Auffassung eine primäre Verantwortlichkeit jedes einzelnen Staates für die Wahrung eines rechtlichen Mindeststandards im Innern wie im Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft. Da die Souveränität eines Staates aber auch auf der Anerkennung durch die Staatengemeinschaft beruht, folgt aus ihr zugleich auch deren subsidiäre Verantwortlichkeit für die Zustände und das Verhalten jedes einzelnen Staates.

Denn zunehmend bezieht sich das völkerrechtliche Anerkennungsverhältnis auch auf die inneren Angelegenheiten der Staaten. Der internationale Charakter der Menschenrechtsgarantien bedeutet an sich eine Bürgschaft der Staatengesellschaft für einen zivilisatorischen Mindeststandard in den Staaten; dadurch werden die inneren Angelegenheiten der Staaten jedenfalls insoweit internationalisiert und globalisiert, als die durch die Menschenrechte definierten Mindestbedingungen geordneter Staatlichkeit unterschritten werden. Doch gibt es eine verständliche Scheu, daraus die Konsequenz zu ziehen, Staaten, die jenen Mindeststandard unterschreiten, die Anerkennung ihrer Souveränität zu versagen. Das würde sie in einen Zustand der Rechtlosigkeit versetzen, der vermutlich noch gefährlicher für die internationale Sicherheit wäre als ihr Status als – wenn auch unbotmäßiges – Mitglied der internationalen Rechtsgemeinschaft. Aus diesem Grunde wird nach heute noch vorherrschenden völkerrechtlichen Auffassungen das Interventionsverbot und damit die externe Souveränität eines Staates allenfalls dann suspendiert, wenn seine Herrscher schwerste, das

Gewissen der Menschheit aufrüttelnde Menschenrechtsverletzungen (wie Genozid oder großflächige ethnische Säuberungen) begehen, dulden oder nicht verhindern können – also nur in extremen Situationen. Es ist nur konsequent, dass die ICISS, die eine sog. humanitäre Intervention unter diesen Voraussetzungen befürwortet, diese Interventionsbefugnis als Ausdruck der Verantwortung der Staatengesellschaft für den Schutz der jenen Menschenrechtsverletzungen ausgesetzten Bevölkerung begreift. Mehr noch, sie stellt diese Schutzverantwortung in einen unlösbaren Zusammenhang mit der weiteren Verpflichtung der Staatengesellschaft, nach einer Intervention in dem betreffenden Land eine nachhaltige zivile Ordnung aufzubauen und es dadurch zu befähigen, wieder seine Rolle als souveränes und damit verantwortungsfähiges Mitglied der Staatengesellschaft wahrzunehmen.

Diese Aufbauverantwortung, die heute von den VN sowie den USA und einigen europäischen Staaten (vermutlich noch ohne Anerkennung einer Rechtspflicht) in Bosnien, im Kosovo, in Afghanistan und im Irak wahrzunehmen ist, beschreibt eine neuere Entwicklung. In dem Maße, in dem die inneren Verhältnisse in den Staaten, nicht zuletzt infolge der zu erwartenden Fortentwicklung der normativen Kraft der Menschenrechte, zu einem gemeinsamen Interesse der Staatengesellschaft werden, wird diese mehr und mehr zu einer Garantin für deren ‚gute Ordnung‘. Es dürfte nur eine Frage der Zeit sein, wann Staaten nicht mehr nur, wie heute, lediglich hinsichtlich ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit von global tätigen Rating-Agenturen bewertet werden, sondern einer politisch-ethischen Bewertung und Kontrolle unterliegen, deren Ergebnisse Bedeutung für ihre Stellung in den internationalen Beziehungen haben. Möglicherweise wird in einer nicht allzu fernen Zukunft die Anerkennung der (externen) Staaten-souveränität durch die Völkerrechtsgemeinschaft nur ausgesprochen, wenn sie mit der inneren Volkssouveränität korrespondiert, d.h. wenn die Souveränität zur „schützenden Außenhaut“ für das Recht eines Volkes auf Selbstbestimmung durch eine demokratische Herrschaftsform wird. Käme es dazu, dann gewährte das Prinzip der gleichen Souveränität aller Staaten nicht länger auch einen rechtlich-politischen Titel für Verantwortungs- und Rücksichtslosigkeit; es würde in eine völkerrechtliche Institution überführt werden, in der innere und äußere Souveränität in einem Verhältnis symmetrischer Komplementarität

zueinander stehen. Der Anspruch auf Anerkennung und Respekt der äußeren Souveränität gründete dann in der demokratischen Würde des jeweiligen Staatsvolkes und müsste viel ernster genommen werden als ein Souveränitätsanspruch, der sich letztlich auf kaum mehr stützen könnte als auf die Tatsächlichkeit eines Territoriums, einer Bevölkerung und einer effektiven Herrschaftsmacht über beide.

Wenn die Souveränität eines Staates nicht länger vopositiv gegeben ist, sondern zu einer Gewährung durch die Staatengesellschaft wird, dann üben die Staaten ihre Herrschaft letztlich als Treuhänder einer internationalen Gemeinschaft oder einer Weltgemeinschaft aus, der sie Rechenschaft schulden, von der sie aber auch ihrerseits Unterstützung verlangen können. Je enger die Staaten infolge der Entwicklung der Verkehrs- und Kommunikationstechnologie, der wirtschaftlichen Verflechtungen und der Verdichtung der kulturellen Verflechtungen einander näher kommen und dadurch auch wechselseitig verletzlicher werden, desto unabweisbarer wird die Notwendigkeit einer Fortentwicklung des Völkerrechts in diese Richtung.

Dass wir heute davon noch weit entfernt sind, hat verschiedene Gründe: zum ersten scheuen auch die wohlhabenden, über-wiegend euroatlantischen Staaten die materiellen Opfer, die im wesentlichen ihnen abverlangt würden, um die Verantwortung für eine Minimalqualität souveräner Staaten zu übernehmen. Zum zweiten würde eine solche Verantwortung nicht ganz zu Unrecht als modernisierte Version der Hegemonie der ehemaligen Kolonialmächte über jene hier in Betracht kommenden Staaten angesehen werden, deren Mehrzahl in der Dritten Welt liegt. Auf jeden Fall liegt ein bislang ungelöstes Problem darin, dass Aktionen jener Staaten, insbesondere aber der USA, selten eine klare Grenze zwischen Handeln im eigenen Machtinteresse und (überwiegend) uneigennützigem Handeln im Interesse der Stabilität und der rechtlichen Integrität der internationalen Ordnung erkennen lässt.

Dieses Problem besteht freilich nur, solange und soweit unsere Ordnungsvorstellungen von dem normativen Ideal einer Gemeinschaft gleichberechtigter und gleich souveräner Staaten bestimmt werden – nur in einer Gemeinschaft von Gleichen stellen Vorrechte sowie Unter- und Überordnung ein strukturelles Problem dar.

Bei genauerem Hinsehen setzt das VN-Ideal der Staatengesellschaft gleicher Staaten auch gleichartige Staa-

ten voraus, sowohl was ihre Macht als auch ihre zivilisatorische Qualität betrifft. Ein Staat, dessen Macht nicht durch ein Mindestmaß an technisch-wissenschaftlicher Produktivität, kultureller Differenzierung, rechtlicher Rationalität und institutioneller Festigung seines politischen Systems im Innern beglaubigt ist, sondern allein auf dem Drohpotential des Besitzes von Massenvernichtungsmitteln beruht, kann als formales Mitglied der Staatengesellschaft nicht denselben moralischen und politischen Status haben wie demokratische Staaten, selbst wenn diese ihrerseits zuweilen zwingende normative Prinzipien verletzen. Während die ethische Kraft des Rechtsprinzips im Innern der Staaten nicht zuletzt darin liegt, dass es die Ungleichheit von Macht, von individuellen Fähigkeiten und moralischer Reife nicht in rechtliche Ungleichheit übersetzt, sondern auf dem Prinzip der Rechtsgleichheit beharrt, stellt die internationale Ordnung andere Anforderungen an die ethische Qualität des Rechts. Im Staatsinnern kann das kontrafaktische und auch kontraintuitive Prinzip der Rechtsgleichheit bestehen, weil es dort den vorrechtlichen Souverän als Ordnungsgaranten gibt. Die Ordnung der Gesellschaft hängt deshalb nur bedingt von den einzelnen Individuen ab. In dem Pluriversum der Staaten dagegen, in dem es keinen ordnungsstiftenden Souverän gibt und in dem folglich Ordnung aus den zwischenstaatlichen Beziehungen entstehen muss, hängt alles an der Fähigkeit der Staaten zur sozialen Disziplin. Es ist daher zwar kein normatives Prinzip, wohl aber eine soziologische Tatsache, dass ihre Rechte sich eher nach dem Beitrag bemessen, den sie zur Herstellung und Wahrung der Sicherheit und Ordnung dieses Pluriversums leisten, als nach dem normativen Ideal der Rechtsgleichheit. In einer nichtzentralisierten Ordnung wie der Staatengesellschaft kann es ein Recht ohne oder gar gegen die Kräfte, die Ordnung stiften können, nur in sehr begrenztem Umfang geben – im wesentlichen wird man hierzu wohl nur die elementaren Menschenrechte zählen können.

In den Grundzügen folgt die Konstruktion der VN diesem Modell. Während die – politisch freilich nicht sehr einflussreiche – Generalversammlung nach dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten zusammengesetzt ist und damit das Rechtsideal des gleichen Rechts und der gleichen Würde aller Staaten verwirklicht, spiegeln Zusammensetzung und die Verfahrensweise des Sicherheitsrates die Funktionsbedingungen einer Staatenwelt, in der Macht und andere Ressour-

cen unterschiedlich verteilt sind und deren Stabilität und Sicherheit auf der disziplinierenden Existenz von Macht beruht. Das „Direktorium“ der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates trägt die Hauptverantwortung für die internationale Sicherheit, wobei freilich ihre viel diskutierte Vetomacht auf zwei miteinander in Spannung liegenden Gründen beruht: zum einen auf der gemeinsamen Verantwortung und dem gemeinsamen Interesse an der Sicherheit der Staatengemeinschaft, zum anderen aber auch auf dem Droh- und Sanktionspotential, das im Falle eines Handelns der übrigen Mitglieder der VN gegen ihre Interessen mit zerstörerischen Folgen für den internationalen Frieden verwirklicht werden kann. Die Welt kann daher kein Interesse haben, das Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zu beseitigen. Sie kann nur daran interessiert sein, den nicht auf dem Drohpotential, sondern den auf Verantwortung beruhenden Grund der Vetomacht zu stärken und Verfahren zu finden, in denen jede der fünf Vetomächte ihre Macht in immer stärkerem Maße zur Verwirklichung der internationalen Gemeinschaftsgüter Frieden, Sicherheit, Schutz der Umwelt und der Menschenrechte sowie eines Mindestmaßes an globaler Gerechtigkeit benutzen.

In der gegenwärtigen Situation besteht auch innerhalb der Gruppe des „Direktoriums“ der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ein deutliches Machtgefälle, in dem die USA eine dominierende Machtstellung einnehmen. So unbefriedigend dies auch erscheinen mag, dieser Zustand ist Teil der heutigen internationalen Sicherheitskonstruktion, da alternative Ordnungsstrukturen (noch) nicht erkennbar sind. Ebenso wenig wie vergangene völkerrechtliche Epochen, in denen mehrere Großmächte das internationale Gleichgewicht bewahrten, Zeiten der internationalen Rechtlosigkeit waren, ist eine internationale Ordnung unter der Vormacht der USA eine pure Machtordnung oder gar eine Unrechtsordnung. Sie ist eine Ordnung, in der diejenige Macht, die Sicherheit und Ordnung gewährleistet, faktisch mehr gilt als die anderen, jedenfalls sofern sie diese Funktion tatsächlich wahrnimmt.

Dies kann jedoch nur ein Übergangszustand sein, der keine dauerhafte Stabilität verspricht, solange sich nicht Strukturen herausbilden, die sich als selbständige Pfeiler einer internationalen Ordnung etablieren. Regionale Verbände, spezielle Verantwortungsgruppen für bestimmte Probleme oder Regionen oder intensivier- te Koordination demokratischer Staaten in internatio-

nen Organisationen sind geeignet, eigenständige Autorität als Quelle von Einfluss und Ordnungsmacht hervorzubringen. Auch die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure und deren Ressourcen kann dazu beitragen, ein globales Netzwerk der koordinierten Problembearbeitung zu erzeugen, das um so unverzichtbarer ist, als eine zunehmende Zahl von Problemen der internationalen Sicherheit mit den klassischen diplomatischen und militärischen Mitteln der Staaten nicht bewältigt werden können. Im Lichte dieser Probleme kann daher das Setzen auf die Fähigkeiten einer dominierenden Großmacht nur ein Übergangszustand sein, zumal diese Fähigkeiten überwiegend im militärischen Bereich liegen, dem künftig eine geminderte Bedeutung bei der Bewältigung der globalen Probleme zukommen dürfte.

Die aktuelle völkerrechtliche Diskussion der neuen Bedrohungen

Vorschläge zur Reform des Völkerrechts und der VN müssen sich daran messen lassen, ob sie der Tatsache Rechnung tragen, dass die internationale Ordnung keine übergeordnete Rechtssetzungs- und durchsetzungsinstanz kennt. Wo Rechtssetzung und Rechtsunterworfenheit zusammenfallen, können Regeln kaum ohne die Zustimmung derjenigen Staaten aufgestellt werden, die daran gebunden werden sollen. Ebenso kann eine Regelung kaum Wirksamkeit entfalten, wo die Bereitschaft der Staaten fehlt, sie durchzusetzen und die dafür notwendige politische Unterstützung zu mobilisieren.

Weil Fragen an das Völkerrecht aus unterschiedlicher Richtung gestellt werden, sind wünschenswerte Vorschläge für seine weitere Entwicklung klar von Versuchen abzugrenzen, die Geltung seiner Regeln in Frage zu stellen.

Von der Existenz und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und einem terroristischen Islamismus gehen heute in Verbindung mit Staatszerfall, verbrecherischen und diktatorischen Regimen die Hauptgefahren für den Weltfrieden aus. Sie stellen damit die aktuell größten politischen Herausforderungen an das Völkerrecht und für die Vereinten Nationen dar.

INNERE GEFÄHRDUNGEN DER STAATENGEMEINSCHAFT

„Failed States“

Die Problematik solcher Staaten, die wie Somalia und Afghanistan zeitweise einen teilweisen oder vollständigen Zusammenbruch erleiden, wird mit dem englischen Begriff „failed state“ gekennzeichnet. Es sind Staatsgebilde, die teilweise einen bloßen fiktiven Charakter haben. Solche machtlosen, zerfallenden Staaten sind der Nährboden für chaotische Kriege, Genozid und Bandenherrschaft. Betroffen ist in erster Linie die Zivilgesellschaft, allen voran Frauen und Kinder. Kennzeichen solcher Staaten ist der Zusammenbruch des staatlichen Gewaltmonopols. Polizei, Justiz, und andere Ordnungskräfte funktionieren nicht mehr oder sind gar nicht mehr existent. Man kann von einer Privatisierung des Staates sprechen. Im Inneren sind failed states von explosiven und brutalen Gewaltanwendungen bis hin zum Völkermord beherrscht. An der Kontinuität der Staatsform wird im Rahmen der UNO festgehalten, so dass die Staaten rechtsfähig bleiben, obwohl sie ihre Handlungsfähigkeit ganz oder weitgehend eingebüßt haben. Die Mitgliedschaft solcher fiktiven Staaten in den internationalen Organisationen ist in der Regel nicht suspendiert.

Die mit dem Verlust staatlicher Ordnung wachsende Gewalttätigkeit, die Herrschaft von Clans und Warlords und das Aufbrechen von ethnischen Konflikten standen im Vordergrund einer vornehmlich auf die humanitären Aspekte zielenden Diskussion. Von größerer Wichtigkeit ist inzwischen die nachgelagerte Phase des Wiederaufbaus solcher Staaten geworden. Mit der neu gewonnenen Verantwortung der Staatengemeinschaft wird zunehmend danach gefragt, ob die bisherigen völkerrechtlichen Grundlagen für die Bewältigung solcher Problemlagen ausreichen. So ist streitig, inwieweit die Souveränität des jeweiligen, defizitär werdenden Staates dem wirksamen Handeln von außerhalb entgegensteht und ob die heutige Architektur der Vereinten Nationen und des Sicherheitsrates im Besonderen für ein kontrolliertes, rechtlich verantwortetes und ausreichend legitimes Handeln ausreicht. „Nation building“ birgt in der Praxis viele Probleme. In rechtlicher Hinsicht ist der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker betroffen. Aus dem Selbstbestimmungsrecht der

Völker kann es sich nach unserer Auffassung rechtfertigen in die durch die Souveränität abgeschirmten Verhältnisse von Außen im Fall von failed states einzugreifen. Thürer fragt zu Recht, ob nicht auch Völkern zusammengebrochener Staaten unter Rückgriff auf die dem Völkerrecht zugrunde liegende Werteordnung ein eigener völkerrechtlicher Rechtsstatus zuzuerkennen ist, der Gestaltungskompetenzen für die internationale Gemeinschaft nach sich zieht⁶. In zwei Fällen ist ein Durchgriff danach zu rechtfertigen: beim willkürlichen Missbrauch und beim Zusammenbruch der staatlichen Ordnung. Der Internationale Gerichtshof hat in seinem Namibia-Gutachten von 1970 festgehalten, dass auch über den internationalen Sonderstatus von Völkern im Entkolonialisierungsprozess hinaus, das Selbstbestimmungsrecht im Rahmen der geltenden Völkerrechtsordnung unmittelbar zur Anwendung kommen kann: „The injured entity is a people which must look to the international community for assistance“.

Die weitgehenden Beschlüsse des Sicherheitsrats reichen von Maßnahmen zum Aufbau und Sicherung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Infrastruktur über humanitäre Aktionen bis hin zum Aufbau von Verwaltungs- und Verfassungsstrukturen. So trat das Ruanda Tribunal an die Stelle der nicht mehr funktionsfähigen Gerichte Ruandas, es besetzte ein „Souveränitätsvakuum“. Sowohl das Jugoslawien Tribunal wie auch das Ruanda Tribunal verdeutlichen die dynamische Fortentwicklung des Völkerrechts, welches normsetzend und organisatorisch auf die innerstaatlichen Strukturen des failed states einwirkt.

Die Vereinten Nationen haben sich in vielen Fällen als unparteiische und wirksame Instanz zur Unterstützung des Wiederaufbaus staatlicher Ordnung bewährt. Im Vordergrund stehen dabei die vom Sicherheitsrat eingerichteten Verwaltungsregime. Vorläufer waren die Pläne zur Internationalisierung von Jerusalem oder die Treuhandschaft über Westirien (Provinz Indonesiens). Wenn es auch nicht möglich sein dürfte, den ursprünglich für die Hinführung von Mandatsgebieten zur Unabhängigkeit gedachten Treuhandsrat hier zu aktivieren, so könnte diese Institution doch als Vorbild für eine stärkere institutionelle Verankerung dienen, um zu ermöglichen, dass die VN Aufgaben der „reconstruction“ wirksamer wahrnehmen. Diskutiert wird eine neue Institution als Organ oder Nebenorgan im Rahmen der VN aufzubauen, die sich ganz der Aufgabe zu widmen hätte, den Prozess des „nation

building“ zu unterstützen. Um die zivilgesellschaftlichen Kräfte zu stärken, wäre es denkbar, diese Aufgabe einer neu zu gründenden Nichtregierungsorganisation – vergleichbar dem Internationalen Roten Kreuz – zu übertragen. Ganz im Sinne der gegenseitigen Verantwortlichkeit sollten die Vereinten Nationen sozusagen treuhänderisch über die betroffenen Gebiete wachen und den staatlichen Wiederaufbau behutsam begleiten und fördern, was freilich nicht zu einer neuen Form der Entmündigung oder Neokolonisierung führen darf. Die Vereinten Nationen könnten als eine Art Beschwerdeinstanz gegenüber mit dem praktischen Wiederaufbau betrauten Interventionsmächten oder –organisationen fungieren.

„Rogue States“

Bedrohungen der internationalen Sicherheit gehen aber nicht allein von Staaten aus, die nicht in der Lage sind, Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten. Sie ergibt sich wesentlich auch daraus, dass einige Staaten in dieser Hinsicht nicht tätig werden wollen und – mehr noch – die Entwicklung, Herstellung und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder den internationalen Terrorismus verdeckt oder offen fördern. Als solche Staaten sind Libyen, Nordkorea, der Irak und der Iran genannt worden. Die Behinderung der Waffeninspektionen im Irak und die mit unverhüllten Drohungen begleitete nukleare Aufrüstung Nordkoreas legen es nahe, über die konkreten Anlässe hinaus die politische Lage und Herrschaftsform in solchen Staaten als Faktor zu sehen, der die Bedrohung verstärkt. In der auf Zustimmung und Konsens aufbauenden Ordnung der Welt und ihrer Rechtsordnung können solche Staaten Initiativen zur Gewährleistung der internationalen Sicherheit in internationalen Organisationen erheblich behindern.

Für solche Staaten hat die amerikanische Außenpolitik den Begriff „Schurkenstaaten“ („rogue states“) eingeführt. Er bleibt umstritten, bezeichnet aber das Problem. Gegen die so gekennzeichneten Staaten richteten sich eine Reihe von Maßnahmen, die von Handelsbeschränkungen über Einreisebeschränkungen bis hin zur Verfolgung von Repräsentanten solcher Regime und zur Einschränkung der Immunität reichten.

Daneben wird die gleiche Teilhabe dieser Staaten am Völkerrechtsverkehr und ihre weitere Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen in Frage gestellt. Es ist richtig,

dass inzwischen an die Anerkennung neu entstandener Staaten und an ihren Beitritt zu den Vereinten Nationen Anforderungen gestellt werden, die u.a. die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts, eine demokratische Herrschaftsform und die Gewährleistung der Menschenrechte einschließen. Wie auch immer qualifizierte „Schurkenstaaten“ nachträglich an solchen Bedingungen zu messen und ihnen gar daraufhin ihren Status als Staaten und Mitglieder der Vereinten Nationen abzuerkennen, ist aber nicht möglich. In der Geschichte der internationalen Beziehungen ist die gleiche Souveränität der Staaten eine durchaus junge und wichtige Errungenschaft. Im Zeichen einer weltweiten Verflechtung und eines hohen Organisationsgrades der Staatenwelt ist ein Vorschlag, Staaten, die als „Schurkenstaaten“ gelten, in einer Art Rückfall in frühere Epochen aus diesem System auszuschließen, nicht nur rechtlich unmöglich, sondern auch nicht wünschenswert. Es gibt durchaus Möglichkeiten, solche Staaten durch koordinierte Aktionen der anderen Staaten zu ächten und ihnen, solange sie ihr Verhalten nicht ändern, auf verschiedenen Ebenen der internationalen Beziehungen die Vorteile einer internationalen Zusammenarbeit zu entziehen, deren Fundament sie durch ihr Handeln in Frage stellen. Diese Möglichkeiten müssen koordiniert und entschlossen genutzt werden.

VERPFLICHTUNG DER „RESPONSIBILITY TO PROTECT“

Für die völkerrechtliche Diskussion haben die Konflikte in Jugoslawien und der Völkermord in Ruanda eine kategoriale Bedeutung, weil hier in den Augen der internationalen Öffentlichkeit die mit viel Hoffnung, ja geradezu mit Euphorie begleitete neue Handlungsfähigkeit und Verantwortung der verfassten internationalen Staatengemeinschaft in einem Ausmaß versagt hat, das bei vielen Beteiligten ein Gefühl der Ohnmacht, ja der Scham hervorgerufen hat. Sicher zeigen beide Fälle, dass am Ende die Bereitschaft der Staatengemeinschaft, für den Schutz bedrohter Gruppen und die Befriedung von Konflikten eigene Truppen einzusetzen und in Gefahr zu bringen begrenzt ist. Zugleich stehen hier aber auch die Institutionen, Verfahren und Regeln in Frage, die ein wirksames Vorgehen zur Gewährleistung der internationalen Sicherheit gewährleisten sollen.

So konnte sich der Sicherheitsrat nur schwer und erst

spät dazu durchringen, ein Eingreifen in Bosnien-Herzegowina zu billigen. Das Mandat und das Verfahren der Beteiligung der Vereinten Nationen wurden den Erfordernissen nach einem entschlossenen und schnellen Vorgehen vor Ort dabei nicht im erforderlichen Maße gerecht. Als sich die Situation im Kosovo zuspitzte, erschien wiederum fraglich, ob der Sicherheitsrat sich rechtzeitig auf ein gemeinsames Vorgehen einigen könnte. Bekanntlich haben die Mitgliedstaaten der NATO dann ohne ein Mandat des Sicherheitsrates eingegriffen. Ob dieses Vorgehen zulässig war, wird bis heute unter dem Gesichtspunkt der humanitären Intervention diskutiert.

Mit der International Commission on International Intervention and State Sovereignty (ICISS) sind wir uns einig, dass vor der Erwägung eines militärischen Eingriffs zunächst Maßnahmen, wie z.B. Verhängung von Sanktionen, Embargos, Zugangssperre zu wirtschaftlichen Gütern, strafrechtliche Verfolgung etc. zum Einsatz kommen müssen. Ausgangslage für die Beurteilung der Zulässigkeit bleibt Art. 2 Ziff. 4 und Ziff. 7 der UN-Charta; es gilt das Prinzip der Nichtintervention und das grundlegende Gewaltverbot.

Im Einzelnen beschreibt die ICISS drei unterschiedliche Phasen und umreißt eine Trias der Verantwortlichkeit:

1. Stufe: präventiv (responsibility to prevent),
2. Stufe: reaktiv (responsibility to react),
3. Stufe: restorative (responsibility to rebuild).

Die Kommission sieht es als die primäre staatliche Verantwortlichkeit an, die grundlegenden Menschenrechte der Bürgerinnen und Bürger zu schützen, der internationale Staatengemeinschaft soll eine subsidiäre Kompetenz („fall-back competence“) zukommen, wenn ein Staat nicht mehr in der Lage ist, seiner Verantwortlichkeit nachzukommen.

a) Die Fälle des Eingreifens

Nach dieser subsidiären Kompetenz besteht ein Recht und damit zugleich auch die Pflicht zu intervenieren bei:

1. ethnischer Säuberung; schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen führen zunächst zur Einleitung von präventiven Maßnahmen (1. Stufe),
2. Völkermord, verursacht durch staatliches Handeln, staatliches Versagen oder fehlende staatliche Autorität (*failed state*)

b) Voraussetzungen für das militärische Eingreifen

Just cause

Für die Zulässigkeit der Reaktion im Rahmen der 2. Stufe wird zunächst ein „*just cause*“ gefordert. Ein „*just cause*“ ist dann gegeben, wenn der Tatbestand der ethnischen Säuberung beziehungsweise des Völkermords vorliegt.

right intention

Weiterhin wird das Vorliegen einer „*right intention*“ gefordert. Das primäre Ziel der Intervention muss die Beendigung weiteren menschlichen Leidens sein.

last resort

Weiterhin muss die Intervention das letzte Mittel („*last resort*“) darstellen.

sonstige Voraussetzungen

Schliesslich ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit einzuhalten und es muss hinreichend Aussicht auf Erfolg bestehen. Zu erwähnen ist auch die als problematisch angesehene Voraussetzung, dass der Schutz der eigenen Soldaten nicht höher stehen darf als der Schutz derjenigen, denen die Intervention zugute kommen soll (wie es im Kosovo-Einsatz der Fall war).

c) Die Rolle des Sicherheitsrates und sein Verfahren

Jede Intervention bedarf nach dem Kommissionsbericht der Ermächtigung des Sicherheitsrates („*right authority*“). Der Sicherheitsrat ist seinerseits verpflichtet, sich mit der Sache zu befassen. Wir unterstützen den Vorschlag der Kommission nach einem „code of conduct“, der zum Zuge kommt, wenn sich im Sicherheitsrat eine Einigung nicht erzielen lässt. Dieser „code of conduct“ verpflichtet die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates auf den Gebrauch ihres Vetorechtes zu verzichten, wenn die materiellen Voraussetzungen für eine Intervention vorliegen, die Mehrheit der nicht ständigen Mitglieder der Intervention zustimmt und bedeutende eigene nationale Interessen nicht betroffen sind. Will ein ständiges Mitglied von seinem Veto Gebrauch machen, so sind die dem zugrundeliegenden nationalen Interessen gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft offen zu legen und zu begründen.

Wir befürworten auch eine stärkere Rolle und mehr Kompetenzen für die Regionalorganisationen. Diese sind mit den Konfliktparteien besser vertraut und oftmals

aufgrund ihrer regionalen Verankerung, besser geeignet schlichtend einzugreifen. Sie können in ihren vorgegebenen Strukturen kollektiv handeln. Interventionen geleitet durch „ad hoc Vereinigungen“ oder gar durch einzelne Staaten ohne die Legitimierung des Sicherheitsrates, der Generalversammlung oder regionaler Organisationen lehnen wir ab.

Die Strafgerichtsbarkeit- ein neues Instrument zur Gewährleistung der internationalen Sicherheit

In Anbetracht der massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen, Menschheits- und Kriegsverbrechen durch einen breiten Täterkreis, und in der Erkenntnis, dass der Aufbau einer neuen staatlichen Ordnung die vorherige Aufarbeitung dieses Unrechts und die Verfolgung der Täter voraussetzt, hat die Staatengemeinschaft im Fall Bosnien-Herzegowina erstmals einen Strafgerichtshof, gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta eingesetzt. Später wurde ein ähnlicher Gerichtshof für Ruanda geschaffen. Die Arbeit des Ruanda-Tribunals hat die Schwierigkeiten gezeigt, die mit der strafrechtlichen Ahndung massiver organisierter Menschenrechtsverletzungen, ja eines Völkermordes, in einem jeweils besonderen Kultur- und Sprachkreis verbunden sind. Dennoch liegt hier ein wesentlicher Paradigmenwechsel des Völkerrechts. Es ist den umfangreichen Vorarbeiten dieser UN-Tribunale zu verdanken, dass der Internationale Strafgerichtshof seine Arbeit aufnehmen kann.

BEDROHUNG DURCH MASSENVERNICHTUNGS- WAFFEN

Die Frage, wie die erhebliche Bedrohung der internationalen Sicherheit, die von der Existenz, der Entwicklung und der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen ausgeht, besser eingehegt werden kann, stellt sich heute neu. Die Ausgestaltung der bestehenden internationalen Regime orientiert sich nach wie vor an den Sicherheitsbedürfnissen des Kalten Krieges. Sie gehen – zumindest stillschweigend – von einer Situation der Hochtüchtigkeit, der gegenseitigen Abschreckung und des militärischen Gleichgewichts zweier Supermächte aus. Vor dem Hintergrund der grundlegend gewandelten geopolitischen und sicherheitsstrategischen Situation ist eine umfassende Überprüfung und Anpassung die-

ser Regime erforderlich. Sie müssen stärker den Aspekt der Gerechtigkeit, sowie legitime Sicherheitsbedürfnisse und Pflichten ausgewogen beachten. Eine dauerhafte Einteilung der Welt in wenige Atomkräfte und „nukleare Habenichtse“ läuft den Zielen des Atomwaffensperrvertrages zuwider.

Die veränderte Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen

Nach dem Ende der Block-Konfrontation 1989 und dem Auseinanderfallen der Sowjetunion 1991 haben die beiden Großmächte erhebliche Schritte zur Abrüstung unternommen und ihre in den Zeiten der gegenseitigen Abschreckung aufgebauten Arsenale deutlich reduziert. Parallel dazu haben Südafrika, Argentinien und Brasilien ihre Nuklearprogramme eingestellt. Die Rückführung nuklearer Massenvernichtungspotentiale aus mehreren unabhängig gewordenen Sowjetrepubliken nach Russland zu Beginn der 1990er Jahre oder die strenge internationale Rüstungskontrolle, die nach dem Golfkrieg von 1991 der in Hinblick auf Massenvernichtungswaffen besonders verdächtige Irak unterworfen war, schien für viele Beobachter gleichermaßen Ausdruck einer Phase der Abrüstung von Massenvernichtungswaffen zu sein wie die unbegrenzte Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages von 1995, die den Kreis der Atomwaffenmächte dauerhaft auf acht begrenzte.

Dass der Eindruck von einer so gewonnenen, durch das geltende Völkerrecht gewährleisteten sicherheitspolitischen Stabilität jedoch durchaus trügerisch war, zeigte sich unter anderem an dem bis heute unsicheren Verbleib erheblicher Mengen massenvernichtungswaffenfähigen Kernmaterials aus ehemaligen Sowjet-Beständen sowie an der konstant betriebenen Aufrüstung durch Staaten wie Nord-Korea, den Iran oder aber an den anhaltenden Nuklearisierungsbestrebungen Indiens oder Pakistans. Eine Reihe zum Teil durchaus spektakulärer Versuche, nuklearwaffenfähiges Material zu schmuggeln, ist seither bekannt geworden. Die Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen in Staaten, die entweder politisch instabil sind oder deren Regime den Weltfrieden gefährden, trägt zur erheblichen Verunsicherung bei.

Die zunehmende Verbreitung von so genannter *dual use*

Technologie, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendbar ist, wie durch eine verbesserte Zusammenarbeit der Proliferateure sowie schließlich ein veränderter politischer und kulturellen Kontext machen die Situation noch beunruhigender.

Die Ereignisse des 11. September haben die Gefahr, die von Massenvernichtungswaffen in den Hände von Terroristen ausgeht, denen es nachweislich um die Schädigung und Vernichtung so vieler Opfer wie möglich geht, sichtbar gemacht. Das „Gleichgewicht des Schreckens“ geopolitischer Kontrahenten mit Hilfe von Massenvernichtungswaffen ist der Gefahr terroristischer Akte mit Massenvernichtungswaffen gewichen. Letzterer zu begegnen ist daher eine der wichtigsten Herausforderungen internationaler Politik schlechthin geworden, zumal die Wahrscheinlichkeit derartiger terroristischer Akte nach Einschätzung von Sicherheitsexperten eher zu als abgenommen hat. Des weiteren ist die Gefahr von sogenannten schmutzigen Bomben in den Händen von Privatpersonen nicht zu unterschätzen. Solche Bomben lassen sich einfach herstellen und transportieren.

Hergebrachte Strategien zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen

Obwohl die bestehenden Regime fast allesamt unter dem Eindruck der Ost-West-Konfrontation und der internationalen Sicherheitsarchitektur nach 1945 entstanden sind, hat ihre Bedeutung angesichts der veränderten globalen Sicherheitslage eher noch zugenommen. Umso wichtiger ist es deshalb, diese Regime auf ihre Eignung zu untersuchen, den neuen Gefahren und Herausforderungen effektiv zu begegnen und gegebenenfalls Möglichkeiten oder aber Notwendigkeiten der Reform aufzuzeigen.

Der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen gelten eine große Zahl verschiedener Kontrollregime und Regelungen. Traditionell werden drei Hauptgattungen von Massenvernichtungswaffen und damit auch von Nichtverbreitungsregimen unterschieden.

Atomare Kontrollregime

a) Der Atomwaffensperrvertrag von 1968 und verwandte oder ergänzende Regime

Als wichtigster völkerrechtlicher Vertrag ist der 1970 in Kraft getretene und 1995 unbefristet verlängerte Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen von

1968 (sogen. „Atomwaffensperrvertrag“) nebst Zusatzprotokollen zu nennen. Er bildet das Fundament des internationalen Nichtverbreitungsregimes von Kernwaffen, indem er die Weitergabe von Kernwaffen durch die Atom-Mächte und allen anderen Staaten den Erwerb oder die Entwicklung von Kernwaffen verbietet. Es darf dabei nicht vergessen werden, dass der Nichtverbreitungsvertrag keineswegs allein auf die Beschränkung der weiteren Verbreitung von Atomwaffen abzielt, sondern sehr wohl fordert, dass die „alten“ Atomkräfte wie die USA, Russland, China und Frankreich selbst ihre Potentiale reduzieren und am Ende auch abschaffen sollen. Dem Gebot der Nichtverbreitung entspricht eine Abrüstungsverpflichtung. Dem Vertrag sind 187 Staaten beigetreten. Darüber hinaus fußt auf ihm die zuletzt im Irak-Konflikt auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gewordene internationale Atomenergiebehörde (IAEO), welche zur Einhaltung der Vertragsbestimmungen umfassende Sicherungsmaßnahmen ergreifen und Kontrollen durchführen kann. Seit 1974 erstellt der ihr zuarbeitende „Zangger“-Ausschuss Listen von spaltbarem Material und nuklearrelevanten Gütern, deren Export im Sinne der Regelungsziele des Atomwaffensperrvertrages bestimmte Sicherungsmaßnahmen voraussetzt. Diesem Ausschuss gehören 35 Staaten an.

In Ergänzung des Atomwaffensperrvertrages und weiterer multilateraler und regionaler Atomwaffenübereinkommen, so etwa des Antarktischvertrages von 1959, des Teststoppvertrages von 1963 oder aber auch des Meeresboden-, sowie des Weltraum- oder des Mondvertrages, vereinbarten im Jahre 1976 die wichtigsten Atomstaaten, die so genannte *Nuclear Suppliers' Group* (NSG), gemeinsame Richtlinien für den Export von spaltbarem Material. Auf der Grundlage dieser Richtlinien kontrolliert jeder Mitgliedstaat im Rahmen seiner innerstaatlichen Export-Kontrollgesetze in eigener Verantwortung die Ausfuhr bestimmter und durch eine gemeinsam definierte Liste bezeichneter Güter. An diesem Ausfuhrkontroll-Regime beteiligen sich derzeit 39 Staaten.

b) Trägertechnologie-Kontrollregime

Ein weiteres wichtiges Element internationaler Nonproliferations-Regime ist die Kontrolle von Trägersystemen, insbesondere die Exportkontrolle.

1987 wurde auf Initiative der G7 das *Missile Technology*

Control Regime (MTCR) errichtet, das die Verbreitung von Trägersystemen für Massenvernichtungswaffen unterbinden soll. Dem Regime gehörten im August 2003 33 Staaten an. Nach Maßgabe der gemeinsamen Exportrichtlinien des MTCR kontrolliert jeder Mitgliedstaat die Ausfuhr für Trägersysteme geeigneter Güter durch seine Export-Kontrollgesetze. Das MTCR wird nicht durch eine eigene Organisation gestützt, sondern verbleibt auf dem Niveau der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Im Jahre 2001 verabschiedete das Plenum der teilnehmenden Staaten einen Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen, den sogen. *Haager Verhaltenskodex*, der mittlerweile von 101 Staaten unterzeichnet wurde und der Maßnahmen, Prinzipien, Verpflichtungen und vertrauensbildende Maßnahmen unter den Zeichnerstaaten enthält.

c) Internationales Plutonium-Regime

Im Jahr 1997 einigten sich die plutoniumproduzierenden und -nutzenden Staaten auf verbindliche Regeln für den zivilen Umgang mit nicht mehr zu Verteidigungszwecken benötigtem Plutonium. Dieses Regime soll durch Transparenz und unabhängige Kontrolle der Plutoniumwirtschaft vertrauensbildend wirken und eine militärische Wiederverwendung von ausgesondertem Plutonium ausschließen. Damit gewinnt es besondere Bedeutung in Hinblick auf so genannte *dual use*-Güter und deren Nicht- bzw. kontrollierte Weitergabe.

d) Kernwaffenfreie Zonen

Eine besondere Bedeutung für die internationale Sicherheitslage haben regionale Übereinkommen, die durch die Einrichtung von sogen. „*Kern-waffenfreien Zonen*“ (KWFZ) wesentlich zur weltweiten Sicherheitsarchitektur beitragen. Die Errichtung von KWFZ ergänzt das internationale Nichtverbreitungssystem um eine wesentliche, regionalstrategische Facette, denn es ist davon auszugehen, dass in kernwaffenfreien Zonen zumindest keine nuklearspezifischen Proliferationsbedrohungen für die internationale Gemeinschaft entstehen. Kernwaffenfreie Zonen umfassen derzeit 107 Staaten im Südpazifik, in Lateinamerika und der Karibik, in Südostasien und Afrika. Dem stehen indes die anhaltenden und jüngst in einigen Staaten der genannten Regionen wiederaufgenommenen oder verstärk-

ten Bestrebungen, Nuklearwaffen zu erlangen, gegenüber.

Es erscheint uns sinnvoll, gerade die Rolle von Staaten in KWFZ international weiter zu stärken und diese Zonen nach Kräften auszudehnen. Die an den entsprechenden Übereinkommen beteiligten Staaten können insofern eine gewisse – eher politisch-moralische als rechtliche - Vorbildwirkung im internationalen Staatenverkehr entfalten. Dies setzt jedoch voraus, dass neben einer hinreichend intensiven Kooperation zwischen den Staaten auch die Durchsetzungs- und Kontrollmechanismen innerhalb der Verträge kontinuierlich ausgebaut werden. Die Europäische Union sollte gänzlich auf Atomwaffen verzichten. Die „Alt-Atomkräfte“ sollten ihre atomaren Potentiale abbauen und auf den Neubau von Atomwaffen verzichten.

e) Regime zur Kontrolle chemischer Waffen

Das Übereinkommen über das Verbot chemischer Waffen, in Kraft getreten am 29.4.1997 verbietet die Entwicklung, die Herstellung, den Besitz, die Weitergabe oder den Einsatz chemischer Waffen. Vorhandene Bestände an chemischen Waffen sind zu deklarieren und zu vernichten. Bis zum 01.02.2004 sind 160 Staaten dem Übereinkommen beigetreten, darunter die USA und Russland als diejenigen Staaten, die die weltweit größten Bestände an C-Waffen unterhalten. Das Übereinkommen etabliert außerdem eine Internationale Organisation (*Organisation für das Verbot chemischer Waffen, OVCA*) mit Sitz in Den Haag, welche seit 1997 die Durchsetzung des Übereinkommens überwacht und vorantreibt.

f) Biologische Waffen

Dass schließlich auch von biologischen Massenvernichtungswaffen oder Kampfstoffen eine permanente und in der Öffentlichkeit angesichts der Prominenz der Nuklearwaffenproblematik oftmals unterschätzte Gefahr ausgeht, haben zuletzt die im Jahr 2001 verübten Milzbrandanschläge und –bedrohungen deutlich vor Augen geführt. Das *Übereinkommen über biologische Waffen*, welches bereits am 26.3.1975 in Kraft getreten ist, ächtet die Entwicklung, Herstellung, Lagerung und Erlangung von B-Waffen. Es enthält zwar keine detaillierten Verifikationsregelungen, sieht aber vor, dass jeder Vertragsstaat, der konventionswidriges Verhalten

eines anderen Vertragsstaates vermutet, beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Beschwerde einlegen kann. Von dieser Möglichkeit wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Dem Übereinkommen sind bislang 151 Staaten beigetreten. Eine Stärkung des Regimes durch eine gegenseitige Überwachung, ergänzt um ein internationales Durchsetzungssystem wäre wünschenswert. Aufgrund der Beschwerdemöglichkeit beim Sicherheitsrat ist bereits heute die Möglichkeit vorhanden, den betreffenden Staat zur Einhaltung des Übereinkommens zu zwingen. Um deutlicher auf die Verantwortlichkeit der Staaten untereinander zu rekurrieren sollte das Regime ausgebaut werden.

Defizite der geltenden Nonproliferationsregime und Bedürfnis der Weiterentwicklung

Die rechtlichen Regime zur Eindämmung von Massenvernichtungswaffen tragen dazu bei, einen internationalen Mindestschutz gegen die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch Massenvernichtungswaffen zu sichern. Bei näherer Betrachtung sind allerdings Einschränkungen zu machen.

Die getroffenen, internationalen Regelungen bleiben punktuell und auf jeweils genau und eng umrissene Anwendungsbereiche beschränkt. Ein einem übergeordneten, globalen Sicherheitskonzept folgendes, kohärentes und damit allgemeines System der internationalen Kontrolle von Massenvernichtungswaffen existiert gegenwärtig nicht.

Der Grund hierfür liegt zum einen in der Spezifität jeder einzelnen Gattung von Massenvernichtungswaffen, zum anderen findet das bestehende internationale Recht auf diesem Gebiet nach wie vor seine Grenzen im beschränkten Kooperationswillen der Staaten und vielen, oftmals in diffizilen Regionalkonflikten verwurzelten nationalen Eigeninteressen. Auch beziehen sich die bestehenden Regime der Nonproliferation auf Staaten und inhaltlich überwiegend auf die Kontrolle, nicht aber so sehr auf ein allgemeines Verbot und den Abbau bestehender Massenvernichtungswaffenpotentiale. Derartige Abkommen bleiben bislang der bilateralen Ebene vorbehalten, wobei sie von unterschiedlicher Durchschlagskraft waren oder sind. In diesem Zusammenhang wären neben den amerikanisch-russischen Abrüstungsabkommen der frühen neunziger Jahre, die einen teilweise florierenden Schmuggel mit waffenfähigen

Material auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion nicht zu verhindern vermochten, auch der fürs erste fehlgeschlagene Versuch der USA zu nennen, Nord-Korea an einer weiteren Aufrüstung mit nuklearen Massenvernichtungswaffen zu hindern.

Die Gefahr, die von einem unkontrollierten Handel mit massenvernichtungsfähigen Materialien oder Technologien ausgeht, ist deshalb heute weniger denn je gebannt. Wie Untersuchungen der IAEA belegen gibt es einen lebhaften, quasi privaten internationalen Schwarzmarkt für massenvernichtungswaffenfähige Materialien und Technologien sowie für entsprechendes Know-how mit hoch komplexen Netzwerkstrukturen. Lieferanten wie Interessenten gehören dabei oft Organisationen an, die mehr oder weniger eindeutig als Unsicherheitsfaktor für die internationale Sicherheit gelten müssen. Eine verstärkte internationale Zusammenarbeit der Regierungen und der IAEA in diesem Bereich, wie von ElBaradei vorgeschlagen, bildet dabei nur einen Pfeiler. Wir versprechen uns auch von einschlägigen, internationalen Wissenschaftler Innennetzwerken mit ihren Satzungen, Standesrichtlinien und kontinuierlichem Austausch über ethische Verhaltenskodizes eine wichtige moralische und tatsächliche Gefahrenvorsorge.

Neue Strategien und Möglichkeiten der Reform des internationalen Nichtverbreitungssystems

Die USA haben zu Beginn des Jahres 2004 eine Strategie zur Internationalisierung der Proliferationsproblematik vorgestellt. Insbesondere das bestehende Atomwaffenregime wird weitreichenden Reformvorschlägen unterzogen, die darauf abzielen, die Verbreitung von *dual use*-Technologie zu begrenzen. Urananreicherungs- und Aufbereitungstechnologien, die sowohl zum Bau von zivilen Reaktoren als auch von Atombomben geeignet sind, sollen nur solchen Staaten erlaubt sein, die bereits selbst im Besitz derartiger Technologie sind. Der Import von ziviler Nukleartechnologie soll nur Staaten erlaubt sein, die das *Zusatzprotokoll der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA)* unterzeichnet haben und sich damit den dort vorgesehenen – auch unangemeldeten – Kontrollen durch unabhängige Inspektoren unterwerfen. Tatsächlich sind die Vereinigten Staaten selbst diesem Protokoll noch nicht beigetreten, der Senat ist jedoch aufgefordert, das Zu-

satzprotokoll umgehend zu ratifizieren. Weiterhin sind strukturelle Reformen der Internationalen Atomenergiebehörde IAEA vorgeschlagen worden, die sich darauf beziehen, dass künftig Staaten, die (wie z.B. der Iran) unter Proliferationsverdacht stehen, im Gouverneursrat der IAEA weder Sitz noch Stimmrecht haben sollen. Es soll ein aus gut beleumundeten Staaten bestehender Sonderausschuss des Rates geschaffen werden, der sich intensiv mit Kontrollen beschäftigt und darüber wacht, dass sich die Mitglieder an ihre Verpflichtungen halten. Staaten, die unter Proliferationsverdacht stehen sollen aus dem Gremium ausgeschlossen werden. Weiter wird vorgeschlagen, die internationale *Proliferation Security In-itiative (PSI)*, ein Zusammenschluss der Vereinigten Staaten mit Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Italien, Spanien, Portugal den Niederlanden, Polen sowie Australien und Japan zur Unterbindung der Weitergabe von sensibler Technologie oder Waffen auszubauen. Die teilnehmenden Staaten tauschen Geheimdienstinformationen aus, überwachen den Import und Export von entsprechenden Gütern und führen gegebenenfalls konzertierte Militäraktionen durch, um verdächtige Transporte zu verhindern. Diese Kooperation soll durch eine koordinierte polizeiliche Zusammenarbeit erweitert werden, bei der nach amerikanischen Vorstellungen auch Interpol eine größere Rolle zukommen soll. Gerade diese letzten Vorschläge sind in den europäischen Staaten sowie bei der EU auf Zustimmung gestoßen. In diesem Zusammenhang ist die Resolution Nr. 1373 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 28.9.2001 von einigem Interesse, denn sie fordert die Staaten dazu auf, im Rahmen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, den Handel mit Waffen und Sprengstoff einzuschränken und den Informationsaustausch über die von Massenvernichtungswaffen im Besitz von Terroristen ausgehende Gefahr zu intensivieren. Dieses Vorgehen auf der Ebene des Sicherheitsrates verspricht in der Tat einigen Erfolg, können hier doch völkerrechtlich bindende Beschlüsse gefasst werden. Wir unterstützen den Vorschlag, jeden Staat völkerrechtlich zu verpflichten einen Straftatbestand der Proliferation zu schaffen.

Weitere Pläne zur Bannung der nuklearen Proliferation – die Vorschläge des IAEA-Generaldirektors El-Baradei

Weitere Vorhaben beziehen sich auf die nukleare Nonproliferation. Kern dieser Pläne ist ein obligatorischer Beitritt zum Zusatzprotokoll des Atomwaffenspervertrags, um eine effektivere Kontrolle zu gewährleisten. Parallel hierzu ist vorgesehen die Kontrollrechte der IAEA in ihrem Umfang und ihrer Geltung auszudehnen. Bei der IAEA soll ein Informationssystem über alle Bewegungen und Exporte sensibler Materialien und Technologien eingerichtet werden. Daneben ist die Kontrolle des Brennstoffkreislaufs zu verbessern, denn hier entstehen kernwaffenfähige Stoffe wie angereichertes Uran und Plutonium als Abfallstoffe. ElBaradei regt an, wenige regionale Wiederaufbereitungszentren einzurichten, die unter direkter multilateraler Kontrolle stehen.

Ein weiteres Ziel besteht darin, ein internationales System der Kontrolle zu schaffen, welches die verschiedenen Interessen wie wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, Geheimhaltung einschlägiger, sensibler Informationen und gerechten Ressourcen- und Technologiegebrauch besser berücksichtigt. Eine Expertengruppe soll Vorschläge für ein globales System der sicheren Verwahrung sensibler Materialien erarbeiten.

Globale Partnerschaft

Ganz in diesem Sinne wurde bereits am 26.6.2002 auf dem G8-Gipfel die *Globale Partnerschaft gegen Massenvernichtungswaffen und -materialien* ins Leben gerufen, die neben Nichtverbreitung, Abrüstung und Terrorbekämpfung insbesondere auch die nukleare Sicherheit ins Auge fasst. Durch die Regierungen der führenden Wirtschaftsnationen und Russlands wurden 20 Milliarden US-Dollar bereitgestellt, um Programme gegen die Proliferation zu unterstützen.

„Duty to Prevent“ – ein amerikanisches Konzept zur Non-Proliferation

Kürzlich haben *Anne-Marie Slaughter* und *Lee Feinstein*⁷ den Versuch unternommen, einen neuen völkerrechtlichen Ansatz gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen aufzuzeigen. Sie teilen die Einschätzung der Bedrohungslage, die der amerikanischen

Verteidigungsdoktrin zugrunde liegt, aber entwickeln ein rechtliches Reaktionsmuster, das auf internationale und multilaterale Einbindung angelegt ist und erkennbar den europäischen Bedenken entgegenkommen will.

Grundthese dieser als „*Duty to prevent*“ bezeichneten Strategie ist die Annahme, dass von Massenvernichtungswaffen in den Händen nichtstaatlicher Akteure wie Terrornetzwerken, vor allem aber auch in den Händen autokratischer Herrschaftssysteme, die keiner internen, verfassungsmäßig verbürgten rechtlichen und machtpolitischen Kontrolle unterliegen, Gefahren ausgehen, die vom gegenwärtig geltenden, überwiegend reaktiv angelegten Völkerrecht nicht adäquat behandelt werden. Defizite im System der Vereinten Nationen verhindern eine effektive und vor allem frühzeitige Bewältigung einer Vielzahl neuer Herausforderungen. Vor allem aber greife die nach wie vor im Völkerrecht geltende These von klassischen Zwischenstaaten-Bedrohungen nicht mehr. Nicht von einem Staat und seiner gesamten Gesellschaft gingen heute die schwersten und akutesten Bedrohungen für den Weltfrieden aus, sondern vor allem von eng begrenzten Regimen und Privatpersonen.

Maßnahmen

Angesichts der sehr spezifischen Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen in den Händen von Diktatoren und terroristischen Netzwerken ist nach Slaughter und Feinstein vorbeugendes frühzeitiges Handeln das einzige Mittel, welches wirksam zur internationalen Sicherheit beitragen könne. So bestehe für die einzelnen Staaten wie die internationale Staatengemeinschaft als solche gleichermaßen eine Pflicht zur Prävention (*Duty to prevent*), die zu allererst die betroffenen Regime selbst dahingehend binde, keine Massenvernichtungswaffen oder entsprechende Technologien zu unterhalten, zu entwickeln, zu erwerben oder zu verbreiten.

Kritische Würdigung

Schwierigkeiten bereitet bei diesem Konzept der *Duty to prevent* indes Zweierlei: äußerst schwierig zu bestimmen ist, wer zum Ergreifen von Maßnahmen berechtigt sein soll und bei wem die Kompetenz zur Feststellung einer Interventionslage liegt. Anders als bei sich an-

bahnenden humanitären Katastrophen, auf welche die „*responsibility to protect*“ der ICISS reagiert, vollzieht sich die Proliferation verdeckt. Jede Entscheidung ist daher auf Geheimdienstinformationen angewiesen, deren Herkunft und Plausibilität oft zweifelhaft ist.

Soweit der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen präventiv eingreift, bestehen keine besonderen rechtlichen Probleme, da der SR nach Kapitel VII der Charta das Recht und die Pflicht hat, den Weltfrieden zu wahren. Die Schwierigkeiten beginnen dann, wenn nach dem Konzept von Slaughter und Feinstein die *Duty to prevent* subsidiär eingreift, wenn der Sicherheitsrat aus politischen Gründen blockiert oder nicht willens ist militärische Maßnahmen anzuordnen.

Als nächstlegitimerte Akteure verstehen die Autoren zunächst diejenige Regionalorganisation, die direkt von den Massenvernichtungspotentialen bedroht wird, sodann jede andere Regionalorganisation mit möglichst großer Mitgliederzahl und effektiven Handlungsmöglichkeiten. Erst zuletzt sollen unilaterales Handeln oder eine so genannte Koalition der Willigen möglich sein.

Dies wirft als zweiten kritischen Punkt die Frage nach der völkerrechtlichen Legitimation der beschriebenen Maßnahmen auf, die zu einem wesentlichen Teil pragmatisch und utilitaristisch aus dem Umfang der tatsächlich bestehenden Bedrohung durch Massenvernichtungswaffenbestände hergeleitet wird. Das rechtliche Konzept weist über diese Legitimationsherleitung, die als solche allein unzureichend und rechtlich kritikwürdig wäre, jedoch hinaus. Die *Duty to protect* wird als eine ungeschriebene völkerrechtliche Verpflichtung (*erga omnes*-Pflicht) der Staaten zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen, die gegenüber jedem anderen einzelnen Staat und der Staatengemeinschaft insgesamt bestehen soll, verstanden. Letztlich wird sie damit in Fortentwicklung und Ergänzung der bestehenden Nonproliferations-Verträge auf deren Regelungsinhalt zurückgeführt. Sie dient dem Zweck, vor allem in Fällen, in denen der betroffene Staat durch diese Verträge entweder nicht selbst gebunden wird, weil er nicht Vertragsstaat ist, oder aber in Fällen, in denen die geschriebenen Verträge nur unzureichende Mittel zur Bekämpfung der entstandenen Bedrohung bieten, um wirksame Lösungen zu finden und kann insofern als eine rechtliche Hilfskonstruktion angesehen werden, die in der Zukunft erst noch erweisen muss, ob sie tat-

sächlich als Rechtssatz universell Geltung findet. Es darf nämlich nicht vergessen werden, dass gerade bei der Entwicklung von ungeschriebenem Recht auch- und gerade im Völkerrecht- nicht zu geringe Anforderungen an eine hinreichende praktische Übung und vor allem die allgemeine Überzeugung der Geltung als Rechtssatz gestellt werden dürfen. Diese Nagelprobe steht aus.

Während aus liberaler US-amerikanischer Sicht mit dieser Strategie völkerrechtliches multilaterales Handeln gefördert wird, weisen besorgte eu-ropäische Einwände darauf hin, mit „Duty to prevent“ kehre das anarchische Machtprinzip in den völkerrechtlichen Umgang zwischen den Staaten wieder zurück. Diese Sichtweisen verdeutlichen wie weit der völkerrechtliche Spannungsbogen im transatlantischen Verhältnis reicht.

„Duty to prevent“ ergänzt nicht einfach für die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen, was in der kanadischen Studie „Responsibility to protect“ für humanitäre Katastrophen entwickelt wurde. Entscheidend ist für uns, ob sich die internationale Gemeinschaft auf einige verlässliche Kriterien, die völkerrechtlichen Missbrauch verhüten, einigen kann:

- Militärisches Eingreifen ist das letzte Mittel. Zuvor sind Sanktionen unterhalb des Militärischen anzuwenden.
- Es müsse sich um Regime handeln, die sich im Inneren mittels Gewalt und schweren Menschenrechtsverletzungen bzw. Menschheitsverbrechen aufrechterhalten und bei denen Rechtsstaatlichkeit, faire Verfahren und Demokratie fehlen.
- Informationen über Massenvernichtungswaffen dürfen sich nicht allein auf Geheimdienstinformationen stützen, sondern auf weitere objektive nachprüfbare Beweise.
- Militärisches Eingreifen ist gegenüber dem Sicherheitsrat zu begründen, die Beweise sind vorzulegen.

TERRORISMUS

Die Internationalisierung des Terrors und das Erfordernis einer internationalen Reaktion

Bereits in den neunziger Jahren wurden Anschläge auf die amerikanischen Botschaften in Tansania und Kenia verübt und schon einmal war das World Trade Center in New York Ziel eines terroristischen Angriffs. Die Attentate in Madrid sind nach den Anschlägen vom 11.9.2001 das bislang letzte Glied in einer Kette von Anschlägen, hinter denen nachweislich oder vermutlich das Terrornetzwerk Al Qaida steckt. Sie zeigen, dass die Bedrohung aktueller denn je und vor allem weltumspannend ist.

Dieser Terrorismus zielt ausdrücklich darauf ab, eine möglichst große Zahl von beliebigen Menschen zu treffen. Es liegt nahe, dass terroristische islamistische Organisationen auch den Einsatz von Massenvernichtungswaffen erwägen. Ebenso wenig kann die Möglichkeit ausgeschlossen werden, dass diese Organisationen mit ihren personalen und sachlichen Fähigkeiten in der Lage sind, ernsthaft und bedrohliche Schritte zur Realisierung eines solchen Vorhabens zu unternehmen. Die Bereitschaft der Täter, ihr eigenes Leben bei der Ausführung eines Anschlages zu opfern, erhöht die potentiellen Gefahren und die Bedrohungen.

Die gegenwärtige Terrorbedrohung lässt sich nicht ohne weiteres mit den polizeilichen oder militärischen Mitteln eines einzelnen Staates bekämpfen. Planung, Organisation, Mittelbeschaffung und Durchführung der Terroranschläge erfolgen nicht notwendig in demselben Staat und werden nicht von lokal oder organisatorisch eindeutig eingrenzbaaren Basen und Rückzugsräumen aus betrieben. Kennzeichnend ist, dass der moderne Terror in hohem Maße internationalisiert ist.

Phänomenologie des internationalen Terrors

Der *interne Terrorismus* agiert ausschließlich im Heimatstaat der terroristischen Gruppen oder Einzeltäter. Täter und Opfer unterstehen hier derselben staatlichen Autorität, die zu beseitigen oder zu verändern, Ziel der Terrorakte ist. Dieser Form des Terrors zu begegnen, stellt rechtlich keine wesentlich neuen Herausforderungen an die staatliche Gewalt und das Völkerrecht, fällt sie doch unter Bestimmungen rein innerstaatlichen Rechts.

Der *internationale Terrorismus* „älterer“ Prägung folgt wie der interne Terrorismus einer lokalen oder regionalen Zielsetzung. Die Terroristen verfolgen hierbei jedoch in der Regel eine Strategie der Internationalisierung von lokalen Konflikten, indem gezielt ausländische Opfer im eigenen Land angegriffen oder aber terroristische Aktionen im Ausland durchgeführt werden. Auf diese Weise soll im internationalen Rahmen Aufmerksamkeit erregt werden, um das lokale Problem auf die internationale Agenda zu setzen.

Demgegenüber sind die Merkmale des „neuen“ transnationalen Terrorismus, konkret also des terroristischen Islamismus, die multinationale Zusammensetzung der terroristischen Gruppierung, die private Unterstützung und Finanzierung sowie ein gleichzeitiges Operieren in mehreren Staaten zeitgleich und/oder über Staatsgrenzen hinweg mit der Tendenz zur Herausbildung von Netzwerken. Diese zeichnen sich durch dezentrale Organisation und eine hohe Mobilität der Organisationseinheiten aus. Ziel des transnationalen Terrors ist die Änderung der internationalen oder regionalen Ordnungen. Das sprach- oder kulturübergreifende Potential der islamistischen Ideologie fasst staatsübergreifende Gesellschaftsmodelle ins Auge.

Der durch al Quaida exemplarisch repräsentierte terroristische Islamismus und die von ihm ausgehenden Herausforderungen dürfen nicht auf die terroristischen Aktivitäten verkürzt werden. Neben der Bekämpfung der terroristischen Aktivitäten mit allen erforderlichen Mitteln ist hier vor allem eine geistige und politische Auseinandersetzung mit den radikalen islamistischen Strömungen verlangt.

Die rein nach innen gerichtete Terrorbekämpfung durch einzelne Staaten auf eigenem Hoheitsgebiet mit den Mitteln des Polizei- und Gefahrenabwehrrechts oder des nationalen Strafrechts stößt angesichts der Strukturelemente des neuen internationalen Terrorismus offensichtlich an ihre Grenzen. Zu einer effektiven Terrorbekämpfung wird es zunehmend erforderlich, Maßnahmen mit internationaler, d.h. grenzüberschreitender Wirkung zu entwickeln. Den Ordnungsrahmen für ein solches Vorgehen stellt das geltende Völkerrecht zur Verfügung. Inwieweit dessen Instrumente aber für eine effektive und dauerhafte Bekämpfung der neuen Terrorform ausreichen, oder inwieweit diesbezüglich Weiterentwicklungsbedarf besteht, bedarf der genaueren Betrachtung.

Die schwierige Balance zwischen Freiheit und Sicher-

heit immer wieder neu herzustellen ist eine der großen Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft. Das Bedürfnis als ultima ratio militärisch zu intervenieren wird um so geringer, um so erfolgreicher und wirksamer die polizeiliche Zusammenarbeit auf internationaler Ebene funktioniert.

Terrorismus oder legitimer Widerstand: Definitionsprobleme

Terroristische Akte bedrohen die internationale Sicherheit. Ein internationales Vorgehen erfordert demzufolge auch eine international gültige rechtliche Definition, was unter Terrorismus zu verstehen ist. Eine allgemein anerkannte Definition des Terrorismus im geltenden Völkerrecht fehlt bislang. Gleichwohl finden sich in der Staatenpraxis und der völkerrechtlichen Literatur Hinweise für das allmähliche Entstehen einer gewissen Grundüberzeugung. Demnach ist von Terrorismus zu sprechen, wenn schwere Gewalttaten gegen Personen vorliegen, die darauf gerichtet sind, in der Bevölkerung oder in Teilen der Bevölkerung Schrecken zu verbreiten, und die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt stehen, unabhängig vom jeweiligen politischen, ideologischen oder religiösen Hintergrund, der als Rechtfertigung genannt wird. Hierunter fallen internationale Verbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit i.S.v. Art. 7 IStGH-Statut.

Unklar bleibt die rechtlich bedeutsame Unterscheidung zwischen Terrorismus und völkerrechtlich zulässigen Widerstandshandlungen. Auf Gewissheiten über rechtmässigen und rechtswidrigen Widerstand wie sie bei den Entkolonialisierungsbewegungen noch ohne weiteres bestanden, lässt sich nicht zurückgreifen. Diese Abgrenzung ist jedoch wiederum in Hinblick auf die Rechtmässigkeit der Gegenmaßnahmen, welche ein von einem Terrorakt betroffener Staat ergreift, von größter Bedeutung.

Die Ächtung des Terrors auf globaler und europäischer Ebene

Bereits 1937 wurde mit der Genfer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus das erste internationale Übereinkommen mit dem erklärten Ziel der Terrorismusbekämpfung geschlossen. Vorläufer der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit sind die

Abkommen zur Piraterie und Sklaverei. Die VN haben mit den derzeit vorhandenen 12 Konventionen⁸ zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine Vorreiterrolle eingenommen. Eine Reihe von weiteren internationalen Dokumenten, Resolutionen und Regelungen ächten den internationalen Terror.

Der Europarat hat eine Reihe von Initiativen, wie z.B. mit dem Europäischen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27.1.1977, mit dem Zusatzprotokoll vom 15.5.2003, dem Beschluss des Ministerkomitees des Europarates vom 12.9.2001 betreffend den Kampf gegen den internationalen Terrorismus sowie den Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus, ergriffen. In der Europäischen Union wurde der Rahmenbeschluss vom 13.6.2002 zur Bekämpfung des Terrorismus sowie die jüngst verabschiedete Sicherheitsstrategie des Europäischen Rates vom 12.12.2003 beschlossen.

Schon in der sogen. „Friendly Relations Declaration“ der Generalversammlung der Vereinten Nationen wurde die völkerrechtliche Verpflichtung zum Wohlverhalten unter den Staaten beschlossen.

So ist es den Staaten untersagt, international agierende Terrorgruppen auf ihrem Staatsgebiet zu dulden oder diese – sei es direkt oder indirekt – finanziell, logistisch oder militärisch zu unterstützen. Die Wohlverhaltenspflicht reicht soweit, dass teilweise von einer Verpflichtung der Staaten ausgegangen wird, den Kampf gegen den internationalen Terrorismus selbst aktiv und mit allen gebotenen Mitteln zu betreiben oder – was noch einen Schritt weiter geht – unter Umständen ersatzweise Maßnahmen eines anderen Staates auf dem eigenen Hoheitsgebiet zu dulden.

In der völkerrechtlichen Literatur wird teilweise bezweifelt, ob in Ermangelung ausdrücklicher Verträge oder einschlägiger, internationaler Rechtsnormen von einem hinreichend gefestigten Konsens in der Staatenwelt ausgegangen werden kann, der Handlungs- und Duldungspflichten des hier beschriebenen Umfangs trägt.

Für einen solchen Konsens sprechen die strafrechtlichen Tatbestände im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag (IStGH), dem eine überragende Bedeutung zukommt. So besteht eine völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten, solche Taten, die Verbrechen gegen die Menschheit im Sinne des Artikel 7 IStGH-Statut darstellen, strafrechtlich zu verfolgen.

Terroranschläge sind hierunter zu subsumieren. Eine ähnliche Strafverfolgungspflicht begründet als eine von vielen Maßnahmen auch das Internationale UN-Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, das die Generalversammlung am 9.12.1999 verabschiedet hat.

Darüber hinaus finden sich auch direkt in der Charta der Vereinten Nationen weitere Möglichkeiten, den Kampf gegen den Terror aktiv voranzutreiben. Sowohl internationale Terrorakte, als auch deren wie auch immer geartete Unterstützung durch einen Staat, sind als Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 der UN-Charta anzusehen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kann in diesem Fall nach Kapitel VII der UN-Charta geeignete Maßnahmen ergreifen. Beispiel für eine solche Maßnahme ist die in Reaktion auf die Anschläge auf das World Trade Center in New York er-gangene Resolution Nr. 1373 vom 28.9.2001 des Sicherheitsrates. Dazu zählen:

- die Unterlassung aller Arten finanzieller Unterstützung für terroristische Gruppen
- Unterbindung der zur Verfügungsstellung eines „sicheren Hafens“, die Versorgung oder Unterstützung von Terroristen;
- Austausch von Informationen zwischen den Regierungen über Aktivitäten von Gruppen, die auf die Vorbereitung oder Planung eines Anschlages hindeuten.
- Kooperation mit anderen Regierungen bei der Ermittlung, Verhaftung, und Verurteilung derjenigen, die in solche Akte involviert sind.
- Bestrafung von sowohl aktiver als auch passiver Teilnahme und Unterstützung von Terroristen durch das nationalen Recht und die Zuführung solcher Personen vor Gericht.
- Das schnellst mögliche Ratifizierung aller Konventionen und Protokolle, die sich gegen den Terrorismus richten

Dem Sicherheitsrat der UN ist durch das Kapitel VII der UN-Charta ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum eingeräumt. Es ist ihm keineswegs

verwehrt, weitreichende Maßnahmen auch gegen nicht-staatliche Akteure zu ergreifen.

Kampf gegen den Terror und Selbstverteidigungsrecht

Terroristische Akte können nach weit verbreiteter Auffassung als bewaffneter Angriff im Sinne von Art. 51 UN-Charta betrachtet werden und somit bei dem betroffenen Staat ein Recht auf Selbstverteidigung auslösen. Schwierig ist dabei allerdings die Bestimmung des Adressaten der ergriffenen Gegenmaßnahme. Dieses Problem stellt sich gerade bei der hier beschriebenen neuen Form des internationalen Terrors in besonderem Maße. Täter solcher Terrorakte sind nicht nur Staaten, von deren Territorium aus der terroristische Angriff erfolgt, sondern auch so genannte de facto-Regime oder nichtstaatliche Gruppen, wie terroristische Netzwerke. Ob letzteren damit Völkerrechtsfähigkeit zugestanden wird, ist umstritten. Völkerrechtlich ist die Frage nach der partiellen oder vollständigen Völkerrechtsfähigkeit (ungeachtet der Frage nach der Rolle des Individuums oder anderer nichtstaatlicher Akteure im Völkerrecht, die hier ebenfalls berührt wird) angesprochen. Befürchtet wird, terroristische Angreifer politisch aufzuwerten, wenn sie völkerrechtsfähig anerkannt werden.

Die Beiträge, zu diesem Problem in der völkerrechtlichen Literatur sind vielfältig und teilweise uneinheitlich. So wird neben dem Rückgriff auf das Selbstverteidigungsrecht unter anderem angeregt, ein Verteidigungsrecht aus einem völkerrechtlichen Notstand für vom Terror betroffene Staaten anzunehmen. Die Voraussetzungen eines solchen Notstandsrechts sind unbestimmter, als das klar definierte Selbstverteidigungsrecht aus Art. 51 der UN-Charta. Es wird vertreten, dass eine Notstandssituation nicht nur im Fall von bewaffneten Angriffen anzunehmen ist. Hinzu kommt, dass aus dem Notstandsrecht viel weitergehende Maßnahmen folgen können als aus dem Selbstverteidigungsrecht der UN-Charta. Es wird befürchtet, dass hierdurch das zwingende völkerrechtliche Gewaltverbot (*ius cogens*), ausgehöhlt werden könnte.

Eine Erweiterung des Selbstverteidigungsrechts?

Am zwingenden Grundsatz des Gewaltverbots im Völkerrecht sind letztlich sämtliche völkerrechtliche Ein-

griffsermächtigungen zu messen. Die Legitimationsbasis für jede Gewaltanwendung im internationalen Staatenverkehr bildet das hergebrachte Friedenssicherungssystem der UN-Charta. Damit sind klare Voraussetzungen und Grenzen gesetzt.

Dies heißt freilich nicht, dass dieses System nicht an Herausforderungen angepasst werden könnte. Dabei besteht die Gefahr, das Selbstverteidigungsrecht unzulässig zu überdehnen. Das betrifft vor allem die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit präventiver oder gar präemptiver Schläge, die aus rein pragmatischen Erwägungen im Sinne einer effektiven Terrorabwehr jedoch durchaus notwendig erscheinen mögen. Der Widerspruch zwischen praktisch und politisch Wünschenswertem oder gar Erforderlichem einerseits und rechtlich Zulässigem andererseits entspringt nicht zuletzt den generalklauselartigen Voraussetzungen des Art. 51 UN-Charta.

Angeregt wird daher in der völkerrechtlichen Literatur, die Voraussetzungen dieser Norm konkreter zu formulieren und einen Wortlaut zu schaffen, der sowohl den klassischen Fällen der zwischenstaatlichen Selbstverteidigung als auch den neuen Fällen internationaler Terrorangriffe und ihren ganz spezifischen Erfordernissen gerecht wird. Ob eine Änderung der UN-Charta, die besonderer, qualifizierter Mehrheiten gemäß Kapitel XVIII UN-Charta bedarf, gegenwärtig Aussicht auf Erfolg hätte, ist fraglich. Bedenken bestehen insbesondere in Hinblick auf die Formulierung weiterer materieller Kriterien. Erfolgversprechender dürfte es sein, die formellen Kriterien zu stärken und auszubauen und insbesondere für mehr Transparenz zu sorgen. Wir befürworten die in diesem Zusammenhang diskutierte Anzeigepflicht sowie die Einführung einer strengen Nachweis- und Begründungspflicht des sich verteidigenden Staates gegenüber dem Sicherheitsrat.

„KRIEG“ GEGEN DER TERROR –

Die Rolle von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht im Kampf gegen den Terror

Die Folterbilder von Abu Ghraib und der rechtlose Status der Gefangenen in Guantanamo könnten zur Metapher für den ethischen und moralischen Schaden werden, den ein nicht mehr an Freiheit und Sicherheit ausbalancierter „Krieg“ gegen den Terror anrichtet. Nichtregierungsorganisationen, nationale oder regionale Parlamente und Regierungen weisen darauf hin,

dass das besondere Potential der Bedrohung nicht dazu führen darf, die liberalen Freiheitsrechte zu opfern. Amnesty International, Human Rights Watch und das IRRK haben seit 2003 schwere Verletzungen von Freiheitsrechten öffentlich gemacht.

Guantanamo

Vor allem der Fall der von den USA bislang ohne gerichtliches Verfahren in Guantanamo Bay festgehaltenen Personen, hat in der internationalen Öffentlichkeit scharfe Kritik hervorgerufen. Mehrere Entscheidungen des US Supreme Court stehen für diese Fälle unmittelbar bevor und dürfen insofern mit einiger Spannung erwartet werden.

Auch die absichtsvolle Vermeidung einer rechtlichen Qualifizierung des Rechtsstatus der Personen kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Festhalten und die Behandlung der Personen mit dem Völkerrecht nicht vereinbar ist.

Wenn tatsächlich ein Krieg im Rechtssinne zwischen den USA, ihren Verbündeten und der Staatengemeinschaft einerseits und dem Terrornetzwerk andererseits geführt wird, so gelten für die festgehaltenen Personen grundsätzlich die Regeln des Humanitären Völkerrechts, also die Genfer Konventionen. Ergriffene Kombattanten können demnach bis zum Ende des bewaffneten Konflikts festgehalten werden, ohne dass ein gerichtliches Verfahren stattzufinden hätte. Sie hätten den Status von Kriegsgefangenen und wären mit dem Ende des Konflikts aber freizulassen.

Geht man allerdings davon aus, dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus nicht als bewaffneter Konflikt im Sinne des Kriegsrechts anzusehen ist, gilt für die Verfolgung der Terroristen das Strafrecht der entsprechenden Staaten, so dass die festgehaltenen Personen aus den Menschenrechtskonventionen ein Recht auf ein faires gerichtliches Verfahren und menschenrechtskonforme Behandlung haben. Dazwischen scheint nach gegenwärtiger Rechtslage wenig Raum für überzeugende Rechtskonzepte, wengleich immer wieder von der Notwendigkeit eines dritten, adäquaten wie gleichermaßen rechtlich einwandfreien Wegs gesprochen wird. Aufgewiesen ist er bisher nicht.

Folgt man der Auffassung, terroristische Akte seien schlicht kriminelle Handlungen im hergebrachten Sinne, so sind die Rechtsfolgen eindeutig: Die gefangenen

Terroristen sind nach dem einschlägigen Strafrecht und ohne jede Bedingung im Einklang mit den Menschenrechtskonventionen abzuurteilen. Unter dieser Hypothese begegnet eine Vielzahl der ergriffenen Maßnahmen – so zuvorderst die Inhaftierung der Guantanamo-Häftlinge – zu Recht schwerwiegenden Bedenken.

Um dem beschriebenen Dilemma zu entgehen, dessen beide Lösungen spezifische Kritik hervorrufen, wird von einigen Autoren vorgeschlagen, Terroristen als so genannte „unrechtmäßige Kombattanten“ zu behandeln. Diese Rechtsfigur, die klassischerweise auf verdeckt arbeitende Kollaborateure, Saboteure und Verräter Anwendung findet und auf den ersten Blick die Situation der Terroristen am besten zu treffen scheint, entstammt zwar dem Kriegsrecht, besagt aber in letzter Konsequenz nicht mehr, als dass auch hier das Strafrecht mit all seinen menschenrechtlichen Implikationen Platz greifen muss.

Die Folter durch amerikanische Streitkräfte im Irak und (?) Afghanistan

Die Folter von Inhaftierten durch amerikanische Streitkräfte oder ihnen zuzuordnende private Dienstleister zeugen von einer massiven Verletzung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte. Hier zeigt sich in aller Dringlichkeit die Bedeutung des völkerrechtlichen Schutzes und das Erfordernis sich seiner ständig immer wieder neu zu versichern. Angesichts der bisherigen Erfahrungen zeigt sich, dass die politische Rhetorik des „Krieges gegen den Terrorismus“ geeignet ist, rechtsfreie Räume zu erzeugen.

Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in der internationalen Terrorbekämpfung

Zum Abschluss sei noch ein kurzer Blick auf ein weniger prominentes, wengleich rechtlich nicht weniger komplexes und brisantes Beispiel geworfen. Nach dem 11. September 2001 wurden vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Listen von Personen erstellt, die im Verdacht stehen, aktiv und direkt an der Unterstützung und Finanzierung des internationalen Terrors beteiligt zu sein. Die Staaten wurden verpflichtet, die Konten und Mittel der gelisteten Personen einzufrieren, was die Handlungsfreiheit der Betroffenen bei genauerem Hinsehen erheblich einschränkt.

Hier stellt sich die Frage des individuellen Rechtsschutzes, denn es zeigt sich, dass die Staaten völkerrechtlich gebunden werden, Maßnahmen zu ergreifen, auf internationaler Ebene jedoch keine Möglichkeit gerichtlicher Überprüfung im Wege des vorläufigen oder nachträglichen Rechtsschutzes existiert. Aus menschen- und grundrechtlicher Sicht ist dies nicht akzeptabel. Wir schlagen die Schaffung eines der Listung nachgelagerten Verfahrens vor, welches einen effektiven Rechtsschutz ermöglicht. Hierzu könnte eine Prüfungsinstanz bei dem bereits bestehenden Sanktionsausschuss eingerichtet werden, die ein nach eindeutigen Kriterien geordnetes Delisting Verfahren durchführt. Voraussetzung hierfür ist, dass von der Listung betroffene Personen informiert sind. Eine Entschädigung ist vorzusehen, wenn die Listung zu Unrecht erfolgt ist.

Aus der Erfahrung mit der Rechtsprechung von EuGH und Bundesverfassungsgericht ist ein solches Rechtsschutzsystem geboten. Dahinter steht die grundsätzliche Frage nach einem international gestuften Kompetenzgefüge im Bereich des individuellen Rechts- und Freiheitsschutzes, die aus dem Europarecht seit langem bekannt ist und nun auch die Ebene der Vereinten Nationen erreicht hat.

Die Verantwortung der Staaten und der Staatengemeinschaft

Die dargestellten Entwicklungen und Diskussionen lassen Linien erkennen, die weit über die jeweiligen Einzelfragen hinausreichen. Sie betreffen die Stellung der Staaten im internationalen System und dessen Architektur ebenso wie die Rechte und die Verantwortung des Einzelnen und der Gesellschaft und der internationalen Öffentlichkeit.

RECHTE UND PFLICHTEN DER STAATEN – die Souveränität der Staaten in neuem Licht

Wie eingangs ausgeführt worden ist, ist das in der VN angelegte System souveräner Staaten, die in der Weltorganisation gemeinschaftlich verbunden sind und zusammenarbeiten sollen, in vielerlei Hinsicht erst nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem damit endenden Ost-West-Konflikt zum Tragen gekommen. Treffend deutet der Begriff des „Gleichgewichts des Schreckens“ darauf hin, welchen Preis die bis 1990 herrschende Ordnung der Welt durch zwei Großmächte

und ihre rivalisierenden Herrschaftsansprüche und Einflussbereiche hatte. An die neu gewonnene Handlungsfähigkeit der Staaten und des in der VN angelegten internationalen Systems knüpften sich deshalb viele Hoffnungen, die in einer Reihe großer Entwürfe, so der „agenda for peace“ des damaligen Generalsekretärs der UNO Boutros-Ghali und der „neuen Weltordnung“ des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Bush (sen.) ihren Ausdruck fanden. Mit dieser Handlungsfähigkeit geht aber auch eine Verantwortung einher, die zu allererst auf die fundamentale Aufgabe jeder Ordnung zielt, Sicherheit zu schaffen.

Verpflichtung der Staaten, zur internationalen Sicherheit beizutragen

In einem System, das keine übergeordnete Autorität für sich in Anspruch nimmt, sondern auf Gleichordnung setzt und über keine eigenen Durchsetzungsmittel verfügt, muss diese Verantwortung von allen Teilen, d.h. den Staaten und von den institutionellen Grundlagen ihrer Gemeinschaft, den Vereinten Nationen wahrgenommen werden.

In einer auf souveränen Staaten aufbauenden internationalen Ordnung liegt die Aufgabe, internationale Sicherheit zu gewährleisten, zunächst bei den Staaten selbst. Die Bedrohungen der internationalen Sicherheit durch Verfolgung und Vertreibung bis hin zum Völkermord, durch Entwicklung und Weitergabe von Massenvernichtungswaffen und durch Duldung und Beherbergung international agierender Terrororganisationen gehen von einzelnen Staaten aus. Es ist ein Verdienst der aktuellen Diskussion, dass sie mit Konzepten wie der „responsibility to protect“ oder der „duty to prevent“ einen Beitrag zur Klarstellung und Verdeutlichung und Vervollständigung dieser Verantwortung leistet.

Rechte und Bindungen - Ein neues Verständnis der Souveränität

In der Rhetorik der internationalen Beziehungen erscheint Souveränität oft als ein gleichsam „vorpositiver“ umfassender Status. Dieses politische Souveränitätsverständnis verweist auf die große Bedeutung, die die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit für viele Staaten dieser Welt, oft als Errungenschaft der Entkolonisierung, spielt.

In einer Staatenwelt, die nicht auf den ordnenden Eingriff von Hegemonialmächten setzen kann und für die internationale Ordnung voll Verantwortung trägt, ist es aber erforderlich, einem solchen Verständnis der internationalen Sicherheit und der sie gewährleistenden Ordnung entgegen zu treten. Der Rechtsstatus der Souveränität ist eingebettet in die Ordnungsform der in der VN verfassten Staatengemeinschaft, deren Grundlage und erste Aufgabe die Gewährleistung der internationalen Sicherheit ist. Die Gewährleistung von Souveränität gründet sich auf den Bestand und die Bewährung dieser Ordnung und ist deswegen – auch um ihrer selbst willen – auf die Verantwortung der Staaten für die internationale Sicherheit angewiesen. Souveränitätsrecht und Sicherheitsverantwortung sind deswegen nicht Gegensätze, sondern ergänzen sich.

Das politisch-rhetorische Souveränitätsverständnis darf auch nicht vergessen machen, dass in der in den Vereinten Nationen organisierten Staatengemeinschaft die Staaten sich ohnehin schon wichtigen Bindungen unterworfen und damit die Vorstellung einer „absoluten“ Souveränität schon lange und weitgehend überwunden haben. Die Bindung an die Menschenrechte und die vielfach betonte Verpflichtung der Staaten, ihren Beitrag zur Gewährleistung der internationalen Sicherheit unter anderem durch Abrüstung und durch die Verhinderung terroristischer Aktivitäten auf ihrem Territorium zu leisten, sind dafür ein wichtiges Beispiel.

Die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft und der Vereinten Nationen

Mit der Verantwortung der einzelnen Staaten für die internationale Sicherheit ist es aber nicht getan. Sie muss erforderlichenfalls durch die Staatengemeinschaft auch durchgesetzt werden. Notfalls muss die internationale Gemeinschaft auch selbst eintreten, um Gefahren abzuwehren. Im Sinne einer umfassenden Wahrnehmung der Ordnungsaufgaben der Staatengemeinschaft stellt sich unter Umständen die Aufgabe, staatliche Herrschaft dort wieder herzustellen oder neu zu begründen, wo sie zerfallen oder auf anderem Wege untergegangen oder unwirksam geworden ist.

Die Gewährleistung der internationalen Sicherheit durch die Vereinten Nationen und den Sicherheitsrat

Die VN trägt nach ihrer ursprünglichen Anlage mit dem

System der kollektiven Sicherheit den hier geschilderten Anforderungen Rechnung. Die hervorgehobene Stellung und Einbindung der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat, die umfassenden Entscheidungsbefugnisse und die einzigartige Befugnis zu verbindlicher Beschlussfassung und schließlich sogar die nie weiter verfolgte Möglichkeit, eine internationale Streitmacht unter dem Sicherheitsrat einzusetzen, zeigen, dass die großen Herausforderungen, die in der Aufgabe liegen, in einer Welt souveräner Staaten Sicherheit zu gewährleisten, bei der Ausgestaltung dieses Systems durchaus bewusst waren. Dieses System erlaubt es, Staaten auf ihre Verpflichtung für die internationale Sicherheit hinzuweisen, diesen Hinweisen durch entsprechende Maßnahmen Nachdruck zu verleihen und gegebenenfalls sogar Maßnahmen anstelle des säumigen Staates zu ergreifen.

Der systematische Gebrauch des Vetos und die mangelnde Bereitschaft, für ein gemeinsames Vorgehen die erforderlichen Truppen zur Verfügung zu stellen, haben in der Phase des kalten Krieges die Verwirklichung dieses Systems weitgehend vereitelt. Die Zweifel an der Wirksamkeit des Systems haben aber auch heute noch ihre Berechtigung. Die seit langem diskutierte Problematik des Vetorechtes besteht, wenngleich in abgeschwächter Form fort: Auch wenn ein Veto am Ende nicht eingelegt wird, steht es als Option immer im Raum. Das Ringen um ein gemeinsames Vorgehen der Weltorganisation ist deshalb in jeder Phase auf die Bereitschaft der ständigen Mitglieder angewiesen, die Diskussion fortzusetzen und Entscheidungen nicht durch ein Veto zu blockieren. Eine grundlegende Neugestaltung der Willensbildung im Sicherheitsrat ist vielfach gefordert worden. Dazu gehören Forderungen nach einer Ausweitung der Gruppe der ständigen Mitglieder, wobei auch Deutschland genannt wird. Eine solche Erweiterung könnte, wenn sie eine Ausdehnung des Vetorechtes einschließt die Handlungsfähigkeit der VN mindern. Wenn dagegen dabei an eine Abschaffung oder Abstufung des Vetorechtes gedacht ist, würde sich die Erweiterung der ständigen Mitgliedschaft des Sicherheitsrats entweder als Schädigung seiner herausragenden Rolle oder als Diskriminierung unter den ständigen Mitgliedern erweisen. Die Erweiterung scheint im Hinblick auf die gewandelten internationalen Verhältnisse und – soweit es Deutschland anlangt – im Blick auf den großen Einsatz Deutschlands für die Vereinten Nationen dagegen durchaus berechtigt und wichtig. So

oder so setzten solche Vorschläge setzen eine Änderung der Charta der Vereinten Nationen voraus, die aber erst auf lange Sicht realisierbar erscheint.

Es zeugt deswegen von einem beachtlichen Sinn für die Realitäten, wenn sich die ICISS an dieser Stelle in Bescheidenheit übt und - sehr viel weniger anspruchsvoll - fordert, dass die ständigen Mitglieder die Ausübung ihres Vetorechts begründen sollen. Dieser realisierbare und auf den ersten Blick bescheiden anmutende Vorschlag kann gleichwohl als wichtiger Schritt verstanden werden. Während der Ost-West-Kontroverse konnte man den Gebrauch des Vetorechts durch die beiden großen Mächte als eine Art Dispositionsrecht verstehen. Sie entschieden damit nach freiem Ermessen und zu jedem Zeitpunkt, ob sich der Sicherheitsrat mit einer Situation befassen und handeln konnte. Das Erfordernis einer Begründung akzentuiert demgegenüber das Moment der Verantwortung und entspricht einem Verständnis, dass die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates eher als Garantiemächte erscheinen lässt. Das Veto versteht sich in dieser Perspektive nicht mehr als Disposition von Hegemonialmächten darüber, ob das System der kollektiven Sicherheit zum Zuge kommt, oder nicht. Vielmehr erscheint es als Vorrecht von Staaten, die wegen ihrer historischen oder gegenwärtigen Bedeutung eine besondere Verantwortung für die internationale Sicherheit tragen und deswegen auf die Tätigkeit des Sicherheitsrates in besonderer Weise steuernd Einfluss ausüben können sollen.

Es ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass das System der kollektiven Sicherheit ferner erfordert, dass sich die Staaten für ein gemeinsames Vorgehen engagieren und dazu auch, nicht zuletzt durch Zurverfügungstellen von Streitkräften, beitragen.

Eine weitere Dimension der wichtigen Rolle des Sicherheitsrates liegt in der Art seiner Maßnahmen. Auf seine Aktivitäten nach dem 11. September 2001 ist schon hingewiesen worden. Erwähnt wurde außerdem seine bereits einige Male praktizierte Möglichkeit, Staaten zur Ratifikation bestimmter Verträge anzuhalten. Darüber hinaus sehen wir es als vielversprechend an, dass der Sicherheitsrat im Rahmen seiner Befugnisse all-gemeiner gehaltene Regelungen beschließt und damit bestimmte Bereiche - als „internationaler Gesetzgeber“ - mit der gleichen Wirkung regelt, wie sie sonst nur sehr schwerfällig und sehr zeitaufwändig zu

verhandelnden und in Kraft zu setzenden Verträgen zukommt.

Gemeinsames Handeln außerhalb der Vereinten Nationen

Parallel zur Frage nach der Wirksamkeit des Sicherheitsrates wird seit langem über ein Vorgehen ohne sein Mandat diskutiert. Die Frage ist prekär. Der Sicherheitsrat kann für sein Tun wie für seine Untätigkeit nach der Charta der Vereinten Nationen die Legitimation durch die verfasste Staatengemeinschaft für sich in Anspruch nehmen. Jedes Handeln außerhalb eines Verfahrens und Beschlusses im Sicherheitsrat stellt diese Legitimation und damit auch das Vertrauen in das System der kollektiven Sicherheit in Frage. In einer Ordnung, die ohne das Vertrauen in die Einsatzfähigkeit und Überlegenheit eigener Machtmittel auskommen muss und nicht zuletzt deswegen weit weniger festgefügt ist als diejenige einzelner Staaten, ist aber nicht auszuschließen, dass Gefährdungen der internationalen Sicherheit einschließlich der Bedrohung einzelner Staaten auftreten, für deren Abwendung die Verfahren, Mittel und Möglichkeiten des Systems der kollektiven Sicherheit nicht ausreichend sind.

Die materiellen Kriterien: Verhältnismäßigkeit, Erfolgsaussicht und Einsatzbereitschaft

Wo Zerstörung, Vertreibung und vielfacher Tod drohen und im Sicherheitsratsrat nicht überbrückbare unterschiedliche Auffassungen bestehen, geht es nicht mehr nur um die Autorität des Systems der kollektiven Sicherheit, sondern um die Glaubwürdigkeit des internationalen Systems im Ganzen. Es ist ein Verdienst der ICISS, dass sie diesen Fragen nicht ausgewichen ist, sondern vorsichtig Voraussetzungen und Umstände herausgearbeitet hat, die ein Vorgehen rechtfertigen, wenn der Sicherheitsrat nicht zu einem Beschluss kommt. Die Kriterien tragen dazu bei, die Akzeptanz eines solchen Vorgehens zu erhöhen. Die vorgesehene Stufenfolge von Maßnahmen und Sanktionen dienen der Verhältnismäßigkeit und stellen sicher, dass ein militärisches Eingreifen die *ultima ratio* bleibt. Das Gebot, dass ein solches Vorgehen auch den Wiederaufbau einschließen muss und die bei genauer Betrachtung bemerkenswerte Anforderung, dass ein Einsatz die Bereitschaft der Einsatztruppen voraussetzt, das gleiche

Risiko wie die zu schützende Bevölkerung tragen, stellen sicher, dass ein solches Vorgehen auf gute Erfolgsaussichten und eine tragfähige Willensbildung gegründet ist.

Internationale Sicherstellung von Verantwortung und Kontrolle und die Rolle von Regionalorganisationen

In Anbetracht der fundamentalen Bedeutung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes und des Systems der kollektiven Sicherheit, mit Blick auf die mit einem Einsatz verbundenen fremden und eigenen Verluste an Menschenleben und unter Berücksichtigung der Risiken, die ein Unternehmen der Wiedererrichtung staatlicher Ordnung mit sich bringt, verlangt ein Eingreifen, wie es hier als *ultima ratio* in Rede steht, ein hohes Maß an Verantwortung. Regionalorganisationen oder andere Organisationen die dafür besondere Mechanismen, Institutionen und Verfahren entwickelt haben, kommen diesen Anforderungen entgegen. Erhebliche Bedenken bestehen hingegen dann, wenn sich ein einzelner Staat für seine bereits weitgehend feststehende Entscheidung gleichgesinnte Mitstreiter und Verbündete sucht und dabei kritisch eingestellte Staaten und ihre Einwände übergeht.

Innerstaatliche Sicherstellung von Verantwortung und Kontrolle

Ähnliches gilt für die beteiligten Staaten und ihre innere Ordnung. Mit aller Vorsicht wird man sagen können, dass es für die Legitimität eines solchen Vorgehens unverzichtbar ist, wenn sich an ihm Staaten beteiligen, deren Regierungen sich für ihre Entscheidungen in den verfassten Organen und in der Öffentlichkeit verantworten müssen und so einer demokratischen Kontrolle unterliegen.

Die Staatengemeinschaft und ihre Garanten

Unter gleich souveränen Staaten Sicherheit und Frieden zu gewährleisten, ist ein schwieriges Unterfangen. Das gilt besonders, wenn die Staaten nach Größe, militärischer Stärke, kultureller Prägung und Interessenlage keineswegs eine homogene, sondern eine höchst vielfältige Gemeinschaft darstellen. Das System der kollektiven Sicherheit ist deutlich von der Einsicht geprägt, dass zur Aufrechterhaltung der internationalen

Sicherheit unter solchen Bedingungen ein starker Mechanismus erforderlich ist. Die Einrichtung der kleinen Gruppe ständiger Mitglieder im Sicherheitsrat ist offensichtlich von der Einsicht getragen, dass es zur Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit erforderlich ist, bestimmte Staaten in diese Aufgabe einzubeziehen und einzubinden und ihnen Vorrechte zu gewähren. Dies bleibt auch in Anbetracht der schon länger geführten Diskussion über die Reform des Sicherheitsrates richtig. Festzuhalten bleibt, dass die Gemeinschaft souveräner Staaten für die Gewährleistung ihrer Sicherheit auf das Engagement ihrer Mitglieder angewiesen ist und dass diese in sehr unterschiedlichem Maße bereit und in der Lage sind, dazu Beiträge zu leisten.

Illusionen, die „lonely super power“ und das notwendige Engagement der mittleren Mächte

Diese Einsicht ist heute weiter verbreitet als kurz nach dem Ende des kalten Krieges, als vielleicht zu optimistische Vorstellungen über die Handlungsfähigkeit und Handlungswilligkeit der größeren Zahl der Mitglieder der Staatengemeinschaft bestanden. Gegenwärtig ist vielfach die Rede von der „einzigen“ oder „übrig gebliebenen“ Supermacht – den Vereinigten Staaten von Amerika. Die Rolle der Vereinigten Staaten in den internationalen Beziehungen macht das Engagement anderer Staaten weder unmöglich, noch erübrigt es sich. Im Gegenteil: die Gewährleistung der internationalen Sicherheit, die – wie hier skizziert – auch Aufgaben des Wiederaufbaus und des „nation building“ einbezieht, erfordert die Bündelung aller Kräfte und insbesondere das Engagement der Gruppe der Mittelmächte. In einem System ohne übergeordnete Autorität mit eigenen Machtmitteln ist ein solches Engagement zudem erforderlich, um auf die weitere Entwicklung und Gestaltung des internationalen Systems Einfluss nehmen zu können und die Einbindung der USA zu gewährleisten.

Eine Allianz demokratischer Staaten

Manchmal ist in diesem Zusammenhang von der „Allianz demokratischer Staaten“ die Rede. Mit dem Begriff verbindet sich zum Teil die radikale Vorstellung, eine neue und demokratischen Staaten vorbehaltene internationale Organisation zu gründen. Dahinter steht

der Gedanke, die Vereinten Nationen mit ihrem Prinzip der Universalität abzulösen. Im Hinblick auf die vielen globalen und nur global zu lösenden Herausforderungen kann man eine solche Position kaum ernstlich vertreten.

Soweit sie sich als Gruppe innerhalb des bestehenden Systems versteht, kann eine solche Allianz durchaus eine nützliche Rolle spielen. Den Gedanken der Demokratie verkörpern zwar schon heute wichtige Organisationen, wie u.a. die NATO und die OSZE, eine „Allianz demokratischer Staaten“ würde den Wert der Demokratie aber noch pointierter zum Ausdruck bringen und könnte in diesem Sinne in den Vereinten Nationen wirken. Sie könnte für eine demokratische Ordnung der Staaten eintreten und etwa beim nation building wichtige Aufgaben übernehmen.

DIE ROLLE DER EINZELNEN UND DER GESELLSCHAFT-

Individuelle Verantwortlichkeit für Verbrechen: die internationale Strafgerichtsbarkeit

Große Bedeutung hat hier zunächst die Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit über die Strafgerichtshöfe für Bosnien-Herzegowina und Ruanda bis hin zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes. Mit dieser Strafgerichtsbarkeit werden die Verantwortung des Einzelnen für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf eine klare rechtliche Grundlage gestellt und Institutionen und Verfahren zu ihrer rechtsstaatlichen Durchsetzung durch Strafverfolgung und –verfahren geschaffen.

Mit der Schaffung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit bringt die Staatengemeinschaft zum Ausdruck, dass sie solche schwerste Verbrechen nicht mehr als Taten einer anonymen Organisation hinnehmen, sondern den individuellen Beitrag jedes Einzelnen dazu ermitteln, verfolgen und aburteilen wird. Zugleich wird damit vorwirkend dem Einzelnen bedeutet, dass der Mantel einer Organisation ihn nicht vor der Ahndung von solchen Verbrechen schützen wird. Außerdem wird ein Signal gesetzt, dass Akteure jeden Ranges nicht mehr damit rechnen können, dass die nach solchen Verbrechen erlangte politische Machtstellung sie davor schützt, ihre Taten verantworten zu müssen. Die Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit wird allgemein und zu Recht als epo-

chemachender Fortschritt des Völkerrechts angesehen. Ihr ist eine Unterstützung durch alle Staaten und insbesondere auch durch die Vereinigten Staaten zu wünschen. Die bereits zweimal von den VN bewilligte Immunität für US-Staatsangehörige ist nicht akzeptabel, vor allem nicht als Völkergewohnheitsrecht, welches eine erneute Verlängerung der Immunitätsregelung schaffen könnte.

Demokratie als Grundlage gesellschaftlicher Verantwortung für die internationale Sicherheit

Ein weiterer Akzent der Diskussion über die Rolle des Einzelnen und der Gesellschaft in den internationalen Beziehungen liegt in dem gegenwärtig vielfach angesprochenen Beitrag, den die Gesellschaft und die Öffentlichkeit zur internationalen Sicherheit leistet, wenn sie sich in einem demokratisch verfassten Staatswesen entfalten können. Regierungen, die der parlamentarischen und öffentlichen Kontrolle und Kritik unterliegen, verfolgen mit weitaus geringerer Wahrscheinlichkeit eine Politik, die die internationale Sicherheit gefährdet. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat sich kürzlich mit großer Mehrheit zur Demokratie bekannt. Der von dem amerikanischen Präsident Clinton während seiner Amtszeit ins Leben gerufenen „Initiative der demokratischen Staaten“ hat sich eine große Zahl von Staaten aus allen Teilen der Welt angeschlossen. Solche Initiativen für die Demokratie verdienen Unterstützung. Daneben ist überlegenswert, ob der internationale Menschenrechtsschutz, der heute schon Teilbereiche der demokratischen Teilhabe der Bürger umfasst, in dieser Richtung ausgebaut werden kann. Überlegungen hierzu könnten bei der in Europa bereits gewährleisteten Garantie der Beteiligung an freien und geheimen Wahlen ansetzen.

Die internationale Öffentlichkeit und die Rolle der Nichtregierungsorganisationen

Die internationalen Beziehungen gründen sich längst nicht mehr allein auf Aktivitäten von Staaten und Regierungen. Nicht erst die Charta der Vereinten Nationen hat hervorgehoben, dass dahinter die Völker und ihr Selbstbestimmungsrecht stehen. Dem Schutz der Einzelnen dienen heute Menschenrechte mit ihrer politischen, sozialen und wirtschaftlichen Dimension und die Standards des humanitären Rechts. Wie das Bei-

spiel des Roten Kreuzes zeigt, sind die Initiativen und das Engagement gesellschaftlicher Organisationen seit langem ein fester Bestandteil der internationalen Beziehungen. Sie betreffen heute weite Bereiche der Sicherheit, der Konfliktprävention, des „nation building“, der Entwicklungszusammenarbeit und des Umweltschutzes. Ebenso selbstverständlich ist heute die große Rolle, die die internationale Öffentlichkeit und Nichtregierungsorganisationen in internationalen Diskussionen und Verhandlungen spielen. Die Arbeit einiger VN-Organisationen wäre ohne die qualifizierte Zuarbeit von Nichtregierungsorganisationen nicht denkbar. Die Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs und seiner Verfahrensordnung wäre ohne die jahrelange inhaltliche und öffentliche Begleitung durch die NGOs nicht zustande gekommen. Die Landminenkampagne hat zum Verbot von Landminen geführt. Mit der gegenwärtigen Diskussion über die Vereinten Nationen und das Völkerrecht gewinnt die Rolle der Zivilgesellschaft und des Individuums eine weitere Dimension, die Dimension der internationalen Sicherheit.

Auf internationaler Ebene leisten die Öffentlichkeit und Initiativen der Zivilgesellschaft seit langem einen wichtigen Beitrag zur internationalen Sicherheit. Ein netzwerkartiger Zusammenhang vielfältiger NGOs, international ausgerichteter Presse, sowie Medien wie z.B. das Internet verbreiten Informationen, nehmen Positionen ein und prägen so die politische Diskussion auf internationaler und nationaler Ebene. Sie dienen damit auch der Transparenz und der Kontrolle von Regierungen und Staaten.

Daneben engagieren sich viele NGOs auch direkt in Krisengebieten, sammeln Informationen, tragen zur Konfliktprävention bei, übernehmen humanitäre Aufgaben und wirken schließlich in unzähligen Projekten an der Stabilisierung und dem Wiederaufbau mit. Neben einer besseren Kooperation untereinander und mit Einsatz- und Ordnungskräften, sowie mit den beteiligten Regierungen ist für ihre notwendige und wirksame Tätigkeit dringend erforderlich, dass Nichtregierungsorganisationen und ihre Mitglieder in Krisenregionen und in bewaffneten Auseinandersetzungen einen rechtlich besser abgesicherten und wirksamen Schutz genießen.

Ausblick: Vom ‚liberalen‘ zum ‚sozialen‘ Völkerrecht

Die gegenwärtige völkerrechtliche Ordnung der wechselseitigen negativen Pflicht der Staaten zur Nicht-Intervention als Konsequenz ihrer Respektierung eines unantastbaren Eigenbereichs erinnert an die frühliberalen Gesellschaften Westeuropas im 19. Jahrhundert. Diese beruhten auf der Annahme, dass ein gesellschaftlicher Zusammenhang unter den autonomen, in ihrem Handeln ausschließlich dem eigenen Nutzen verpflichteten Individuen durch die Einhaltung der wechselseitigen Nicht-Interventionspflicht des *neminem laedere* gestiftet würde. Dieses Gesellschaftskonzept erwies sich als nicht lebensfähig, da es nicht berücksichtigte, dass mit zunehmender gesellschaftlicher Verflechtung ein Leben in Würde nur in Solidarität mit Anderen möglich ist. In den Demokratien des Westens wandelte sich dieses individualistische Modell bekanntlich zu mehr oder minder wohlfahrtsstaatlich ausgeprägten Ordnungen sozialer Solidarität. In ihnen ist es heute für die Masse der Bevölkerung eine Selbstverständlichkeit, dass sich das Freiheitsversprechen der modernen Demokratie nur in der Verbindung mit, damit auch in der Abhängigkeit von, aber auch in der Hinwendung zu und dem Austausch mit den vielen Anderen erfüllen lässt. Seit auch die ökologische Krise in das Bewusstsein dieser Gesellschaften getreten ist, gibt es dort auch bereits das Projekt nicht bloß eines sozialen, sondern auch eines ökologischen Verfassungsstaates.

Die Entwicklung der internationalen Gesellschaft lässt strukturelle Ähnlichkeiten mit der Binnenevolution moderner westlicher Gesellschaften erkennen. Sie ist mittlerweile in eine Entwicklungsphase eingetreten, in der auch ihre Kollektivprobleme nicht länger allein mit Hilfe des Prinzips der wechselseitigen Nicht-Störung rechtlich unabhängiger Staaten bewältigt werden können. Bedrohliche Entwicklungen, wie die der Ressourcenverknappung, des Klimawandels, der Verelendung großer Teile einer wachsenden Bevölkerung vor allem der südlichen Hemisphäre, der unregelmäßigen transnationalen Migrationen, grenzüberschreitender ethnischer und religiöser Konflikte, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, der Kriminalität bis hin zum internationalen Terrorismus, nicht zuletzt aber auch das Phänomen des Zerfalls von Staatlichkeit in bestimmten Weltregionen haben das Schicksal aller Gesellschaften des Globus aufs engste miteinander verflochten. Die

Staaten – die Einheiten, in denen die heutigen Gesellschaften organisiert sind – können diese Probleme nur noch gemeinsam lösen. Dies erfordert nicht nur eine intensive Kooperation der Staaten untereinander, sondern auch eine Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren, die in den letzten Jahren als Kräfte der Zivilgesellschaft mit eindrucksvollen Ressourcen und Gestaltungsmöglichkeiten auf die internationale Bühne getreten sind.

In der völkerrechtlichen Begriffsbildung beginnt sich diese neuartige globale Realität allmählich niederschlagen. In einigen Bereichen, z.B. im Umweltvölkerrecht, ist ein dem sozialen (und ökologischen) Verfassungsstaat analoges soziales Völkerrecht in Ansätzen bereits erkennbar. Dennoch kann nicht übersehen werden, dass die gegenwärtige Struktur der VN die Tendenz vieler Staaten ermutigt, sich den Verpflichtungen zur Herstellung globaler Gemeinschaftsgüter wie Frieden, internationale Sicherheit, globale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit zu entziehen, weil es an wirksamen Anreizen zum kollektiv verantwortlichen Handeln fehlt.

Eine Reform der VN sollte daher in erster Linie solche Anreize schaffen. Da das Gros der Staaten, die für globale Kooperation gewonnen werden müssen, an Armut und Unterentwicklung leidet, muss sich eine Reform der internationalen Kooperationsbedingungen auf diese Gruppe konzentrieren. Es ist nicht Aufgabe dieses Memorandums, hierzu Vorschläge zu unterbreiten. Immerhin aber lässt sich sagen, dass die bereits existierenden Institutionen wie Weltbank, Internationaler Währungsfonds und Internationale Entwicklungsbank durch die Vereinten Nationen in eine Rolle gedrängt werden sollten, durch gezielte Programme der Entwicklungsförderung für alle internationalen Akteure, Anreize zur Verfolgung globaler Gemeinschaftsgüter zu schaffen. Hierzu sollten die VN regionale Kooperationen wie ASEAN oder gar Zusammenschlüsse nach dem Vorbild der EWG/EG/EU initiieren bzw. fördern, um die abstrakte Universalität der Gesamtorganisation durch konkretere politische Zusammenhänge auszufüllen und den Sinn der Staaten für ein verantwortliches Zusammenwirken zu stärken. Auf einer solchen Grund-

lage sollten dann Entwicklungsprogramme – z.B. nach Art des Marshall-Planes für das durch den Zweiten Weltkrieg verwüstete Europa – durch Weltbank, Internationalen Währungsfonds und Internationale Entwicklungsbank aufgelegt und dabei der Wettbewerb der Regionen angeregt werden, einen möglichst effizienten Gebrauch der ihnen zufließenden Ressourcen zu machen. Denn gegenwärtig ist die internationale Entwicklungspolitik auch deswegen in einer Krise, weil die bisherigen politischen Bemühungen und Programme in vielen Regionen der Welt keine nachhaltige Entwicklung ausgelöst haben. Möglicherweise könnten die in der Reformdiskussion der VN befürworteten Regionalkammern als quasi-föderale Repräsentanten regionaler ‚Selbstverwaltung‘ einen erfolgreicherer Pfad eröffnen und einen konstitutionellen Beitrag zur inneren Stabilität der globalen Staatengesellschaft leisten.

Fußnoten

¹ Dr. Birgit Laubach ist Juristin und Geschäftsführerin der Heinrich Böll Stiftung; Prof. Dr. Ulrich K. Preuss ist Professor für öffentliches Recht und Politik an der Freien Universität Berlin, Prof. Dr. Peter Tobias Stoll lehrt an der juristischen Fakultät der Universität Göttingen und leitet die Abteilung Internationales Wirtschaftsrecht am Institut für Völkerrecht in Göttingen; Joscha Schmierer gehört dem Planungsstab des Auswärtigen Amtes an.

¹ „The Security Council, ... stressing that the HIV/AIDS pandemic, if unchecked, may pose a risk to stability and security, ... bearing in mind the Council’s primary responsibility for the maintenance of international peace and security...“.

¹ It must be shown that „the necessity of self-defense [was] instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment of deliberation“.

¹ S. 15 – Hervorhebung hinzugefügt. Der Satz lautet im Original: „The greater the threat, the greater is the risk of inaction—and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack.“

die in der Reformdiskussion der VN befürworteten Regionalkammern, als quasi-föderale Repräsentanten regionaler ‚Selbstverwaltung‘ einen erfolgreicherer Pfad eröffnen und einen konstitutionellen Beitrag zur inneren Stabilität der globalen Staatengesellschaft leisten.

Fußnoten

¹ Dr. Birgit Laubach ist Juristin und Geschäftsführerin der Heinrich Böll Stiftung; Prof. Dr. Ulrich K. Preuss ist Professor für öffentliches Recht und Politik an der Freien Universität Berlin, Prof. Dr. Peter Tobias Stoll lehrt an der juristischen Fakultät der Universität Göttingen und leitet die Abteilung Internationales