

Ralph Alexander Lorz

Völkerrecht als Zukunftshoffnung¹

Der ewige Streit um das Wesen des Völkerrechts

Die Frage, ob internationales Recht Recht sei, hat ein bekannter amerikanischer Völkerrechtler einmal als Standardunterhaltung auf Cocktailparties (Harris ⁵1998: 6) bezeichnet. Das wird zwar sicherlich nur auf ganz bestimmte Parties dieser Art zutreffen; unter Juristen bildet der Rechtscharakter des Völkerrechts jedoch in der Tat einen beliebten Diskussionsgegenstand. Dabei ist die erste Hälfte der im Deutschen gebräuchlichen Bezeichnung bereits mit Sicherheit falsch; denn im Recht der zwischenstaatlichen oder allgemein der internationalen Beziehungen spielen die Völker als Rechtssubjekte allenfalls eine untergeordnete Rolle, weshalb andere Sprachen auch zutreffender vom (öffentlichen) internationalen Recht reden. Es bleibt also nur noch der zweite Teil und damit die Frage: Handelt es sich beim Völkerrecht tatsächlich um eine *rechtliche* Ordnung?

Zweifellos weist es gegenüber den meisten Regelungen des nationalen Rechts spezifische Besonderheiten auf. Erstens: Seine Normen sind nur zum Teil schriftlich fixiert. Im staatlichen Recht, vor allem in den kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen, sind wir daran gewöhnt, Regeln in Form von Gesetzen kodifiziert zu finden. Diese Gesetze mögen auslegungsbedürftig und nicht für jeden Anwendungsfall maßgeschneidert sein, aber sie bieten zumindest einen nachlesbaren Anhaltspunkt. Ein solcher ist im Völkerrecht nicht zwingend gegeben, da wir dort in erheblichem Ausmaß auf Gewohnheitsrecht angewiesen sind. Zweitens: Es gibt kein zentrales Gesetzgebungsorgan, das etwa dem Bundestag vergleichbar wäre. Im Völkerrecht sind die Rechtsunterworfenen vielmehr zugleich die Rechtsschöpfer (Henkin 1965: 171); d. h. die Staaten als die hauptsächlichen Akteure auf der internationalen Bühne schaffen sich die Normen selbst, denen sie anschließend gehorchen sollen; wir sprechen insoweit von einer koordinationsrechtlichen Ordnung. Und drittens fehlt es an der universellen Durchsetzbarkeit des Völkerrechts (D'Amato 1995: 1). Es besitzt kein ausgebautes Gerichtssystem; viele Streitigkeiten können gar keiner übergeordneten Autorität vorgelegt werden; und selbst in den Fällen, in denen man die Entscheidung einer solchen Autorität tatsächlich erlangt, kann man in aller Regel nur darauf hoffen, dass der betroffene Staat sie auch befolgt.

Es ist daher kein Wunder, dass das Völkerrecht von vielen als anarchisch betrachtet und mit entsprechendem Misstrauen beäugt wird. Selbst den engagierten Völkerrechtler beschleicht manchmal das mulmige Gefühl des Kaisers in den neuen Kleidern: Er fühlt sich nackt vor dem generell an das Recht gestellten Anspruch und fürchtet das Kind, das diese Wahrheit offen aussprechen könnte. Aber auch, wenn das Völkerrecht defizitär ist und speziell im Vergleich zu den umfassend ausgebauten nationalen Rechtssystemen noch

¹ Meiner wissenschaftlichen Mitarbeiterin Julia Bosch gebührt herzlicher Dank für wertvolle Recherchen und hilfreiche Anregungen zu diesem Artikel.

nicht unseren Vorstellungen von einer perfekten Rechtsordnung entspricht: Gerade die Herausbildung dieser Systeme zusammen mit den historisch feststellbaren langfristigen Entwicklungstendenzen des Völkerrechts belegt im Gegensatz zu einem weitverbreiteten Vorurteil, dass die Regelung der internationalen Beziehungen insgesamt auf gutem Wege ist.

Die klassischen Einwände gegen das Völkerrecht

Das Vorurteil gegen den Rechtscharakter des internationalen Rechts lässt sich zum großen Teil auf den berühmten amerikanischen Rechtstheoretiker John Austin zurückführen. Austin definierte Recht als eine Sammlung von Regeln, die von einer souveränen Gewalt für die ihr unterworfenen Personen aufgestellt werden. Auf der Basis dieser Definition musste er das Völkerrecht aus dem Bereich des positiven Rechts ausschließen; denn wie gesagt: Es gibt dort keine übergeordnete souveräne Gewalt, und die Rechtsunterworfenen schaffen sich die Regeln, denen sie gehorchen sollen, selbst. Vor allem aber bemängelte Austin das Fehlen eines effektiven Erzwingungsmechanismus; für ihn war die Verletzung völkerrechtlicher Gebote nur moralisch sanktioniert (Austin 1954: 201). Aus dieser Position hat sich ein rechtspositivistischer Dogmatismus entwickelt, nach dem jede soziale Struktur, die sich nicht auf eine mit Strafdrohungen bewehrte Systematik von Normbefehl und Rechtsgehorsam reduzieren lässt, lediglich ethischer Natur sein kann.

Dieser Dogmatismus versteckt sich noch heute hinter den meisten Einwänden, die gegen die Rechtsqualität der internationalen Ordnung erhoben werden. Im Kern läuft es immer darauf hinaus, ob man die Existenz einer durchsetzungsfähigen Zwangsgewalt als den notwendigen Bestandteil des Rechtsbegriffs ansieht. Kant hat dies in seinem berühmten Postulat auf den Punkt gebracht, wonach „Recht [...] und Befugnis zu zwingen [...] einerlei“ sei (Kant 1797: 339). Wenn man diesen Standpunkt einnimmt, hat das Völkerrecht natürlich schlechte Karten; denn wer wollte leugnen, dass es gerade in wichtigen Angelegenheiten nur zu oft verletzt und gebrochen wird, ohne dass diese Verstöße wirksam geahndet würden. In seiner äußersten Zuspitzung besagt dieses Argument, dass souveräne Staaten letztlich tun können, was sie wollen, und dass ihr Verhalten weniger rechtlichen Vorgaben als vielmehr den Gesetzmäßigkeiten der Macht folgt – also dem, was wir neu-deutsch als *power politics* und die Angloamerikaner interessanterweise mit dem original deutschen Begriff *Realpolitik* bezeichnen.

Daran ist richtig, dass die internationale Rechtsordnung zum Teil anderen Gesetzmäßigkeiten folgt als die vertrauten innerstaatlichen Rechtssysteme. Die Suche nach präzisen funktionellen Entsprechungen des Völkerrechts zu all dem, was eine staatliche Rechtsordnung ausmacht, müsste daher, wie ein Herausgeber des *American Journal of International Law* es ausgedrückt hat, entweder in künstlichem Enthusiasmus oder in vorzeitiger Verzweiflung enden (Falk 1967: 479). Aber die Tatsache, dass es auf der internationalen Ebene keinen höchsten Richter gibt, der mit verbindlicher Autorität alle Streitigkeiten abschließend entscheiden könnte, begründet für sich allein noch kein endgültiges Urteil über den Rechtscharakter des internationalen Systems.

Recht kann auch ohne zentrale Zwangsgewalt existieren

Recht kann auch ohne zentrale Zwangsgewalt existieren, denn die Existenz einer übergeordneten Zwangsgewalt und die damit einhergehende Machtunterworfenheit des Rechtsadressaten gehören nicht zwangsläufig zum Begriff des Rechts. Würde man diese Auffassung logisch zu Ende denken, gäbe man die für den Juristen grundlegende Unterscheidung zwischen Normen und Tatsachen auf, da man die Sollenssphäre des Rechts und die Seinssphäre der Lebenswirklichkeit in eins setzen würde. Als Recht bliebe dann nur das zwangsweise in ein Sein überführbare Sollen übrig (Ipsen ⁴1999: 7). Diese sanktionsfixierte Definition des Rechts ist jedoch zu eng, da sie auch solche Verhaltensregeln der außerrechtlichen Sphäre zuschlägt, die sehr wohl als verbindlich angesehen werden und an deren Verletzung Unrechtsfolgen geknüpft sind, solange es an ihrer zwangsweisen Durchsetzung fehlt.

Schon auf dem scheinbar sicheren Grund der innerstaatlichen Rechtsordnung gedeihen jede Menge Rechtssätze, auf deren Erzwingung man es besser nicht ankommen lassen sollte (D'Amato 1995: 1). Das gilt namentlich im Bereich des öffentlichen Rechts. Nehmen wir als Beispiel eine Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland auf Schadensersatz für ein von ihren Organen begangenes Unrecht. Wie wollte der Bürger ein zu seinen Gunsten gefälltes Urteil vollstrecken? Die einzigen Organe, die ihm für eine zwangsweise Durchsetzung zur Verfügung stehen, sind die Behörden eben jener Macht, die sein Klagegegner war. Mit anderen Worten: Wenn er den ihm zugesprochenen Schadensersatz tatsächlich erhält, dann nur deswegen, weil sich die Bundesrepublik Deutschland freiwillig den entsprechenden Geboten fügt; und dieser Gedanke trifft sinngemäß auf alle staatlichen Rechtsordnungen zu.

Auf eine letztendlich nicht erzwingbare Bereitschaft zum Rechtsgehorsam bleibt die Rechtsordnung außerdem dann angewiesen, wenn ihre höchsten Organe miteinander im Streit liegen. So kann sogar das mächtige Bundesverfassungsgericht in Streitigkeiten, die sich zwischen den Verfassungsorganen abspielen, nur Feststellungsurteile darüber treffen, wer recht und wer unrecht hat; die Konsequenzen aus einer solchen Feststellung zu ziehen, bleibt dagegen den betroffenen Organen selbst überlassen. Der Europäische Gerichtshof hat in Auseinandersetzungen, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft involvieren, im Prinzip kaum weiter reichende Möglichkeiten. Die amerikanische Verfassungslehre hat dazu das Modell einer zwischen den verschiedenen Zweigen der Staatsgewalt „geteilten Verantwortlichkeit“ für die Konkretisierung der Verfassungsbindungen entwickelt – mit der Folge, dass die Gerichte sich dort auf den Grundrechtsschutz der einzelnen Bürger konzentrieren, in sogenannten „politischen Disputen“ zwischen gleichberechtigten Trägern der Staatsgewalt jedoch Zurückhaltung üben. Die verpflichtende Wirkung der Verfassung wird dadurch keineswegs in Frage gestellt; in einer zentralen Veröffentlichung findet sich dazu nur die lapidare Feststellung, Verfassungsnormen könnten auch ohne gerichtliche Durchsetzung verbindliche Wirkungen entfalten (Mulhern 1988: 176).

Dass uns dieses Phänomen im Völkerrecht besonders aufstößt, liegt einfach an der Tatsache, dass sich dort im Gegensatz zum innerstaatlichen Recht die überwiegende Anzahl der Streitigkeiten zwischen Staaten und damit auf der besagten Gleichordnungsebene abspielt. Im Übrigen statuiert auch das Völkerrecht sehr wohl Zwangsakte als Sanktionen. Nur sind diese Zwangsakte in der Regel nicht in den Händen einer übergeordneten Au-

torität monopolisiert, sondern bleiben den anderen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft überlassen, die insoweit im Wege der Selbsthilfe tätig werden. Die wesentliche Funktion des Völkerrechts besteht in diesen Fällen darin, Voraussetzungen und Ausmaß der erlaubten Selbsthilfemaßnahmen festzulegen.

Das mag rudimentär und vielleicht sogar etwas primitiv wirken, und bis zu einem gewissen Grade ist es das auch. Aber für eine Rechtsordnung, deren Entwicklung sich noch in ständigem Fluss befindet, ist diese Diagnose durchaus typisch. Auch die staatlichen Rechtssysteme, wie wir sie heute kennen, haben auf ihren langen Entwicklungswegen ähnliche Phasen durchgemacht. Machtvolle, unabhängige Gerichtshöfe gehören in der Regel zu den letzten Institutionen, die eine Gesellschaft im Zuge ihrer Verrechtlichung ausbildet; und so betrachtet geht die Existenz des Rechts der dazugehörigen Rechtsprechung immer voraus.

Ein letztes und in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzendes Indiz für die Rechtsqualität des internationalen Rechts liefert das Verhalten seiner entscheidenden Akteure. Dabei ist es egal, ob man Diplomaten, Politiker oder Richter fragt: Jeder, der an der Gestaltung der internationalen Beziehungen mitwirkt, behandelt sie zumindest teilweise unter rechtlichen Aspekten, erhebt Ansprüche und bringt Rechtfertigungen vor, benutzt juristische Begriffe und zitiert völkerrechtliche Autoritäten (D'Amato 1995: 11). Speziell den Vorwurf einer Völkerrechtsverletzung hat noch nie jemand mit der Begründung abgewehrt, das internationale Recht sei eine Chimäre, die es gar nicht gebe (Brierly ⁶1963: 2). Vielmehr steht immer der Versuch im Vordergrund, das eigene Vorgehen in den Formen des Völkerrechts als rechtmäßig hinzustellen. Allein dieses Bemühen und die Verrenkungen, die manchmal zur Vermeidung einer offenen Missachtung des Völkerrechts unternommen werden, zeigen jedoch schon, dass sich die Staaten und ihre Lenker selbst als unter einer Rechtsordnung stehend empfinden und eben nicht das Gefühl haben, sie könnten tun, was sie wollen.

Beispiele für die neue Durchsetzungskraft des Völkerrechts

Wie berechtigt dieses Gefühl ist, zeigen – mehr oder weniger willkürlich ausgewählt – einige Beispiele aus neuerer Zeit. Das vielleicht illustrativste bildet die Auslieferung von Slobodan Milosevic nach Den Haag. Wer sich noch daran erinnert, wie gering die Chancen für einen Prozess gegen ihn zu stehen schienen, als das Tribunal für Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien Anklage gegen ihn erhob, während er im Zenit seiner Macht zu stehen schien, und wie viele damals davon überzeugt waren, niemals würde man diesen Mann vor den Schranken des Gerichts zur Rechenschaft ziehen können, da der Fall bestimmt niedergeschlagen, politisch gelöst oder im Sande verlaufen werde, der kann sich eine tiefe Genugtuung über diesen Erfolg des Völkerrechts nicht verkneifen. Dabei hätte das Jugoslawien-Tribunal – ebenso wie sein für Ruanda eingerichtetes Pendant – auch ohne die Auslieferung von Milosevic bereits eine Erwähnung an prominenter Stelle in diesem Zusammenhang verdient gehabt. Denn mit der Schaffung dieser Tribunale hat die Staatengemeinschaft bewiesen, dass die Kriegsverbrecherprozesse von Nürnberg und Tokio keine aus der historischen Sondersituation des Zweiten Weltkriegs resultierenden Eintagsfliegen waren, wie man das lange geglaubt hatte. Sie markieren vielmehr den Anfang einer durch den Kalten Krieg nur lange unterbrochenen Entwicklung, die das Jugoslawien-Tribunal selber mit den Worten beschreibt, die alte römischrechtliche *Maxime*, wonach alles Recht

nur zum Nutzen der Menschen existiere, habe inzwischen Schritt für Schritt auch in der internationalen Gemeinschaft Fuß gefasst. Jeder Kriegsverbrecher, der vor einem dieser Tribunale erscheint, stellt daher in gewisser Weise eine Bestätigung des universellen Geltungsanspruchs dar, den das Völkerrecht erhebt.

Dabei ist Milosevic gar nicht der erste ehemalige Staatschef, den seine unter Verletzung des Völkerrechts begangenen Verbrechen nachträglich eingeholt haben. Ein anderes Beispiel bildet die Entscheidung des britischen Oberhauses im Fall Pinochet, nach der ein früheres Staatsoberhaupt keine Immunität mehr genießen soll, wenn es gegen bestimmte Fundamentalprinzipien des internationalen Rechtssystems verstoßen hat (Thürer 2000: 568). Diese Entscheidung markierte – was man wissen muss, um ihre Bedeutung richtig einschätzen zu können – eine Abkehr von der bis dahin gültigen Souveränitätsdoktrin des englischen Gewohnheitsrechts (*common law*) und damit eine Tendenz zur weiteren Unterwerfung der letzten Reservate staatlicher Willkürherrschaft unter das Völkerrecht.

Die Mühlen des internationalen Rechts mahlen also zwar langsam, aber sie mahlen. Nehmen wir das Beispiel Lockerbie: Zwar hat es sieben Jahre gedauert, bis die UN-Sanktionen gegen Libyen Wirkung zeigten, aber dann mussten die des Bombenanschlags auf den amerikanischen PanAm-Jumbojet Verdächtigen ebenfalls den Weg vor den Richter antreten. Im Falle des südafrikanischen Apartheid-Regimes war die Aufrechterhaltung der internationalen Ächtung und Isolation noch erheblich länger erforderlich. Heute ist die Rassentrennung dort jedoch überwunden, und der Beitrag der Vereinten Nationen zu ihrer Beseitigung kann als einer der großen Erfolge der Weltorganisation betrachtet werden (Ipsen ⁴1999: 678f.). Und je weniger stark ein Streitpunkt politisch aufgeladen ist, desto länger wird die Liste erfolgreich durchgesetzter Beschränkungen der staatlichen Souveränität zugunsten der internationalen Gemeinschaft.

Verzerrte Wahrnehmung durch die Medien

Wie kommt es dann, dass im öffentlichen Bewußtsein so oft der Eindruck vorzuherrschen scheint, das Völkerrecht werde überwiegend gebrochen oder mit Nichtbeachtung gestraft? Das hat gewiss verschiedene Gründe, von denen einer der wichtigsten aber die Berichterstattung in den Medien ist (Neuhold 1999: 84). Getreu der bekannten Regel, dass nur schlechte Nachrichten sich gut verkaufen, und dem ehernen Gesetz der Ungewöhnlichkeit, nach dem „Hund beißt Mann“ kein berichtswürdiges Ereignis darstellt, während „Mann beißt Hund“ ein aussichtsreicher Schlagzeilenkandidat ist, sind es natürlich immer nur die Völkerrechtsverletzungen, die von der veröffentlichten Meinung wahrgenommen und verbreitet werden. Dass das sogar innerhalb desselben Sachverhalts geschehen kann, zeigt beispielsweise der Fall LaGrand. Zur Erinnerung: Karl und Walter LaGrand waren ein Brüderpaar mit deutscher Staatsangehörigkeit, die in den USA wegen Mordes zum Tode verurteilt wurden, ohne dass ihnen der nach dem internationalen Abkommen über konsularische Beziehungen vorgeschriebene Kontakt zu den deutschen Behörden ermöglicht worden war. Die Bundesrepublik rügte das, nachdem sie – zu spät – davon Kenntnis erhalten hatte, und erwirkte eine Anordnung des Internationalen Gerichtshofs zum Stopp der Hinrichtung. Der zuständige Gouverneur aber – der insoweit auch keinen Weisungen der Bundesregierung untersteht – ignorierte diese Anordnung und ließ die Todesurteile vollstrecken, was der Internationale Gerichtshof in dem vor einiger Zeit

abgeschlossenen Hauptsacheverfahren wiederum als völkerrechtswidrig beanstandet hat (Oellers-Frahm 2001: 267f. und 271f.).

In der öffentlichen Berichterstattung ist dieser Fall immer nur als ein Beispiel für die letztliche Machtlosigkeit des Völkerrechts und seine scheinbar arrogante Missachtung durch die USA porträtiert worden. Worüber hingegen niemand berichtet hat, sind die von den USA in der Zwischenzeit ergriffenen aufwändigen Maßnahmen, mit denen eine Wiederholung derartiger Fälle für die Zukunft ausgeschlossen werden soll, um sich gerade nicht mehr dem Vorwurf einer Völkerrechtsverletzung ausgesetzt zu sehen. Dazu gehören etwa die Erteilung ausdrücklicher Instruktionen an alle amerikanischen Justizbehörden für den Umgang mit fremden Staatsangehörigen und die Tatsache, dass jeder amerikanische Polizeibeamte ein Belehrungskärtchen bei sich führen muss, das bei Verhaftungen zu übergeben ist und den Festgenommenen neben seinem Recht zu schweigen und seinem Anspruch auf einen Anwalt nunmehr auch auf das Recht hinweist, die Konsularbehörden seines Heimatstaates zu kontaktieren.

Freilich muss man zugeben, dass über viele Völkerrechtsverstöße auch deshalb vorrangig berichtet wird, weil sie in der Tat die essentiellen Bereiche des menschlichen Zusammenlebens berühren (Harris ⁵1998: 6; Henkin 1995: 48). Das gilt namentlich für alle Fragen der Friedenssicherung und des Einsatzes militärischer Gewalt. Kriegerische Verwicklungen gleich welcher Art stehen sicherlich zu Recht in den Nachrichten ganz oben und weisen zugleich zwangsläufig auf irgendeine Form von Völkerrechtsversagen hin, da das Völkerrecht in seiner Gesamtheit als Friedensordnung angelegt ist. Viele internationale Dispute, die sich unterhalb dieser Schwelle abspielen, werden aber auch zu Unrecht in die Kategorien des Völkerrechts eingeordnet (Henkin 1965: 178). Wenn beispielsweise die Bush-Administration das Protokoll von Kyoto zum Klimaschutz nicht ratifizieren will, wofür sie hierzulande so heftig gescholten worden ist, dann mag man dies als unfreundlich empfinden – es ist vielleicht auch diplomatisch ungeschickt und ökologisch bedauerenswert –, aber das macht es nicht zu einer Rechtsverletzung. Denn es gibt zwar eine Pflicht zur Einhaltung geschlossener Verträge, aber grundsätzlich keine zum Abschluss von Verträgen; im innerstaatlichen Recht ist das übrigens nicht anders.

Das Völkerrecht als fragmentarische Rechtsordnung

Damit ist nicht gesagt, dass es nicht wünschenswert wäre, für manche dieser Dispute zusätzliche oder genauere Völkerrechtsregeln zu entwickeln. Das Völkerrecht ist seinem ganzen Wesen nach jedoch eine fragmentarische Rechtsordnung (Henkin 1965: 178). Das hat etwas mit seiner Herkunft als Gewohnheitsrecht zu tun: Regeln, die zu ihrer Herausbildung einer lang dauernden einheitlichen Übung bedürfen, können immer nur punktueller Natur sein. Oft erweist sich außerdem eine Abweichung von dieser Übung, die isoliert betrachtet eigentlich einen Bruch der entsprechenden Regel darstellt, im nachhinein als Beginn einer neuen Praxis und damit als eine neue Regel. Dieses Manko des Völkerrechts versucht man durch den Abschluss sogenannter „kodifikatorischer Verträge“ zu beheben. Dabei handelt es sich um Verträge, die für jeweils ein bestimmtes Rechtsgebiet einen umfassenden Satz von Regeln, vielleicht sogar ein institutionelles Regime etablieren und auf diese Weise für die Staaten, die sie ratifizieren, fast die Funktion eines Gesetzbuchs übernehmen. Die Zahl dieser Verträge ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten sprunghaft

angestiegen und hat zu einer zunehmenden Verrechtlichung der internationalen Beziehungen geführt (Elias 1972: 36; Koh 1997: 2614).

Das hat verschiedene Vorteile: Zum einen schafft die schriftliche Fixierung von Regeln tendenziell eine größere Rechtssicherheit. Außerdem lässt sich der Rechtsgehorsam gegenüber schriftlich niedergelegten Regeln leichter einfordern. Schließlich steigt die Befolungsquote in diesen Fällen allein schon deshalb an, weil die Staaten den mit einem Vertragsabschluss verbundenen Aufwand an Vorbereitungen, Aushandlungsprozessen, innerstaatlicher Umsetzung und nachträglicher Erfolgskontrolle normalerweise nicht betreiben, um den Vertrag anschließend zu den Akten zu legen (Chayes 1993: 186).

Aber auch die gewohnheitsrechtlich begründeten Normen werden – soweit sie denn existieren – in aller Regel befolgt, wengleich ihre Verletzung sicherlich häufiger ungestraft bleibt, als das bei Verstößen gegen innerstaatliches Recht der Fall ist. So konnte der berühmte amerikanische Völkerrechtler Henkin unwidersprochen die entscheidende Feststellung formulieren, dass „nahezu alle Nationen nahezu alle Prinzipien des internationalen Rechts und nahezu alle ihre Verpflichtungen nahezu immer beachten“ (Henkin ²1979: 47). Wie zutreffend diese Beobachtung ist, erkennt man vor allem dann, wenn man sich von dem zugegebenermaßen schwierigsten Feld der Friedenssicherung löst und den Blick über die unzähligen anderen Anwendungsgebiete des Völkerrechts schweifen lässt, auf denen die internationale Zusammenarbeit weitgehend reibungslos funktioniert und sich daher fast unbemerkt in rechtlichen Formen vollzieht. Das trifft auf das Recht der diplomatischen Beziehungen zu, wo es nur höchst selten zu Kollisionen kommt, auf das internationale Seerecht, das erst vor relativ kurzer Zeit eine umfassende Kodifizierung erfahren hat, auf das Wirtschaftsrecht, in dem die meisten Streitigkeiten mittlerweile friedlich vor der Welthandelsorganisation ausgetragen werden, auf das Umweltrecht, wo der Streit um den Klimaschutz fast schon als Negativbeispiel aus der Reihe fällt, auf das Recht der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Rahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation und auf viele weitere Bereiche bis hinunter zu eher technischen Details.

Die Quellen des Rechtsgehorsams im Völkerrecht

Wie kommt es zu diesem reibungslosen Funktionieren und dem dafür erforderlichen Rechtsgehorsam? Das Völkerrecht besitzt seine eigenen Durchsetzungsmechanismen (D'Amato 1995: 13), auch wenn diese nicht notwendig identisch mit den uns aus dem innerstaatlichen Recht bekannten sind.

Zum einen gibt es die ausdrücklich vereinbarten oder normierten Mechanismen, an deren Spitze natürlich die Gerichte stehen. Sie spielen im Völkerrecht zwar nicht die alles überragende, wohl aber eine wichtige Rolle. Insbesondere darf man die Bedeutung der nationalen Gerichte in diesem Zusammenhang nicht unterschätzen (Harris ⁵1998: 15). Die beste Illustration hierzu liefern erneut die Kriegsverbrecherprozesse aus neuerer Zeit, wie etwa der bosnische Serbe, der in München wegen Völkermords angeklagt wurde, oder die ruandischen Nonnen, die in Belgien vor Gericht standen; aber auch General Pinochet vor der englischen Gerichtsbarkeit gehört in diese Aufzählung. Auf der internationalen Ebene kennen wir schon seit langem den Internationalen Gerichtshof – dessen Zuständigkeiten freilich beschränkt sind – und können speziell in den letzten Jahren eine wachsende Tendenz zur Schaffung neuer Gerichtshöfe für jeweils spezifische Sachgebiete konstatieren, die auf diesen Gebieten die Macht zur verbindlichen Entscheidung von Streitigkeiten

besitzen. Die Tribunale für Jugoslawien und Ruanda sind nur die Vorläufer eines Weltstrafgerichtshofs, dessen Einrichtung nicht mehr lange auf sich warten lassen wird. Für das internationale Seerecht ist erst vor kurzem eine eigene Gerichtsbarkeit installiert worden, und im Bereich der Menschenrechte wird zumindest auf der europäischen Ebene über Beschwerden ebenfalls nur noch gerichtlich entschieden. Die Welthandelsorganisation bezeichnet ihre Streitschlichtungsinstanzen zwar nicht als Gerichte, ihr Status und ihre Zuständigkeiten sind denen der anderen Gerichtshöfe aber durchaus vergleichbar.

Die Vergerichtlichung des Völkerrechts macht also rasante Fortschritte. Und auch soweit noch keine fest installierte Gerichtsbarkeit existiert, vereinbaren die Staaten – selbst solche, die tief verfeindet sind – oft die Einsetzung von Schiedsgerichten, um wenigstens einen Teil ihrer Differenzen friedlich aus der Welt zu schaffen. Ein Beispiel ist das *Iran-United States Claims Tribunal*, das zur Bewältigung der Geiselkrise in der amerikanischen Botschaft in Teheran ins Leben gerufen wurde (Ipsen ⁴1999: 1023) und bis heute über Ansprüche zwischen den beiden Staaten und ihren Angehörigen richtet. Darüber hinaus gibt es unterhalb der gerichtlichen Schwelle noch eine Reihe weiterer Streitbeilegungs- und Sanktionsmechanismen, deren sich vor allem internationale Organisationen bedienen. Dazu gehören etwa Expertengremien zur ständigen Überwachung der Vertragserfüllung, internationale Ermittlungskommissionen zur Aufklärung umstrittener Sachverhalte, Berichtsverpflichtungen als Grundlage einer Evaluation des Staatenverhaltens und Beschwerderechte der Mitgliedstaaten gegeneinander, sanktioniert durch die Suspendierung oder den Entzug von Mitgliedschaftsrechten bis hin zum völligen Ausschluss eines Verletzestaats.

Vielleicht noch interessanter als all diese Mechanismen sind jedoch die ungeschriebenen Quellen des Rechtsgehorsams, die letztlich als selbstverständliche Voraussetzungen die ganze Völkerrechtsordnung tragen. Die wahrscheinlich grundlegendste dieser Voraussetzungen besteht in der geradezu banalen Feststellung, dass die Existenz und Aufrechterhaltung einer internationalen Rechtsordnung im ureigensten Interesse der Staaten liegt. Denn nur eine derartige Rechtsordnung vermag letztlich jene Verlässlichkeit und Stabilität in den internationalen Beziehungen zu garantieren, ohne die der zwischenstaatliche Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Ideen mit allen daraus resultierenden Vorteilen nicht funktionieren könnte. Seinen normativen Ausdruck findet dieses Eigeninteresse der Staaten in zwei Fundamentalprinzipien des Völkerrechts.

Das erste dieser beiden ist das Konsensprinzip (Henkin 1995: 47), nach dem grundsätzlich kein Staat ohne seine Zustimmung rechtlichen Bindungen unterworfen werden kann. Dieses Prinzip erzeugt eine Erwartungshaltung dahingehend, dass Staaten solche Bindungen, die sie freiwillig eingegangen sind, auch honorieren werden. Wird diese Erwartungshaltung enttäuscht, so verliert der betreffende Staat seine Glaubwürdigkeit als verlässlicher Verhandlungspartner. Und dieser Verlust wird ihn auf lange Sicht so teuer zu stehen kommen, dass eine rational kalkulierende Staatsführung normalerweise alle Anstrengungen unternimmt, um ihn zu vermeiden – wie ein Schuldner, der weiß, dass ihn ein einmal erklärter Bankrott für die Zukunft um allen Kredit bringt.

Das zweite Fundamentalprinzip, der Gedanke der Gegenseitigkeit (Ipsen ⁴1999: 1100; Vitzthum 1997: 37), fungiert systematisch als Absicherung des ersten. Wer das Völkerrecht bricht, muss damit rechnen, dass ihm gegenüber die betreffende Norm ebenfalls nicht mehr eingehalten wird, und auf diesem Mechanismus beruhen auch die meisten

Sanktionen, die das Völkerrecht zur Ahndung seiner Verletzungen bereithält. Ihre Wirksamkeit sollte man nicht unterschätzen. Das gilt für die wechselseitige Einräumung von Handelsvorteilen ebenso wie für die Behandlung fremder Diplomaten und selbst im Falle eines Krieges, der doch ansonsten die meisten Regeln außer Kraft setzt: So hat man etwa im Zweiten Weltkrieg die durchaus vorhandenen beträchtlichen Arsenale an chemischen Kampfmitteln auf beiden Seiten nicht mehr eingesetzt, weil man wusste, dass man sonst selbst zum Ziel entsprechender Angriffe werden würde. Nach dem Prinzip von Zuckerbrot und Peitsche kann man diese Sanktionsmechanismen außerdem mit positiven Anreizen kombinieren. So dürfte die Auslieferung von Slobodan Milosevic mit Sicherheit nicht unerheblich durch die der Bundesrepublik Jugoslawien in Aussicht gestellte Wirtschaftshilfe befördert worden sein.

Zuzugeben ist, dass alle diese Mittel um so weniger beeindruckend wirken, je mächtiger der Staat ist, gegen den sie angewandt werden sollen. Dennoch stehen selbst die großen Mächte dieser Welt ungern als Rechtsbrecher am Pranger, und es ist erstaunlich, mit welcher Durchschlagskraft sich die öffentliche Meinung oftmals zugunsten des Völkerrechts mobilisieren lässt (Harris ⁵1998: 15). Die unzähligen Nichtregierungsorganisationen – von Amnesty International über Human Rights Watch bis hin zum World Wildlife Fund – haben diese Kunst mittlerweile fast schon bis zur Perfektion entwickelt. In demokratischen Gesellschaften entfaltet diese Art von Druck naturgemäß die intensivste Wirkung; aber selbst China kämpft jedes Jahr darum, einer Verurteilung im UN-Menschenrechtsausschuss zu entgehen, und die frühere Sowjetunion hat ihr Lagersystem unter der ständigen Kritik der Internationalen Arbeitsorganisation zwar bis zuletzt nicht aufgegeben, aber wenigstens die Bedingungen kontinuierlich verbessert.

Schlusswort

Die Fortschritte des Völkerrechts mögen daher zwar manchmal gering erscheinen, bleiben aber durchaus messbar. Während das klassische Völkerrecht noch eine weitgehend formal-machtorientierte Ordnung darstellte, nimmt es jetzt zunehmend Wertfragen in sich auf und inkorporiert damit Themen, Charakterzüge und Legitimationsformen, die ansonsten für „ausgereifte“ innerstaatliche Rechtsordnungen typisch sind. Man kann sogar davon sprechen, dass es in wachsendem Maße verfassungsrechtliche Gehalte aufweist, wenngleich diese noch immer punktueller Natur sind – so wie man beispielsweise mit dem Seerechtsübereinkommen eine Art „Verfassung der Meere“ geschaffen hat. Andererseits ist der für entwickelte Rechtsstaaten zentrale Grundsatz der Gleichheit vor dem Recht auf internationaler Ebene nur rudimentär verwirklicht, und insgesamt befindet sich das Völkerrecht noch in einem Stadium weitgehender Dezentralisation. Es steht daher erst am Anfang einer Entwicklung, die das staatliche Recht schon zurückgelegt hat. In einem Bild ausgedrückt: Das Völkerrecht ist ein Flickenteppich, dessen Gewebe aber sukzessive dichter wird. In jedem Fall lohnt es sich, an diesem Teppich weiter zu knüpfen und im Interesse eines gedeihlichen Zusammenlebens vielleicht den einen oder anderen Flecken hinzuzufügen.

Bibliographie

- AUSTIN, John. *The Province of Jurisprudence Determined*. London 1954.
- BRIERLY, James L. *The Law of Nations*. Oxford ⁶1963.
- CHAYES, Abraham und Antonia HANDLER CHAYES. „On Compliance“, *International Organizations* 47 (1993), 175-205.
- D'AMATO, Anthony A. *International Law: Process and Prospect*. Irvington 1995.
- ELIAS, Olawale T. „Modern Sources of International Law“, in: Wolfgang FRIEDMANN, Louis HENKIN und Oliver LISSITZYN (Hrsg.). *Transnational Law in a Changing Society: Essays in Honour of Philip C. Jessup*. New York 1972, 35-69.
- FALK, Richard A. „New Approaches to the Study of International Law“, *American Journal of International Law* 61 (1967), 477-495.
- HARRIS, D. J. *Cases and Materials on International Law*. London ⁵1998.
- HENKIN, Louis. „International Law and the Behaviour of Nations“, *Academie de droit international, Recueil des cours* (1965), 171-279.
- HENKIN, Louis (Hrsg.). *International Law: Politics and Values*. Dordrecht 1995.
- HENKIN, Louis. *How Nations Behave*. New York ²1979.
- IPSEN, Knut. *Völkerrecht*. München ⁴1999.
- KANT, Immanuel. „Die Metaphysik der Sitten“ (1797), in: Wilhelm WEISCHEDEL (Hrsg.). *Kant, Werke in 10 Bänden*. Bd. 7. Darmstadt 1983, 309-634.
- KOH, Harold Hongju. „Why Do Nations Obey International Law?“, *Yale Law Journal* 106 (1997), 2599-2659.
- MULHERN, J. Peter. „In Defense of the Political Question Doctrine“, *University of Pennsylvania Law Review* 137 (1988), 97-176.
- NEUHOLD, Hanspeter. „The Foreign Policy ‘Cost-Benefit-Analysis’ Revisited“, *German Yearbook of International Law* 42 (1999), 84-124.
- OELLERS-FRAHM, Karin. „Die Entscheidung des IGH im Fall LaGrand – Eine Stärkung der internationalen Gerichtsbarkeit und der Rolle des Individuums im Völkerrecht“, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 28 (2001), 265-272.
- THÜRER, Daniel. „Ein System im Wandel und Wachstum – Gerechtigkeitsgedanke als Kraft der Veränderung?“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 60 (2000), 557-604.
- VITZTHUM, Wolfgang Graf (Hrsg.). *Völkerrecht*. Berlin 1997.