

INEF Report

Institut für Entwicklung und Frieden
der Universität Duisburg-Essen / Campus Duisburg

Paradigmenwechsel im Völkerrecht? Herausforderungen bei der Etablierung eines Weltinnen- rechts im Politikfeld Menschenrechte

Kerstin Blome

Heft 75 / 2004

Zusammenfassung

In den letzten Jahrzehnten hat das internationale System einen grundlegenden Strukturwandel erfahren. Der traditionelle Hauptakteur der internationalen Bühne, der souveräne Nationalstaat, ist immer weniger in der Lage, die aktuellen Herausforderungen, z. B. globale Umweltprobleme oder den transnationalen Terrorismus, allein zu bewältigen. Nichtregierungsorganisationen und transnationale Konzerne sind zu wichtigen Akteuren im internationalen System geworden. Angesichts der Veränderungen stellt sich die Frage, inwieweit das Völkerrecht bislang darauf reagiert hat, bzw. welche Reformen erforderlich sind, damit es auch weiterhin den rechtlichen Rahmen zur Regulierung der inter- und transnationalen Beziehungen bereitstellen kann. Der vorliegende INEF-Report untersucht exemplarisch für das Politikfeld Menschenrechte grundlegende Modifikationen, die auf einen Paradigmenwechsel im internationalen Recht hindeuten könnten: die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in die internationale Rechtsordnung, Konstitutionalisierungstendenzen und eine gemeinschaftliche Rechtsdurchsetzung im Politikfeld Menschenrechte. Sind sie bereits so weit fortgeschritten, dass von einem Weltinnenrecht gesprochen werden kann? Da das Konzept eines Weltinnenrechts keineswegs unumstritten ist, werden darüber hinaus zentrale Argumente der Debatte nachgezeichnet sowie Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung offengelegt.

Abstract

In recent decades fundamental structural changes have taken place in the international system. The sovereign nation state as the traditional main body no longer holds the position to cope with current challenges like global environmental problems or the transnational terrorism. Non-governmental organizations and transnational corporations today are important players at the international level. In view of these changes two questions arise. Did international law react on them and how? Which kind of reforms will be necessary to secure that international law will be able to serve as a legal framework of inter- und transnational relations in the future? This INEF-Report examines fundamental modifications in the field of human rights that may indicate a change of paradigm: the integration of non state players in international law, constitutional tendencies and a common enforcement of law. Have these modifications already made enough progress to result in a world domestic law (Weltinnenrecht)? Because of the heated controversy about the draft of a world domestic law, crucial arguments of the discussion are presented. Furthermore obstacles to its realization are exemplified.

<p>Kerstin Blome, Diplom-Sozialwissenschaftlerin, Jahrgang 1971. Studium der Sozialwissenschaften, des Öffentlichen Rechts sowie des Verwaltungsrechts und der Geschichte an der Universität Duisburg-Essen. Seit 2003 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden. email: kerstinblome@gmx.de</p>
--

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in die internationale Rechtsordnung	5
2.1 Nichtregierungsorganisationen.....	5
2.2 Transnationale Konzerne.....	9
2.3 Individuen.....	10
2.4 Pro und Contra der Völkerrechtssubjektivität privater Akteure.....	13
3. Konstitutionalisierungstendenzen in der internationalen Rechtsordnung	19
3.1 Ius Cogens	19
3.2 Verpflichtungen Erga Omnes	21
3.3 Pro und Contra der Konstitutionalisierungstendenzen	23
4. Reformkonzepte im Bereich der Rechtsdurchsetzung	30
4.1 Der Entwurf der Völkerrechtskommission zur Staatenverant- wortlichkeit.....	32
4.2 Die „Responsibility to Protect“ der internationalen Gemeinschaft.....	36
4.3 Pro und Contra der Reformkonzepte	42
5. Paradigmenwechsel im Völkerrecht? Eine kurze Bilanz	47
6. Literatur.....	52

Abkürzungsverzeichnis

AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
ECOMOG	Economic Community Monitoring Group
ECOSOC	Economic and Social Council
ECOWAS	Economic Community of West African States
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
IAGMR	Inter-Amerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
MRK	Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen
NRO	Nichtregierungsorganisationen
SEF	Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn
TNK	Transnationale Konzerne
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention)

1. Einleitung

Die Geschichte des modernen Völkerrechts ist eng verbunden mit der Entstehung des souveränen Staates, dessen Geburtsstunde auf den Westfälischen Frieden von 1648 datiert wird. Ausgestattet mit innerer und äußerer Souveränität galten die Staaten seit diesem Zeitpunkt als die zentralen Akteure des internationalen Systems, die sich zur Regulierung ihrer Beziehungen untereinander freiwillig auf bestimmte Normen einigten. Das Völkerrecht hatte somit zunächst den Charakter eines „Koordinationsrechts“ zwischen relativ unabhängigen Akteuren. Ab dem 19. Jahrhundert folgte eine Phase, in der die Staaten erkannten, dass sie viele Probleme nicht mehr eigenständig würden lösen können, was sie zur institutionalisierten Zusammenarbeit veranlasste. Von der gemeinsamen Aufgabenerfüllung im nichtpolitischen, technischen Bereich, z. B. im Rahmen internationaler Flusskommissionen, die ab 1815 entstanden oder durch den 1865 gegründeten Weltpostverein, breitete sich die Kooperation schließlich bis in die Friedenssicherung aus, was sich 1919 in der Gründung des Völkerbundes niederschlug. Diese „Kooperationsphase“ des Völkerrechts setzte sich, unterbrochen durch die zwei Weltkriege, bis heute fort, wobei sich die Interaktionen der Staaten stetig intensivierten. Sowohl die Globalisierungsprozesse als auch die Beendigung des Kalten Krieges haben dann in den letzten Jahrzehnten dazu beigetragen, dass das internationale System und mit ihm sein Hauptakteur, der souveräne Nationalstaat, grundlegende Veränderungen erfuhren. Einerseits überfordern neue Herausforderungen wie z. B. globale Umweltprobleme

oder der transnationale Terrorismus den einzelnen Staat zunehmend, andererseits spielen mittlerweile nichtstaatliche Akteure wie Nichtregierungsorganisationen (NRO) oder transnationale Konzerne (TNK) eine wichtige Rolle auf internationaler Ebene. Dieser Strukturwandel erzeugt erheblichen Reformdruck und Regelungsbedarf.

In dieser Situation wird verstärkt diskutiert, inwieweit das Völkerrecht auf diese Veränderungen reagieren muss, und welche Gestalt es im 21. Jahrhundert annehmen sollte, um auch weiterhin die rechtliche Grundlage zur Regulierung der inter- und transnationalen Beziehungen bilden zu können und um das geeignete Instrumentarium zur Lösung der globalen Probleme bereitzustellen.¹ Ob und welche Reformen notwendig sind, ist dabei umstritten. Die Positionen dieser Debatte reichen von der Forderung, ein konsensorientiertes zwischenstaatliches Vertragsrecht beizubehalten, bis hin zu der Position, dass zur Lösung der aktuellen Probleme ein konstitutionalisiertes Weltinnenrecht erforderlich sei (vgl. Enquete-Kommission 2002: 433). Als wesentliche Elemente eines solchen Weltinnenrechts gelten die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in das Völkerrecht, die objektive, d. h. vom Willen einzelner Staaten unabhängige Geltung der internationalen Rechtsordnung sowie

¹ Z. B. hat die Stiftung Entwicklung und Frieden im Rahmen des Politikforums „Prozesse der internationalen Verrechtlichung – Innovative Wege der globalen Politikgestaltung“ diverse Workshops veranstaltet, auf denen über die Zukunft des Völkerrechts diskutiert wurde. Siehe: <http://www.sef-bonn.org/de/veranstaltungen/index.php>.

eine daraus abgeleitete zuverlässige überstaatliche Rechtsdurchsetzung.²

Angeichts des Krieges, den die USA und ihre „Koalition der Willigen“ im Frühjahr 2003 gegen den Irak geführt haben, wirkt die Beschäftigung mit der Frage, ob sich das Völkerrecht auf dem Weg zu einem Weltinnenrecht befindet, auf den ersten Blick realitätsfern. Denn ist nicht die Einhegung der Gewalt und die friedliche Beilegung von Konflikten die zentrale Aufgabe jeder Rechtsordnung, insbesondere aber des Völkerrechts?

So schwerwiegend erscheint der Völkerrechtsbruch der USA und so eindeutig scheint sich das Recht des Stärkeren gegenüber einer Weltrechtsordnung durchgesetzt zu haben, dass vielfach nicht mehr nur von einem Rückschlag bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts gesprochen, sondern „das Ende der gegenwärtigen Weltordnung“ vorhergesagt wird (z. B. vom Völkerrechtler Christian Tomuschat, zit. nach Bruha 2003).

Aber sollten nicht gerade in einer Phase, in der sich das internationale Rechtssystem in einer ernsten Krise befindet, Befürworter einer globalen Ordnung, die auf verbindlichen Rechtsnormen beruht, ihre Vision besonders vehement vertei-

digen? Und ist nicht gerade jetzt der Wunsch nach der rechtlichen Einhegung der Hegemonialmacht USA besonders groß?

Ein Rückblick auf die Entwicklungsgeschichte des Völkerrechts zeigt, dass das internationale Recht durch eine stetige Weiterentwicklung und Ausweitung gekennzeichnet ist, die jedoch immer wieder durch Rückschläge unterbrochen wurde. Der Krieg gegen den Irak sowie der unilaterale Kurs der USA unter der Bush-Administration insgesamt müssen zweifellos als Rückschläge dieser Art gewertet werden. Häufig waren es aber gerade Katastrophen, wie die zwei Weltkriege, die wichtige Innovationen angestoßen haben, z. B. die Gründung des Völkerbundes und der Vereinten Nationen und die rechtliche Verankerung eines zunächst partiellen Kriegsverbotes bis hin zu einem umfassenden Gewaltverbot, wie es heute in der Charta der Vereinten Nationen festgelegt ist. Nicht vergessen werden dürfen zudem die enormen Fortschritte, die seit dem Ende des Kalten Krieges in Bezug auf die internationale Rechtsordnung erzielt worden sind. Die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) zur Ahndung schwerster Völkerrechtsverbrechen ist hier das herausragendste Ergebnis.

² Diese Elemente entsprechen einem von dem Kieler Völkerrechtler Jost Delbrück entwickelten Konzept, der den Begriff des Weltinnenrechts entscheidend geprägt hat (vgl. z. B. Delbrück 2000 oder 2001). Der vorliegende INEF-Report konzentriert sich auf diese drei Teilbereiche, wobei sicherlich auch andere Aspekte, wie z. B. die Frage nach einem legitimen Prozess der Rechtsetzung (Stichwort „Demokratiedefizit“), wichtig sind.

Ziel dieses INEF-Reportes ist eine Analyse des derzeitigen Entwicklungsstadiums der internationalen Rechtsordnung. Die zentrale Frage hierbei lautet: *Findet ein Paradigmenwechsel im Völkerrecht statt und wenn ja, welche Anzeichen gibt es dafür, dass sich die internationale Rechtsordnung in einer Phase der*

Transformation zu einem Weltinnenrecht befindet?

Angesichts der großen Anzahl an Politikbereichen, in denen die internationale Verrechtlichung sehr unterschiedlich vorangeschritten ist, konzentriert sich diese Analyse auf ein spezifisches Feld. Der Entwicklungsstand auf dem Weg zu einem Weltinnenrecht wird exemplarisch am Beispiel des Menschenrechtsschutzes untersucht, denn insbesondere die Menschenrechte sind ein zentrales Element einer Weltinnenrechtsordnung, die dem Schutz grundlegender Werte der globalen Gemeinschaft dient.

Zur Beantwortung der zentralen Frage werden in den Kapiteln 2 bis 4 wesentliche Bausteine eines Weltinnenrechts auf ihre Realisierung im Bereich der Menschenrechte hin untersucht: die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in die internationale Rechtsordnung (Kapitel 2), mögliche Konstitutionalisierungstendenzen des Völkerrechts (Kapitel 3) sowie Reformansätze bei den Formen und Verfahren zur Rechtsdurchsetzung (Kapitel 4). Zudem werden jeweils Pro und Contra zu den einzelnen Entwicklungen thematisiert sowie Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung aufgezeigt.

2. Die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in die internationale Rechtsordnung

Seit einigen Jahrzehnten unterliegt das internationale System einem grundlegenden Wandel. Ein wesentliches Charakteristikum der aktuellen Veränderungen ist der zunehmende Verlust von Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten. Immer mehr traditionell staatliche Aufgaben im Inneren wie im Äußeren wer-

den von nichtstaatlichen Akteuren wahrgenommen. Private Akteure sind somit zunehmend in die internationalen Beziehungen involviert und der Nationalstaat ist als Folge dessen nicht länger der alleinige Akteur auf der internationalen Bühne.³ Diesem Umstand tragen die Staaten, wenn auch zögerlich, dadurch Rechnung, dass sie die Tätigkeiten der privaten Akteure in ihren völkerrechtlichen Vereinbarungen formell berücksichtigen und somit institutionalisieren.

2.1 Nichtregierungsorganisationen

Nichtregierungsorganisationen (NRO) sind zu zentralen Akteuren auf der internationalen Bühne geworden und nehmen in steigendem Maße Einfluss auf die Formulierung, Implementierung und Durchsetzung internationalen Rechts. Zwar ist ihr Einfluss in der Regel noch informell, aber ihre Beteiligung an der Gestaltung der internationalen Beziehungen wird zunehmend institutionalisiert, d. h. völkerrechtlich verankert.

Eine der ältesten Formen der Einbindung von NRO in die Arbeit internationaler Organisationen ist die Einräumung eines Konsultativstatus durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen

³ Die Autorin ist sich der Problematik bewusst, dass der Staat heute nicht mehr als einheitlicher und nach außen geschlossen auftretender Akteur verstanden werden kann. Vielmehr muss er als der Zusammenschluss einer Vielzahl von Handlungseinheiten begriffen werden, die entweder selbstständig grenzüberschreitend handeln oder die Außenpolitik der Regierung beeinflussen können (vgl. z. B. Messner 2002). Da aber im Völkerrecht nach wie vor der souveräne Staat den zentralen Bezugspunkt darstellt, wird dieser Begriff im vorliegenden Text verwendet

(*Economic and Social Council, ECOSOC*). Auf der Grundlage von Artikel 71 der UN-Charta hat der ECOSOC diverse Resolutionen erlassen⁴, die die Voraussetzungen für eine Akkreditierung festlegen.⁵ Diese Möglichkeit der Beteiligung besteht bereits seit der Gründung der Vereinten Nationen, wobei die Anzahl der akkreditierten NRO stetig gestiegen ist. Während im Jahr 1948 lediglich 40 NRO über einen Konsultativstatus verfügten, sind es heute 2.418.⁶ Die NRO werden einer der drei folgenden Kategorien zugeteilt (vgl. ECOSOC-Resolution 1996/31, Ziffer 22-23):

Organisationen, die sich mit dem größten Teil der Tätigkeiten des Rates und seiner Nebenorgane befassen, erhalten einen allgemeinen Konsultativstatus. Diesen Status erhalten in erster Linie internationale Dachverbände wie z. B. die International Confederation of Free Trade Unions.

Organisationen, die nur in einigen bestimmten Themenbereichen des Rates und seiner Nebenorgane eine besondere

Sachkunde aufweisen, erhalten einen *besonderen Konsultativstatus* (z. B. Amnesty International oder Greenpeace).

Andere Organisationen, die nach Meinung des Rates oder des Generalsekretärs der Vereinten Nationen gelegentlich einen nützlichen Beitrag zur Arbeit des Rates, seiner Nebenorgane oder anderer Organe der Vereinten Nationen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit leisten können, werden in eine *Liste* aufgenommen (z. B. die International Human Rights Association of American Minorities).

Den drei Kategorien sind unterschiedlich weitreichende Beteiligungsrechte zugeordnet. Über die umfangreichsten Rechte verfügen NRO mit einem generellen Konsultativstatus. Sie haben ein Vorschlagsrecht für die Tagesordnungen des ECOSOC und seiner Unterorgane, sie können an den Sitzungen teilnehmen, schriftliche Stellungnahmen für die Sitzungen verfassen (bis 2.000 Wörter) und mit Genehmigung des ECOSOC mündliche Stellungnahmen auf den Sitzungen abgeben. Demgegenüber verfügen NRO mit einem besonderen Konsultativstatus oder solche von der Liste nicht über ein Vorschlagsrecht für die Tagesordnungen. Listen-NRO dürfen zudem nur an Sitzungen teilnehmen, wenn Themen aus ihrem Spezialgebiet auf der Tagesordnung stehen. NRO mit einem besonderen Konsultativstatus können schriftliche Stellungnahmen bis zu 500 Wörter (bzw. 1.500 Wörter für Sitzungen der Unterorgane) verfassen. Listen-NRO haben dagegen kein Recht, schriftliche Stellungnahmen einzureichen. Mündliche Stellungnahmen können NRO mit besonderem Status nur vor den Unterorganen des

⁴ Zuletzt die Resolution E/1996/31 („Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations“).

⁵ Der ECOSOC legt dabei ein weites Verständnis von nichtstaatlichen Organisationen zugrunde. Neben Zusammenschlüssen von Individuen und Gruppen, die nicht von staatlichen Stellen organisiert oder abhängig sind und die sich für gemeinsame Werte und Ziele einsetzen, also NRO im engeren Sinne, verfügen auch Organisationen, die sich aus Industrievertretern und Unternehmensverbänden zusammensetzen, wie z. B. der World Business Council for Sustainable Development oder die Internationale Handelskammer über einen Konsultativstatus.

⁶ Quelle: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/> (gelesen am 28.04.2004).

ECOSOC abgeben, Listen-NRO verfügen über dieses Recht nicht (vgl. ECOSOC-Resolution 1996/31, Ziffer 33-38).

Nur vergleichsweise wenige der über 2.000 akkreditierten NRO verfügen über den allgemeinen Konsultativstatus und die damit verbundenen weitreichenden Beteiligungsrechte (derzeit 131). Die meisten NRO erhalten einen besonderen Konsultativstatus (derzeit 1.376) und 911 stehen auf der Liste.⁷ Für NRO aller drei Kategorien besteht zudem die Möglichkeit, sich für die UN-Weltkonferenzen zu akkreditieren. Wie intensiv diese Beteiligungsmöglichkeit von NRO genutzt wird, veranschaulichen die Teilnehmerzahlen des so genannten „Earth Summit + 5“, dem Follow up zur Rio Konferenz über Umwelt und Entwicklung, der 1997 in New York stattfand. Daran nahmen neben rund 2.500 Regierungsvertretern auch ca. 1.000 Vertreter von NRO teil.⁸ Es ist dabei aber lediglich vorgesehen, dass NRO kurze Beiträge vor dem Plenum oder den Nebenorganen der Konferenz halten können. Sie verfügen jedoch nicht über ein Stimmrecht.

Neben dieser Institutionalisierung der Beteiligungsrechte für NRO im Bereich des Agenda-Settings werden NRO immer häufiger auch formal in die Überwachung der Einhaltung internationaler Übereinkommen eingebunden. Am weitesten fortgeschritten ist diese Einbindung im Menschenrechtsbereich, wo neben dem Individuum auch NRO Betei-

ligungsrechte für die gerichtliche bzw. gerichtsähnliche Rechtsdurchsetzung eingeräumt werden. Verschiedene regionale Menschenrechtsverträge sehen mittlerweile die Möglichkeit vor, dass auch NRO Beschwerden bei den Überwachungsorganen einreichen können. Gemäß Artikel 34 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁹ haben neben natürlichen Personen auch nicht-staatliche Organisationen oder Personengruppen ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Allerdings ermöglicht der Artikel keine Popularklage (*actio popularis*), d. h. eine NGO kann lediglich eigene Rechte, die ihr als Organisation zustehen, im Gerichtsverfahren geltend machen, nicht aber die Rechte Dritter. Die Möglichkeit der Einforderung von Rechten wie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gemäß Artikel 11 der EMRK oder des Rechts auf freie Meinungsäußerung nach Artikel 10 der EMRK sind jedoch wichtig, damit sich die Zivilgesellschaft effektiv organisieren kann.

Hiervon unterscheidet sich das Beschwerdeverfahren gemäß Artikel 44 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK), wonach NRO der Menschenrechtskommission Beschwerden über Verletzungen der Konvention einreichen können, ohne geltend machen zu müssen, in ihren eigenen Rechten verletzt worden zu sein. „Auch Dritte können hier die Rechte eines Opfers ei-

⁷ Quelle: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/> (gelesen am 28.04.2004).

⁸ Quelle: <http://www.nachhaltigkeit.aachener-stiftung.de> (gelesen am 28.01.2003).

⁹ In der Fassung des „Protokoll Nr. 11 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus“ vom 11. Mai 1994 (in Kraft seit November 1998).

ner Konventionsverletzung rügen. Für die AMRK besteht daher grundlegend die Möglichkeit einer Popularbeschwerde“ (Hempel 1999: 190).

Gleiches gilt auch für die Afrikanische Konvention der Menschenrechte und Rechte der Völker. Artikel 55 der Konvention legt fest, dass die Afrikanische Menschenrechtskommission ermächtigt ist, Beschwerden von NRO zu untersuchen.

Eine sehr innovative Regelung wurde auf europäischer Ebene zum Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch ein 1998 in Kraft getretenes Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta eingeführt.¹⁰ Gemäß Artikel 1 (b) können u. a. NRO bei Verstößen gegen die Charta Kollektivbeschwerde beim Europäischen Sozialrechtsausschuss einreichen. Die erste Beschwerde wurde 1998 durch die Internationale Juristenkommission gegen Portugal aufgrund eines Verstoßes gegen Artikel 7 (1) der Charta (Verbot von Kinderarbeit) eingereicht. In diesem Fall hat der Ausschuss zwischenzeitlich einen Verstoß der Charta festgestellt und seine Entscheidung an das Ministerkomitee des Europarates weitergeleitet. Das Ministerkomitee wiederum hat in einer Resolution vom Dezember 1999 die portugiesische Regierung dazu aufgefordert, in ihrem nächsten Staatenbericht darzulegen, welche Maßnahmen sie in Bezug auf die vom Ausschuss getroffenen Empfehlungen eingeleitet hat (vgl. Resolution ChS (99) 4, 15 December 1999).

¹⁰ Additional Protocol to the European Social Charter providing for a System of Collective Complaints, European Treaty Series – No. 158, Strasbourg, 09.11.1995.

Insgesamt sind bereits 25 Beschwerden eingegangen und über 13 von ihnen hat der Ausschuss bislang entschieden. Dabei hat er acht Verstöße gegen die Charta festgestellt u. a. in Bereichen wie der Zwangs- oder Kinderarbeit und der Diskriminierung von Personen mit Behinderungen (Stand Mai 2004). Inwieweit dieses Verfahren zu einer besseren Umsetzung der Sozialcharta beitragen kann, wird sich angesichts der relativ kurzen Zeitspanne seines Bestehens jedoch erst noch erweisen müssen. Nicht zuletzt deshalb, weil bislang nur elf Staaten das Zusatzprotokoll ratifiziert haben.

Im Vergleich zur regionalen Ebene ist die NGO-Beteiligung auf internationaler Ebene weitaus weniger ausgebaut. Lediglich das sog. „1503-Verfahren“¹¹ ermöglicht es NRO, Beschwerden gegen schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen bei der UN-Menschenrechtskommission (MRK) einzureichen. Anders als bei den Individualbeschwerdeverfahren werden hier nicht einzelne Verstöße untersucht, sondern Ländersituationen. Allerdings gilt dieses Verfahren als schwerfällig, da in mehreren Stufen diverse Gremien durchlaufen werden müssen¹² und die von der MRK

¹¹ Benannt nach der Resolution 1503 (XLVII) des ECOSOC vom 27.05.1970.

¹² Zunächst prüft das UN-Sekretariat alle Eingänge und kann offensichtlich unbegründete Beschwerden abweisen. Dann wird die Beschwerde in der sog. Arbeitsgruppe für Mitteilungen untersucht und danach ggf. an die sog. Arbeitsgruppe für Situationen weitergeleitet. Schließlich berät die MRK in nicht-öffentlicher Sitzung über die Beschwerden, die von der Arbeitsgruppe für Situationen an sie verwiesen wurden. Die MRK gibt dann ggf. Empfehlungen an den ECOSOC (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte 2003: 30ff).

getroffenen Entscheidungen sind vertraulich, d. h. sie werden nicht veröffentlicht. Somit fehlt der „...heilsame Druck von Publizität auf den betroffenen Staat“ (Weiß 1997: 10).

2.2 Transnationale Konzerne

Obwohl insbesondere transnationale Konzerne (TNK)¹³ zu den zentralen privaten Akteuren auf internationaler Ebene zählen, die angesichts ihrer wirtschaftlichen Macht einen großen Einfluss auf die Gestaltung der internationalen Beziehungen ausüben, ist ihr Handeln nicht Gegenstand verbindlicher zwischenstaatlicher Vereinbarungen, d. h. sie unterliegen derzeit keinen sie unmittelbar bindenden völkerrechtlichen Verpflichtungen. TNK sind jedoch Adressaten einer Vielzahl sog. „soft law“ Regeln.¹⁴ Ein Beispiel sind die „*OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen in ihrer revidierten Fassung aus dem Jahr 2000*“, die internationale Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards aufgreifen. Es handelt sich hierbei um einen freiwilligen Verhaltenskodex für Kon-

zerne, die ihren Sitz in einem der OECD-Mitgliedsländer haben. Zwar wurden Beschwerdeinstanzen eingerichtet, so genannte Nationale Kontaktstellen, denen Verstöße gegen die Leitsätze gemeldet werden können, dies führt allerdings aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit zu keinerlei Sanktionen gegen das betreffende Unternehmen (vgl. Hamm 2002: 12). Es wird daher insbesondere von NRO-Seite gefordert, Unternehmen auf international verbindliche Verhaltensstandards zu verpflichten.

Ein Schritt in diese Richtung könnten die „*UN-Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and other Business Enterprises with Regard to Human Rights*“ sein, die im August 2003 von der Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, einem Unterorgan der MRK, verabschiedet wurden. Diese Normen stellen insofern ein Novum dar, als sie neben den Staaten auch TNK beim Menschenrechtsschutz unmittelbar in die Verantwortung nehmen. Angesichts des zunehmenden Einflusses von TNK wird auf die Gefahr verwiesen, dass sich ihre Aktivitäten negativ auf die Verwirklichung von Menschenrechten, sozialen Mindeststandards und Umweltschutzbestimmungen auswirken können. Aus diesem Grund wird eine Verantwortungsteilung zwischen Staaten und Unternehmen vorgeschlagen. Zwar obliegt auch weiterhin den Staaten die primäre Verantwortung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte, aber auch den Unternehmen kommt gemäß Artikel 1 der Normen die Verpflichtung zu, bei ihren Aktivitäten und im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten, die Men-

¹³ Hierunter sind Unternehmen zu verstehen, die über Produktionsstätten und Niederlassungen in mehreren Staaten verfügen, einen großen Teil ihrer Umsätze im Ausland tätigen und ihre strategische Unternehmensplanung weltweit ausrichten (vgl. Kimminich/Hobe 2000: 152).

¹⁴ Zu diesem ‚weichen Völkerrecht‘ führt Hobe aus: „Soweit es bereits geltendem Recht entspricht, stärkt es bestehende Rechtsnormen, soweit es im Entstehen begriffene Rechtsnormen (d. h. solche in statu nascendi) betrifft, fördert es die Bildung entsprechenden Gewohnheitsrechts und mag dessen Kodifizierung vorbereiten. Auch als Indiz für eine beabsichtigte künftige gewohnheitsrechtliche Staatenpraxis mögen derartige Akte von Bedeutung sein.“ (Kimminich/Hobe 2000: 192).

schenrechte nicht nur zu beachten, sondern auch zu fördern und zu schützen (vgl. Resolution E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, vom 26. August 2003). In den Normen wird die Einstellung vertreten, „... dass die Unternehmen eigenständige Verpflichtungen im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte haben, welche sich überdies nicht lediglich darin erschöpfen, nicht durch eigene Aktivitäten Menschenrechte zu verletzen beziehungsweise wissentlich oder fahrlässig von Menschenrechtsverletzungen durch Staaten zu profitieren. Vielmehr wird ihnen auch die positive Verhaltenspflicht auferlegt, ihren bestehenden Einfluss auf innerstaatlicher wie internationaler Ebene zugunsten der Verwirklichung der Menschenrechte geltend zu machen“ (Nowrot 2003: 13).

Bislang ist jedoch noch nicht absehbar, ob aus den Normen ein verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag hervorgehen wird.

2.3 Individuen

Traditionell war allein der Nationalstaat für die Durchsetzung der Interessen seiner Bürger auf der Ebene jenseits des Staates zuständig. Dies hatte die vollständige Mediatisierung des Einzelnen zur Folge.¹⁵ Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes nach 1945 hat in dieser Hinsicht allerdings eine grundlegende Veränderung eingeleitet. Immer mehr Menschenrechtsverträge auf regionaler und auch auf inter-

nationaler Ebene räumen dem Individuum heute die Möglichkeit ein, seine Rechte eigenständig einzufordern. So wurden für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt), für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung (Anti-Rassismuskonvention), für das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Anti-Folterkonvention) und für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention) Individualbeschwerdeverfahren eingeführt. Diese Verfahren berechtigten jede Person, die sich in ihren vertraglich verankerten Rechten verletzt fühlt, nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges, Beschwerde bei dem für den jeweiligen Vertrag zuständigen Ausschuss einzureichen.¹⁶ Die Individualbeschwerde ist jedoch nur für Bürger solcher Staaten zulässig, die dieses Verfahren ausdrücklich anerkannt haben, und dies sind in der Regel weit weniger als die Verträge ratifiziert haben.¹⁷

¹⁵ Davon gab es lediglich zwei Ausnahmen: das humanitäre Recht im Krieg und das Piraterieverbot, die sich unmittelbar an den Einzelnen richteten (vgl. Delbrück 1998: 56).

¹⁶ Dies sind: der *Menschenrechtsausschuss* für den Zivilpakt, der *Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung* für die Anti-Rassismuskonvention, der *Ausschuss gegen Folter* für die Anti-Folterkonvention und der *Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau* für die Frauenrechtskonvention.

¹⁷ Von den 152 Mitgliedsstaaten des Zivilpaktes haben 104 das Zusatzprotokoll zur Einführung der Individualbeschwerde ratifiziert. Von den 169 Mitgliedsstaaten der Anti-Rassismuskonvention erkennen 42 das Individualbeschwerdeverfahren an. Von den 136 Vertragsstaaten der Anti-Folterkonvention lassen 53 die Individualbeschwerde zu und in 60 der 177 Mitgliedsstaaten der Frauenrechtskonvention, ist eine

Die entsprechenden Ausschüsse sind mit unabhängigen Experten besetzt, die die Beschwerden untersuchen. Sie können jedoch im Gegensatz zu ordentlichen Gerichten keine rechtsverbindlichen Urteile fällen, sondern lediglich Empfehlungen aussprechen und es bleibt letztlich den Staaten überlassen, ob sie diese Empfehlungen befolgen. Allerdings hat der Menschenrechtsausschuss des Zivilpaktes seit 1990 ein so genanntes Follow-up-Verfahren eingerichtet, das der Überwachung der Einhaltung der Ausschussentscheidungen dient. Die Beschwerdeführer können sich im Rahmen dieses Verfahrens an einen Sonderberichterstatter wenden, wenn ein Staat die Empfehlungen innerhalb einer festgelegten Frist nicht umsetzt. Der Sonderberichterstatter versucht dann, den Staat zur Befolgung zu bewegen. Er kann dazu u. a. auf Pressekonferenzen dessen Verhalten öffentlich machen (vgl. Weiß 1996: 10).

Die Möglichkeit, ihre Rechte vor Menschenrechtsgerichtshöfen einzuklagen, besteht für Individuen bislang nur in einigen Regionen der Welt. Besonders weit fortgeschritten ist der Menschenrechtsschutz in Europa. Bürger aus Staaten, die Mitglied im Europarat sind, können, wenn sie sich in ihren durch die EMRK geschützten Rechten verletzt fühlen, die Einhaltung dieser Rechte im Wege eines Gerichtsverfahrens vor dem EGMR einklagen. Positiv ist hierbei hervorzuheben, dass der Europarat auch die

Einhaltung der Urteile überwacht.¹⁸ Ein weiteres Beispiel ist der Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR),¹⁹ der für die Überwachung der Einhaltung der AMRK zuständig ist. Zudem trat mit der Ratifizierung durch den 15. Staat im Januar 2004 offiziell das Protokoll zur Errichtung eines Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Kraft.

Auf der anderen Seite besteht heute bezüglich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Individuums für völkerrechtliche Verbrechen angesichts der Errichtung der Ad-hoc Tribunale für Jugoslawien (1993) und Ruanda (1994) durch den UN-Sicherheitsrat, der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) im Jahr 1998 auf der Grundlage eines multilateralen Vertrages, des sog. Römischen Statutes und diverser Sondergerichte wie z. B. dem Special Court for Sierra Leone aus dem Jahr 2002, der auf der Grundlage eines Vertrages zwischen Sierra Leone und den Vereinten Nationen entstanden sind, kein Zweifel mehr. Während die Zuständigkeit der Ad-hoc Tribunale und Sondergerichte auf die Verfolgung völkerrechtlicher

Individualbeschwerde möglich. Quelle: <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf> (Stand Juli 2004).

¹⁸ In einem Fall, in dem die Türkei durch den EGMR zur Zahlung von Schadenersatz verurteilt wurde, dem Urteil aber nicht nachkam, drohte die parlamentarische Versammlung des Europarates, dem Ministerrat zu empfehlen, alle notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung des Urteils zu ergreifen, u. a. auch die Festsetzung eines Bußgeldes (vgl. Schorlemer 2003: 13).

¹⁹ Allerdings können Betroffene nicht unmittelbar vor dem IAGMR klagen, sondern müssen zunächst Beschwerde bei der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission einlegen. Lediglich die Kommission kann dann eine Klage vor dem Gerichtshof einreichen.

Verbrechen beschränkt ist, die im Zusammenhang mit einer spezifischen kriegerischen Auseinandersetzung stehen, also zeitlich und räumlich begrenzt ist, existiert seit Inkrafttreten des Römischen Statuts für den IStGH im Sommer 2002 heute erstmals ein permanentes internationales Gericht, vor dem sich Einzelpersonen für schwerste völkerrechtliche Verbrechen²⁰ verantworten müssen, unabhängig davon, ob diese in zwischen- oder innerstaatlichen Konflikten begangen wurden. Der IStGH ist gemäß Artikel 12 des Statuts für die Ahndung dieser Straftaten zuständig, wenn entweder der Staat, auf dessen Territorium diese Straftaten begangen wurden, oder der Heimatstaat des Täters seine Zuständigkeit anerkannt haben.²¹ Es können somit nur Verbrechen abgeurteilt werden, die auf dem Gebiet oder durch Staatsangehörige von Vertragsstaaten begangen wurden. Insbesondere innerstaatliche Konflikte in Nichtvertragsstaaten fallen nicht in die Zuständigkeit des Gerichts. Es besteht allerdings die Möglichkeit, dass der UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta tätig wird und einen Fall an das Gericht verweist, unabhängig davon, ob das betroffene Land das Statut ratifiziert hat oder nicht (vgl. Art. 13 b Römisches Statut). Die so genannte „*universal jurisdiction*“, also eine universelle Gerichtsbarkeit des IStGH für alle entsprechenden Delikte, stellvertretend für die gesamte Staatengemeinschaft, konnte

nicht durchgesetzt werden. Zudem verfügt der Gerichtshof lediglich über eine komplementäre Zuständigkeit, d. h. er kann nur tätig werden, wenn ein Staat „...*nicht willens oder unfähig [ist], die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen...*“ (Artikel 17 des Römischen Statuts).

Gemäß Artikel 13 kann neben dem UN-Sicherheitsrat entweder ein Mitgliedsstaat eine Situation an den Gerichtshof verweisen oder der Chefankläger des Gerichts leitet von sich aus ein Verfahren ein (*ex officio*).

Der Ankläger ist im Juni 2004 das erste Mal offiziell tätig geworden und hat ein formelles Ermittlungsverfahren gegen die Demokratische Republik Kongo eingeleitet. Der Verlauf dieses Verfahrens wird weltweit mit großer Spannung erwartet, denn inwieweit der IStGH in Zukunft effektiv zur Ahndung schwerer Verbrechen beitragen kann, muss sich insbesondere angesichts der weltweiten Kampagne der USA gegen den Gerichtshof²² erst noch erweisen.

Ein wichtiger Fortschritt im Zusammenhang mit der Errichtung der Ad-hoc Tribunale, Sondergerichte und dem IStGH

²⁰ Diese Verbrechen sind: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Angriffskrieg (Art. 5 Römisches Statut).

²¹ Derzeit haben 94 Staaten das Statut von Rom ratifiziert (Stand Juli 2004).

²² Die amtierende Regierung der USA verfolgt unterschiedliche Strategien um eine Anklage von US-Bürgern unter allen Umständen zu vermeiden. Bereits zweimal hat die Bush-Administration eine Resolution im UN-Sicherheitsrat durchgesetzt (2002 die Resolution 1422 und 2004 die Folgeresolution 1487), wonach UN-Personal aus Ländern, die dem IStGH-Statut nicht beigetreten, sind für jeweils ein Jahr von dessen Strafverfolgung ausgenommen wurden. Darüber hinaus versucht sie, weltweit mit möglichst vielen Staaten bilaterale Abkommen zu schließen, in denen eine Nichtauslieferung von Angeklagten an den Strafgerichtshof vereinbart wird.

ist, dass Staatschefs und andere hohe Amtsträger sich nicht länger auf ihre Immunität berufen können, sondern befürchten müssen, für ihre Taten vor internationalen Gerichten zur Verantwortung gezogen zu werden.²³ Ein Beispiel hierfür ist die Anklage des ehemaligen jugoslawischen Staatspräsidenten Milošević vor dem Jugoslawien Tribunal. *„Das Völkerrecht selbst ist also mit konkreten Unrechtstatbeständen an das Individuum adressiert, das sich für sein Handeln nicht mehr hinter ‚seinem‘ Staat verstecken kann.“* (Kimminich/Hobe 2000: 157).

2.4 Pro und Contra der Völkerrechtssubjektivität privater Akteure

Welche Auswirkung diese Institutionalisierung von Rechten und Pflichten privater Akteure auf den Charakter der internationalen Rechtsordnung hat, ist umstritten. Die Debatte reicht von der Annahme, das Völkerrecht sei nach wie vor eine rein zwischenstaatliche Ordnung, bis hin zu der Position, die Einbindung nichtstaatlicher Akteure führe zu einer Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte und sei eines von mehreren Anzeichen einer grundlegenden Transformation des Völkerrechts in ein Weltinnenrecht.

²³ Z. B. besagt Artikel 27 des Römischen Statuts: *„Dieses Statut gilt gleichermaßen für alle Personen, ohne jeden Unterschied nach amtlicher Eigenschaft. Insbesondere enthebt die amtliche Eigenschaft als Staats- oder Regierungschef, Mitglied einer Regierung oder eines Parlaments, gewählter Vertreter oder Amtsträger einer Regierung eine Person nicht der strafrechtlichen Verantwortlichkeit nach diesem Statut und stellt für sich genommen keinen Strafmilderungsgrund dar.“*

Über die Frage, ob das derzeitige Ausmaß der Einbindung privater Akteure in die internationale Rechtsordnung ausreicht, um sie als Völkerrechtssubjekte anzuerkennen, bzw. inwieweit überhaupt anderen Akteuren als den Staaten ein Rechtsstatus nach internationalem Recht zukommen kann, herrscht unter Völkerrechtlern keine Einigkeit. Norman Paech betont z. B. in einem Gutachten für die Enquete-Kommission *„Globalisierung der Weltwirtschaft“* des Deutschen Bundestages, dass das *„... Völkerrecht entgegen seinem Namen nie ein Recht der Völker sondern ausschließlich der Staaten gewesen ist“* (Paech 2001: 5).

Die Einschätzung einer maßgeblich durch den staatlichen Willen geprägten internationalen Rechtsordnung trifft seiner Ansicht nach auch heute noch zu. Der These einer Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte widerspricht Paech mit dem Argument, dass die *„... traditionellen Insignien der Staatlichkeit wie Souveränität, Selbstbestimmung, territoriale Unversehrtheit und Interventionsverbot ... auch heute noch die Grundkonzeption des Völkerrechts [bestimmen]“* (Paech 2001: 5).

Paech stuft lediglich einige internationale Organisationen als Rechtssubjekte ein, was aber den staatlichen Charakter des Völkerrechts seiner Ansicht nach nicht beeinträchtigt, da die Organisationen durch Staaten gegründet wurden. Allen anderen Akteuren spricht er jeglichen Subjektstatus ab und betont nachdrücklich seine Bedenken bezüglich einer Erweiterung der Akteure des Völkerrechts (Paech 2001: 10ff). Andere Völkerrechtler gehen im Gegensatz zu Paech davon

aus, dass auch nichtstaatliche Akteure Völkerrechtssubjektivität erlangen können (vgl. z. B. Kimminich/Hobe 2000: 148ff).

Die z. T. stark von einander abweichenden Positionen bezüglich der Frage, welche Akteure Rechtssubjekte des Völkerrechts sein können, entstehen dadurch, dass keine Einigkeit über den Begriff der Völkerrechtssubjektivität herrscht. Zwar ist allgemein anerkannt, dass solche Wirkungseinheiten Rechtssubjekte sind, die Träger subjektiver Rechte und/oder Pflichten sind, wie jedoch diese Definition konkretisiert werden kann, ist umstritten.

Michael Hempel unterscheidet hierbei zwei Hauptrichtungen: den *deduktiven* bzw. *funktionalen* und den *induktiven* Ansatz (vgl. Hempel 1999: 56ff).

Gemäß des *deduktiven Ansatzes* folgt die Rechtssubjektivität aus bestimmten Funktionen eines Akteurs. Für das Völkerrecht sind dies die Wahrnehmung staatsähnlicher Funktionen bzw. die Souveränität einer Wirkungseinheit. Diese Sichtweise nimmt z. B. der Internationale Gerichtshof (IGH) in seinem Gutachten „*Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*“ aus dem Jahr 1949 ein. Der Gerichtshof kommt zu dem Ergebnis, dass die Vereinten Nationen ein Rechtssubjekt der internationalen Rechtsordnung sind und begründet dies damit, „... dass die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen durch das Betrauen der Organisation mit bestimmten Funktionen und damit verbundenen Pflichten die Organisation selbst mit der Kompetenz ausgestattet hatten, diese Funktionen auch effektiv zu erfüllen“ (Hempel 1999: 58).

Das Ergebnis des Gutachtens kann als Reaktion auf reale Entwicklungen gewertet werden, denn angesichts einer „partiellen Problemlösungsinsuffizienz“ (Hobe 1999a: 259) der Staaten, ausgelöst durch technischen Fortschritt und die Ausweitung des Handels, wurden bereits seit dem 19. Jahrhundert vermehrt Aufgaben auf zwischenstaatliche Organisationen übertragen. Diese institutionalisierte zwischenstaatliche Kooperation hat sich stetig intensiviert und heute besteht über die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen in der herrschenden Lehre Einigkeit.

Demgegenüber geht der sog. *induktive Ansatz* davon aus, dass die Völkerrechtssubjektivität eine Rechtskonstruktion ist, die sich aus den völkerrechtlichen Normen selbst ableitet, d. h. aus den dort verankerten Rechten und Pflichten (Hempel 1999: 69). Er ermöglicht dadurch eine über internationale Organisationen hinausgehende Anerkennung von Rechtssubjekten, die im Prinzip unbegrenzt ist, was eine Anpassung der internationalen Rechtsordnung an die realen Gegebenheiten erleichtert. Allerdings werden Abstufungen im Subjektstatus vorgenommen. Anders als die Staaten, die über eine angeborene Völkerrechtssubjektivität verfügen, spricht Hempel z. B. bei den internationalen Organisationen von „gekorenen“ Rechtssubjekten (Hempel 1999: 63), weil sich ihre Rechtspersönlichkeit von den Staaten ableitet und deren Anerkennung voraussetzt. Zudem verfügen sie lediglich über eine „partielle Völkerrechtssubjektivität“ (Kimminich/Hobe 2000: 123), deren Umfang sich nach der Zielsetzung be-

misst, die von den Staaten im Gründungsvertrag niedergelegt wird.

Unter Vertretern des *induktiven Ansatzes* ist jedoch umstritten, welcher Umfang an Rechten und Pflichten nötig ist, um eine Rechtssubjektivität zu begründen. Zum Beispiel vertritt Hempel die Ansicht, dass Rechte und Pflichten nicht kumulativ gegeben sein müssen, denn bereits die Berechtigung oder Verpflichtung einer Norm verwandele eine Wirkungseinheit von einem Objekt in ein Subjekt (Hempel 1999: 47). Uneinigkeit herrscht auch bezüglich der Frage, ob die Durchsetzbarkeit von Rechten eine Rolle spielt. Hempel verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass insbesondere das Völkerrecht außer durch seine Normen auch durch die sozialen Gegebenheiten, d. h. die faktische Einflussnahme der Staaten, geprägt ist und plädiert daher für eine Kombination aus normativer und soziologischer Betrachtungsweise (vgl. Hempel 1999: 73). Denn allein auf eine normative Sichtweise abzustellen, hätte zur Folge, „... dass eine Norm beharrlich nicht angewendet werden könnte und dennoch die Rechtssubjektivität bejaht werden müsste. Die Rechtssubjektivität bliebe dann aber ein theoretisches Konstrukt. Das Ergebnis stünde dem Verständnis entgegen, dass Norm und soziale Wirklichkeit in Beziehung zueinander stehen“ (Hempel 1999: 74f).

Somit kommt es für Hempel darauf an, dass die völkerrechtlichen Rechte und Pflichten ein Minimum an Beachtung genießen.

Gemessen am *induktiven Ansatz* muss das Individuum heute als Völkerrechtssubjekt gewertet werden, denn es ist zweifelsfrei Träger von Rechten, die es

z. B. im Wege der Individualbeschwerde oder durch Klagen vor den regionalen Menschenrechtsgerichtshöfen eigenständig geltend machen kann und von Pflichten, die sich in seiner strafrechtlichen Verantwortlichkeit für völkerrechtliche Verbrechen niederschlagen. Auch wenn der Einzelne sicherlich nicht über eine generelle Völkerrechtssubjektivität vergleichbar der eines souveränen Staates verfügt, ist mittlerweile seine abgeleitete und eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität weitgehend unbestritten (vgl. z. B. Delbrück 2001: 4f oder Kimminich/Hobe 2000: 157).²⁴ Die Zuerkennung völkerrechtlicher Rechte und Pflichten hat die Stellung des Individuums gestärkt und ein Stück weit aus der Mediatisierung des Staates befreit. Zudem wird angesichts des wachsenden Ausmaßes der „Privatisierung der Gewalt“ (Zangl 2002), wie sie insbesondere im transnationalen Terrorismus zum Ausdruck kommt, deutlich, weshalb eine individuelle Verantwortlichkeit auf internationaler Ebene heute unverzichtbar ist. Gerade deshalb ist es bedauerlich, dass der neu geschaffene IStGH derzeit für den Verbrechenstatbestand des Terrorismus nicht zuständig ist. Hier sollte eine Ergänzung des Statuts erwogen werden. Das Statut selbst eröffnet dafür die Möglichkeit, denn sieben Jahre nach seinem Inkrafttreten ist eine Überprüfungskonferenz vorgesehen.

Demgegenüber verfügen nach herrschender Lehre NRO nicht über den Status von Rechtssubjekten des Völker-

²⁴ Paech vertritt jedoch die gegenteilige Meinung, wonach dem Einzelnen kein aktiver Völkerrechtsstatus zukommt (vgl. Paech 2001: 5).

rechts.²⁵ Dieser Standpunkt ist jedoch für Delbrück angesichts der realen Entwicklung kaum noch haltbar (vgl. Delbrück 2001: 5). Zur Begründung führt er an, dass NRO sowohl nach völkerrechtlichem Primär- als auch Sekundärrecht²⁶ zunehmend Partizipationsbefugnisse eingeräumt werden. Dabei handelt es sich nicht lediglich um eine quantitative sondern auch um eine qualitative Ausweitung der Rechte, wie die Einräumung von Klagerechten im Rahmen der EMRK. Für Delbrück deutet diese Entwicklung darauf hin, dass einzelne NRO „funktionale, abgeleitete und beschränkte Völkerrechtssubjektivität“ besitzen (vgl. Delbrück 2001: 5).²⁷ Dem misst er auch deshalb besondere Bedeutung bei, weil dadurch dem Individuum neben der eigenen beschränkten Völkerrechtssubjektivität ein weiteres Instrument zur Durchsetzung seiner Rechte auf internationaler Ebene zur Verfügung steht (vgl. Delbrück 1998: 64).

Auch TNK verfügen nach herrschender Lehre nicht über den Status von Völkerrechtssubjekten. Eine Einbindung von

weltweit operierenden Unternehmen in die internationale Rechtsordnung erscheint jedoch angesichts ihrer wirtschaftlichen Macht und ihres politischen Einflusses im Zeitalter der Globalisierung dringend geboten. Andernfalls wird eine Vielzahl international agierender Akteure nicht unmittelbar von der internationalen Rechtsordnung erfasst und somit auch nicht auf deren universal gültige Normen verpflichtet. Die bereits zuvor angeführten Normen zur Verantwortlichkeit transnationaler Konzerne können jedoch als ein Indiz für die wachsende Anerkennung der zunehmend wichtiger werdenden Rolle nichtstaatlicher Akteure im Allgemeinen und speziell von TNK für die Verwirklichung völkerrechtlicher Normen gewertet werden. Wenn sie als völkerrechtlich verbindlicher zwischenstaatlicher Vertrag verabschiedet werden und dann unmittelbare Pflichten für transnationale Unternehmen begründen, „... wären gegenwärtig möglicherweise noch bestehende Zweifel an einer zumindest partiellen Völkerrechtssubjektivität transnationaler Unternehmen abschließend ausgeräumt“ (Nowrot 2003: 26).

²⁵ Sonderfälle sind der Malteserorden und das Internationale Komitee des Roten Kreuzes, deren partielle Völkerrechtssubjektivität international anerkannt ist (vgl. z. B. Kimminich/Hobe 2000: 145ff).

²⁶ Sekundäres Völkerrecht ist z. B. das Binnenorganisationsrecht internationaler Organisationen. Inwieweit dieses Recht jedoch zur Bestimmung der Rechtsstellung eines Akteurs herangezogen werden kann, ist umstritten.

²⁷ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt z. B. auch Hobe: „Vielmehr wird man heute davon auszugehen haben, dass zwar nicht generell, wohl aber von Fall zu Fall den entsprechenden NGOs partielle Völkerrechtssubjektivität zukommen kann“ (Kimminich/Hobe 2000: 151).

Trotz der zögerlichen Haltung der Staaten, private Akteure formell in die internationale Rechtsordnung einzubinden, wertet Delbrück die bisherigen Ansätze als Trend, dass sich das bislang rein zwischenstaatliche Recht „... zu einer – auch – transnationalen Rechtsordnung transformiert“ (Delbrück 2001: 5) und sieht hierin einen wesentlichen Baustein eines im Entstehen begriffenen Weltinnenrechts. Er vertritt die These, dass derzeit ein Paradigmenwechsel im Völkerrecht

stattfindet, der sich durch einen qualitativen Sprung von einer rein zwischenstaatlichen Ordnung zu einem Recht auszeichnet, „...das den Begriff des ausschließlich zwischenstaatlichen Rechts transzendiert, in seiner Reichweite, in seiner Geltung und Anwendung staatliche und nichtstaatliche Akteure und Sachverhalte unterschiedlichster Art jenseits der staatlichen Ebene erfasst und damit das Ergebnis einer teilweisen Transformation des zwischenstaatlichen Völkerrechts, ergänzt durch weitere Rechtskomponenten, ist“ (Delbrück 2001: 1).

Zwar bestreitet auch Paech nicht, dass der politische Einfluss von NRO und die ökonomische Macht der TNK erheblich zugenommen haben, diese Tatsache sollte seiner Ansicht nach aber nicht dazu führen, ihnen einen völkerrechtlichen Status zu verleihen (vgl. Paech 2001: 10). Jenseits der Positionen des *deduktiven* und *induktiven* Ansatzes führt er als zentrales Argument die mangelnde demokratische Legitimation nichtstaatlicher Akteure an. Er bemängelt, dass nicht klar ersichtlich sei, wessen Interessen im Einzelfall vertreten würden, ebenso wenig sei eine demokratische Binnenstruktur gewährleistet. „Das selbständige Auftreten privater Organisationen auf Kodifikationskonferenzen im Falle eigener Völkerrechtssubjektivität, oder ihr gleichberechtigtes Klagerecht vor internationalen Gerichten gegen Staaten, wie seit langem von TNK gefordert, verleiht ihren Interessen den gleichen Rang allgemeiner Verantwortung, wie sie bei den Staaten nur in einem aufwendigen Prozess parlamentarischer Ratifizierung hergestellt und gesichert

wird, bei den privaten Organisationen real aber allenfalls mit dem Begriff des ‚shareholder value‘ oder einem Rechenschaftsbericht gegenüber den Spendern eingelöst werden kann“ (Paech 2001: 11f).

In Bezug auf die Forderung erweiterter Partizipationsrechte für NRO ist Paechs Argument nicht von der Hand zu weisen. NRO-Vertreter sind nicht durch allgemeine öffentliche Wahlen legitimiert, somit ist letztlich kaum nachvollziehbar, welchen Rückhalt ihre Forderungen in der Öffentlichkeit genießen. Einen Anhaltspunkt können hier lediglich das Spendenaufkommen oder die Mitgliederstärke bieten, doch es bleibt ein Legitimationsvakuum bestehen (vgl. Messner 1996: 26). Zudem repräsentieren sie in der Regel nur spezifische Interessen, und nur die „... viel gescholtenen Parteien und Parlamente sind noch immer die Orte, die sich letztlich um das ‚das Ganze‘ kümmern müssen ... Es ist nicht zuletzt diese Verpflichtung ‚auf das Ganze‘, die zur ‚Verlangsamung‘ von Entscheidungen, zur Verärgerung spezifischer Akteursgruppen, zu vielen unbefriedigenden Kompromissen und zuweilen zur Blockierung wichtiger Richtungsänderungen beiträgt“ (Messner 1996: 28).

Eine demokratische Binnenstruktur ist bei NRO, im Gegensatz zu den Parteien, nicht gesetzlich vorgeschrieben, und eine solch etablierte Organisation wie Greenpeace bekennt sich ganz offen zu ihrer hierarchischen Entscheidungsstruktur, mit der Begründung, die Effektivität ihrer Arbeit nicht durch demokratische Verfahren behindern zu wollen (vgl. Beisheim 1997: 23).

Diese Eigenheiten von NRO sind unproblematisch, solange sich ihre Tätigkeiten auf die Bereiche wie Agenda-Setting und Lobbying beschränken, für die sie allerdings auch nicht den Status von Völkerrechtssubjekten benötigen. Hierbei verschaffen sie internationalen Normen eine zusätzliche demokratische Legitimation, weil sie Öffentlichkeit und Transparenz herstellen, sowie Interessen artikulieren, die häufig keine unmittelbaren Repräsentanten haben (vgl. Messner 1996: 24). Sie treten, wenn sie sich für Menschenrechte, Umwelt oder ähnliches einsetzen, als Anwälte des öffentlichen Interesses auf. Diese wichtige Funktion wurde durch die bereits zuvor erwähnte ECOSOC-Resolution E/1996/31 unterstrichen. Allerdings sollte nicht der Fehler begangen werden, dem Mythos der „guten NRO“ zu verfallen, die stets zum Wohle der Allgemeinheit handeln. Paech verweist in diesem Zusammenhang z. B. auf den bereits zuvor angeführten World Business Council for Sustainable Development, einer nichtstaatlichen Organisation, die sich aus internationalen Industrievertretern und Unternehmensverbänden zusammensetzt und über einen Konsultativstatus beim ECOSOC verfügt (vgl. Paech 2001: 11). Hier verwischen die Grenzen zwischen Privatwirtschaft und Nichtregierungsorganisationen, und es zeigt sich darüber hinaus, wie problematisch es ist, bezüglich der Frage der Völkerrechtssubjektivität bei NRO in erster Linie an Rechte und bei TNK an Pflichten zu denken.

Ein Problem ist die mangelnde demokratische Legitimation von NRO in erster Linie, wenn es um die tatsächliche Einbeziehung in den politischen Entschei-

dungsprozess durch Zuerkennung eines eigenen Stimmrechts geht. Es ist daher sicherlich nicht ratsam, einen völkerrechtlichen Subjektstatus für NRO zu fordern, damit diese gleichberechtigt mit den Regierungsvertretern der Nationalstaaten über internationale Verträge abstimmen können.²⁸ Das heißt aber nicht, dass NRO insgesamt über keinen Rechtsstatus verfügen sollten. Neben dem Agenda-Setting, gehören insbesondere die Kontrolle der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch die Staaten und das Bekanntmachen von Verstößen zu ihren originären Aufgaben. In diesem Bereich sollte die Position der NRO erheblich gestärkt werden, indem sie auch formal in die Implementierungskontrolle eingebunden werden. Wie zuvor bereits angeführt, gibt es einige innovative Beispiele, wie das Kollektivbeschwerderecht im Rahmen der Europäischen Sozialcharta. Die Ineffektivität des Staatenbeschwerdeverfahrens²⁹ beweist, dass die Staaten allein die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht garantieren können oder wollen. Insbesondere Menschenrechtsverträge folgen nicht der klassischen Vorstellung von Verpflichtungen der Staaten untereinander, vielmehr schreiben sie Rechte des Individuums gegenüber dem Staat fest. Dieser Mangel an Reziprozität von Rechten und Pflichten erschwert ihre Umsetzung, da Verstöße gegen Menschenrechtsabkommen die anderen Vertragspartner nicht unmit-

²⁸ Das bedeutet allerdings nicht, dass NRO nicht informell großen Einfluss auf den Rechtserzeugungsprozess nehmen können.

²⁹ Z. B. wurde von der Möglichkeit der Staatenbeschwerde beim Zivilpakt bislang kein Gebrauch gemacht.

telbar schädigen (vgl. Blome/Hamm 2003: 251). Staaten sind in der Regel nicht bereit, die Einhaltung der Menschenrechte durch andere Staaten zu kontrollieren. Nicht zuletzt aus diesem Grund sollten auch NRO zur Unterstützung des Individuums Kontroll- und Klagerechte in den internationalen Verträgen eingeräumt werden. An diesem Punkt greift meines Erachtens Paechs Argument der fehlenden Legitimation nicht. Was spricht dagegen, dass NRO die Einhaltung von Verpflichtungen überwachen, denen die Staaten zuvor in einem demokratischen Verfahren, meist im Wege einer parlamentarischen Ratifizierung, zugestimmt haben?

Es lassen sich somit zwar einige Argumente gegen die Anerkennung eines generellen Völkerrechtssubjektstatus für NRO anbringen, der ihnen so umfassende Rechte wie den Staaten verleihen würde, aber keine, die gegen eine partielle Rechtsposition sprechen, die sich zudem noch von den Staaten ableitet. Hier offenbart sich jedoch die Schwachstelle der gesamten Diskussion um den Subjektstatus von NRO und anderen nichtstaatlichen Akteuren. Ihre Einbeziehung in das Völkerrecht bleibt bis auf weiteres von der Bereitschaft der Staaten abhängig, ihnen Rechte einzuräumen bzw. sie unmittelbar zu verpflichten. Dies ist derzeit nur in Teilbereichen, vor allen in den so genannten soft-politics, der Fall und geschieht auch hier nur zögerlich. Es fehlt vielfach von staatlicher Seite hinsichtlich der Institutionalisierung von Rechten und Pflichten für nichtstaatliche Akteure noch die Einsicht in die Notwendigkeit einer „aufgeklärten Souveränität“, „... einer Souveränität

also, die es als im Interesse des eigenen Staates stehend betrachtet, das Überleben der Menschheit mit den vielfältigen alten und neuen Akteuren in der globalen Verantwortungsgemeinschaft zu gewährleisten“ (Hobe 1999a: 281f).³⁰

3. Konstitutionalisierungstendenzen in der internationalen Rechtsordnung

Neben der zunehmenden Einbindung nichtstaatlicher Akteure in das Völkerrecht wurden in den letzten Jahrzehnten Rechtskategorien entwickelt, die in der Debatte um ein Weltinnenrecht ebenfalls eine wesentliche Rolle spielen. Der traditionelle Charakter des internationalen Rechts als zwischenstaatliches Vertragsrecht, dem sich die Staaten freiwillig unterwerfen und das sie jederzeit beliebig verändern können, wird durch neue Rechtselemente wie zwingendes Völkerrecht und Verpflichtungen erga omnes erheblich verändert.

3.1 Ius Cogens

Eine Weiterentwicklung des traditionellen Völkerrechts ist die Einführung der Unterscheidung von *ius cogens* (zwingendes Recht) und *ius dispositivum* (abwandlungsfähiges Recht). Obwohl *ius cogens* der herkömmlichen Annahme, dass zwischenstaatliches Vertrags- und Gewohnheitsrecht jeden beliebigen Inhalt annehmen kann, widerspricht, wurde im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVK) von 1969 nach langen Auseinandersetzungen die Mög-

³⁰ In Kapitel 4 wird die Problematik staatlicher Souveränität ausführlich thematisiert.

lichkeit zwingenden Völkerrechts bestätigt. In Artikel 53 wird *ius cogens* definiert als „... eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird, als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsqualität geändert werden kann.“

Die zu dieser Rechtskategorie zählenden Normen genießen somit einen besonderen Bestandsschutz und sind der Disposition einzelner Staaten entzogen. „Damit wäre ein Vertrag, der einen Verstoß gegen zwingendes Völkerrecht zum Inhalt hat, trotz des anderslautenden Willens der Vertragspartner nichtig (so Art. 53 WVK), und könnte entsprechendes Völkergewohnheitsrecht erst gar nicht entstehen“ (Kimminich/Hobe 2000: 170).

Es besteht allerdings keine Einigkeit darüber, was unter „internationaler Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit“ genau zu verstehen ist. Während die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) von einer „very large majority“ spricht, hat sich in der Literatur die Definition „wesentliche Bestandteile der internationalen Gemeinschaft“ durchgesetzt (vgl. Annacker 1994: 37f). Ob eine Norm diese Anforderung erfüllt, muss im Einzelfall geprüft werden.

Problematisch ist weiterhin, dass die WVK zwar eine Definition, aber keinen Normenkatalog enthält und daher nicht eindeutig geklärt ist, welche Rechte zum *ius cogens* zählen. In der Literatur gibt es dazu unterschiedliche Auffassungen. Fest steht, dass zwingendes Völkerrecht eine Ausnahme von der grundsätzlich

bestehenden Dispositionsfreiheit der Staaten darstellt und nur sehr wenige Normen die hohen Anforderungen erfüllen, von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt zu werden. Sie müssen „... im Interesse der ganzen Staatengemeinschaft bestehen und tief im allgemeinen Rechtsbewusstsein verankert [sein]“ (Kimminich/Hobe 2000: 169).

Einen Anhaltspunkt dafür, welche Normen allgemein als *ius cogens* anerkannt sind, bietet der Kommentar der ILC zu den „Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts“ in der Fassung von 2001: „Those peremptory norms that are clearly accepted and recognized include the prohibitions of aggression, genocide, slavery, racial discrimination, crimes against humanity and torture, and the right to self-determination“ (ILC 2001: 208).

Nach Hobe besteht mittlerweile ebenfalls ein Konsens darüber, dass auch das Verbot von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht zum *ius cogens* zählt (vgl. Kimminich/Hobe 2000: 170). Der umfassendste Katalog findet sich bei Lauri Hannikainen, der auch das Verbot der Verursachung schwerwiegender Umweltschäden in die Liste zwingenden Völkerrechts aufnimmt (vgl. Hannikainen 1988: 717ff). Ob Umweltschutzmaßnahmen jedoch derzeit schon als *ius cogens* angesehen werden können, ist fraglich.³¹

Auch wenn über die Qualifizierung einzelner Normen als *ius cogens* derzeit

³¹ Für die gegenteilige Meinung siehe Ipsen (1990: 171).

noch Unklarheit besteht, ist das Konzept an sich nach Ansicht der ILC mittlerweile eindeutig anerkannt. „*The concept of peremptory norms of general international law is recognized in international practice, in the jurisprudence of international and national courts and tribunals and in legal doctrine*” (ILC 2001: 282).

Da *ius cogens* entgegenstehendes Völkerrecht derogiert, handelt es sich um ein höherstehendes Normengebilde (vgl. Annacker 1994: 39f). Es scheint somit gerechtfertigt, wenn Delbrück in diesem Zusammenhang von einer „Hierarchisierung des Völkerrechts“ spricht. (Delbrück 2001: 6). Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine Frage der formellen Rechtsnatur. Entscheidend ist nicht das Verfahren der Normgenerierung, sondern der Inhalt. Entsprechend heißt es bei der ILC: „*It is not the form of a general rule of international law, but the particular nature of the subject-matter with which it deals that may ... give the character of jus cogens; pre-eminence of [certain] obligations over others is determined by their content, not by the process by which they were created*” (ILC Reports 1966, zit. nach Weil 1983: 425).

Das zwingende Völkerrecht dient somit dem Schutz grundlegender Werte im Interesse der gesamten Menschheit, z. B. fundamentaler Menschenrechten.

3.2 Verpflichtungen Erga Omnes

Im Zusammenhang mit *ius cogens* wird häufig eine weitere Normenkategorie genannt, die mit dem zwingenden Völkerrecht eng verbunden ist. Es handelt sich hierbei um so genannte völkerrecht-

liche Verpflichtungen *erga omnes*. Traditionell galten völkerrechtliche Verträge nur zwischen den Vertragspartnern. Rechte oder Pflichten Dritter konnten demnach nur mit deren Zustimmung entstehen. Zwar gab es schon immer Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Regel³², ausdrücklich nahm der IGH jedoch erst in seinem Urteil zum Barcelona Traction Fall von 1970³³ hierzu Stellung, in dem er betonte, dass bestimmte Fundamentalnormen, die dem Schutz überragender Gemeinschaftsgüter dienen, der Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit geschuldet sind und somit nicht allein zwischen den Vertragspartnern gelten. „*In particular, an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State ... By the very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations erga omnes*” (§ 34 des Urteils des IGH im Barcelona Traction Fall, zit. nach Annacker 1994: 14).

Das *erga omnes*-Konzept bezieht sich in erster Linie nicht auf die Norm selbst,

³² „*Im Vertragsrecht wurde die Bindung von nichtbeteiligten Dritten an Verträge bestimmter Art zunehmend damit begründet, dass solche Verträge (Grenzfestlegungen, Entmilitarisierungen, Internationalisierung von Flüssen und Kanälen) einen objektiven, im Interesse der Staatengemeinschaft liegenden Status schaffen, der von Dritten beachtet werden muss...*“ (Delbrück 2001: 6).

³³ Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Judgment of 5 February 1970, ICJ Reports 1970.

sondern auf die Verpflichtung, die sich aus ihr ergibt. Anstelle eines herkömmlichen bilateralen Rechtsverhältnisses, „... ist eine *erga omnes* Verpflichtung in dem Sinn unteilbar, dass sie notwendigerweise nur gegenüber allen Staaten einer Gemeinschaft, und nicht nur gegenüber einzelnen Gemeinschaftsmitgliedern erfüllt oder verletzt werden kann...“ (Annacker 1994: 30).

Das Rechtsinstitut der *erga omnes*-Verpflichtung dient demnach dem Schutz von Werten, die von den Mitgliedern einer Gemeinschaft als Gemeinschaftsinteressen³⁴ angesehen werden und daher der Disposition der einzelnen Mitglieder entzogen werden sollten (vgl. Annacker 1994: 31).

Als Beispiele für Normen mit *erga omnes*-Wirkung nennt der IGH das Verbot der Aggression, des Genozids sowie die Verpflichtung zur Achtung der fundamentalen Menschenrechte einschließlich des Verbots der Sklaverei und der Rassendiskriminierung (vgl. Annacker 1994: 15). Ähnlich wie beim zwingenden Völkerrecht existiert auch für die Normen mit *erga omnes*-Wirkung kein gültiger Katalog. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang häufig auf die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen sowie auf die Präambeln multilateraler Verträge verwiesen (vgl. Annacker 1994: 34f). Zwar entfalten diese Dokumente keine Rechtsverbindlichkeit, sie können jedoch aufgrund der Vielzahl der beteiligten Staaten als Indiz für allgemein anerkannte Werte herangezogen werden.

Jochen Frowein vermutet, dass die Verabschiedung der WVK ein Jahr zuvor erheblichen Einfluss auf das Urteil des IGH im Barcelona Traction Fall hatte, und in der Tat bestehen Überschneidungen bei den beiden Normenkategorien (vgl. Frowein 1983: 243). Es ist für die Durchsetzung der *ius cogens* Normen wichtig, von ihrer *erga omnes*-Wirkung auszugehen, d. h. die Pflichten, die sich aus einer solchen Norm ergeben, sind Pflichten gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft. Andererseits begründen nicht alle Verpflichtungen *erga omnes* automatisch zwingendes Völkerrecht (vgl. Kimminich/Hobe 2000: 170f).

Dass das Konzept der *erga omnes*-Verpflichtungen weit über die Stellungnahme des IGH aus dem Jahr 1970 hinaus Beachtung gefunden hat, beweist einerseits die Fülle an Literatur, die zu diesem Thema erschienen ist (vgl. z. B. de Hoogh 1996; Annacker 1994; Bryde 1993; Frowein 1983), auf der anderen Seite aber auch die Aufnahme des Tatbestandes in den bereits zuvor erwähnten Entwurf der ILC zur Staatenverantwortlichkeit. Dort heißt es in Artikel 33 (1) : „*The obligations of the responsible State set out in this Part may be owed to another State, to several States, or the international community as a whole, depending in particular on the character and content of the international obligation and on the circumstances of the breach*“ (ILC 2001: 51).

Dies zeugt von der Relevanz, die die Völkerrechtskommission solchen Verpflichtungen für die internationalen Beziehungen beimisst. Mittlerweile ist der Entwurf als Resolution von der Generalversammlung der Vereinten Nationen

³⁴ Zu dem Begriff der „Gemeinschaftsinteressen“ siehe Kapitel 3.3.

verabschiedet worden, somit kann die Diskussion um die Wirkungen der Verpflichtungen erga omnes nicht mehr als reine Theoriendebatte unter Völkerrechtlern abgetan werden.³⁵

3.3 Pro und Contra der Konstitutionalisierungstendenzen

Sowohl das zwingende Völkerrecht als auch die Verpflichtungen erga omnes dienen dem Schutz grundlegender Werte, die im Interesse der gesamten Staatengemeinschaft liegen und deshalb der Disposition einzelner Staaten entzogen werden sollen. Solche Interessen werden unter dem Konzept der so genannten *Staatengemeinschaftsinteressen* zusammengefasst, zu denen neben den Menschenrechten z. B. auch der Umweltschutz zählt. Dem Konzept solcher Gemeinschaftsinteressen liegt die Idee zugrunde, dass bestimmte Verpflichtungen nicht einzelnen Staaten geschuldet sind, sondern der Gemeinschaft der Staaten als Ganzer. Eibe Riedel definiert diese Konzept wie folgt: „*The basic idea is that above states a normative net of independently structuring public interests spreads out and that there are certain matters of global concern, so vital that they operate independently of the interests and aims of individual states for the benefit of all mankind*” (Riedel 1997: 89).

Diese Idee erfordert Unterordnung einzelstaatlicher Interessen unter das Gesamtinteresse der Staatengemeinschaft

(vgl. Kimminich/Hobe 2000: 63), denn unterschiedlichste Herausforderungen übersteigen die Handlungsfähigkeit des einzelnen Staates und erfordern ein staatengemeinschaftliches Handeln, das über eine rein zwischenstaatliche Kooperation hinausgeht. Erfolgreich können viele Probleme nur gelöst werden, wenn alle Staaten zu der Einsicht gelangen, dass der Schutz bestimmter Werte und Güter, die dem Wohle der ganzen Menschheit dienen, wichtiger ist als die Verfolgung kurzfristiger Eigeninteressen. Hierfür bedarf es zunächst der Ausbildung eines Problembewusstseins und der Verständigung auf gemeinsame Zielvorstellungen, die dann in der internationalen Rechtsordnung verankert werden. Dass sich die Staaten in der Regel nicht freiwillig und aus reinem Altruismus, sondern erst durch enormen Problemdruck zum Schutz der Gemeinschaftsgüter bereit finden, darf dabei allerdings nicht übersehen werden. Die zuvor skizzierten Entwicklungen weisen jedoch darauf hin, dass das Konzept der Staatengemeinschaftsinteressen in das Völkerrecht Eingang gefunden hat und sich die internationale Rechtsordnung als Ergebnis dessen von einer wertneutralen Rechtsordnung in eine Ordnung mit materiellen Elementen transformiert. Dieser materielle Aspekt ist im Völkerrecht relativ neu³⁶ und nicht unumstritten. Zudem werden die Auswirkungen, die diese Entwicklungen auf das internationale

³⁵ Vgl. Resolution of the General Assembly, A/RES/56/83 („Responsibility of States for internationally wrongful acts”), 28 January 2002.

³⁶ Frowein vertritt jedoch die Ansicht, dass die Anerkennung und Durchsetzung des Interesses der Staatengemeinschaft im Völkerrecht schon immer eine Rolle gespielt hat. Als Beleg führt er den Vertrag zur Abschaffung des Sklavenhandels von 1815 an (vgl. Frowein 1989: 219f).

Recht haben, sehr unterschiedlich bewertet. Die Einschätzungen reichen von der Befürchtung, die grundlegenden Funktionen des Völkerrecht seien in Gefahr, bis hin zu der Annahme, das Völkerrecht wandle sich zu einer Weltverfassung.

Die Wirkung von *ius cogens* und Verpflichtungen *erga omnes* kann „...in einer bisher nur vom Willen der Staaten getragenen Rechtsordnung nur damit erklärt werden, dass diese Normen das ‚internationale öffentliche Interesse‘, also das Interesse nicht nur bestimmter Staaten, sondern der Menschen und Völker artikulieren“ (Delbrück 1998: 64).

Für Delbrück hat diese Entwicklung noch schwerwiegendere Auswirkungen auf den Charakter der internationalen Rechtsordnung als die Ausweitung der Völkerrechtssubjektivität auf nichtstaatliche Akteure. Er beurteilt die Einführung der neuen Rechtskategorien dahingehend, dass „... das Völkerrecht sich von der bisher vertretenen souveränitäts- und konsensbasierten Geltungsgrundlage entfernt und sich zu einer objektiven Rechtsordnung entwickelt“ (Delbrück 2001: 7).

Bestand das Völkerrecht ursprünglich überwiegend aus formalen und technischen Vereinbarungen zur Regelung des zwischenstaatlichen Verkehrs, enthält es heute auch eine Vielzahl materieller Normen. Das Paradigma vom Völkerrecht als zwischenstaatlicher Ordnung, die zugunsten nationaler Interessen beliebig abgewandelt werden kann, weicht seiner Ansicht nach immer stärker der Vorstellung eines Rechtssystems, das dem Schutz überragender Gemeinschaftsinteressen dient und als solchermaßen wertgebundene Ordnung nicht

länger der freien Disponibilität der Staaten unterliegt. „Das Völkerrecht entwickelt sich zu einer nicht vom Willen der souveränen Staaten abhängigen Staatenordnung, zu einer objektiven Rechtsordnung, die gilt, weil sie als Bedingung der Möglichkeit des Überlebens der Menschheit im wörtlichen Sinne notwendig ist. Damit nimmt das Völkerrecht ... die Züge eines **Weltinnenrechts** an“ (Delbrück 1998: 65; vgl. auch Delbrück 2001: 14 und Delbrück 2000: 511f).

In diesem Zusammenhang sprechen einige Autoren auch von einer „Konstitutionalisierung“ des Völkerrechts (vgl. z. B. Frowein 2000). Hierunter kann ein Prozess verstanden werden, bei dem sich „... international zunehmend ein höherrangiges Recht entwickelt, das selbst aber wieder regelgeleitet ist und daher Grundwerte sichert, wie sie sich beispielsweise in den Menschenrechten, im Demokratiegebot oder im Gewaltverbot manifestieren“ (Zürn/Zangl 2003: 199).

Zentral für diesen Prozess ist, dass das höherrangige Recht, vergleichbar einer nationalstaatlichen Verfassung, niedrigeres internationales Recht bricht und letztlich auch nationale Rechtsnormen außer Kraft setzt, wenn sie „... konstitutiven internationalen Rechtsprinzipien widersprechen“ (Zürn/Zangl 2003: 199).

Inwieweit jedoch beim derzeitigen Entwicklungsstand des Völkerrechts bereits von einer „Weltverfassung“ gesprochen werden kann, ist fraglich. Traditionell ist der Begriff der Verfassung eng mit dem des Staates verbunden. Die Debatte über eine Verfassung für die Europäischen Union zeigt jedoch, dass sich diese lange Zeit untrennbar erscheinende Verknüpfung langsam zu lösen beginnt. Es gibt

zudem immer mehr Stimmen, die angesichts der zuvor beschriebenen Entwicklungen auch ohne das Vorhandensein eines Weltstaates, die Frage nach einer Verfassung auch für die internationale Ebene aufwerfen.

Eine Verfassung wird allgemein als Dokument definiert, in dem die Grundordnung eines Gemeinwesens niedergelegt ist (vgl. z. B. Schubert/Klein 1997: 300f). Es findet sich nach Ansicht von Robert Uerpmann auf internationaler Ebene zwar kein Dokument, das als Verfassung der internationalen Gemeinschaft bezeichnet werden könnte, was seiner Ansicht nach aber nichts daran ändert, „... *dass sich im Völkerrecht verfassungsrechtliche Gehalte nachweisen lassen und zwar mit zunehmender Tendenz*“ (Uerpmann 2001: 565).

Er verweist hierbei insbesondere auf die „mensenrechtlichen Konstitutionalisierungstendenzen“ (Uerpmann 2001: 570), die bisher jedoch insbesondere auf regionaler Ebene, in Form der EMRK, besonders ausgeprägt sind. Er führt darüber hinaus das erga omnes- sowie das ius cogens-Konzept als Beleg dafür an, dass bestimmte Normen die Qualität internationalen Verfassungsrechts haben. Nach traditioneller Auffassung gab es keinen Vorrang einer der Rechtsquellen des Völkerrechts. Aber durch die Einführung des zwingenden Völkerrechts wurde der Vorrang einiger besonders elementarer Normen vor allen anderen anerkannt. Das Konzept der erga omnes-Pflichten löst darüber hinaus in einigen Verträgen die klassische bipolare durch eine multipolare Erfüllungsstruktur ab. Nur die Staatengemeinschaft als Ganze könnte die betreffenden Verträge aufhe-

ben oder entsprechendes Gewohnheitsrecht abändern und würde in diesem Fall verfassungsändernd tätig. Dies veranlasst ihn zu der Einschätzung, dass mit „... *fortschreitender Konstitutionalisierung des Völkerrechts ... die Willkür einzelner Staaten zurückgedrängt [wird]*“ (Uerpmann 2001: 572). Diese Ansicht teilt auch Jochen A. Frowein. Der Schutz bestimmter materieller Werte, die er als „Verfassungsprinzipien der Staatengemeinschaft“ (Frowein 2000: 444). bezeichnet, verändert seiner Ansicht nach den Charakter des Völkerrechts, denn es handelt sich nicht länger um ein rein auf dem Willen der Staaten beruhendes Recht.

Auch Brun-Otto Bryde stuft die internationalen Menschenrechtsverträge als „Kodifikationen des Grundrechtskatalogs der jeweiligen Staatengemeinschaft [universal oder regional]“ ein (Bryde 1993: 169). Dadurch, dass die Menschenrechte Verpflichtungen erga omnes darstellen, wird seiner Ansicht nach „... *ein rein zwischenstaatliches Modell des Völkerrechts verlassen, Völkerrecht wird konstitutionalisiert*“ (Bryde 1993: 170). Wenn nicht länger die Staaten, sondern die Staatengemeinschaft oberster Bezugspunkt des Völkerrechts ist, führt dies seiner Ansicht nach fast zwangsläufig zu einem verfassungsrechtlichen Verständnis des Völkerrechts.

Auch Prosper Weil deutet die aktuellen Entwicklungen als fundamentalen Wandel des Völkerrechts, den er aus einer rechtspositivistischen Position heraus jedoch, im Gegensatz zu den zuvor angeführten Autoren, als Bedrohung für die Funktionsfähigkeit des internationalen Rechtssystems und somit letztlich auch

für die internationalen Beziehungen einstuft. Seiner Ansicht nach besteht die zentrale Funktion des Völkerrechts seit seinen Anfängen darin, „... *to ensure the coexistence – in peace, if possible; in war if necessary – and the cooperation of basically disparate entities composing a fundamentally pluralistic society*“ (Weil 1983: 418).

Es dient somit in erster Linie der Milderung der Anarchie der horizontal organisierten und mit dezentraler politischer Macht ausgestatteten internationalen Staatengemeinschaft.

Weil fordert, die sich in den letzten Jahrhunderten herausgebildeten Charakteristika des Völkerrechts unbedingt zu erhalten, damit es auch weiterhin seine Funktionen erfüllen kann. Zu diesen Charakteristika zählt er insbesondere die *freiwillige Unterwerfung* der Staaten unter die internationalen Normen, deren Erzeuger und Adressaten sie gleichzeitig sind. Darüber hinaus betont Weil die Notwendigkeit der *Neutralität* des Völkerrechts, „... *considering the variety of moral and religious conceptions featured by the different societies making up the international community*“ (Weil 1983: 420).

Um diese beiden Hauptmerkmale zu garantieren, bedarf es nach Ansicht von Weil eines *positivistischen Ansatzes*, denn „*[w]ithout this positivistic approach, the neutrality so essential to international law qua coordinator between equal, but disparate, entities would remain in continual jeopardy*“ (Weil 1983: 421).

Durch die Einführung von zwingendem Völkerrecht und Verpflichtungen, die

der gesamten Staatengemeinschaft geschuldet werden, was Weil als „*variable normativity*“ bezeichnet (Weil 1983: 418), werden jedoch seiner Ansicht nach sowohl die Freiwilligkeit als auch die Neutralität missachtet und somit die Funktionsfähigkeit des Völkerrechts einträchtigt, wenn nicht gar zerstört. Er gesteht zwar zu, dass diese Rechtsinstitute mit der guten Absicht eingeführt wurden, die Vorherrschaft der Ethik, wie sie in der Anerkennung gemeinsamer Werte und Güter im Namen einer internationalen Gemeinschaft zum Ausdruck kommt, über ein positives Recht zu betonen und dadurch eine Solidarität zu erzeugen, die alle Differenzen, die unter den Staaten herrschen, überbrückt. Doch diese Absicht beruht laut Weil auf Annahmen, die in der Realität nicht gegeben sind und daher Gefahren für das gesamte internationale System bergen. „*Vigilance, however, is imperative, lest too high a price be paid for the progress of international law towards greater moral substance and greater solidarity. At a time when international society needs more than ever a normative order capable of ensuring the peaceful coexistence, and cooperation in diversity, of equal and equally sovereign entities, the waning of voluntarism in favor of the ascendancy of some, neutrality in favor of ideology, positivity in favor of ill-defined values might well destabilize the whole international normative system and turn into an instrument that can no longer serve its purpose*“ (Weil 1983: 423).

Weil kritisiert, dass die traditionelle Einheit der Völkerrechtsnormen bezüglich ihrer Rechtsqualität durch das *ius co-*

gens-Konzept aufgehoben wird, wenn einigen Normen ein stärkerer Verpflichtungscharakter zuerkannt wird als anderen (Weil 1983: 421). Diese Unterteilung betrachtet er als künstlich, weil es im Völkerrecht keine spezifische Quelle gibt, mit der „konstitutionelle“ im Unterschied zu „einfachen“ Normen erzeugt werden können. *Ius Cogens* kann aus jeder völkerrechtlichen Quelle entstehen, denn es ist kein spezifischer Prozess der Normerzeugung, der die erhöhte Rechtsbindung begründet, sondern der spezifische Inhalt einer Norm. Dies ist für einen Positivisten wie Weil, der ausdrücklich die Notwendigkeit der Neutralität des Völkerrechts betont, unannehmbar. Seine Ablehnung einer materiellen Völkerrechtsordnung beruht dabei insbesondere auf der Sorge, dass Staaten gegen ihren Willen an Werte gebunden sein könnten, die sie nicht teilen (Weil 1983: 430).

Für ihn ist es zudem problematisch, den Charakter einer Norm von der Einschätzung einer nicht näher definierten internationalen Gemeinschaft abhängig zu machen. Er bemängelt, dass nicht geklärt ist, was sich hinter dem Begriff der Gemeinschaft eigentlich verbirgt. Da nach der klassischen Völkerrechtslehre die internationale Gemeinschaft keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, kann sie nur durch die einzelnen Staaten repräsentiert werden (vgl. Annacker 1994: 54). Es ist jedoch unklar, welche Staaten berechtigt sein sollen, verbindlich für alle anderen die Normen des zwingenden Völkerrechts festzulegen. Weil kritisiert den in der Literatur verwendeten Terminus der „wesentlichen Bestandteile“ der internationalen Gemeinschaft, denn „...

since a state's membership in this club of 'essential components' is not made conspicuous by any particular distinguishing marks – be they geographical, ideological, economic, or whatever – what must happen in the end is that a number of states (not necessarily in the majority) will usurp an exclusive right of membership and bar entry to the others, who will find themselves not only blackballed but forced to accept the supernormativity of rules they were perhaps not even prepared to recognize as ordinary norms” (Weil 1983: 427).

Weiterhin kritisiert Weil die Tendenz, zwingende Völkerrechtsnormen als Verpflichtungen *erga omnes* einzustufen und somit jedem Staat das Recht zu verleihen, die Einhaltung dieser Normen von jedem anderen Staat zu fordern und zu überwachen (vgl. Weil 1983: 431). Nach traditionellem Verständnis gab es im Völkerrecht keine Verpflichtungen eines Staates gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft, deren Einhaltung von allen überwacht wurde. Vielmehr war es die Aufgabe eines jeden Staates, seine Rechte selbst zu schützen und für ihre Einhaltung zu sorgen. Für Weil wird diese „every-man-for-himself doctrine“ am ehesten einer internationalen Gemeinschaft gerecht, die aus gleichberechtigten Staaten besteht (Weil 1983: 431). Bestrebungen, bestimmte ethische und moralische Werte unter besonderen Schutz zu stellen, wie sie der IGH im Barcelona Traction Fall mit der Einführung des *erga omnes*-Konzeptes eingeleitet hat, bedrohen seiner Ansicht nach diese Doktrin. Die Verantwortlichkeit, die durch den Bruch einer Völkerrechtsnorm traditionell nur gegenüber dem

unmittelbar betroffenen Staat ausgelöst wurde, wird nun bei bestimmten Normen gegenüber allen Staaten der internationalen Gemeinschaft ausgelöst.

Vergleichbar der Theorie des zwingenden Völkerrechts, steht für Weil auch hinter dem erga omnes-Konzept die gut gemeinte Intention, „... *to sound the death knell of narrow bilateralism and sanctified egoism for the sake of the universal protection of certain fundamental norms...*“ (Weil 1983: 432).

Vergleichbar sind für Weil allerdings auch die Gefahren, die durch Verpflichtungen entstehen können, die der gesamten Staatengemeinschaft geschuldet sind: „*In the absence of any judicial channels organized to that end, that would mean that any state, in the name of higher values as determined by itself, could appoint itself the avenger of the international community. Thus, under the banner of law, chaos and violence would come to reign among states, and international law would turn on and rend itself with the loftiest of intentions*“ (Weil 1983: 433).

Insgesamt geht Weil also davon aus, dass die Tendenzen einer „relativization of normativity“ (Weil 1983: 441), wie sie sich in den Konzepten des zwingenden Völkerrechts und der Verpflichtungen erga omnes niederschlagen, die Neutralität und den freiwilligen Charakter des Völkerrechts bedrohen, also genau die Merkmale, die sein Funktionieren sicherstellen sollen. Besondere Probleme bereitet Weil dabei die Übertragung der Normerzeugungskompetenz auf eine nicht näher bestimmte „internationale Gemeinschaft“. Denn wenn nicht länger die einzelnen Staaten die Normen

erarbeiten, ist seiner Ansicht nach deren souveräne Gleichheit in Gefahr, weil eine Gruppe von Staaten, „a de facto oligarchy“ (Weil 1983: 441), sich anmaßen könnte, den eigenen Werten universale Geltung zu verschaffen. „*In this way the concepts of ‚legal conscience‘ and ‚international community‘ may become code words, lending themselves to all kinds of manipulation, under whose cloak certain states may strive to implant an ideological system of law that would be a negation of the inherent pluralism of international society*“ (Weil 1983: 441).

Weil räumt ein, dass das Völkerrecht auch in seiner bisherigen Form seine Funktionen nicht immer zufriedenstellend erfüllt hat und, dass es häufig im politischen Interesse einzelner Staaten manipuliert wurde. Dennoch vertritt er die Meinung, dass es nur in seiner traditionellen Form, d. h. unter Wahrung von Freiwilligkeit und Neutralität als positive Rechtsordnung, die internationalen Beziehungen organisieren kann (vgl. Weil 1983: 442).

Meines Erachtens geht Weil hier, wenn er die Notwendigkeit der Neutralität des Völkerrechts betont, von einer falschen Prämisse aus. Spätestens seit der Beendigung des Zweiten Weltkrieges ist das Völkerrecht keine wertneutrale Ordnung mehr. In der Charta der Vereinten Nationen wird durch das umfassende Gewaltverbot der Weltfriede zum zentralen Ziel der gesamten Staatengemeinschaft erklärt. Die internationalen Menschenrechtsverträge zeugen trotz aller Differenzen im Detail vom Willen der Mehrheit der Staaten, den fundamentalen Menschenrechten weltweit Geltung zu verschaffen, und es zeichnet sich ein

Trend ab, auch die Demokratie zu den universal gültigen Werten zu zählen. Hobe spricht in diesem Zusammenhang von einem „im Völkerrecht begründete[n] Recht auf demokratische Herrschaft“ (Hobe 1999a: 274).

Auf innerstaatlicher Ebene dienen Verfassungen dem Schutz bestimmter grundlegender Werte, deren Beachtung eine Gemeinschaft als unerlässlich empfindet. Dies spiegelt sich z. B. im Grundrechtskatalog des deutschen Grundgesetzes wider. Aber müssen nicht auch die Akteure der internationalen Gemeinschaft, also in erster Linie die Staaten und in zunehmendem Maße auch nichtstaatliche Akteure, auf moralische Grundsätze verpflichtet werden? Weltweite Empörung und Proteste gegen den Irak-Krieg der USA und ihrer Koalitionspartner oder gegen massive Menschenrechtsverletzungen, wie sie die Folterungen irakischer Gefangener hervorgerufen haben, deuten auf ein Bedürfnis der Menschen hin, bestimmte Werte und Güter weltweit unter Schutz zu stellen.³⁷

³⁷ Die Prozesse der Globalisierung erzeugen einerseits das Bedürfnis nach einer allseits anerkannten normativen Ordnung zur Lösung der aktuellen Probleme, andererseits verdeutlicht z. B. die Debatte um die universelle Gültigkeit der Menschenrechte, wie schwierig es ist, die verschiedenen Kulturkreise auf gemeinsame Werte zu verpflichten. Die unterschiedlichen Vorstellungen über die Existenz bzw. die Möglichkeit der Entwicklung eines universalen Moral-konzeptes als Grundlage für ein Weltinnenrecht werden in der Debatte zwischen „Universalisten“ und „Relativisten“ deutlich (siehe hierzu z. B. Höffe 1999 und Walzer 1996). Die Autorin stimmt bezüglich dieser Problematik mit Hauchler, Messner und Nuscheler überein: „*Globales Recht kann nur auf der Grundlage eines Konsenses der Weltkulturen über universale Werte allge-*

Sobald allerdings dieser erste Punkt bejaht und für ein Völkerrecht plädiert wird, dass sich zu einer stärker an materiellen Werten ausgerichteten Ordnung entwickelt, erscheint ein weiterer Schritt notwendig. Die Einhaltung der gemeinsamen moralischen Grundsätze darf dann nicht länger der freien Entscheidung der Staaten überlassen bleiben. Eine Völkerrechtsordnung mit objektiver Geltung, die die Anerkennung fundamentaler Normen der Willkür der internationalen Akteure entzieht, wird erforderlich. Genau diesem Zweck dienen die Konzepte des *ius cogens* und der Verpflichtungen *erga omnes*. Es ist meines Erachtens nicht nur vertretbar, sondern unabdingbar, die Vertragsfreiheit der Staaten, die im Völkerrecht die Regel darstellt, und deren Einhaltung Weil besonders eindringlich fordert, in einigen Fällen einzuschränken. Zu Recht führt Frowein in diesem Zusammenhang an, dass es heute kaum vorstellbar ist, dass das Völkerrecht die Einhaltung des Verbots von Aggressionshandlungen, von Genozid oder schweren Menschenrechtsverletzungen dem Belieben der Staaten überlässt (vgl. Frowein 1989: 224).

Die zunehmende Anerkennung von Staatengemeinschaftsinteressen und deren Einstufung als *ius cogens* und *erga omnes* kann durchaus als ein im Entstehen begriffener globaler Ordnungsrahmen im Sinne einer Verfassung interpretiert werden, wenn auch erst in Ansätzen. Wichtig ist solch ein verbindlicher übergeordneter Rahmen auch als Bindeglied

meine weltgesellschaftliche Anerkennung finden“ (Hauchler u. a. 2001: 20).

zwischen den diversen Rechtsregimen der unterschiedlichen Politikbereiche (Sicherheit, Weltwirtschaft, Umwelt etc.), um diese auf allgemeingültige Werte zu verpflichten. Delbrück spricht in diesem Zusammenhang von „konstitutionellen Grundnormen, die die Gesamtrechtsordnung unterfangen“, um deren Kohärenz zu gewährleisten (Delbrück 2001: 13).

Die Konsequenzen, die sich aus der Objektivierung von Teilen der internationalen Rechtsordnung für die Rechtsdurchsetzung, ergeben, werden im folgenden Kapitel problematisiert.

4. Reformkonzepte im Bereich der Rechtsdurchsetzung

Um von außen gegen massive Menschenrechtsverletzungen innerhalb souveräner Staaten vorzugehen, gab es lange Zeit keinerlei rechtliche Handhabe. Der Schutz der Menschenrechte gehörte zu den inneren Angelegenheiten jedes souveränen Staates und fiel somit in seine alleinige Zuständigkeit. Hierdurch ergab sich die paradoxe Situation, dass die Institution, die die Menschenrechte verletzte, gleichzeitig für deren Schutz zuständig war. Die Gräueltaten des Nazi-regimes führten schließlich dazu, dass die Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs durch die Aufnahme in die Satzung der Vereinten Nationen erstmals ausdrücklich auf die internationale Ebene verlagert wurde. Es folgte eine umfassende Kodifizierung der Menschenrechte in diversen Verträgen, von denen eine Vielzahl mittlerweile nahezu weltweite Gültigkeit besitzen. Die wichtigsten sind neben der völkerrechtlich

unverbindlichen *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948, der *Zivil-* sowie der *Sozialpakt*, die beide 1976 in Kraft getreten sind (den Zivilpakt haben bislang 152 Staaten ratifiziert und den Sozialpakt 149). Weitere zentrale Menschenrechtsverträge sind die *Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes* (in Kraft seit 1951), das *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* (in Kraft seit 1987, 136 Ratifikationen), das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* (in Kraft seit 1981, 177 Ratifikationen) und das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* (in Kraft seit 1990, 192 Ratifikationen).³⁸

Doch die Internationalisierung der Verantwortung für den Menschenrechtsschutz blieb unvollständig, denn sie stand in einem Spannungsverhältnis zum Nichteinmischungsgebot in die inneren Angelegenheiten der Staaten, das in Artikel 2 (7) der UN-Charta niedergelegt ist: „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden...“

Diesem zentralen Grundsatz der Charta wurde als einem Ausdruck der staatli-

³⁸ Quelle: <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf> (Stand Juli 2004).

chen Souveränität³⁹ lange Zeit Vorrang vor dem Schutz der Menschenrechte eingeräumt.

Die Feststellung des IGH im Barcelona Traction Fall, dass grundlegende Menschenrechte Verpflichtungen erga omnes sind, d. h. Verpflichtungen, die jeder Staat gegenüber der gesamten internationalen Gemeinschaft zu erfüllen hat, sowie die Einstufung zentraler Menschenrechtsnormen als zwingendes Völkerrecht, deutet eine Auflösung dieses Spannungsverhältnisses zugunsten der Menschenrechte an, denn ihr Schutz ist gemäß der Formulierung des IGH die Angelegenheit aller Staaten, und alle haben ein rechtliches Interesse an ihrer Einhaltung. Delbrück interpretiert diese Einführung von Verpflichtungen gegenüber der Staatengemeinschaft als „... *Hinweis auf den Wandel der Haltung der Staatengemeinschaft im Hinblick auf die*

Bedeutung des Völkerrechts allgemein und auf die gestiegenen Aussichten für einen wirksameren internationalen Menschenrechtsschutz im besonderen“ (Delbrück 2000: 489).

Eine wichtige Entwicklung im Hinblick auf einen wirksamen Menschenrechtsschutz ist die steigende Anzahl gerichtlicher und gerichtsähnlicher Instanzen auf regionaler und internationaler Ebene, die in zunehmendem Maße auch nichtstaatlichen Akteuren offen stehen bzw. diese zur Rechenschaft ziehen (vgl. hierzu ausführlich Kap. 2.1). Sie belegen nach Delbrücks Ansicht, dass die institutionalisierte internationale Gerichtsbarkeit als Instrument der Rechtsdurchsetzung immer mehr an Bedeutung gewinnt (vgl. Delbrück 2001: 10f). Insbesondere der IStGH ist dabei als ein wesentlicher Baustein eines Weltinnenrechtskonzeptes zu bewerten, da er „... *nach Abs. 4 der Präambel und Art. 1 des Statuts mit der Wahrung von Werten betraut ist, die als Ausdruck einer internationalen Moral und Sittlichkeit empfunden werden*“ (Stahn 1998: 107).

Durch den IStGH besteht erstmals die Möglichkeit, massive Menschenrechtsverletzungen im Rahmen eines gerichtsförmigen Verfahrens auf internationaler Ebene dauerhaft zu ahnden. Ein wichtiger Fortschritt ist hierbei, dass Personen, die „im Namen“ eines Staates handeln, nicht länger Immunität vor der Strafverfolgung genießen. Der Gerichtshof verfügt zwar gegenüber den Staaten lediglich über eine komplementäre Zuständigkeit, durch die ex officio-Befugnisse der Staatsanwaltschaft hat jedoch „... *die internationale Gemeinschaft ein Organ gewonnen, das für die Opfer auch dann*

³⁹ Das Prinzip der Souveränität, das seit dem Westfälischen Frieden als die normative Grundlage moderner Staatlichkeit gilt und einerseits die Unabhängigkeit von äußerer Einmischung bedeutet (externe Souveränität) und andererseits die höchste Entscheidungsgewalt innerhalb eines Staatsgebietes kennzeichnet (interne Souveränität), war nie unumstritten. Kritiker führen z. B. an, dass die externe Souveränität aufgrund der extremen Machtunterschiede im internationalen System für viele Staaten real nie gegeben war (vgl. z. B. Seidelmann 1998 363ff). Darüber hinaus sind in der Epoche der Globalisierung die formal unabhängigen Staaten zunehmend wechselseitig voneinander abhängig. „*Nationalstaaten verfügen daher zwar formalrechtlich und völkerrechtlich betrachtet weiterhin über ihre ‚nationale Souveränität‘, de facto ist ihre Handlungsfähigkeit ... in vielen Bereichen jedoch nur noch durch die grenzüberschreitende Bündelung verstreuter Steuerungsressourcen und geteilter Souveränitäten möglich*“ (Messner 2002: 15). Zu den Veränderungen des Konzepts staatlicher Souveränität siehe auch Kapitel 4.2.

eintreten kann, wenn Staaten davor aus politischem Eigeninteressen zurückschrecken“ (Stahn 1998: 112).

Auch Delbrück beurteilt in diesem Zusammenhang die individuelle völkerstrafrechtliche Verantwortlichkeit als einen für das Weltinnenrecht wichtigen Prozess der „Entstaatlichung“: *„Namentlich die Strafverfolgung von Staats- und Regierungsrepräsentanten aufgrund von völkerrechtlichen Normen zum Schutz der Menschenrechte und zur Sanktionierung von Verletzungen völkerrechtlicher Fundamentalnormen wie des Gewaltverbotes spiegelt den Prozess der Entstaatlichung wider, indem die Staaten den unmittelbaren Zugriff internationaler Gerichtsbarkeit auf das Individuum einräumen“ (Delbrück 2001: 11).*

Die Bereitschaft einer internationalen Institution die Strafverfolgungsgewalt über die eigenen Bürger einzuräumen, zeugt bei den Staaten, die das Römische Statut ratifiziert haben, von einer beachtlichen Bereitschaft, auf einem elementaren Bestandteil souveräner Staatlichkeit zu verzichten. Diese positive Entwicklung in einem sehr spezifischen Bereich ist jedoch nicht ausreichend, um einen umfassenden Schutz der Menschenrechte weltweit zu gewährleisten. Nach wie vor berufen sich viele Staaten auf das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, wenn es um die Einhaltung der Menschenrechte geht. Es bedarf daher einer grundsätzlichen Klärung des Verhältnisses von Menschenrechten und staatlicher Souveränität sowie der Festlegung der Rolle, die die internationale Gemeinschaft bei der Durchsetzung fundamentaler Menschenrechte spielen muss. In den Kapiteln 4.1

und 4.2 werden zwei Reformkonzepte vorgestellt, die für eine Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung des Völkerrechts in diesem Bereich einen wesentlichen Beitrag leisten können.

4.1 Der Entwurf der Völkerrechtskommission zur Staatenverantwortlichkeit

Traditionell hat nur ein unmittelbar von völkerrechtswidrigen Handlungen betroffener Staat einen subjektiven Anspruch darauf, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, um so seine Rechte durchzusetzen oder Wiedergutmachung bzw. Schadenersatz zu verlangen.⁴⁰ Es zeichnet sich jedoch allmählich eine Entwicklung ab, die nicht nur das enge bilaterale Verhältnis gegenseitiger Rechte und Pflichten zwischen Vertragspartnern aufweicht (siehe erga omnes-Konzept), sondern auch die Rechtsdurchsetzung nicht mehr allein dem betroffenen Staat überlässt und statt dessen die gesamte Staatengemeinschaft in die Pflicht nimmt.

Diese Sichtweise spiegelt sich in den *„Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts“* der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) wider, die im Januar 2002 als Resolution der UN-Generalver-

⁴⁰ Gegen das völkerrechtswidrige Verhalten eines Staates kann sich der in seinen Rechten verletzte Staat mit einer *Repressalie* zur Wehr setzen, z. B. durch einen Handelsboykott. Hierbei ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip ebenso zu beachten wie die fundamentalen Prinzipien des Völkerrechts. Das Gewaltverbot oder die Menschenrechte dürfen auf keinen Fall verletzt werden. Der Staat auf den die Repressalie zielt, soll von der Maßnahme zuvor in Kenntnis gesetzt werden und sie ist zu beenden, sobald der Staat seinen Verpflichtungen nachkommt (vgl. Schorlemer 2003: 5).

sammlung⁴¹ verabschiedet wurden (vgl. Resolution A/RES/56/83 der UN-Generalversammlung vom 28.01.2002). Die Annahme des Entwurfes kennzeichnet den vorläufigen Abschluss eines Kodifikationsvorhabens, das bereits 1949 auf der ersten Sitzung der ILC seinen Anfang nahm. Damals befand die Kommission, dass die Frage der Staatenverantwortlichkeit zu den Themen gehört, die kodifikationsreif seien, und 1953 erteilte die UN-Generalversammlung ihr in Übereinstimmung mit Artikel 13 UN-Charta die Befugnis dazu. Seit diesem Zeitpunkt haben sich eine Reihe von Sonderberichterstatern mit dem Thema befasst und z. T. sehr weitreichende Entwürfe ausgearbeitet, die über geltendes Völkervertrags- oder –gewohnheitsrecht hinausgingen und daher häufig nicht die Zustimmung der Mehrheit der Staaten fanden. Hier deutet sich ein allgemeines Kodifikationsproblem an. Damit ein Entwurf später eine möglichst weitreichende Zustimmung erfährt, muss er auf den kleinsten gemeinsamen Nenner beschränkt bleiben, wodurch innovative Ansätze aber auch zeitgemäße Anpassungen häufig blockiert werden.

Im 2002 verabschiedeten Entwurf der ILC spiegeln sich neuere Rechtsentwicklungen insofern wider, als er Konsequenzen für die Staatenverantwortlichkeit aus den Rechtskategorien *ius cogens* und *erga omnes* zieht.

Artikel 40 besagt z. B., dass ein ernsthafter Bruch⁴² von zwingendem Völkerrecht

besondere Rechtsfolgen nach sich ziehen soll. Neben der Vorgabe, dass kein Staat die durch den Rechtsbruch entstandene Situation als rechtmäßig anerkennen, noch dazu beitragen soll, sie aufrechtzuerhalten (Artikel 41, 2), enthält Absatz 1 eine Aufforderung an alle Staaten: „... [to] cooperate to bring to an end through lawful means any serious breach within the meaning of article 40.“

Besondere Aufmerksamkeit verdient Artikel 41, weil er eine Verpflichtung zur Kooperation aller Staaten mit dem Ziel der Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands festschreibt. Diese Kooperationsverpflichtung besteht unabhängig davon, ob ein individueller Schaden vorliegt. „It is, however, made clear that the obligation to cooperate applies to States whether or not they are individually affected by the serious breach. What is called for in the face of serious breaches is a joint and coordinated effort by all States to counteract the effects of these breaches. It may be open to question whether general international law at present prescribes a positive duty of cooperation, and paragraph 1 in that respect may reflect the progressive development of international law“ (ILC 2001: 287).

Diese Handlungsverpflichtung aller Staaten, unabhängig von ihrer individuellen Betroffenheit durch den völkerrechtswidrigen Akt, bedeutet eine Abkehr von der traditionellen Annahme, dass nur der unmittelbar betroffene Staat berechtigt ist, auf die Wiederherstellung eines rechtskonformen Zustandes hin-

⁴¹ Resolutionen der UN-Generalversammlung sind im Gegensatz zu denen des UN-Sicherheitsrats nicht bindend.

⁴² „A breach of such an obligation is serious if it involves a gross or systematic failure

by the responsible State to fulfil the obligation“ (ILC 2001: 53).

zuwirken. Die ILC plädiert somit für eine Weiterentwicklung des Völkerrechts, weil mittlerweile einige grundlegende Normen, wie das Aggressions- oder das Völkermordverbot als schützenswert im Interesse der gesamten Staatengemeinschaft erachtet werden. Daher sollten nach Ansicht der ILC auch unbeteiligte Staaten zur Verteidigung dieser Normen verpflichtet werden.

Wie allerdings die Reaktionen der Staaten bei einem massiven Bruch zwingenden Völkerrechts im einzelnen aussehen sollen, wird im Kommissionsentwurf nicht geregelt, er schreibt lediglich vor, dass es sich dabei um gesetzmäßige Mittel handeln muss. Auch die Form der Kooperation bleibt den Staaten überlassen. Sie kann im Rahmen der Vereinten Nationen stattfinden, es besteht aber keinerlei Pflicht zur einer institutionalisierten Kooperation (vgl. ILC 2001: 286f).

Auch den möglichen Folgen, die eine Verletzung von Verpflichtungen erga omnes nach sich ziehen können, widmet sich die ILC in ihrem Entwurf. Die Handlungsoptionen der Staaten sind seit dem Urteil des IGH im Barcelona Traction Case umstritten, denn der Gerichtshof hatte zwar das Vorhandensein von Verpflichtungen gegenüber der Staatengemeinschaft betont, er ließ aber offen, wie die Staaten auf einen Bruch dieser Normen reagieren können. Insbesondere seine Aussage in § 91 des Urteils sorgte für Verwirrung. Hier heißt es: „*However, on the universal level, the instruments which embody human rights do not confer on States the capacity to protect the victims of infringements of such rights*

irrespective of their nationality“ (zit. nach Annacker 1994: 14).

Trotz seiner Feststellung, dass grundlegende Menschenrechte Verpflichtungen gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft seien, ist der IGH also nicht so weit gegangen, jedem Staat das Recht einzuräumen, bei massiven Menschenrechtsverletzungen gegen einen anderen Staat vorzugehen.

Die ILC hat das Problem in Teil III ihres Entwurfes („*The Implementation of the International Responsibility of a State*“) aufgegriffen und zwischen den Rechten eines unmittelbar betroffenen Staates (*injured State*, Artikel 42) und den Rechten aller anderen Staaten (Artikel 48) im Falle der Verletzung von Kollektivinteressen unterschieden. Im Kommentar zu Artikel 42 führt sie dazu aus: „... *[I]t is necessary to recognize that a broader range of States may have a legal interest in invoking responsibility and ensuring compliance with the obligation in question. Indeed in certain situations, all States may have such interest, even though none of them is individually or specially affected by the breach*“ (ILC 2001: 293).

Gemäß Artikel 48 besteht ein solches rechtliches Interesse, wenn eine Verpflichtung des Völkerrechts einer Gruppe von Staaten zum Zweck des Schutzes eines Kollektivinteresses dieser Gruppe geschuldet wird oder wenn sie der gesamten internationalen Gemeinschaft dient. Zwar wird im eigentlichen Rechtstext der Begriff „erga omnes“ nicht genannt, es findet sich aber im Kommentar der ILC ein Verweis auf das Urteil des IGH, der verdeutlicht, dass genau diese Verpflichtungen gemeint sind (vgl. ILC

2001: 293, FN 700). Der Kommissionsentwurf enthält keine Auflistung von Völkerrechtsnormen, denen ein erga omnes-Charakter zuerkannt wird, es wird aber auf die Beispiele verwiesen, die bereits der IGH genannt hat. Interessant ist jedoch, dass die Kommission darüber hinaus u. a. die Verschmutzung der Meere anführt, was darauf hindeutet, dass sie elementare Umweltschutznormen als Verpflichtungen erga omnes einstuft, auch wenn diese nicht zu den Beispielen des Gerichtshofs gehören (vgl. ILC 2001: 322).

Liegt eine Situation nach Artikel 48 (1) vor, so sollte nach Ansicht der ILC jeder Staat berechtigt sein, vom rechtsbrüchigen Staat die Beendigung des rechtswidrigen Zustands zu verlangen (*Cessation*, Art. 48, 2). Darüber hinaus sieht der Entwurf vor, dass jeder Staat Reparationszahlungen im Namen des unmittelbar betroffenen Staates oder im Interesse „of the beneficiaries of the obligation breached“ (Artikel 48, 2 b) verlangen kann. Es handelt sich hierbei um einen sehr fortschrittlichen Ansatz, wenn Entschädigungen nicht lediglich zugunsten eines Staates eingefordert werden können, sondern z. B. auch für Individuen, die unter Menschenrechtsverletzungen leiden mussten, oder Ausgleichszahlungen aufgrund von Umweltverschmutzungen. Die Kommission verweist daher darauf, dass sich Probleme bei der Umsetzung ergeben können, die aber den Rahmen ihres Entwurfes sprengen würden. „Paragraph 2 (b) can do no more than set out the general principle“ (ILC 2001: 323).

Es bleibt daher abzuwarten, ob sich in Zukunft entsprechendes Vertrags- oder Gewohnheitsrecht herausbildet.

Die zentrale Frage, inwieweit nicht unmittelbar betroffene Staaten Gegenmaßnahmen ergreifen dürfen (z. B. Repressalien), um die Beendigung von Rechtsbrüchen, die sich gegen Gemeinschaftsinteressen richten zu erzwingen, lässt der Entwurf der ILC unbeantwortet. Im Kommentar zu Artikel 54 („*Measures taken by States other than an injured State*“) werden einige Beispiele der bisherigen Staatenpraxis in Form von Wirtschaftssanktionen oder Vertragssuspensionen genannt, z. B. das 1990 von den USA und den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verhängte Wirtschaftsembargo gegen den Irak als Reaktion auf dessen Kuwaitinvasion oder das Landeverbot der jugoslawischen Luftfahrtgesellschaft in den Staaten der Europäischen Union von 1998 als Reaktion auf die Situation im Kosovo. In ihrer abschließenden Beurteilung kommt die ILC bezüglich dieser Problematik zu keinem eindeutigen Ergebnis und verweist auf die Notwendigkeit der Weiterentwicklung des Völkerrechts (vgl. ILC 2001: 355).

Noch umstrittener als der Einsatz von Repressalien als Reaktion auf gravierende Menschenrechtsverletzungen ist die humanitäre Intervention ohne UN-Mandat. Hierbei greifen ein oder mehrere Staaten zum Schutz einer fremden Bevölkerung militärisch in den Hoheitsbereich eines anderen Staates ein. Ein solches Vorgehen wird von der Mehrheit der Völkerrechtler abgelehnt, weil es eine erhebliche Missbrauchsgefahr aufweist. Matthias Pape z. B. verneint eine

völkergewohnheitsrechtliche Verankerung der humanitären Intervention ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates und sieht darin einen Verstoß gegen das Gewaltverbot der UN-Charta. Er kommt in einer Untersuchung von zwölf Fällen⁴³ zu folgendem Ergebnis: *„Menschenrechtsverletzungen waren in kaum einem Fall der Hauptanlass des Einschreitens; vielmehr sind regelmäßig strategische und machtpolitische sowie ideologische Motive ausschlaggebend gewesen. (...) Menschenrechtsverletzungen dienten als Vorwand zum Einschreiten – wo ihnen die Intervention ein Ende machte war dies eher ein willkommener Nebeneffekt...“* (Pape 1997: 102f).

Dieses Ergebnis spiegelt die grundlegende Problematik einzelstaatlicher Durchsetzungsmaßnahmen wider. Sie sind an die Eigeninteressen der Staaten geknüpft, die im Regelfall nicht aus reinem Altruismus tätig werden, um Staatengemeinschaftsinteressen durchzusetzen. Auch wenn diese als Rechtfertigung für ein Eingreifen angegeben werden, liegen meist andere Konflikte zugrunde. Andererseits gibt es Situationen, wie z. B. den Völkermord in Ruanda im Jahr 1994, in denen ein Nichteingreifen als schwerwiegendes Versagen der Staatengemeinschaft empfunden wird. Mit der Frage, inwieweit die internationale Gemeinschaft heute eine Verantwortung zur Verhinderung schwerster Menschenrechtsverletzungen hat, und wie sie die-

ser Verantwortung nachkommen sollte, beschäftigt sich eine im folgenden Kapitel vorgestellte Studie unabhängiger Experten.

4.2 Die „Responsibility to Protect“ der internationalen Gemeinschaft

Als Anzeichen für eine sich wandelnde Gewichtung von Nichteinmischungsgebot und Menschenrechtsschutz kann die Praxis des UN-Sicherheitsrates gewertet werden, den Begriff der Bedrohung des internationalen Friedens auf massive Menschenrechtsverletzungen auszudehnen und diese mit Zwangsmaßnahmen zu belegen.

Seit der Errichtung der Vereinten Nationen ist die einzelstaatliche Gewaltanwendung erheblich eingeschränkt, denn die UN-Charta untersagt in Artikel 2 (4) jede Androhung und Anwendung von Gewalt. Die einzige Ausnahme bildet das Selbstverteidigungsrecht gemäß Artikel 51. Als Ersatz für das einzelstaatliche Recht, seine Interessen notfalls mit Gewalt durchzusetzen, wurde ein Gemeinschaftsorgan errichtet. Der UN-Sicherheitsrat trägt gemäß Artikel 24 die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann er gemäß Kapitel VII der UN-Charta die notwendigen Maßnahmen bis hin zu militärischen Sanktionen ergreifen.

Während dieses System kollektiver Sicherheit für die Dauer des Ost-West-Konflikts weitgehend durch die gegensätzlichen Positionen der beiden Vetomächte USA und UdSSR blockiert wur-

⁴³ Pape untersucht u. a. die Intervention der USA in die Dominikanische Republik 1965, die indische Intervention in das damalige Ost-Pakistan (Bangladesh) 1971, die Intervention unter Führung der USA auf Grenada 1983, die Intervention der USA in Nicaragua 1979 (vgl. Pape 1997: 95ff).

de⁴⁴, hat der Sicherheitsrat zwischen 1990 und 2002 in dreizehn verschiedenen Konfliktsituationen teilweise mehrfach Zwangsmaßnahmen verhängt (vgl. Zangl 2002). Bei der Mehrzahl der Fälle, in denen der UN-Sicherheitsrat seit 1990 tätig geworden ist, handelte es sich nicht um zwischenstaatliche Kriege, auf deren Verhinderung bzw. Beilegung das Gewaltverbot der UN-Charta in erster Linie ausgerichtet ist, sondern um innerstaatliche Konflikte. Der UN-Sicherheitsrat hat auf dieses neue Konfliktphänomen mit einer weiten Interpretation seiner Befugnisse reagiert, indem er sie als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit nach Kapitel VII einstufte. Das Interventionsverbot gemäß Artikel 2 (7) der UN-Charta ist dann kein Hindernis, weil davon die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII ausdrücklich ausgenommen ist. Er ist sogar noch einen Schritt weiter gegangen und hat vereinzelt Interventionen zur Beendigung von humanitären Katastrophen autorisiert und dabei massive Menschenrechtsverletzungen zur ausreichenden Handlungsgrundlage erklärt. Humanitäre Interventionen sind nicht ausdrücklich in der UN-Charta vorgesehen. Nach herrschender Meinung ist jedoch der Begriff der Friedensbedrohung gemäß Artikel 39 weit auszulegen, was dem UN-Sicherheitsrat einen großen Ermessensspielraum einräumt (vgl. Pape 1997: 128). Die Überzeugung, dass auch massive Menschenrechtsverletzungen

eine solche Friedensbedrohung darstellen können, ist mittlerweile weitgehend anerkannt (vgl. Pape 1997: 128).

Während der UN-Sicherheitsrat in der Resolution 688 aus dem Jahr 1991 die Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung zwar verurteilte, stellten für ihn zu diesem Zeitpunkt die grenzüberschreitenden Flüchtlingsströme die eigentliche Friedensbedrohung dar. Bereits ein Jahr später stufte er dann in der Resolution 794 die humanitäre Katastrophe in Somalia infolge des Bürgerkrieges als Friedensbedrohung ein, ohne auf einen grenzüberschreitenden Aspekt Bezug zu nehmen und ermächtigte den UN-Generalsekretär und die Mitgliedsstaaten unter Berufung auf Kapitel VII der Charta dazu, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um eine sichere Umwelt für die humanitäre Hilfe zu schaffen. *„Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Sicherheitsrat in Resolution 794 die Beendigung der humanitären Notlage in Somalia durch Einsatz militärischer Gewalt ohne den Willen der zuständigen Regierung autorisiert und insofern die Mitgliedsstaaten zu einer humanitären Intervention ermächtigt [hat]“* (Pape 1997: 192).

Im Zentrum der im Jahr 2001 vorgestellten Studie *„The Responsibility to Protect“* der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) steht ebenfalls die Frage nach der Rechtmäßigkeit humanitärer Interventionen.⁴⁵ Die zwölfköpfige unabhängige Expertenkommission wurde von der kanadi-

⁴⁴ Gewaltmaßnahmen hat der Sicherheitsrat in dieser Phase nur 1950 im Koreakrieg (Resolution 84) beschlossen und andere Sanktionsmaßnahmen nur 1966 gegen Rhodesien (Resolution 232) und 1977 gegen Südafrika (Resolution 418) (vgl. Zangl 2002).

⁴⁵ Quelle: <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Final.Report/Commission-Report.pdf> (gelesen am 15.03.2003).

schen Regierung im September 2000 eingesetzt, um sich mit der mehrfach von UN-Generalsekretär Kofi Annan angesprochenen Problematik von humanitär begründeten Militärinterventionen im Verhältnis zur staatlichen Souveränität zu befassen.⁴⁶ Hintergrund waren einerseits der Völkermord in Ruanda 1994 und das Massaker von Srebrenica ein Jahr später, die beide unter den Augen der Weltöffentlichkeit stattfanden, ohne dass die Mitglieder des UN-Sicherheitsrats sich auf ein Vorgehen einigen konnten und andererseits die NATO-Angriffe auf Serbien im Jahr 1999, die nicht im Einklang mit geltendem Völkerrecht standen. In dem Bericht geht es in erster Linie um die Beantwortung der Frage, in welchem Verhältnis das Souveränitätsprinzip und der Menschenrechtsschutz zueinander stehen, bzw. ob eine Relativierung des Souveränitätsparadigmas zugunsten des Schutzes elementarer Menschenrechte stattgefunden hat.

Die ICISS kommt zu dem Ergebnis, dass der UN-Sicherheitsrat heute über das Recht verfügt, Interventionen zu autorisieren, was sie mit einem gewandelten Souveränitätsverständnis begründet.

Die Debatte über die Rechtmäßigkeit humanitärer Interventionen muss sich ihrer Ansicht nach an den international gültigen Standards für das Verhalten von Staaten und Individuen orientieren, die seit der Gründung der Vereinten Natio-

nen 1945 erheblich weiterentwickelt worden sind. Der Menschenrechtsschutz ist heute ein zentraler Bestandteil des internationalen Normensystems. Diese Entwicklung hat nach Ansicht der ICISS dazu geführt, dass „... *there is growing recognition worldwide that the protection of human security, including human rights and human dignity, must be one of the fundamental objectives of modern international institutions*“ (ICISS 2001: 6).

Einige der internationalen Institutionen, die speziell zum Schutz der Menschenrechte bzw. zur Ahndung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen errichtet wurden, sind das Amt des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, die Überwachungsorgane der wichtigsten Menschenrechtsverträge, die regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe, die Ad-hoc Tribunale und Sondergerichte sowie der IStGH.

Zwar bleibt auch angesichts dieser Weiterentwicklung des internationalen Systems nach Ansicht der ICISS die staatliche Souveränität noch immer das zentrale Prinzip der internationalen Beziehungen, das die rechtliche Identität der Staaten bestimmt und Stabilität in ihren Beziehungen gewährleisten soll. Denn ein wichtiges Element des Souveränitätskonzepts ist die Pflicht, die Souveränität jedes anderen Staates zu respektieren. Das Nichteinmischungsgebot bildet gerade für kleine oder schwache Staaten einen wichtigen Schutz vor unerwünschter Einmischung von außen. Es verleiht jedem Staat das exklusive Recht, die legitime Gewalt innerhalb seiner territorialen Grenzen auszuüben. Darüber hinaus ist „... *sovereignty ... more than just*

⁴⁶ „He [K. Annan] posed the central question starkly and directly: ... *if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?*“ (ICISS 2001: VII).

a functional principle of international relations. For many states and peoples it is also a recognition of their equal worth and dignity, a protection of their unique identities and their national freedom, and an affirmation of their right to shape and determine their own destiny” (ICISS 2001: 7).

Aber auch wenn die ICISS betont, dass starke und unabhängige Nationalstaaten die beste Grundlage für friedliche internationale Beziehungen darstellen, macht sie die wichtige Einschränkung, dass staatliche Souveränität heute keinesfalls mehr eine unbegrenzte Machtausübung staatlicher Institutionen legitimiert (vgl. ICISS 2001: 7). Die internationale Rechtsordnung begrenzt sowohl die äußere als auch die innere Souveränität, d. h. sie regelt nicht mehr nur die Beziehungen der Staaten untereinander, sondern greift zunehmend auch in das Verhältnis Staat – Bürger ein. Neben dem Recht auf Ausübung des Gewaltmonopols umfasst die innere Souveränität heute daher eindeutig auch die Pflicht des Staates, die grundlegenden Rechte seiner Bürger zu respektieren und zu schützen. Eine solche als Verantwortung verstandene Souveränität (***sovereignty as responsibility***) umfasst nach Ansicht der ICISS die folgenden drei Elemente: *„First it implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. Secondly, it suggests that the national political authorities are responsible to the citizens internally and to the international community through the UN. And thirdly, it means that the agents of states are responsible for their actions; that is*

to say they are accountable for their acts of commission and omission” (ICISS 2001: 13).

Die ICISS geht aber noch einen entscheidenden Schritt weiter und leitet aus Normen wie der Völkermordkonvention, den Genfer Konventionen oder dem Statut des IStGH sowie der bisherigen Staaten- bzw. UN-Sicherheitsrats-Praxis die Konsequenz ab, dass die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft neben der Verpflichtung, die eigenen Bürger zu schützen, auch die komplementäre Verantwortung für den Schutz der Bürger anderer Staaten haben (vgl. ICISS 2001: 13). Vorrangig sei zwar nach wie vor der jeweilige Staat für die Sicherheit und den Schutz seiner Bürger zuständig, wenn er aber unfähig oder unwillig sei, eine humanitäre Katastrophe zu verhindern, oder selbst als Täter auftrete, bestehe angesichts des heutigen Standes des Menschenrechtsschutzes eine Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft, anstelle des Staates zu handeln. Nach Ansicht der ICISS hat sich ein neues Leitprinzip herausgebildet, die so genannte ***„responsibility to protect“*** (ICISS 2001: 15). Diese subsidiäre Verantwortlichkeit der internationalen Staatengemeinschaft ist jedoch nicht auf ein militärisches Eingreifen in Extremsituationen begrenzt. *„This responsibility has three integral and essential components: not just the responsibility to react to an actual or apprehended human catastrophe, but the responsibility to prevent it and the responsibility to rebuild after the event” (ICISS 2001: 17).*⁴⁷

⁴⁷ Auf die „responsibility to prevent“ und die “responsibility to rebuild” kann hier nicht

Nur die Vereinten Nationen verfügen nach Ansicht der ICISS als internationale Organisation, in der alle Staaten vertreten sind, über die notwendige Legitimität zu entscheiden, wann die Verantwortung der Staatengemeinschaft zum Tragen kommen muss. Gemäß der UN-Charta ist es allein der UN-Sicherheitsrat, der Zwangsmaßnahmen anordnen darf. Aufgrund des strikten Interventionsverbotes der Charta ist seine Rolle von besonderer Bedeutung, nur er darf sich über die staatliche Souveränität zu Gunsten des Schutzes von Menschen vor massiven Bedrohungen hinwegsetzen. In einigen Präzedenzfällen hat der UN-Sicherheitsrat nach Ansicht der ICISS bereits entsprechend des neuen Leitprinzips einer *responsibility to protect* gehandelt. Problematisch ist jedoch, dass er bei seinen Entscheidungen über einen weiten Ermessens- und Handlungsspielraum verfügt. Der UN-Sicherheitsrat besitzt quasi die Definitionshoheit, wenn es darum geht, eine Bedrohung oder einen Bruch des Weltfriedens festzustellen, und er trifft diese Entscheidungen nach machtpolitischem Kalkül und entsprechend den Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Vetomächte. Diese politische Funktionsweise führt dazu, dass vergleichbare Fälle keinesfalls gleich behandelt werden, wodurch eine wesentliche Voraussetzung legitimer Rechtsanwendung missachtet wird. Pape fragt z. B. „*Why Bosnia, Kurdish Iraq*

and Somalia, but not Angola, or Liberia or southern Sudan, where equally atrocious situations exist?“ (Pape 1997: 287).

Die ICISS warnt ebenfalls vor Situationen, in denen der UN-Sicherheitsrat seine Verantwortung nicht wahrnimmt, worunter die Glaubwürdigkeit des gesamten UN-Systems leidet (vgl. ICISS 2001: 55). Es wird sich in derartigen Fällen kaum vermeiden lassen, dass einzelne Staaten, insbesondere betroffene Nachbarstaaten, in eine innerstaatliche Situation eingreifen. Damit steigt aber die Gefahr, dass die intervenierenden Parteien grundlegende Prinzipien wie die Verhältnismäßigkeit der Mittel nicht beachten und die Situation missbrauchen, um eigene Interessen zu verfolgen. Multilateral organisierte Aktionen sind einzelstaatlichen Maßnahmen immer vorzuziehen. Daher fordert die ICISS die ständigen Sicherheitsratsmitglieder auf, sich einem Verhaltenskodex zu unterwerfen, der einen missbräuchlichen und willkürlichen Gebrauch des Vetos verhindern soll. Konkret sollen die ständigen Mitglieder auf den Gebrauch des Vetos verzichten, wenn die materiellen Voraussetzungen für eine Intervention vorliegen, die Mehrheit der nicht ständigen Mitglieder der Intervention zustimmt und bedeutende nationale Interessen nicht betroffen sind.⁴⁸ Darüber hinaus plädiert die ICISS für eine Begründungspflicht gegenüber der gesam-

ausführlich eingegangen werden, da dies den Rahmen dieses INEF-Reportes sprengen würde. Zudem ist insbesondere die „responsibility to react“ im Hinblick auf die Frage, inwieweit sich das Souveränitätsverständnis gewandelt hat und somit im Hinblick auf ein Weltinnenrecht, von Bedeutung.

⁴⁸ „*The idea essentially is that a permanent member, in matters where its vital national interests were not claimed to be involved, would not use its veto to obstruct the passage of what would otherwise be a majority resolution*“ (ICISS 2001: 55).

ten Staatengemeinschaft im Falle der Einlegung eines Vetos.

Über die Einführung eines Verhaltenskodex hinaus regt die ICISS eine Reform des Völkerrechts im Bereich der humanitären Intervention an. Die Kommission plädiert in Extremsituationen, in denen der UN-Sicherheitsrat unfähig oder unwillig zum Handeln ist, für eine Umgehung seines in der UN-Charta festgelegten Gewaltanwendungsmonopols denn „... *where lies the most harm: in the damage to international order if the Security Council is bypassed or in the damage to that order if human beings are slaughtered while the Security Council stands by*“ (ICISS 2001: 55).

Die ICISS vertritt den Standpunkt, dass eine Intervention notfalls auch durch die UN-Generalversammlung legitimiert werden kann. Gemäß Artikel 10 der UN-Charta kann die UN-Generalversammlung zu allen Fragen, die in den Anwendungsbereich der Charta fallen, Empfehlungen abgeben. Dieses Recht umfasst gemäß Artikel 11 (2) auch Situationen, in denen der Frieden bedroht oder gebrochen wird, allerdings nur solange sich der UN-Sicherheitsrat nicht mit einer solchen Situation befasst (Artikel 12). In Anlehnung an diese Kompetenzen sieht die so genannte *Uniting for Peace Resolution*⁴⁹ vor, dass die UN-Generalversammlung binnen 24 Stunden zu einer Notstandssondersitzung zusammenkommen kann, wenn der UN-Sicherheitsrat in einer kritischen Situation seiner Verantwortung nicht nachkommt. Eine solche Sondersitzung kön-

nen entweder neun Ratsmitglieder oder eine Mehrheit der Mitglieder der Vereinten Nationen verlangen (vgl. Paech 2003). In der Resolution, die aus dem Jahr 1950 stammt und die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen in der Korea-Krise wiederherstellen sollte, als der UN-Sicherheitsrat durch ein Veto der Sowjetunion bedroht wurde, heißt es: „*Falls der Sicherheitsrat mangels Einstimmigkeit seiner ständigen Mitglieder es in einem Fall offener Bedrohung des Friedens, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung unterlässt, seine primäre Verantwortung für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit auszuüben, (soll) die Generalversammlung unverzüglich die Angelegenheit beraten ..., um den Mitgliedern geeignete Empfehlungen für Kollektivmaßnahmen zu geben, im Falle des Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung auch für den Gebrauch bewaffneter Kräfte, wenn das nötig ist, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen*“ (Uniting for Peace Resolution, zit. nach Paech 2003).

Diese Resolution greift die ICISS wieder auf, obwohl sie sich kaum mit der klaren Kompetenzverteilung der UN-Charta vereinbaren lässt, die allein dem UN-Sicherheitsrat das Recht zugesteht, Zwangsmaßnahmen zu autorisieren. Die ICISS vertritt jedoch den Standpunkt, dass „...[a]lthough the General Assembly lacks the power to direct that action be taken, a decision by the General Assembly in favour of action, if supported by an overwhelming majority of member states, would provide a high degree of

⁴⁹ Vgl. Resolution A/RES/377 (V) der UN-Generalversammlung vom 03.11.1950.

legitimacy for an intervention which subsequently took place, and encourage the Security Council to rethink its position” (ICISS 2001: 53).

Als eine weitere Alternative für den Fall, dass der UN-Sicherheitsrat handlungsunfähig ist, verweist die ICISS auf regionale Organisationen im Sinne von Kapitel VIII UN-Charta,⁵⁰ um eine kollektive Intervention innerhalb ihrer Grenzen durchzuführen (vgl. ICISS 2001: 53). Auch diese Option ist nicht unproblematisch, da die UN-Charta eindeutig festlegt, dass regionale Organisationen ohne Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates keine Zwangsmaßnahmen ergreifen dürfen (Artikel 53). Es gab allerdings in der Vergangenheit einige Fälle, in denen der UN-Sicherheitsrat Interventionen seitens regionaler Organisationen nachträglich gebilligt hat.⁵¹ Die ICISS geht davon aus, dass diese Konstellation auch in Zukunft Anwendung finden kann. Sie betont aber nachdrücklich, dass z. B. die NATO-Angriffe auf Serbien nicht in diese Kategorie fallen, weil sich die militärischen Maßnahmen gegen ein Nichtmitglied

richteten (vgl. ICISS 2001: 54). Für die Option, dass Regionalorganisationen bei extremen Konfliktsituationen innerhalb eines Mitgliedstaates eingreifen, spricht nach Ansicht der ICISS, dass gerade die Nachbarstaaten häufig ein großes Interesse an der Beendigung eines Konflikts haben, weil sie von den Auswirkungen betroffen sein könnten, z. B. durch Flüchtlingsströme, oder weil sie ein Übergreifen des Konflikts auf ihr eigenes Territorium befürchten. Ebenso verfügen sie meist über Detailinformationen bezüglich der Konfliktursachen (vgl. ICISS 2001: 54).

4.3 Pro und Contra der Reformkonzepte

Die Einstufung bestimmter Menschenrechte als *ius cogens* und Verpflichtungen *erga omnes* deutet eine Weiterentwicklung des Völkerrechts vom zwischenstaatlichen Kooperationsrecht zu einer materiellen globalen Rahmenordnung an, die dem Schutz grundlegender Werte des Gemeinschaftsinteresses dient. Allerdings existiert derzeit ein erhebliches Spannungsverhältnis, weil zwar einerseits Staatengemeinschaftsinteressen anerkannt worden sind, jedoch andererseits keine ausreichenden Konsequenzen gezogen wurden, um sie bei elementarer Bedrohung zu schützen. Zwar gibt es eine positive Entwicklung im Bereich der gerichtlichen Ahndung völkerrechtlicher Verbrechen, angesichts weltweit stattfindender Menschenrechtsverletzungen wird aber der Bedarf nach weiteren effektiven Durchsetzungsmechanismen deutlich. Delbrück verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass von einem wirklichen Weltinnenrecht erst gesprochen werden kann, wenn ne-

⁵⁰ „Diese Charta schließt das Bestehen regionaler Abmachungen oder Einrichtungen zur Behandlung derjenigen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten nicht aus, bei denen Maßnahmen regionaler Art angebracht sind; Voraussetzung hierfür ist, dass diese Abmachungen oder Einrichtungen und ihr Wirken mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind.“ (Art. 52 UN-Charta).

⁵¹ Siehe z. B. Resolution S/RES/788 vom 19.11.1992, in der der UN-Sicherheitsrat das Eingreifen der westafrikanischen Friedenstruppe ECOMOG, die von der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS) nach Liberia entsandt wurde, eindeutig begrüßt.

ben der Erweiterung des Kreises der Rechtssubjekte und der Umgestaltung in eine materielle Ordnung, „... *die vollständige Unterordnung staatlicher Souveränität hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung anerkannt und entsprechende Rechtsdurchsetzungsmacht den den Staaten übergeordneten Rechtsdurchsetzungsinstanzen zugeordnet [wird]*“ (Delbrück 2000: 511)

Nach einem solchen Schritt hätte das Völkerrecht seinen traditionellen Charakter als zwischenstaatliche Ordnung verloren und würde sich „... *unter dem Gesichtspunkt der Rechtsdurchsetzung zu einer der gewachsenen globalen Verantwortung für die Lösung dringender Aufgaben, wie sie etwa im internationalen Menschenrechts- und Umweltschutz anliegen, entsprechenden überstaatlichen Ordnung wandeln*“ (Delbrück 2000: 511).

Aufgrund seiner traditionellen Struktur als Regulierungsmechanismus zwischen unabhängigen, souveränen Einheiten, entbehrt das Völkerrecht bislang einer umfassenden zentralen Rechtsdurchsetzungsinstanz. Der UN-Sicherheitsrat kann diese Funktion nur sehr eingeschränkt erfüllen, denn seine Kompetenzen (die er sehr weit auslegt) sind auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit begrenzt. Es gibt zudem viele Kritikpunkte an der Konzeption UN-Sicherheitsrates. Er unterliegt keinerlei Kontrolle und ist quasi Legislative, Judikative und Exekutive in einem. Dies widerspricht elementaren demokratischen Grundsätzen. Zudem bestehen bezüglich der Glaubwürdigkeit und Legitimität des UN-Sicherheitsrates starke Zweifel, denn seine Zusammen-

setzung kann nicht als repräsentativ bezeichnet werden, da seine derzeitige Mitgliederstruktur die weltpolitischen Verhältnisse in keiner Weise widerspiegelt. Darüber hinaus ist die Entscheidungsfindung innerhalb des Gremiums nicht nachvollziehbar, weil sie unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet. Dieser Mangel an Transparenz mindert die Legitimität der Entscheidungen, und durch das Fehlen einer unabhängigen Überprüfungsinstanz wird dieses Legitimationsdefizit noch verstärkt (vgl. Pape 1997: 264).

In absehbarer Zukunft ist jedoch angesichts der mangelnden Bereitschaft der ständigen Mitglieder eine grundlegende Reform des UN-Sicherheitsrates nicht zu erwarten. Auch kann angesichts der Bedeutung, die viele Staaten ihrer Souveränität nach wie vor beimessen, nicht mit der vollständigen Abgabe der nationalen Durchsetzungsmacht an überstaatliche Instanzen gerechnet werden, wie es nach Ansicht von Delbrück für ein Weltinnenrecht erforderlich wäre. Angesichts der Weiterentwicklung des Völkerrechts in eine Rechtsordnung mit materiellen Elementen einerseits und der unzureichenden Bereitschaft der Staaten ihrer korrespondierenden Verantwortung für deren Schutz nachzukommen andererseits, ergibt sich folgendes Dilemma: „*Das Völkerrecht könnte sich selbst überholt haben, indem es im Vorgriff auf eine entwickeltere internationale Rechtsorganisation Gemeinschaftspflichten anerkannt hat, ohne ein ausreichendes Durchsetzungsinstrumentarium bereit zu stellen*“ (Bryde 1993:172).

Der Entwurf der ILC kann als Versuch gewertet werden, auf dieses Problem zu

reagieren. Um den Spezifika der neuen Rechtskategorien gerecht zu werden, die keinen einzelnen Staat, sondern die gesamte Staatengemeinschaft verpflichten, plädiert die Kommission dafür, auch Drittstaaten das Recht einzuräumen, in unterschiedlicher Weise auf Rechtsbrüche zu reagieren. Allerdings bleiben die Überlegungen der ILC sehr rudimentär und in ihren Konsequenzen umstritten. Insbesondere bezüglich der Frage, inwieweit Drittstaaten berechtigt sind, Gegenmaßnahmen gegen völkerrechtswidriges Verhalten anderer Staaten zu ergreifen, herrscht unter Völkerrechtlern derzeit keine Einigkeit. Frowein (1989: 228) und Annacker (1994: 86ff) plädieren z. B. für ein Recht unbeteiligter Staaten, Repressalien mit dem Ziel anwenden zu können, einen rechtswidrigen Zustand zu beenden. Es ist aber eine durchaus nicht unproblematische Vorstellung, dass Drittstaaten das Recht haben sollen, weltweit ohne Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates z. B. gegen massive Menschenrechtsverletzungen tätig zu werden. Wenn immer mehr materielle Elemente in das Völkerrecht aufgenommen werden, haben die Staaten auch immer häufiger die Möglichkeit, mit der offiziellen Begründung, diese Werte verteidigen zu wollen, gegen andere vorzugehen. „Neben der Frage, welche Mittel eingesetzt werden können, beschäftigt die Völkerrechtsdoktrin vor allem die Frage, welche institutionellen Garantien gegen einen Missbrauch dieser Maßnahmen notwendig sind“ (Schorlemer 2003: 5).

Auch die von der ICISS angeregten Alternativen jenseits der vom UN-Sicherheitsrat legitimierten humanitären Inter-

ventionen können als Lösungsvorschläge gewertet werden, um angesichts einer gestiegenen Verantwortung der internationalen Gemeinschaft auf das Problem unzureichender kollektiver Rechtsdurchsetzungsmechanismen zu reagieren.⁵² Aber weder eine Intervention auf Empfehlung der UN-Generalversammlung noch ein militärisches Eingreifen einer Regionalorganisation sind mit dem Wortlaut der UN-Charta vereinbar. Pape vertritt z. B. den Standpunkt, dass die UN-Generalversammlung „... aus rechtlichen wie tatsächlichen Gründen nicht als Träger einer humanitären Intervention in Frage [kommt]“ (Pape 1997: 149).

Dies mag auch der Grund dafür sein, dass bislang keine militärischen Maßnahmen auf der Grundlage einer solchen Notstandssitzung durchgeführt wurden. Zudem ist es angesichts divergierender Interessen äußerst unwahrscheinlich, dass sich die Mitglieder der UN-Generalversammlung auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen können.

Doch mit dieser Feststellung ist die Frage, was passieren soll, wenn der UN-Sicherheitsrat in einer Krisensituation die eine schnelle Reaktion erfordert, handlungsunfähig oder -unwillig ist, nicht beantwortet. Dass es auch in Zukunft immer wieder zu solchen Situationen kommen kann, verdeutlicht die humanitäre Katastrophe, die sich im Früh-

⁵² Auf die umfassende Debatte bezüglich humanitärer Interventionen im Allgemeinen kann hier nicht näher eingegangen werden. Siehe dazu z. B. Pape, der dieses Instrument zum Schutz der Menschenrechte sehr kritisch beurteilt, aber letztlich zu dem Schluss kommt, dass es in Extremsituationen hierzu keine Alternative gibt (vgl. Pape 1997).

jahr 2004 in der Sudanesischen Region Darfur abspielt. Ein Memorandum, das im Auftrag der Heinrich Böll Stiftung die zukünftige Rolle des Völkerrechts untersucht, hält es für einen Verdienst der ICISS, dieser Frage nicht ausgewichen zu sein, sondern vielmehr Voraussetzungen und Umstände herausgearbeitet zu haben, die ein Vorgehen rechtfertigen, wenn der UN-Sicherheitsrat nicht handelt. Denn, wo „... Zerstörung, Vertreibung und vielfacher Tod drohen und im Sicherheitsrat 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“ (Laubach u. a. 2004: 43).

Auch Delbrück stellt die Frage, ob sich die Staatengemeinschaft mit den derzeitigen Defiziten der Rechtsdurchsetzung durch den UN-Sicherheitsrat abfinden muss, oder ob es Alternativen gibt, ohne jedoch in eine unilaterale Rechtsdurchsetzung zurückzufallen (vgl. Delbrück 2000: 502). Darüber hinaus weist er darauf hin, dass das Monopol des UN-Sicherheitsrates zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen angesichts der Vielzahl innerstaatlicher Konflikte die Grenzen seiner Handlungsfähigkeit erreicht hat (vgl. Delbrück 2001: 11). Er vertritt daher ebenso wie die ICISS die Ansicht, dass regionale Organisationen stärker in die Rechtsdurchsetzung eingebunden werden sollten. Anders als die ICISS, versucht Delbrück jedoch die Legitimation militärischer Zwangsmaßnahmen durch regionale Organisationen in Fällen schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen über das Konzept der

Verpflichtungen erga omnes herzuleiten: *„Ein Ansatz für die Annahme einer Rechtsgrundlage für eigenständige Rechtsdurchsetzung außerhalb des institutionalisierten Rahmens der Vereinten Nationen seitens regionaler Einrichtungen könnte in der zunehmenden Internationalisierung, vor allem aber in der Vergemeinschaftung der Verantwortung für die Wahrung und Durchsetzung von elementaren Normen des Völkerrechts gesehen werden, denen die Staatengemeinschaft eine Erga-Omnes-Wirkung zuschreibt“* (Delbrück 2000: 507).

Diese Überlegungen knüpfen an die Vorgaben der ILC an, wonach die Nichteinhaltung einer erga omnes-Verpflichtung alle Staaten in ihren Rechten verletzt. Für den Schutz von Werten, die im Interesse der Staatengemeinschaft liegen, sind demnach auch Drittstaaten verantwortlich. *„Insoweit Staaten an Rechtsregimen beteiligt sind, die der Wahrung von Erga-Omnes-Normen dienen und deren Durchsetzung den betreffenden Staaten zur Pflicht machen, würde eine rechtliche Lage entstehen, auf deren Grundlage auch regionale Institutionen unter näher zu bestimmenden Umständen eigenständig militärische Zwangsmaßnahmen durchführen könnten“* (Delbrück 2000: 508).

Es handelt sich sowohl bei dem Entwurf der ILC als auch bei den Vorschlägen der ICISS und dem ähnlich gelagerten Ansatz von Delbrück um Überlegungen, die nicht zum geltenden Völkervertrags- oder –gewohnheitsrecht gehören und deren Umsetzung einen tiefgreifenden Wandel des Völkerrechts zur Folge hätte. Da jedoch die Prinzipien der staatlichen Souveränität, des Gewaltverbotes

und des Menschenrechtsschutzes immer häufiger in Widerspruch zueinander geraten, scheint eine Reform der internationalen Rechtsordnung in diesen Bereichen dringend erforderlich. Die vorgestellten Konzepte können einen wichtigen Beitrag zur Neudefinition leisten, z. B. die Ansicht der ICISS, Souveränität bedeute heute in erster Linie die Verantwortlichkeit der Staaten, für die Wahrung eines rechtlichen Mindeststandards im Inneren. Auch die Betonung einer gestiegenen Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft für den Schutz fundamentaler Werte sowohl durch die ICISS als auch durch die ILC ist diskussionswürdig.

Die vielfach betonte Willkürgefahr, die durch eine Aufweichung des Systems kollektiver Sicherheit, wie es in der UN-Charta verankert ist, entsteht, darf jedoch nicht unterschätzt werden. Aus diesem Grund sind kollektive Aktionen unilateraler vorzuziehen, zudem entsprechen erstere eher dem Gedanken einer vergemeinschafteten Verantwortung, wie er dem Konzept der Verpflichtungen erga omnes zugrunde liegt.

D. h. jedoch nicht, dass einzelne Staaten über keinerlei Möglichkeit verfügen, gegen einen Staat vorzugehen, der fundamentale Menschenrechte verletzt. Hans-Michael Empell untersucht in einem Beitrag zur Situation der Gefangenen von Guantánamo Bay auf Kuba die unterschiedlichen Mittel, die hier für die Bundesregierung zur Verfügung stehen, um gegen das Vorgehen der amerikanischen Regierung zu protestieren: Die Bundesregierung könnte u. a. Beschwerden beim UN-Menschenrechtsausschuss oder beim UN-Ausschuss gegen Folter

einreichen oder sogar vor dem IGH klagen bzw. sich in der UN-Generalversammlung dafür einsetzen, dass ein Gutachten zur Rechtmäßigkeit des amerikanischen Vorgehens beim IGH beantragt wird (vgl. Empell 2004: 249f).

Humanitäre Intervention müssen jedoch immer kollektiv im Rahmen institutionalisierter Verfahren erfolgen. Zudem bedarf jede Form der Intervention, sei sie durch den UN-Sicherheitsrat, durch die UN-Generalversammlung oder durch eine Regionalorganisation legitimiert, klarer Kriterien. Sie darf nur in Extremsituationen, in denen es zu massiven Verletzungen der Menschenrechte kommt oder in denen diese unmittelbar bevorstehen und in denen die herkömmlichen internationalen und regionalen Instrumente des Menschenrechtsschutzes versagt haben, als ultima ratio eingesetzt werden. Die ICISS spricht hier von einer *“just cause threshold”*.⁵³ Sie fordert darüber hinaus die strikte Beachtung folgender Punkte (vgl. ICISS 2001: XII):

right intention,
last resort,
proportional means,
reasonable prospects.

⁵³ *„In the Commission’s view, military intervention for human protection purposes is justified in two broad sets of circumstances, namely in order to halt or avert:*

- large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or failed state situation; or

- large scale “ethnic cleansing”, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape” (ICISS 2001: 32).

Ob diese Kriterien allerdings ausreichen, um ein willkürliches Eingreifen auszuschließen, ist fraglich. Gerade bei Interventionen durch Regionalorganisationen besteht die Gefahr, dass Nachbarstaaten nicht neutral, sondern in unterschiedlichster Weise in den Konflikt involviert sind und daher die Intervention nutzen, um ihre Macht- und Interessenkonflikte auszutragen.⁵⁴

Es ist daher wichtig, dass eine Überprüfungsinstanz eingeführt wird, die die Einhaltung dieser Kriterien überwacht. Es gibt in dieser Hinsicht Überlegungen, die Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates durch einen Gerichtshof überprüfen zu lassen (vgl. Zürn/Zangl 1999: 23). Evtl. könnte der IGH diese Funktion übernehmen⁵⁵ und nicht nur gegenüber dem UN-Sicherheitsrat, sondern auch gegenüber der UN-Generalversammlung oder den Regionalorganisationen eine Kontrolle ausüben.

Letztlich kann aber auch die Festlegung von Kriterien die Missbrauchsgefahr nicht ganz beseitigen, denn in jedem Falls bleibt eine Intervention von dem Engagement der Staaten abhängig, die in sehr unterschiedlichem Maße bereit und in der Lage sind, einzugreifen. *„Wer aber aus einer moralischen Verantwortung heraus die humanitäre Intervention als letztes Mittel zur Rettung massiv bedrohter Menschen bejaht, muss hinneh-*

men, dass der Einsatz militärischer Gewalt zum Menschenrechtsschutz im Ermessen derjenigen steht, die zur Intervention fähig und bereit sind. Die Formulierung detaillierter Anwendungsvoraussetzungen kann dann zwar dazu beitragen, die aufgezeigten Gefahren zu verringern, beseitigen lassen sie sich damit nicht. Ob und wie einzelne Staaten im Konfliktfall eingreifen, bleibt letztendlich weiterhin ihrem Ermessen überlassen“ (Ankenbrand 2002: 198).

5. Paradigmenwechsel im Völkerrecht? Eine kurze Bilanz

Der grundlegende Strukturwandel des internationalen Systems sowie eine wachsende Anzahl globaler Problemlagen übersteigen zunehmend den nationalstaatlichen Handlungsrahmen. Eine rein zwischenstaatliche Kooperation reicht vielfach nicht mehr aus, um den hiermit verbundenen Anforderungen gerecht zu werden, vielmehr bedarf es einer Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure. Entsprechend muss auch das Völkerrecht als rechtlicher Ordnungsrahmen der inter- und transnationalen Interaktionen weiterentwickelt und kontinuierlich an die neuen Herausforderungen angepasst werden. Denn ein Rechtssystem ist kein statisches Konstrukt, sondern sollte reale Veränderungen im sozialen Umfeld widerspiegeln. Entsprechend des Konzeptes eines Weltinnenrechts gilt es dabei zunächst, die nichtstaatlichen Akteure stärker in die globale Rechtsordnung einzubinden. Darüber hinaus muss den Interessen der gesamten Menschheit Vorrang vor partikularen Ansprüchen eingeräumt werden und zwar durch die Objektivierung der inter-

⁵⁴ Beispiele für diese Problematik sind die ECOMOG Interventionen in Liberia oder Sierra Leone.

⁵⁵ Die Möglichkeit der Kontrolle von Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates hat der IGH bereits in seiner Entscheidung zum Lockerbie-Fall aus dem Jahre 1992 angedeutet.

nationalen Rechtsordnung und ihrer effektiven Durchsetzung.

Es war das Ziel dieses INEF-Reportes, aufzuzeigen, welche Schritte in diese Richtung bislang unternommen wurden, wobei sich die Analyse auf das Politikfeld Menschenrechte konzentrierte. Aus diesem Grund muss sich auch die Bilanz in erster Linie auf dieses spezifische Politikfeld beschränken. Andere Politikbereiche erfordern ggf. spezielle Formen der Verrechtlichung, auch wenn sicherlich einige generelle Rückschlüsse bezüglich der Anforderungen an die zukünftige Gestalt der internationalen Rechtsordnung zulässig sind.

Private Akteure werden zunehmend in die Lage versetzt, Rechte für sich selbst oder für andere einzuklagen bzw. werden bei ihren Handlungen zunehmend auf die Menschenrechte verpflichtet. Für massive Menschenrechtsverletzungen hat sich in den letzten Jahren ergänzend zu der staatlichen Verantwortlichkeit eine individuelle völkerstrafrechtliche Verantwortlichkeit herausgebildet.

Durch die Einführung der Konzepte des zwingenden Völkerrechts und der Verpflichtungen erga omnes werden fundamentale Menschenrechte zunehmend der freien Disponibilität der Staaten entzogen und alle Staaten stärker für den Schutz dieser Gemeinschaftsinteressen in die Pflicht genommen. In diesem Bereich sind eindeutige Konstitutionalisierungstendenzen im Völkerrecht festzustellen, d. h. die internationale Rechtsordnung enthält im Bereich des Menschenrechtsschutzes zunehmend materielle Elemente, die unabhängig von der Zustimmung einzelner Staaten Gültigkeit beanspruchen können.

Im vorliegenden Report wurde jedoch auch dargelegt, dass es bislang nicht gelungen ist, die Diskrepanz zwischen der Objektivierung des Völkerrechts in Teilbereichen auf der einen Seite und seiner effektiven Durchsetzung auf der anderen Seite, aufzulösen. Es besteht ein Spannungsverhältnis zwischen einem nach wie vor stark ausgeprägten westfälischen Staatensystem und zaghaften Ansätzen einer Weltrechtsordnung. Zwar ist bezüglich einer gemeinschaftlichen Rechtsdurchsetzung der organisierten Staatengemeinschaft in den letzten Jahrzehnten durchaus ein Aufschwung zu verzeichnen. Insbesondere die Errichtung des IStGH kann hier als positives Signal gewertet werden, wobei sich seine Effektivität in den nächsten Jahren erst noch erweisen muss. Es besteht jedoch weiterhin ein Mangel an für ein Weltinnenrecht erforderlichen gemeinschaftlichen Durchsetzungsinstanzen, die der gestiegenen Verantwortung der internationale Gemeinschaft für den Menschenrechtsschutz Rechnung tragen. Zudem sind die existierenden Organe häufig ineffektiv, wie das Beispiel des UN-Sicherheitsrates verdeutlicht. Diese Mängel sind primär auf den fehlenden politischen Willen der Staaten zurückzuführen, notwendige Reformen in Angriff zu nehmen. Es fehlt der Wille, weitreichende Souveränitätsbeschränkungen hinzunehmen. Daraus resultiert eine Konkurrenz unterschiedlicher Wertvorstellungen und insbesondere ein ungeklärtes Verhältnis von Menschenrechtsschutz und staatlicher Souveränität. Souveränität wird noch immer in erster Linie als Ausdruck der nationalen Interessen verstanden. Es fehlt die Einsicht, dass die Verpflichtungen gegenüber der Staa-

tengemeinschaft langfristig auch dem wohlverstandenen Eigeninteresse dienen. Auch setzt sich erst langsam die Einsicht durch, dass mit der Zuerkennung der staatlichen Souveränität nicht nur Rechte verbunden sind, sondern auch Pflichten und das für die Einhaltung dieser Pflichten nicht allein der jeweilige Staat sondern auch die Staatengemeinschaft als Ganzes die Verantwortung trägt.

Ein grundlegendes Problem besteht zudem darin, dass die Durchsetzung des Völkerrechts von der Bereitschaft der Staaten abhängt, Ressourcen bereitzustellen (Finanzen, Personal etc.), wobei der Einsatz der Ressourcen in der Regel an die Eigeninteressen der betreffenden Staaten gekoppelt sind.

Darüber hinaus ist eine verstärkte Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in die Kontrolle der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch die Staaten erforderlich. Dies erscheint angesichts der mangelnden Reziprozität von Rechten und Pflichten im Menschenrechtsbereich besonders sinnvoll. Es ist daher ein wichtiger Fortschritt, dass der Einzelne zunehmend in die Lage versetzt wird, seine völkerrechtlich verankerten Rechte eigenständig gegenüber dem Staat geltend zu machen. NRO können dort wichtige Funktionen übernehmen, wo es darum geht, dem Gemeinwohl dienende Interessen durchzusetzen. Transnationale Unternehmen sollten dagegen stärker völkerrechtlich für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden. Diesen Anforderungen und Verpflichtungen können nichtstaatliche Akteure aber nur gerecht werden, wenn ihre völkerrechtliche Stellung gegenüber den Staaten gestärkt wird. Es ist daher sinnvoll, ihnen

einen entsprechenden partiellen Völkerrechtssubjektstatus zu verleihen, um die Transnationalisierung des internationalen Systems rechtlich zu unterfüttern.

Ansätze zur Überwindung des Defizits in der Rechtsumsetzung, die wie der Entwurf der ILC zur Staatenverantwortlichkeit auf einzelstaatliche Maßnahmen abzielen, bergen stets ein Missbrauchsrisiko. Um berechtigten Befürchtungen entgegenzutreten, dass ein Aufweichen des generellen Gewaltverbotes einen Rückfall in eine gewaltsame dezentrale Durchsetzung der eigenen Ansprüche nach sich ziehen würde, sollten die Staaten auf unilaterale militärische Aktionen verzichten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie schwere Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten ignorieren sollten. Ihnen stehen eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, bis hin zu einer Klage vor dem IGH, um auf Verstöße zu reagieren.

In erster Linie muss es jedoch darum gehen, bereits bestehende gemeinschaftliche Mechanismen zu effektivieren und neue Kooperationsformen zu etablieren. Der Bericht der ICISS gibt hierzu Anregungen. Es bleibt daher zu hoffen, dass er eine Reformdiskussion anstößt.

Um zu gewährleisten, dass sich die Staaten auf notwendige Modifikationen des Völkerrechts einigen, ist die Diskussion von Reformkonzepten, wie dem Bericht der ICISS, in globalen Foren erforderlich. Die Vereinten Nationen stellen angesichts ihrer umfassenden Mitgliedschaft ein solches Forum bereit. Im Rahmen der UN-Generalversammlung oder auf thematisch fokussierten Weltkonferenzen können grundlegende Fragen der internationalen Beziehungen

geklärt werden. Die Verabschiedung des Entwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit in der UN-Generalversammlung ist z. B. ein wichtiger Hinweis darauf, dass die Mehrzahl der Staaten die dort aufgeführten Reformvorschläge befürwortet, auch wenn durch die Resolution kein rechtsverbindliches Völkerrecht entsteht. Fundamentale Neuausrichtungen (wie z. B. die Zukunft des Gewaltverbotes oder eine evtl. Neugewichtung des Verhältnisses von Souveränitätsprinzip und Menschenrechtsschutz) müssen hier thematisiert werden und dürfen keineswegs der Definitionsmacht einzelner Staaten überlassen bleiben. Wichtig ist dabei auch, dass heute nicht mehr allein Staatenvertreter die Legitimation der Normen gewährleisten können, sondern auch nichtstaatliche Akteure einbezogen werden müssen, da diese in immer stärkerem Maße von internationalem Recht betroffen sind. Allein solche Diskussionen in öffentlichen Foren sind geeignet, sich eines Mindestmaßes an Übereinstimmung zu versichern bzw. allgemeingültige Werte und Normen hervorzuheben. Auf Konsens beruhende Werte bilden die wesentliche Voraussetzung für die universale Anerkennung eines Weltinnenrechts.

Wenngleich erste zaghafte Schritte in Richtung eines Weltinnenrechts im Bereich des Menschenrechtsschutzes unternommen wurden, ist unübersehbar, dass es auch zahlreiche gegenläufige Tendenzen gibt. Die Schaffung eines quasi rechtsfreien Raumes für die Gefangenen von Guantánamo Bay, denen die amerikanische Regierung selbst die fundamentalsten Rechte verweigert, ist hier ein Beispiel, der Skandal um die Folterun-

gen irakischer Gefangener durch amerikanische Soldaten ist ein weiteres. Der unilaterale und völkerrechtsfeindliche Kurs der amtierenden amerikanischen Regierung bedroht das internationale Normensystem, das bislang kein ausreichendes Instrumentarium bereitstellt, um mächtige Staaten rechtlich einzuhegen. Um ein rechtswidriges Verhalten einzelner Staaten in Zukunft zu verhindern, bedarf es daher einer deutlichen Reaktion aller Staaten, die mit diesem Verhalten nicht einverstanden sind, und die stattdessen für ein am Völkerrecht orientiertes, multilaterales Handeln plädieren. Bislang hat es die Staatengemeinschaft jedoch versäumt, dem unilateralen Kurs der Bush-Administration entschlossen entgegenzutreten. So gab es bislang zwar weltweiten Protest gegen die Menschenrechtsverletzungen der USA im Anti-Terror-Kampf. Konkrete Maßnahmen, wie die Beantragung eines Gutachtens zur völkerrechtlichen Beurteilung der Haftsituation in Guantánamo durch die UN-Generalversammlung, sind dem Protest jedoch nicht gefolgt. Positiv ist allerdings zu erwähnen, dass eine Mehrheit für die Verlängerung der von den USA initiierten UN-Sicherheitsrats-Resolution 1487, die dem Personal in Peacekeeping-Einsätzen aus Nicht-Mitgliedsländern des Römischen Statutes Immunität vor dem IStGH gewährt, angesichts des Folterskandals im Irak derzeit nicht in Sicht ist.

Ein einzelner Staat, auch wenn es sich um eine Weltmacht handelt, kann letztlich die Weiterentwicklung des Völkerrechts nicht aufhalten, wenn die Mehrheit der Staaten an einer rechtlich organisierten Gemeinschaft festhält. Es liegt

somit in der Hand der Staatengemeinschaft, darüber zu entscheiden, ob sie einer Weltinnenrechtsordnung gegenüber einer „Pax Americana“ den Vorzug gibt. Insbesondere die EU sollte hier eine Vorreiterrolle übernehmen und versuchen, in Koalition mit anderen reformwilligen Staaten die Entwicklung voranzutreiben. Die Verabschiedung des Römischen Statuts zur Errichtung des IStGH im Jahr 1998 ist ein positives Beispiel dafür, dass wegweisende Entwicklungen auch ohne die USA angestoßen werden können. Dem müssen weitere Beispiele folgen.

Natürlich ist der derzeitige Kurs der amtierenden amerikanischen Regierung nicht der einzige Trend, der eine positive Entwicklung im Bereich des Menschenrechtsschutzes konterkariert. Viele Staaten missachten notorisch die Menschenrechte und der weltweite Anti-Terror-Kampf scheint eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt zu haben, was die Einhaltung der Menschenrechte betrifft. Aber auch nichtstaatliche Akteure, wie Warlords oder Rebellenorganisationen, sind in gewaltsamen Konflikten zunehmend für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich.

Abschließend bleibt daher festzuhalten, dass beim derzeitigen Stand der Völkerrechtsentwicklung im Bereich des Menschenrechtsschutzes (noch) nicht von einer Weltinnenrechtsordnung gesprochen werden kann. Das internationale Normensystem wird nach wie vor stark von den souveränen Nationalstaaten geprägt. Diese sind auch angesichts der globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht in ausreichendem Maße bereit, ihre nationalen Interessen zugunsten von Gemeinschaftsinteressen zurückzustellen. Es fehlt an effektiven gemeinschaftlichen Institutionen und der Bereitschaft aller Staaten, sich diesen unterzuordnen.

Die Frage aus der Einleitung aufgreifend, sollte im Rahmen dieses INEF-Reportes jedoch veranschaulicht werden, dass es durchaus konkrete Anzeichen dafür gibt, dass sich das Völkerrecht im Bereich des Menschenrechtsschutzes zu einem Weltinnenrecht weiterentwickelt. Diese bereits vorhandenen Bausteine gilt es nun vehement gegenüber dem Machtkalkül einzelner Staaten aber auch nichtstaatlicher Akteure zu verteidigen und weiter auszubauen, gemäß dem Motto: *„Die globale Herrschaft des Rechts ist keine Illusion, sondern eine Vision, vielleicht auch schon eine konkrete Utopie“* (Delbrück, zit. nach SEF 2004: 4).

6. Literatur

- Ankenbrand, Birthe (2002): Kriterien einer humanitären Intervention, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia/Thony, Kristina (Hrsg.): Menschenrechtsschutz. Politische Maßnahmen, zivilgesellschaftliche Strategien, humanitäre Intervention, 1. Auflage, Baden-Baden, S. 185-199.
- Annacker, Claudia (1994): Die Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen vor dem Internationalen Gerichtshof, Hamburg.
- Beisheim, Marianne (1997): Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 43, S. 21-29.
- Blome, Kerstin/Hamm, Brigitte (2003): Die Einbindung nicht staatlicher Akteure in das Völkerrecht, in: Hauswedell, Corinna/Mutz, Reinhard/Ratsch, Ulrich/Schoch, Bruno/Weller, Christoph (Hrsg.): Friedensgutachten 2003, Münster, S. 249-258.
- Bruha, Thomas (2003): Ein Recht zum Krieg gibt es nicht mehr, (http://www.dgvn.de/publikationen/standpunkt_bruha030120.htm, gelesen am 05.03.2003).
- Bryde, Brun-Otto (1993): Verpflichtungen erga omnes aus Menschenrechten, in: Kälin, Walter u. a. (Hrsg.): Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes. Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 33, Wien, S. 165-189.
- Delbrück, Jost (2001): Perspektiven für ein ‚Weltinnenrecht‘? Rechtsentwicklungen in einem sich wandelnden Internationalen System, Rede auf dem SEF-Politikforum: Prozesse der internationalen Verrechtlichung - Innovative Wege der globalen Politikgestaltung, Eröffnungsworkshop September 2001, (http://sef-bonn.org/veranst/2001/forum/delbrueck_rede.html, gelesen am 15.10.2002).
- Delbrück, Jost (2000): Wirksames Völkerrecht oder neues ‚Weltinnenrecht‘? Perspektiven der Rechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt am Main, S. 482-512.
- Delbrück, Jost (1998): Von der Staatenordnung über die internationale institutionelle Kooperation zur ‚supraterritorial or global governance‘: Wandel des zwischenstaatlichen Völkerrechts zur Rechtsordnung der Menschen und Völker? In: Bartosch, Ulrich/Wagner, Jochen (Hrsg.): „Weltinnenpolitik“: Internationale Tagung anlässlich des 85. Geburtstags von Carl-Friedrich von Weizsäcker in der Evangelischen Akademie Tutzing, Münster, S. 55-65.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2003): Menschenrechtsschutz Vereinte Nationen – Individualbeschwerdeverfahren, Berlin 2003.
- Empell, Hans-Michael (2004): Die Gefangenen von Guantánamo Bay – ohne Menschenrechte? In: Weller,

- Christoph/Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno/Hauswedell, Corinna (Hrsg.): Friedensgutachten 2004, Münster, S. 243-250.
- Enquete-Kommission (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9200, 12.06.2002.
- Frowein, Jochen A. (2000): Konstitutionalisierung des Völkerrechts, in: Dicke, Klaus u. a. (Hrsg.): Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 39, Heidelberg, S. 427-447.
- Frowein, Jochen A. (1989): Das Staaten-gemeinschaftsinteresse – Probleme bei Formulierung und Durchsetzung, in: Hailbronner, Kai u. a. (Hrsg.): Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doering, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 98, Berlin, S. 219-228.
- Frowein, Jochen A. (1983): Verpflichtungen erga omnes im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, in: Bernhardt, Rudolf u. a. (Hrsg.): Völkerrecht als Rechtsordnung. Internationale Gerichtsbarkeit. Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 81, Berlin / Heidelberg / New York, S. 241-262.
- Hamm, Brigitte (2002): Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – ein Instrument für die Verantwortung von Konzernen? In: Food First, FIAN-Magazin für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, Heft 1, S. 12.
- Hannikainen, Lauri (1988): Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law, Helsinki 1988.
- Hauchler, Ingomar/Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (2001): Global Governance. Notwendigkeit – Bedingungen – Barrieren, in (dies.) (Hrsg.): Globale Trends 2002, Frankfurt am Main, S. 11-45.
- Hempel, Michael (1999): Die Völkerrechtssubjektivität internationaler nichtstaatlicher Organisationen. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht and der Universität Kiel, Berlin.
- Hobe, Stephan (1999a): Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung. Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 37, S. 253-282
- Hobe, Stephan (1999b): Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach geltendem Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 37, S.152-176.
- Höffe, Otfried (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München.

- Hoogh, André de (1996): *Obligations erga omnes and International Crimes. A Theoretical Inquiry into the Implementation and Enforcement of the International Responsibility of States*, The Hague /London/ Boston.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001): *The Responsibility to protect. The Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, (<http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Final.Report/Commission-Report.pdf>, gelesen am 15.03.2003).
- International Law Commission (ILC) (2001): *Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, adopted by the International Law Commission at its fifty-third session*, (http://www.un.org/law/ilc/texts/state_responsibility/responsibility/fra.htm, gelesen am 15.01.2003).
- International Law Commission (ILC) (1996): *Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session 6 May-26 July 1996, Chapter III – State Responsibility*, (<http://www.un.org/law/ilc/reports/1996/96repfra.htm>, gelesen am 10.12.2002).
- Ipsen, Knut (1990): *Völkerrecht. Ein Studienbuch*, 3. völlig neu bearbeitete Auflage, München.
- Kimminich, Otto/Hobe, Stephan (2000): *Einführung in das Völkerrecht*, 7. überarbeitete und erweiterte Auflage, Tübingen.
- Laubach, Birgit/Preuß, Ulrich K./Schmierer, Joscha/Stoll, Peter-Tobias (2004): *Memorandum. Die Rolle des Völkerrechts und der VN in einer globalisierten Welt. Sicherheitspolitische Herausforderungen an die internationale Ordnung zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Heinrich Böll Stiftung, Berlin.
- Messner, Dirk (2002): *Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur. Wie kann das deutsche politische System Global Governance-tauglich werden? INEF-Report 66*, Duisburg.
- Messner, Dirk (1996): *Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-) Politik?* In: Lang, Susanne (Hg): *Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-) Politik?* Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, S. 11-38.
- Nowrot, Karsten (2003): *Die UN-Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights – Gelungener Beitrag zur transnationalen Rechtsverwirklichung oder das Ende des Global Compact? Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht*, Heft 21, Halle.
- Paech, Norman (2003): *USA-Irak-UNO: Ein letzter Mechanismus der Rettung. Kann und darf eine Notstandssitzung der UN-Vollversammlung den UN-Sicherheitsrat korrigieren?* (<http://www.uni-kas>

- sel.de/fb10/frieden/regionen/Irak/paech2.html, gelesen am 05.03.2003).
- Paech, Norman (2001): Völkerrechtliche Grundlagen einer Global Governance (Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“), Berlin: Deutscher Bundestag (AU-Stud 14/14), (<http://www.bundestag.de/gremien/welt/gutachten/vg11.pdf>, gelesen am 05.01.2003)
- Pape, Matthias (1997): Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen, 1. Auflage, Baden-Baden.
- Riedel, Eibe (1997): International Environmental Law – A Law to Serve the Public Interest? – An Analysis of the Scope of the Binding Effect of Basic Principles (Public Interest Norms), in: Delbrück, Jost (ed.): New Trends in International Law-making – International ‘Legislation’ in the Public Interest, Proceedings of an International Symposium of the Kiel Walther-Schücking-Institute of International Law, March 6 to 8, 1996, Berlin, S. 61-98.
- Schorlemer, Sabine von (2003): Konfrontation statt Kooperation: Zum Nutzen von sanktionierenden Durchsetzungsmechanismen, Positionspapier zum Zweiten Fachworkshop: Kooperation oder Konfrontation? Wege zur Wirksamkeit internationalen Rechts? Im Rahmen des SEF-Politikforum: Prozesse internationaler Verrechtlichung – Innovative Wege der globalen Politikgestaltung, vom 31.01. bis 01.02.2003 in Berlin, (http://sef-bonn.org/Veranst/2003/forum_workshop_2/Pos-Papier-Schorlemer-dt.pdf, gelesen am 12.03.2003).
- Schubert, Kaus/Klein, Martina (1997): Das Politiklexikon, Bonn.
- Seidelmann, Reimund (1998): Souveränität, in: Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik, 7. aktualisierte Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 363-368.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) (2004): Politikziel Weltrechtsordnung. Das UN-Friedens- und Sicherheitssystem als Antrieb für eine globale Rechtsstaatlichkeit? SEF News, Nr. 19, März 2004.
- Stahn, Carsten (1998): Der Weltstrafgerichtshof: Ein effektiver neuer Pfeiler im System des internationalen Menschenrechtsschutzes? In: Menschenrechtsmagazin, Heft 3, S. 106-113.
- Uerpmann, Robert (2001): Internationales Verfassungsrecht, in: Juristen Zeitung, Jg. 56, Ausg. Juni, S. 565-616.
- Walzer, Michael (1996): Lokale Kritik – globale Standards: zwei Formen moralischer Auseinandersetzung, 1. Auflage, Hamburg.
- Weil, Prosper (1983): Towards Relative Normativity in International Law? In: The American Journal of International Law, vol. 77, S. 413-442.

- Weiß, Norman (1997): Einführung in die „UN-Non-Treaty Procedures“ - Menschenrechtsschutzverfahren der Vereinten Nationen, die nicht auf Verträgen basieren, in: Menschenrechtsmagazin, Heft 4, S. 6-11.
- Weiß, Norman (1996): Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: Menschenrechtsmagazin, Heft 1, S. 7-11.
- Zangl, Bernhard (2002): Globale Sicherheitspolitik im Wandel: Neue Herausforderungen an internationale Regelsysteme, Beitrag zum Fachworkshop: Globale Rechtsgestaltung im Vergleich – Zur Wirksamkeit unterschiedlicher Regelungsgrade in der internationalen Politik, im Rahmen des SEF-Politikforum: Prozesse der internationalen Verrechtlichung – Innovative Wege der globalen Politikgestaltung, (http://sef-bonn.org/sef/veranst/2002/forum_workshop_1/zangl.html, gelesen am 03.04.2003).
- Zürn, Michael/Zangl, Bernhard (2003): Die Juridifizierung der Streitbeilegung bei der internationalen Regelanwendung, DFG-Projektantrag im Rahmen des Sonderforschungsbereiches „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen, (http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/download/de/forschung/A2_2003_projektantrag.pdf, gelesen am 04.05.2004).
- Zürn, Michael/Zangl, Bernhard (1999): Weltpolizei oder Weltinterventionsgericht? Zur Zivilisierung der Konfliktbearbeitung, in: Internationale Politik, Heft 8, S. 17-24.