



**United Nations Association of Germany**

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Tel: (030) 259375-0 Fax: (030) 259375-29  
E-Mail: info@dgvn.de Web: www.dgvn.de

---

**Protokoll der Fachtagung\***  
**„Die Zukunft des Weltrechts und der Weltorganisation**  
**am 7./8. November 2008 in Berlin**

---

**„Paradigmenwechsel vom Völkerrecht zum Weltrecht“**  
Zusammenfassung des Einleitungsvortrags von Prof. Angelika Emmerich-Fritsche

---

Frau Prof. Dr. Angelika Emmerich-Fritsche stellte eingangs Grundprinzipien des Weltrechts vor, um damit einen interdisziplinären Denkprozess anstoßen, den sie sich von dieser Tagung erhoffte. Ziel sei es, Entwicklungen im Bereich des Weltrechts aufzuzeigen. Sie stellte in Bezugnahme auf den gleichnamigen Bericht an den Club of Rome einleitend die Frage, ob die Erde noch regierbar sei. Die Antwort lautete: Ja, aber nicht mit den bestehenden Mechanismen. In einer Ära der Globalisierung, des Näherrückens von Individuum und Staat und transnationalen Vorgängen bedürfe es nicht mehr nur einer *global governance*, sondern auch einer globalen Rechtsdogmatik.

Welche Wege würden sich daraus für das Weltrecht eröffnen, was sei Weltrecht überhaupt und wie könne es begründet werden? Auf all diese Fragen ging Emmerich-Fritsche im Folgenden ein. Der Begriff „Weltrecht“ beschreibe den Paradigmenwechsel des Völkerrechts als zwischenstaatliches Recht zu einem transnationalen Recht auf der Grundlage der Selbstbestimmung der Menschen. Es sei somit sowohl öffentliches als auch privates transnationales Recht. Es sei Menschenrechtsrecht, da originäres Rechtssubjekt der Mensch sei.

Emmerich-Fritsche erläuterte Typik und Grundprinzipien des Völkerrechts einerseits und des Weltrechts andererseits. Weltrecht sei das Recht aller Menschen und verlange allgemeine – *erga omnes* – Wirkung, und nicht nur zwischenstaatliche Verbindlichkeit. Weltrecht würde von der *rule of law* bestimmt und beanspruche gegenüber dem Völkerrecht eine erhöhte Rechtsverbindlichkeit. Merkmale des Weltrechts seien u. a. seine Vorrangstellung, die unmittelbare Geltung in den Staaten und zwischen den Menschen, Rechtssicherheit und Durchsetzbarkeit sowie eine Vielzahl neuer Akteure wie beispielsweise der Zivilgesellschaft und transnationaler Unternehmen. Wesentlicher Unterschied zum Völkerrecht sei die Abkehr von der Mediatisierungslehre hin zu subjektiven Rechten und einer individuellen Haftung, (siehe z. B. die LaGrand-Entscheidung des IGH). Dass der Paradigmenwechsel bereits stattfinde, zeigten in dieser Hinsicht auch die Terrorismusresolutionen des VN-Sicherheitsrates gerichtet an Mitgliedstaaten mit Wirkung für einzelne Personen. Auch andere

---

\* Die Veranstaltung wurde von der Stiftung Apfelbaum gefördert. Das Protokoll wurde von Claudia Engelmann und Margarita Georgas geführt. Ihnen allen sei an dieser Stelle für Ihre Arbeit herzlich gedankt.

Entwicklungen im so genannten Völkerrecht der Globalisierung würden den Weg vom Völkerrecht zum Weltrecht aufzeigen. Sichtbar sei dies bereits z. B. im Seerecht, im Handelsrecht, im Umweltrecht oder bei der Internetverwaltungsbehörde ICANN. Emmerich-Fritsche betonte aber, dass das Essential des Völkerrechts – das zwischenstaatliche Gewaltverbot – auch im Weltrecht beibehalten werden müsste.

Die erste entscheidende institutionelle Forderung des Weltrechts sei der Weltgerichtshof für Menschenrechte (WGMR). Die Idee des WGMR – auf den Herr Prof. Dr. Manfred Nowak in einem weiteren Beitrag ausführlicher einging – sei keine neue, vielmehr warte sie bereits seit geraumer Zeit auf eine Verwirklichung. Sie betonte, dass man für diesen Weltgerichtshof weder einen Weltstaat noch die Schaffung einer Weltlegislative bräuchte. Stattdessen benötigten wir eine Entwicklung aus dem Völkerrecht heraus – durch die Schließung von Weltverträgen, die Entstehung von Weltgewohnheitsrecht, die Bildung allgemeiner Weltrechtsgrundsätze und von Weltkonsensrecht.

Mit einer Bitte um Klärung richtete sich Emmerich-Fritsche an die sozialwissenschaftlichen Teilnehmer der Tagung: Sie habe Probleme mit dem Begriff der Global Governance, denn er löse den Rechtsbegriff auf, weil er den Zwangscharakter verlöre. In diesem Sinne bekräftigte sie die Wichtigkeit des Begriffes der (Welt)Verfassung, da es hier keine Probleme mit dem Rechtscharakter gebe. Eine solche Weltverfassung sei zur Durchsetzung des Menschheitsrechts notwendig, unter anderem zur Überlebens- und Freiheitssicherung der globalen Schicksalsgemeinschaft und wegen der Machtlosigkeit der Staaten gegenüber transnationalen Akteuren. Sie erläuterte einige der bereits bestehenden Konstitutionalisierungsprozesse wie beispielsweise die quasi-obligatorische Gerichtsbarkeit der WTO, die Verfassung der ILO oder das Rom-Statut sowie deren Einseitigkeit weil Partikularität. Im Hinblick auf das von Herrn Dr. Armin Frey vorzustellende Konzept des Weltvertrags erläuterte Emmerich-Fritsche, dass auch in die Weltrechtsetzungsformen Bewegung komme. Die Rechtsgrundlage der Weltrechtsetzung sei der Konsens, und längst nicht mehr nur der Konsens zwischen den Staaten.

---

**„Paradigmenwechsel oder Strukturwechsel?“**  
Zusammenfassung des Kommentars von Dr. Armin Frey

---

Frey erläuterte in seinem Kommentar die Schnittpunkte seines Konzepts eines Weltvertrags mit dem Konzept von Emmerich-Fritsche sowie Unterschiede und mögliche Widersprüche. Internationale Verträge seien im Zeitalter der Globalisierung zur ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielerreichung notwendig. Viele der bestehenden Übereinkommen würden ihre Ziele nur sehr bedingt erreichen – unter anderem wies er hier auf die VN-Millenniumserklärung hin. Ihn beschäftigte die Frage, wie sich die Problemlösungsfähigkeit internationaler Verträge erhöhen ließe, wie könne man sogar eine Zielerreichung sicherstellen? Mit seinem Konzept formuliert Frey formale und normative Anforderungen an einen internationalen Vertrag. Seine Hypothesen sind (1) In internationalen Verträgen formulierte Ziele können nur erreicht werden, wenn alle neun formalen Anforderungen an einen Weltvertrag erfüllt sind. Diese Anforderungen seien z. B. ein völkerrechtlich verbindlicher Charakter, ein wirksamer Anreiz- und Sanktionsmechanismus und eine Finanzierung der Umsetzung. (2) Wenn normative Anforderungen nicht erfüllt sind, wird der Vertrag in den Gesellschaften langfristig auf keine Zustimmung stoßen und deshalb nicht funktionieren. Diese fünf normativen Anforderungen seien die Förderung der Nachhaltigkeit, die Einhaltung des Gerechtigkeitsprinzips, die Wahrung von Frieden, die Förderung und Einhaltung von Menschenrechten und die Orientierung am Weltgemeinwohl.

Dieses Konzept wendete Frey auf vier Beispiele an, das WTO-Abkommen, das Montrealer Protokoll, das Kyoto-Protokoll und die VN-Millenniumserklärung. Im Ergebnis hätten sich seine Hypothesen bestätigt.

Frey erläuterte weiterhin, dass das Konzept des Weltvertrages auf dem Völkerrecht basiere, da dieses derzeit den rechtlichen Rahmen für das Zustandekommen internationaler Verträge stellt. Entscheidend sei dabei die Frage der Völkerrechtssubjektivität. Ein Weltvertrag berücksichtige auch partielle und partikuläre Völkerrechtssubjektivität. Frey habe aber – entgegen der Ausführung von Emmerich-Fritsche – bei der Erstellung seiner Arbeit keine ausreichenden Hinweise dafür gefunden, dass der Mensch zum Rechtssubjekt im internationalen Rechtsrahmen wird.

Freys Konzept eines Weltvertrages unterscheidet zwischen einem Weltvertrag und einem Weltgesellschaftsvertrag. Letzterer sei nichts anderes als eine Weltverfassung, die laut Frey eine Weltlegislative, -exekutive und -judikative bedinge. Im Unterschied hierzu könne Emmerich-Fritsche in ihrem Konzept des Weltrechts auf eine Weltlegislative verzichten. Dies sei einer der wenigen Unterschiede zweier sich – Freys Ansicht nach – ergänzenden Konzepte.

---

*- Diskussion -*

---

In der Diskussion gab es viel Klärungsbedarf und einige Diskrepanzen. Herr Prof. Dr. Volker Rittberger fragte nach, ob der Rechtsbegriff in der Jurisprudenz heute an den Zwangscharakter oder aber an den Verbindlichkeitsanspruch gebunden sei. Der Verbindlichkeitsanspruch sei weitergehend. Man könne nicht davon sprechen, so Emmerich-Fritsche, dass Völkerrecht erzwingbar sein muss – denn das sei es letztlich nur durch Krieg. Da das moderne Völkerrecht aber Krieg vermeiden will, kann Zwang nicht die logische Voraussetzung sein. Deshalb müsste man sich mit Durchsetzbarkeit genügen, um eine Verbindlichkeit zu begründen.

Sie erläuterte außerdem auf Nachfrage den Unterschied zwischen dem Völkerrecht der Globalisierung und transnationalem Recht: Ersteres würde nicht auf die Funktionsweise, sondern lediglich auf die Umstände und veränderten Akteure eingehen, während letzteres die grenzüberschreitende Wirkung des Rechts berücksichtige. Das Völkerrecht der Globalisierung sei deshalb der Entwicklungsschritt vom Völkerrecht zum Weltrecht.

Weitere Nachfragen gab es bezüglich Emmerich-Fritsches konsequenter Orientierung am Individuum als Rechtssubjekt. Würde das Kollektiv deshalb zwangsläufig und immer auf den Staat verweisen? Wie sei es bei dem Weltrechtskonzept um die Definition rechtsfähiger Kollektive bestellt? Sie verwies auf die Kontroverse, wer konkret ein kollektives Selbstbestimmungsrecht habe – das Volk als Staatsvolk oder das Volk als kulturelle Einheit – und in welchem Umfang. Im Idealfall falle beides zusammen, das Volk sei das Staatsvolk und mache von seinem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch. Denkbar sei aber immer der bekannte Konflikt zwischen dem Recht der staatlichen Souveränität und dem kollektiven Selbstbestimmungsrecht. In der Zuerkennung letzterem, vor allem die politische Dimension betreffend, seien die VN eher zurückhaltend.

Herr Prof. Dr. Manuel Fröhlich griff den Punkt zum Weltgesellschaftsvertrag auf. Dies sei nicht die Weltverfassung, sondern die Herausbildung einer Gemeinschaft derjenigen, die sich unter eine gemeinsame Rechtsordnung begeben wollen. Somit werde eine weitere, wichtige

Frage deutlich: Was ist eigentlich die internationale Gemeinschaft, die dieses Weltrechtskonzept tragen soll? Wer gehöre dazu, wer definiere die Regelbestände und wie konstituieren sich ihre Wertebezüge? Die internationale Staatengemeinschaft sei nach Emmerich-Fritsche lediglich die Gemeinschaft der Staaten und internationalen Organisationen. Eine Weltgemeinschaft beziehe zusätzlich die privaten Akteure mit ein.

Auf Kritik stieß Emmerich-Fritsches Verzicht auf eine Weltlegislative. Herr Andreas Bummel bekräftigte die Notwendigkeit derselben in einem Rechtssystem wie dem Weltrecht, in dem der Mensch im Mittelpunkt stehe. Somit sei mit einem Weltbürgerrecht eine Weltlegislative logisch verbunden. Dies unterstützte Emmerich-Fritsche. Das Problem, welches mit der Weltlegislative aber einhergehe, wäre die Existenz eines Weltstaates. Sie erläuterte, dass sie sich mit ihrem Weltrechtskonzept, das eine Entwicklung aus dem Völkerrecht ermögliche, nicht auf ein Weltstaatskonzept verengen wollte.

Herr Prof. em. Dr. Heinhard Steiger stimmte Emmerich-Fritsche dahingehend zu, als dass das Völkerrecht nicht mehr *die* internationale Ordnung sei, sondern nur noch ein Teil dieser. Weiterhin unterstützte er die Behauptung, dass das Völkerrecht in sich auf dem Weg zu einem Weltbürgerrecht sei. Im Gegensatz zu Emmerich-Fritsche bezeichnet Steiger diese Entwicklung nicht als Paradigmenwechsel, sondern als Strukturwechsel. Das Völkerrecht würde sich zum Weltrecht durch eine Entwicklung des Völkerrechts selbst entwickeln. Diese Frage nach den Rechtsquellen richtete auch Herr Prof. Dr. Markus Kotzur an die Vortragende: Speise sich das Weltrecht wirklich aus einer anderen Quelle als das Völkerrecht? Emmerich-Fritsche erläuterte das Problem, im völkerrechtlichen Paradigma zu einer primären Rechtssubjektivität des Individuums zu kommen. Das Völkerrecht stehe dem diametral entgegen; Rechtssubjekt seien darin die Staaten und nur durch sie erlangten die Individuen Rechtssubjektivität. Insofern stelle ein Wechsel in der Rechtssubjektivität einen paradigmatischen Wechsel – und nicht nur einen Strukturwandel – dar.

---

**„Gründe für die Schaffung eines Weltgerichtshofes für Menschenrechte“**  
Zusammenfassung des Beitrags von Prof. Dr. Manfred Nowak

---

Nowak erläuterte in seinem Vortrag einige Gründe, die für die Einrichtung eines Weltgerichtshofes für Menschenrechte sprechen. Die Schwachstelle des bestehenden Systems sei die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit sowie die fehlende Möglichkeit zur Implementierung der Menschenrechtskonventionen. Die Expertenorgane auf VN-Ebene hätten keinerlei Möglichkeit zu verbindlichen Entscheidungen; das einzige obligatorische Vertragsüberwachungssystem seien die Staatenberichte. Diese Berichte würden zwar von den Vertragsausschüssen einer Überprüfung unterzogen, alles – auch die Individualbeschwerdeverfahren – bleibe aber rechtlich unverbindlich. Es sei in den VN unumstritten, dass der Wildwuchs sich teilweise überlappenden quasi-justizieller Verfahren kein Idealzustand sei. Gerade beim Staatenberichtsverfahren befänden wir uns, so Nowak, in einem „katastrophalen Zustand“.

Demgegenüber könnte ein Weltgerichtshof die Funktion der Expertenkommissionen in Bezug auf die Individualbeschwerden übernehmen. Eine Schaffung wäre mithilfe eines neuen Vertrages, zum Beispiel nach dem Vorbild des römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes, denkbar. Nowak erläuterte, dass sich dieses System gut in Einklang mit der Staatensouveränität bringen ließe: Die Staaten sollten bei Ratifizierung des Statuts selbst bestimmen, welche Menschenrechtsverträge sie der Jurisdiktion des Gerichts unterstellen. Dieses à la carte-System biete die Möglichkeit der schrittweisen Erweiterung der

Zuständigkeit des Gerichtshofes. Flexibilität gebe es auch hinsichtlich der Möglichkeit, nichtstaatliche Akteure der Jurisdiktion des Gerichtshofes zu unterstellen. Damit würde man eine ganz wesentliche Herausforderung – nämlich die Macht- und Verantwortungszunahme nichtstaatlicher Akteure – in den Griff bekommen. Viele transnationale Unternehmen seien heute machtvoller als kleine Staaten. Im derzeitigen Völkerrecht sei es aber schwierig, diese Akteure rechtlich an Menschenrechtsstandards zu binden und sie für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung zu ziehen. Selbiges gelte auch für internationale Organisationen. Auch bei einem Weltgerichtshof wäre es denkbar, dass Staaten mit der Ratifizierung des Statuts ihre Gerichtsbarkeit gegenüber Dritten teilweise an den Gerichtshof abtreten. Im Sinne eines Weltrechts wäre es ebenso vorstellbar, dass nicht nur Staaten, sondern zum Beispiel auch Unternehmen, das Statut ratifizieren.

Abschließend hielt Nowak fest, dass es innerhalb der Vereinten Nationen an einer sinnvollen Aufgabenverteilung zwischen gerichtlichen Rechtsschutzorganen und politischen Durchsetzungsorganen mangle. Er nannte den Europarat hier als positives Beispiel. In diesem funktioniere die EMRK, da es einerseits ein Gericht gebe, welches verbindliche Urteile ausspreche und gewisse Wiedergutmachungen zuspreche. Andererseits überprüfe das Ministerkomitee des Europarates die Umsetzung der Urteile. In den VN würden die Expertenorgane zwar eine Verletzung feststellen, es fehle aber eben an der Umsetzung durch politische Organe. Mit der Einrichtung des Menschenrechtsrates – und dem neuen Instrument des *Universal Periodic Review* – hätte sich nun etwas Wesentliches geändert. Laut Nowak sei dies ein deutlicher Schritt hin zum Weltrecht.

---

**„Sind wir wirklich bereit für einen Weltgerichtshof?“**  
Zusammenfassung des Beitrags von Prof. Dr. Markus Kotzur

---

Moderator Herr PD Dr. Norman Weiss richtete einleitend – in Anlehnung an Goethes Gretchen – die Frage an die Tagungsteilnehmer „Wie hältst Du’s mit dem Weltrecht?“ Komme man letztlich zu der resignativen Feststellung, dass alles am Staate hänge und zum Staate dränge? Kotzur gab in seinem Kurzreferat zumindest eine Teilantwort auf diese Frage dahingehend, dass nicht alles am Staat hänge und erst recht nicht alles zum Staat hin dränge. Die internationale Gemeinschaft, regionale Verantwortungsgemeinschaften und eben auch die Nationalstaaten seien für die Effektivierung des Menschenrechtsschutzes in die gemeinsame Verantwortung genommen. Die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) zeige paradigmatisch, dass die Universalität der Menschenrechte vor- und überstaatlich begründet und damit menscheitsbezogen sei.

Bevor Kotzur auf den Beitrag einzelner internationaler Akteure zur Effektivierung des globalen Menschenrechtsschutzes einging, erklärte er seinen Standpunkt zum vieldiskutierten Punkt der Universalität. Mit Bezugnahme auf Louis Henkin fragte Kotzur, ob die kulturelle Relativität der Menschenrechte eine angemessene Reaktion auf ein vielleicht fehlgeleitetes Sendungsbewusstsein und eine Antwort auf die Effektivitätsbedingungen des globalen Menschenrechtsschutzes sein könne. Seiner Ansicht nach ist sie das nicht. Er begründet dies damit, dass die Universalität der Menschenrechte zwar mit dem europäischen Denken verknüpft sei, jedoch in den elementaren Unrechtserfahrungen des Individuums wurzelt. Diese Universalität der gemeinsamen Unrechtserfahrung habe ebenso wie die Universalität der Menschenwürde ein vor- und ein überstaatliches Element. Da sie die Staatlichkeit relativiere, kämen dann auch die internationalen und regionalen Völkerrechtsakteure ins Spiel: Sie würden zu Mittlern, die das Ideal der universellen Menschenrechte in kulturelle Partikularität zu realisieren helfen. Universalität sei, so Kotzur, als wechselseitiger

Rezeptionsprozess und als kulturelle Leistung anzusehen: Aus vorkulturellen Menschenrechtsideen werden diejenigen Standards geschaffen, die von der großen Mehrheit aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft kulturspezifisch angeeignet und daher in ihrem Dualismus von Universalität und kultureller Partikularität akzeptiert werden könnten.

Kotzur erläuterte, dass der Mehrebenenkonstitutionalismus für das Werden universalen Rechts ein tragfähiges Erklärungsmodell biete. Hier gehe es nicht um eine hierarchische Beziehung, sondern eine Verschränkung der Ebenen, „jenes ineinander greifende Miteinander“. Die dritte Ebene sei dabei durch das Völkerrecht gekennzeichnet. Auf dieser Ebene sei die menschenrechtliche Teilverfassung jene, die den Konstitutionalisierungsprozess am ehesten bezeichnen kann.

Von der strukturellen Vorfrage kam Kotzur dann zu einer akteursspezifischen Perspektive: Für die Effektivierung des globalen Menschenrechtsschutzes sei besonders die Gerichtsbarkeit zu nennen. Der IGH könne zwar nicht als Menschenrechtsgerichtshof gesehen werden, er habe aber im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit einen maßgeblichen Beitrag dazu geleistet, die Menschenrechtsansprüche zu formulieren, sie *erga omnes* zu definieren und auf *jus cogens* hinzudenken. Als jüngstes Beispiel erinnerte er hier an die *advisory opinion* zum Mauerbau in Israel. In Bezug auf den IStGH stellte er fest, dass dessen Entwicklung von einer ad hoc- zu einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit als Parallele zum Strukturwandel vom bloßen Völkerrecht hin zum Weltrecht begriffen werden könne. Ziel des IStGH sei es, durch die strafrechtliche Sanktionierung, Menschenrechtsschutz zu effektivieren. Auch die regionale Gerichtshöfe, allen voran der EGMR, leisteten dazu einen wichtigen Beitrag. Selbiges gelte auch für die internationalen Organisationen – zum Beispiel die VN mit dem neu geschaffenen Menschenrechtsrat oder die Menschenrechtsverträge mit ihren Ausschüssen – und private Akteure sowie NGOs.

Im Folgenden ging Kotzur exemplarisch auf einige Instrumente zur Effektivierung des globalen Menschenrechtsschutzes ein. Als das radikalste Instrument bezeichnete er die Legitimation der humanitären Intervention. Als eines der wichtigsten Instrumente nennt Kotzur die Implementierung internationaler Schutzstandards in nationales Recht. Hier gebe es die sehr weit reichende Möglichkeit, den Staat als immer noch effektivstem Garant, in Anspruch zu nehmen. Die menschenrechtskonforme Auslegung nationaler Rechtsbestimmungen sei ein wichtiger Faktor, der vielleicht auch ohne explizite Implementierungen auskommen könne. Als weiteres wichtiges Instrument nannte Kotzur das Monitoring. Dieses würde intensiv von Nichtregierungsorganisationen mitgetragen. Dadurch entstünde eine Öffentlichkeit, die zwar zunächst nationalstaatlich sei, im Zeitalter der weltweiten Vernetzung der Medien aber in eine Weltöffentlichkeit münden könne. Diese Weltöffentlichkeit habe zum einen eine Legitimationsfunktion, zum anderen eine „demokratische“ Kontrollfunktion. Die Debatten im Kontext des Irak-Krieges zeigten, dass eine solche Weltöffentlichkeit bereits bestehe. Schließlich nannte Kotzur auch den Dialog der regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe untereinander und die Entwicklung einer *international rule of law* dank rechtsvergleichender Methodik als Effektivierungsinstrumente.

Ob ein Weltgericht in Sachen Menschenrechten den Effektivierungsansprüchen besser gerecht könne als das bisherige System sehr stark geteilter Verantwortungen, wurde im Beitrag von Nowak geklärt. Kotzur schloss mit der Bemerkung, dass ein Weltrecht jedenfalls ohne einen Weltstaat möglich sei.

In der Diskussion ging es hauptsächlich um Aspekte des von Nowak vorgestellten Konzepts eines Weltmensenrechtsgerichtshofes. Steiger wies darauf hin, dass sowohl Nowaks als auch Kotzur Beitrag deutlich gemacht hätten, dass wir uns nicht mehr am Punkt Null befänden – vielmehr gebe es heute eine Vielzahl positiven Rechts. „Wir sind wesentlich weiter“.

Ein Diskussionspunkt war die Frage nach der Einigkeit über Rechtsbegriffe und die damit verbundene, kulturell dominierte Interpretation derselben. Eine Teilnehmerin merkte an, dass man sich über Rechtsbegriffe einig sein müsse, wenn eine Stärkung von Gerichten angestrebt sei. Im Detail bestehe da oft kein Konsens, den ein Gericht aber benötige, um legitime Entscheidungen treffen zu können. Nowak entgegnete, dass die Rechtsbegriffe auf VN-Ebene nicht unklarer seien als z. B. auf europäischer Ebene. Diese Begriffe seien natürlich interpretierbar; die Interpretation und die dynamische Weiterentwicklung sei jedoch gerade die Aufgabe der Gerichte. Auch hier hätten andere Organe, wie z. B. der Vertragsausschuss zum WSK-Pakt mit seiner Interpretation des Rechts auf Gesundheit, schon viel Arbeit geleistet. Auch Kotzur betonte die Wichtigkeit dieser Initiativwirkung durch Gerichte. Auch die Vermittlung dieser Rechtsbegriffe, so Kotzur, müsse sicher noch weiter vorangetrieben werden. Steiger warf die Frage nach der Interpretation von Menschenrechtstexten auf: Wie könne es gelingen, den Menschen – auch vor dem Hintergrund unserer kulturellen und religiösen Unterschiede – universell gesehen zum eigentlichen Rechtssubjekt zu machen? Er verwies dabei insbesondere auf China und islamisch geprägte Staaten. Obwohl Nowak die von Steiger aufgeführten Unterschiede in der Interpretation auf regionaler und internationaler Ebene auch sah, war er im Gegensatz zu Steiger der Ansicht, dass Menschenrechte ausreichend offen seien und – abgesehen von den absoluten Rechten wie Folter – meistens auch relativ. Diese Flexibilität ändere jedoch nichts an der universellen Rechtssubjektivität des Menschen. Der Dialog der Religionen sei dabei nicht hinderlich, sondern hilfreich oder sogar nötig, um auf ein Kernverständnis zu kommen. Auch Emmerich-Fritsche thematisierte das Verhältnis von Kultur und Recht. Die Frage der Menschenrechte müsse deshalb – wie von Kotzur angesprochen – auch an der Unrechtserfahrung festgemacht werden. Sie zitierte Häberle mit den Worten „Die Menschenwürde sei die Kultur der Menschen und eine Kultur, die die Menschenwürde nicht achte, sei keine Kultur.“ Insofern solle, so Emmerich-Fritsche, die Kultur nicht als einziger Maßstab für Recht gelten, sondern das Recht müsse auch Maßstab für die Kultur sein. Dem widersprach Herr Dr. Christoph Zöpel, der meinte, dass die Bewertung der Menschenrechte nicht von der Kultur, sondern vielmehr von der Art der politischen Herrschaftssysteme, der Situation des Patriarchalismus´ in einer Gesellschaft und dem Entwicklungsstand abhängen. Der Tatbestand, dass es gegen diese Systeme überall Widerstand gebe, konstituiere Menschenrechte.

Weitere Vorbehalte bezüglich des Weltmensenrechtsgerichtshofes wurden vor allem von Herrn Dr. Wilhelm Höynck thematisiert: Zunächst sehe er die Gefahr, dass sich der WGMR – gerade weil man ihn auf Weltebene ansetze – auf einem sehr niedrigen Niveau einpendele, auch im Hinblick auf die Diskussion um die kulturellen Unterschiede. Dies könne auf die regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe Auswirkungen materieller (z. B. Frage nach der Festsetzung der Urteile als Standards für regionale Menschenrechtsgerichtshöfe) und prozeduraler Art (z. B. Frage nach Vorrang) haben. Diese Gefahren sah Nowak nicht: Vielmehr zeige die Erfahrung mit den Vertragsausschüssen und die hohe Qualität von deren Entscheidungen, dass der Schutz sehr wohl mit dem regionaler Gerichtsbarkeit vergleichbar ist und teilweise darüber hinausgehen kann. Exemplarisch nannte Nowak die Allgemeinen Bemerkungen des WSK-Ausschusses. Hinsichtlich der prozeduralen Bedenken stimmte er

Höynck zu, dass man ein „Forumshopping“ vermeiden solle: Man müsse ohnedies den nationalen Rechtsweg ausschöpfen und sich anschließend überlegen, ob man zum EGMR oder zum WGMR gehe. Beides solle nicht möglich sein. Ein weiteres, von Höynck aufgeworfenes Problem lag auf der Ebene des Managements. Der EGMR habe tausende von unerledigten Fälle – wie sähe es dann erst auf Weltebene aus? Nicht zuletzt, so Höynck, dürfe man die Sensibilität der Bürger bezüglich einer solchen Einrichtung und das damit empfundene Problem der Souveränitätseinschränkung nicht unterschätzen. Nowak entgegnete, dass sich die Frage der Fallflut bei den VN derzeit nicht stelle. Sollte es soweit kommen, müssten neue Wege gegangen werden, z. B. indem man die Staaten verpflichtet, nationale Menschenrechtsgerichtshöfe einzurichten – ausgestattet mit denselben Zuständigkeiten und Kompetenzen wie der Weltgerichtshof. Kotzur schlug stattdessen ein freies Annahmeverfahren nach dem Vorbild des US-Supreme Courts vor. Dieses lehnte Nowak ab, es sei nur die *ultima ratio* – da es dann nicht mehr um den individuellen Zugang zum Recht gehe. Das Problem der Souveränitätsbeschränkung sah Nowak nicht. Mit der Einrichtung regionaler Gerichtshöfe hätten die Staaten zu erkennen gegeben, dass sie sich deren Jurisdiktion unterwerfen – ohne dass das notwendigerweise zu Souveränitätseinschränkungen führt. Warum solle das auf VN-Ebene anders sein?

Frau Frauke Seidensticker verwies auf die Wichtigkeit, die gegenwärtige Stärkung der Vertragsorgane beizubehalten und sie nicht – durch Abgabe der Individualbeschwerde an den WGMR – zu schwächen. Die Sorge bezöge sich dabei nicht auf die Organe selbst, sondern auf das Berichtssystem als solches, welches durch mühsame Anstrengungen gerade gestärkt werde. Nowak sieht in der Übernahme der Individualbeschwerdeverfahren durch den WGMR keine Schwächung der Vertragsorgane. Die Vertragsausschüsse sollten sich dann nur noch auf die Berichtsverfahren konzentrieren.

Die Tagungsteilnehmer bekräftigten auch die Bedeutung der Verbindung nichtrechtlicher Maßnahmen mit Fragen von Rechtsqualität und Rechtsetablierung. Eine Teilnehmerin betonte, dass man auch in dieser Hinsicht von Europa lernen könne. Menschenrechtsschutz funktioniere auch über Kapazitätsstärkung und die EU-Nachbarschaftspolitik sei da ein gutes Vorbild. Auch dieses Instrumentarium ver helfe Recht zu einer stärkeren Anwendung – nicht nur in *failed states*. Nowak unterstützte diesen Kommentar: Man müsse die entsprechenden Strukturen aufbauen, sowohl die bürgerlichen und politischen Rechte als auch die WSK-Rechte betreffend.

Betont wurde außerdem die wichtige, wenn nicht entscheidende Rolle der Weltöffentlichkeit. Laut Fröhlich bliebe Weltrecht nur eine leere Hülse, wenn es nicht eine höhere Publizität gebe. Es müsste eine Solidarwahrnehmung dahingehend entstehen, dass ich als Einzelner mich tangiert fühle, wenn irgendwo auf der Welt eine Menschenrechtsverletzung geschieht. Man könne nicht über die Herausbildung eines Weltrechts diskutieren ohne nicht mindestens Fermente einer Weltöffentlichkeit – vielleicht auch Weltgesellschaft – vorauszusetzen. Kotzur stimmte Fröhlich zu, dass Weltöffentlichkeit nicht nur im Sinne von Monitoring gesehen werden dürfe, sondern *die* entscheidende Bedingung für Weltrecht sei. Die Herstellung von Weltöffentlichkeit sei heute ganz anders möglich – und sollte optimistisch stimmen.

---

## **Weltordnungspolitik und Weltrecht in einer zerklüfteten Welt**

Zusammenfassung des Abendvortrags von Prof Dr. Dr. h.c. Dieter Senghaas

---

Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Senghaas ging in seinem öffentlichen Vortrag dem Problem nach, dass Fragen nach einer Weltordnung – wie sie während dieser Tagung zur Diskussion stehen – immer mit einem wirklichkeitsnahen Weltbild arbeiten müssten. Man gehe viel zu häufig von einer homogenen Welt aus, die so überhaupt nicht existiere. Das Völkerrecht – gekennzeichnet durch die Souveränität der Staaten – suggeriere eine Gleichheit, die es in der Weltgesellschaft nicht gebe. Tatsächlich sei die heute existierende Welt durch dramatische Zerklüftungen gekennzeichnet. Der Redner appellierte an die Völkerrechtler, dies zu erkennen und sich den Fragen zu stellen, wie man mit dieser zerklüfteten Welt umgehen solle.

Senghaas erläuterte die Zerklüftung der Welt an einem „16-37-37-10-Modell“. 16% der Weltbevölkerung lebten in Staaten, die sich durch eine konsolidierte Staatlichkeit auszeichneten. Als reife kapitalistische Ökonomien seien diese hoch industrialisierten Staaten, zu denen er neben den OECD-Ländern auch die ostasiatischen Schwellenländer zählt, in der Lage, alle Produkte vergleichbar produktiv selbst herzustellen und sich somit einem durch Freihandel bestimmten außenwirtschaftlichen Regime auszusetzen. Dabei liefen sie keine Gefahr, Opfer eines Verdrängungswettbewerbs zu werden. Diese Staaten seien kooperationsoffen *und* integrationsgeneigt, eine der Grundvoraussetzungen für ein nachhaltiges Ordnungsgefüge jenseits des Nationalstaates. Diese Voraussetzungen seien aber nicht für die anderen Staaten und somit auch nicht für ein Ordnungsgefüge auf Weltebene gegeben, wie Senghaas' weitere Klassifizierung verdeutlichte. Weitere 10% der Weltbevölkerung lebten – am anderen Ende des Staatenspektrums – in Staaten, vor allem im Raum Schwarzafrika, Kaukasus und Zentralasien, die sich durch den Zusammenbruch „dünner Staatlichkeit“ auszeichneten. Hier existiere zwar eine Art unzerbrochene Staatlichkeit, diese sei aber ohne soliden breitenwirksamen ökonomischen und gesellschaftlichen Unterbau, mit der Folge einer Renaissance der um die Verwertung von Naturressourcen kämpfenden Kriegsherren. Weitere 37% der Weltbevölkerung lebten allein in Indien und China. Deren größtes Problem sei die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der zentralen Organe und Behörden gegenüber den Provinzfürsten und ihren Regionen. Somit funktioniere die Übersetzung der ratifizierten internationalen Verträge in den nationalen Rahmen nicht. Die verbleibenden 37% der Weltbevölkerung lebten in Staaten, die sich durch eine „begrenzte Staatlichkeit“ auszeichneten. Senghaas machte deutlich, dass bei diesen 100+ Staaten unklar sei, in welche Richtung ihre Entwicklung – Progression oder Regression – verlaufe. Zusätzlich zeichneten sich diese Staaten durch eine innere Zerklüftung der Gesellschaften sowie eine mit Konfliktpotentialen überforderte Institutionenlandschaft und eine daraus resultierende chronische Krisenanfälligkeit aus.

Folglich, hielt Senghaas fest, sei die Makrostruktur der Welt durch eine extreme Hierarchisierung und Abschichtung gekennzeichnet. Es bestehe eine tiefe Kluft zwischen den konsolidierten Staaten und dem Rest der Welt. Auf Makroebene wie auch innerhalb der Gesellschaften gebe es große Aufwärts- und Abwärtsmobilitäten, die zu einer weiteren Zerklüftung der Welt beitragen.

Anschließend erläuterte Senghaas, mit welcher Weltordnungsperspektive die Welt nun auf diese Strukturen reagiere. Er lehnte erstens, die imperiale bzw. hegemoniale und zweitens, die auf jeweils regionalen Vormächte aufbauende Weltordnungsprogrammatis ab. All diese seien nicht mehr zeitgemäß und ihr Scheitern sei unabdingbar. Eine dritte Weltordnungspolitik konzentriere sich laut Senghaas auf das System der Vereinten Nationen. Dieses sei heute unbestreitbar der völkerrechtlich verbindliche Ordnungsrahmen für die Welt. Es baue sich auf

die alten (Souveränität und Nichteinmischung), neuen (Gewaltverbot, kollektive Sicherheit) und sich neu herausbildenden Ordnungsprinzipien (*Responsibility to Protect*) auf. Der Übergang vom Völkerrecht zum Weltrecht wäre möglich, wenn dieser Entwicklung nicht die problematische Rolle des Sicherheitsrates gegenüberstünde. Senghaas bezeichnet diesen als neoabsolutistisches Organ, in dem individuelle Macht- und Interessenpolitik betrieben werde. Es fehle an einem rechtsstaatsanalogem Prozedere: an einem legislativen Vorlauf für rechtsverbindliche Entscheidungen und vor allem an der Möglichkeit einer rechtlichen Kontrolle der Beschlüsse. In der aktuellen Reformdebatte um den Sicherheitsrat sei die Regelung dieser Probleme viel dringlicher als das ewige Ringen um weitere Sitze. Die vierte Weltordnungsprogrammatische bezeichnete Senghaas als das heutige System der Global Governance. Charakteristika dieser seien die institutionelle Ausgestaltung globaler Problembereiche, die in einem breiten Spektrum internationaler Regime ganz unterschiedlich ausgeprägt sein könne. So sei zum Beispiel die Welthandelsorganisation von einer hohen normativen, institutionellen und prozeduralen Dichte geprägt. Erst am Anfang einer solchen Entwicklung stehe das *Responsibility to Protect*-Konzept oder das Bestreben aller Akteure nach Entwicklungskooperation mittels eines internationalen Regelwerks.

---

### **Völkerrecht versus Weltrecht**

Zusammenfassung der Beiträge von Dr. Christoph Zöpel und Prof. Dr. Heike Krieger sowie der Podiumsdiskussion

---

Sowohl Herr Dr. Christoph Zöpel als auch Frau Prof. Dr. Heike Krieger waren eingeladen, zu Senghaas' Ausführungen Stellung zu beziehen. Zöpel teilte Senghaas' Sicht hinsichtlich der Disparitäten zwischen den Staaten und Regionen. Der UN-Sicherheitsrat sei offenkundig nicht repräsentativ. Senghaas' Sicht sei jedoch um die völkerrechtlich normierte Gleichheit aller Menschen zu ergänzen, die durchzusetzen sei, um soziale Disparitäten und Disparitäten des politischen Einflusses zu überwinden. Wie „zerklüftet“ die Welt auch ist, die Menschheit sei sozialtheoretisch und empirisch eine Gesellschaft. Dabei bezog sich Zöpel einerseits auf Luhmanns Theorie der Weltgesellschaft und nannte andererseits vier historische Fakten, die die Weltgesellschaft haben entstehen lassen: den bereits vollzogenen und noch zu erwartenden Zuwachs der Weltbevölkerung, die Entwicklung der Informationstechnologien, die globalen Bedrohungen, allen voran den Klimawandel, und letztlich die Tatsache, dass die Menschheit in der Lage sei, sich innerhalb weniger Stunden durch Atomwaffen zu vernichten.

Die theoretisch und praktisch-politisch entscheidende Frage sei, ob die Weltgesellschaft analog zu Territorialgesellschaften ein politisches System bilden könne. Entgegen Luhmanns theoretischer Ansicht, das wäre nicht möglich, vertrat Zöpel die These, dass die Weltgesellschaft nicht nur fähig, sondern auch verpflichtet sei, ein politisches System zu bilden, dass die globale Ebene einbeziehe. Das politische System der Weltgesellschaft müsse ein Mehrebenensystem sein, bestehend aus der staatlichen, der regionalen und der globalen Ebene. Auf allen Ebenen müssten in den Institutionen - den Allgemeinen Menschenrechten entsprechend - die gleichen politischen und bürgerlichen Rechte der Menschen einigermaßen repräsentativ vertreten werden. Für die UN-Generalversammlung gelte das heute nicht, hier hat jeder Luxemburger etwas 3000-mal soviel Recht wie jeder Chinese. Der politische Einfluss der Staaten auf der globalen Ebene sollte sich demokratischerweise nach ihrer Bevölkerungszahl richten. In den zehn größten Staaten der Welt leben zusammen etwa 66 % der Weltbevölkerung. Die Mehrheit der Staaten hingegen seien „Kleinststaaten“ mit de facto begrenzter staatlicher Souveränität. Konflikte in und zwischen diesen Staaten haben mit dieser begrenzten staatlichen Souveränität zu tun.

Zöpel kritisierte politikwissenschaftliche Positionen, die das politische System auf Weltebene für nicht anschlussfähig an demokratische politische Systeme auf staatlicher Ebene erklären. Letztlich undefinierte „Global Governance“ sei keine akzeptable Alternative zu demokratischer Legitimierung. „Global Governance“ ist als empirischer Begriff tragbar, als demokratisch normativer nicht. Die Anschlussfähigkeit des politischen Systems auf globaler Ebene an demokratische Repräsentanz könne am ehesten durch die veränderte Zusammensetzung des UN- Sicherheitsrates erreicht werden. Ihm sollten die zehn einwohnerstärksten Staaten und dann integrierte Regionen angehören. Selbstverständlich wäre das die EU, weiter kämen die Afrikanische Union, Lateinamerika und zwei bis drei asiatische Regionen in Betracht. Wenn alle Menschen auf diese Weise repräsentiert sind, könnte ein Vetorecht – bei eigener Betroffenheit – sinnvoll sein. Ein nächster Schritt wäre es die Internationale Parlamentarische Union weiterzuentwickeln und ihr das Recht zur Kontrolle der UN-Institutionen und des UN-Sicherheitsrates zu geben. Nichts spräche dagegen, wenn Weltrechtssetzung in Form völkerrechtlicher Verträge vor Einleitung der Ratifizierungsverfahren von der Internationale Parlamentarische Union erörtert und bewertet würde. Von den drei allgemein beschrieben Parlamentsfunktionen könne die parlamentarische Kontrollfunktion auf globaler Ebene am ehesten wirksam werden. Die parlamentarische Repräsentationsfunktion würde hier positiv berührt, wenn parlamentarische Vertreter aller Weltregionen einwohnerproportional entsandt würden, die parlamentarische Sozialisationsfunktion fände global statt, wenn chinesische Parlamentarier, nicht zureichend demokratisch legitimiert, neben demokratisch legitimierten indischen oder europäischen Kollegen säßen.

Frau Prof. Dr. Heike Krieger argumentierte, dass jener zerklüfteten Welt das klassische Völkerrecht noch immer am Besten gewachsen sei. Sie plädierte deshalb für eine Weiterentwicklung desselben. Entgegen Zöpels Argumentation zweifelt sie an der Existenz einer Weltbürgerschaft im Sinne einer "Welt -Civitas". Verschiedene Kulturen und identitätsstiftende Merkmale machten eine demokratische Legitimation derselben unmöglich. Stattdessen müsse diese Legitimation so nah wie möglich am Staate bleiben. Krieger führte aus, dass bereits das Völkerrecht aufgrund der Beteiligung einer Vielzahl nichtlegitimierter Akteure und ob seiner undemokratischen Struktur kritisiert werde. Die Vortragende erläuterte, dass das Völkerrecht stattdessen auf die Fiktion der Gleichheit baue und somit auch den schwachen Staaten die Möglichkeit der Stimmabgabe erlaube. Je mehr Entscheidungsprozesse man von den Staaten weg auf andere Bühnen hebe, umso mehr überfordere man diese Ebenen auch. Dass zum Beispiel Netzwerke lediglich das Abbild asymmetrischer Machtstrukturen seien, zeige unter anderem die von den USA dominierte Internetregulierungsverwaltung ICANN.

Kriegers entscheidender Punkt war die Frage, ob das Völkerrecht nicht überfordert wäre, wenn aufgrund der politischen Handlungsunfähigkeit lediglich neue Rechtspflichten aufgestellt würden. Sie erläuterte dies am Beispiel der Schutzverantwortung: Bisher sei die Intervention des Sicherheitsrates keine Pflicht, sondern eine Ermessensentscheidung. Eine Schutzverantwortung möge vordergründig Gleichmäßigkeit suggerieren, aber auch jetzt habe der Sicherheitsrat alle Handlungsoptionen, es fehle am politischen Willen. Durch eine zusätzliche Rechtspflicht würden nicht die machtpolitischen Interessen beseitigt. Auch weiterhin bleibe dann der Sicherheitsrat inaktiv, eine weitere Rechtspflicht gehe dann lediglich mit einer weiteren Rechtsverletzung einher. Die Erwartungsverlässlichkeit würde noch viel mehr enttäuscht werden.

Stattdessen bekräftigte Krieger die Notwendigkeit, an einem staatszentrierten Charakter der Weltordnungspolitik festzuhalten. Die Vereinten Nationen seien eine alternativlose

Weltordnung. Diese kranke aber an einigen Dingen: So sei unter anderem mehr Rechtsfortbildung nötig und eine Rechtskontrolle der Entscheidungen des Sicherheitsrates. Als in dieser Hinsicht fortschrittlich bezeichnete sie einerseits die Legislativmaßnahmen des Sicherheitsrates in Terrorismus- und Rüstungsfragen und andererseits das Urteil des Europäischen Gerichtshofes bezüglich der Terrorlisten von UN und EU. Letztendlich müsse die Wirksamkeit des Völkerrechts erhöht werden, da dieses mit seiner engen Gebundenheit an die tatsächliche Situation viel Spielraum biete.

In der Diskussion gab es insbesondere Kritik an Kriegers Verteidigung des Völkerrechts. Viele Diskutanten waren davon überzeugt, dass dieses nicht in der Lage sein würde, auf die neuen globalen Herausforderungen – sei es die Finanzkrise oder der Klimawandel – angemessen zu reagieren. Vielmehr wäre das Weltrecht dafür das angemessenere Instrument. Dissens herrschte auch bezüglich Kriegers Einschätzung von Netzwerken. Würden diese lediglich asymmetrische Machtverhältnisse abbilden oder seien sie eine willkommene, weil realistischere Organisationsform? Kriegers Beispiel der ICANN wurde das auf einen Multistakeholderdialog ausgelegte Internet Governance Forum gegenübergestellt.

Grundsätzliche Einigkeit, nicht nur unter den drei Vortragenden, herrschte bezüglich Senghaas' Einschätzung des Sicherheitsrates. Ein neues Organisationsprinzip müsse her, in dem rechtsstaatsanaloge Mechanismen verankert werden.

Die Einschätzung von Krieger bezüglich der Schutzverantwortung wurde von einigen Diskutanten kritisch kommentiert. So plädierte unter anderem Fröhlich für die Schutzverantwortung als ein Konzept, mit dem versucht werde, Konsistenz in die Debatte zu bringen. Statt dem Ruf nach Militär ginge es hierbei vielmehr um ein eigenständiges Recht zur Intervention von außen und eine Umkehrung der Beweislast. Nowak unterstützte diese Argumentation und widersprach Krieger dahingehend, als dass es nicht darum gehe, neue Pflichten zu erfinden. Vielmehr seien diese neuen Regeln notwendig, damit der Sicherheitsrat nicht nach Ermessen entscheide, sondern nach Regeln, die dieses Ermessen definieren.

Abschließend ging Emmerich-Fritsche auf den scheinbaren Widerspruch zwischen Senghaas' Ausführungen einer zerklüfteten Welt und der möglichen Weltrechtsordnung ein: Die Aufgabe des Rechts sei es, genau diese skizzierten Diskrepanzen zu beseitigen. Alle Panelisten seien sich in einem Weniger an Willkür und einem Mehr an Orientierung am Recht einig gewesen. Sie erläuterte, dass das Weltrecht keinen Weltstaat brauche, sondern lediglich – wie von Krieger gefordert – ein Mehr an Recht im Völkerrecht. Hinsichtlich Kriegers Berufung auf das „gute, alte Völkerrecht“ führte Emmerich-Fritsche an, dass auch die Legislativmaßnahmen im Sicherheitsrat nicht mehr dieses verkörpern würden: „Wenn das gute, alte Völkerrecht schon verwirklicht wäre, dann hätten wir schon weltrechtliche Verhältnisse.“

---

### **Neue Impulse für die Weltwirtschaftsverfassung und die Weltsozialordnung - Zusammenfassung des Beitrags von Prof. Dr. Markus Krajewski**

---

In seinem Impulsreferat skizzierte Herr Prof. Dr. Markus Krajewski Spannungsverhältnisse, die auftreten, wenn es um die Integration von Menschenrechten in eine Weltwirtschaftsordnung geht. Er wies darauf hin, dass die Weltwirtschaftbeziehungen typischerweise mehrpolig seien. Er legte dar, in welchen drei typischen Konstellationen die Menschenrechte in der Weltwirtschaftsordnung relevant sind.

Als erstes Spannungsverhältnis skizzierte Krajewski die staatliche Beschränkung privater Wirtschaftstätigkeit, zum Beispiel durch Enteignung oder Handelsverbote. Bei dieser Problematik ginge es um die Menschenrechte als klassische Abwehrrechte. Zur Lösung dieses Konfliktes schlug Krajewski unter anderem die im Investitionsschutzrecht bereits praktizierte Möglichkeit des Zugangs privater Wirtschaftssubjekte zu den internationalen Streitbeilegungsverfahren vor. In Bezug auf das WTO-Recht werfe das die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit desselben auf, also die Möglichkeit der Berufung von Individuen auf das WTO-Recht. Dies sei zum Beispiel vor innerstaatlichen Gerichten denkbar, aber diskussionswürdig.

Als den zweiten Konflikt skizziert Krajewski die Beeinträchtigung von Menschenrechten durch die globale Wirtschaftstätigkeit. Hier ginge es einerseits um die Frage der Drittwirkung von Menschenrechten und damit der Bindung von multinationalen Unternehmen an menschenrechtliche Pflichten und andererseits um den Staat als Pflichtenträger, der diese Verletzungen bewusst fördern oder dulden kann, beispielsweise durch die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen. Bei der Frage, wie man multinationale Unternehmen in die Pflicht nehmen könne, zeige die Entwicklung bezüglich der UN-Normen, dass diese Debatte für einige Zeit vorbei sei. Vielmehr plädierte Krajewski dafür, die Aufmerksamkeit in eine andere Richtung, zum Beispiel die der Rechtsverwirkung zu lenken. Es wäre möglich, dass Unternehmen, die beispielsweise gegen die Kernarbeitsnormen verstoßen, ihr Recht verirken, vor ein internationales Schiedsgericht zu ziehen. In der Praxis gebe es bereits in einer Vielzahl bi- und multilateraler Verträge Sozialklauseln, die von den Unternehmen die Einhaltung von Sozialstandards verlangen. Die Vertragspartner sollten nicht nur die Möglichkeit zur Kündigung des Vertrages haben, sondern auch zur Klage auf Einhaltung desselben in der Lage sein. Eine Entwicklung in diese Richtung wäre wünschenswert und gleichbedeutend mit einer Internationalisierung des Sozialrechts. Weiterhin wies Krajewski auf die Verantwortung des Heimatstaates eines ausländischen Investors hin. Eine Menschenrechtsverletzung desselben würde auch unmittelbar auf den Heimatstaat zurückwirken, da dieser verpflichtet sei, seine Investitionsbürgschaften zu kontrollieren. Als kontroverses Beispiel wurden in der Diskussion der Ilisu-Staudamm in der Türkei und die Rolle der Bundesrepublik in diesem Zusammenhang genannt.

Das dritte Spannungsverhältnis entstehe aufgrund der Verletzung von Menschenrechten durch internationale Organisationen infolge von wirtschaftsrechtlichen Regelungen. Zwar bestünde dogmatisch wenig Zweifel daran, dass internationale Organisationen in ihrem Handeln an die Menschenrechte gebunden seien, eine institutionelle menschenrechtliche Überprüfung sei aber schwierig. Möglich wäre dies zum Beispiel vor den internen Tribunalen von Weltbank oder IWF. Sowieso sei eine größere institutionelle Vernetzung der Organisationen wünschenswert, ebenso eine gegenseitige Beobachtung derselben.

Des Weiteren äußerte Krajewski sich über die Rolle der Zivilgesellschaft. Diese sei grundsätzlich eine wichtige, werde aber häufig auch überschätzt. NGOs hätten in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen vor allem die Rolle einer kritischen Öffentlichkeit, wie beispielsweise die Bewegungen gezeigt hätten, die zu TRIPS und der Sensibilität für Umweltproblematiken führten. Weiterhin trügen sie zur Meinungsbildung bei. Kritisch sieht Krajewski allerdings die Zubilligung einer Art Ersatzdemokratisierung. NGOs gehörten nicht an den Entscheidungsprozessen bei Weltbank oder IWF beteiligt, da sie Partikularinteressen vertreten – eine umfassende Legitimierung sei hier nicht wünschenswert.

Die Diskussion drehte sich vor allem um die Frage, wie zentral die Rolle des Staates sei. Laut Krajewski sei eine Fixierung auf den Staat in der Debatte deshalb gerechtfertigt, da es in vielen Staaten schlicht an Staatlichkeit fehle und somit die typische Form der Regulierung von Wirtschaftstätigkeit weg falle. In erster Linie sei deshalb ein Nachdenken über die Stärkung staatlicher Funktionen nötig. Frau Dr. Cornelia Ulbert merkte an, dass es insbesondere die Politikwissenschaftler aber interessierte, wie man die Akteure jenseits des Staates zur Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen – insbesondere nach Ruggies Kategorien des *respect* and *remedy* – bringen kann. Krajewskis Vorschläge zur Einbindung der Streitbeilegungsverfahren seien ein erster Schritt in diese Richtung, aber auch andere nichtjuristische Prozesse spielten eine wichtige Rolle. Steiger wies in dieser Hinsicht auf die Mediation hin. Auch wenn Krajewski die Rolle nichtjuristischer Verfahren grundsätzlich billigt, wies er wiederholt auf seine Skepsis diesen gegenüber hin: Die Unternehmen würden schlicht mit Erwartungen konfrontiert, die in einer normalen Unternehmenskalkulation keine Rolle spielen. Internalisieren könnte man diese Erwartungen nur über verbindliche Rechtsregeln.

Der Diskussion um zuviel oder zuwenig Staatsfixierung im Wirtschaftsleben stellte Rittberger den Appell an die versammelten (Rechts)Wissenschaftler gegenüber, mehr Rechtsstatsachenforschung zu betreiben. Es zeige sich an verschiedenen Beispielen, dass diese Regelwerke zwar keine Optimalität des Menschenrechtsschutzes erreichen würden, aber alle Akteure – inklusive der schwachen und/oder fragilen Staaten – involviert seien. Diese Menschenrechtsschutzsachlichkeit müsse daher viel intensiver untersucht werden. Rechtswissenschaftler sollten sich auf die empirische Forschung, zum Beispiel zur Effektivität des Global Compact, einlassen, anstatt diese grundsätzlich abzuweisen.

Herr Dr. Christian Tams kritisierte die Menschenrechtsfixierung der Diskussion. Er wies darauf hin, dass Weltrecht nicht nur Menschheitsrecht sei, sondern auch mit der Überwindung der Staatsfixierung einhergehe. Vergleichend würde das bedeuten, dass die Weltwirtschaftsverfassung in diesem Sinne schon sehr viel weiter fortgeschritten sei als Strukturen in anderen Politikbereichen, zum Beispiel in der Friedenssicherung. Als Grund dafür nannte er die Regelungsmaterie, die in der Weltwirtschaft an sich nichtstaatlicher Natur sei. Zwar sei auch die Normsetzung in der Wirtschaftsverfassung bisher sehr staatsfixiert und die tatsächliche Beteiligung privater Akteure gering – bei den ILO-Regelungen habe man aber bereits das staatliche Normsetzungsmonopol durchbrochen. Die Rolle des Staates als Agent der Normsetzung gegenüber nichtstaatlichen Akteuren sei aber auch in der Wirtschaftsverfassung unstrittig – wie bereits von Krajewski angemerkt – und besonders in der aktuellen Finanzkrise deutlich geworden sei.

Im Sinne der Debatte um das Verhältnis von Rechten und Pflichten bekräftigte Emmerich-Fritsche, dass das Weltrecht erlaube, die völkerrechtlichen Instrumentarien durch eine neue Brille zu sehen. So könne man zum Beispiel über eine Verbindung von WTO und ILO-Kernarbeitsnormen nachdenken. Krajewski wies darauf hin, dass die Organisation WTO in ihrer klassischen Auslegung darauf beschränkt sei, die Rechtsgüter des eigenen Staates zu schützen, aber nicht fremde. Auch hier hätte sich aber eine Offenheit in der Spruchpraxis gezeigt. So wäre es eines Tages durchaus denkbar, dass man gewisse Menschenrechte, die sowohl *ius cogens* als auch *erga omnes* gelten, in die Interpretation des WTO-Rechts mit einbezieht. Bis dahin sei es aber noch ein weiter Weg – weniger aus rechtlichen, sondern vielmehr aus rechtspolitischen Gründen.

Uneinigkeit zwischen den Diskutanten herrschte bezüglich der Rolle von NGOs im Rahmen einer Weltwirtschaftsordnung. Einer allzu oft vorgetragenen Behauptung eines Legitimationsdefizits von NGOs widersprach zum Beispiel Rittberger. Kotzur bekräftigte, dass auch die Rechtswissenschaft in Bezug auf die Empirie der Legitimation von NGOs viel Arbeit geleistet hätte. Auch er sprach davon, dass es bei NGOs durchaus Legitimationsmomente gebe – allerdings seien diese nicht vergleichbar mit einer parlamentarischen Legitimation. Man war sich einig, dass hier Bedarf an einer differenzierten Debatte zu den Begrifflichkeiten bezüglich nichtstaatlicher Akteure und Legitimität bestünde.

Abschließend erläuterte Ulbert am Beispiel der roten Ampel, die drei Handlungsrationitäten, nach denen sich Akteure eigentlich an Normen halten: Zwang, Nutzen und normative Überzeugung. Man bleibe erstens an der Ampel stehen, da die Gefahr bestehe, ein Polizist könne um die Ecke kommen. Dies spiegele die klassische Durchsetzung von Normen durch Polizeigewalt wider. Man bleibe zweitens stehen, weil man der Überzeugung sei, dass die Regel einen Sinn macht und die Einhaltung nützt. Man bleibe drittens stehen, da man eine Vorbildfunktion habe. Man hält die Norm für angemessen, da sie schwächere Verkehrsteilnehmer schützt. Insbesondere die Nutzenfunktion und die Frage nach der normativen Überzeugung würden im folgenden Beitrag von Herrn Prof. Dr. Klaus Leisinger eine wichtige Rolle spielen.

---

### **Unternehmerische Verantwortung im Kontext der Menschenrechte** Zusammengefasster Beitrag von Prof. Dr. Klaus Leisinger

---

Einleitend betonte Leisinger, dass für ihn als Sozialwissenschaftler die Abwesenheit von Rechtsnormen kein Grund sei, Kollateralschäden sozialer, ökologischer oder menschenrechtlicher Art hinzunehmen. Menschenrechte seien *the business of business* und heutzutage könne sich kein gutes Unternehmen mehr hinter schlechten Gesetzen verstecken. Die unternehmensspezifischen Entwicklungen in der globalen Menschenrechtsdebatte zum Global Compact oder die UN Normen seien allerdings an vielen Unternehmen vorbeigegangen. Leisinger erläuterte die beiden menschenrechtlichen Prinzipien des Global Compacts und die mit diesen verbundenen Probleme der Begrifflichkeiten. So sei beispielsweise im ersten Prinzip (*support and respect the protection of the international human rights within their sphere of influence*) unklar, was *support* bedeute, genauso wie der Begriff *sphere of influence* und die damit verbundene Frage nach der Mittäterschaft schwer zu fassen seien. Wichtig sei es, dass die Unternehmen für sich selbst definieren und kommunizieren, was sie mit diesen Begriffen meinen. Des Weiteren stellte Leisinger einige Ergebnisse von John Ruggies Bericht vor, der die Verantwortung der Unternehmen dahingehend sieht, die Menschenrechte auch dort zu respektieren, wo der Staat zu schwach oder Unwillens ist, dies selbst zu tun (*duty to respect/ duty to do no harm*). Außerdem hätten Unternehmen die Verantwortung, die menschenrechtsspezifischen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit abzuklären (*due diligence*). Leisinger betonte aber auch, dass Ruggie deutlich gemacht habe, dass Unternehmen eine andere Verantwortung als andere Akteure hätten, seien es die Zivilgesellschaft oder der Staat.

Leisinger stellte sowohl bürgerliche und politische Rechte als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit ihren Problematiken bezüglich der Unternehmensverantwortung vor. Schwierig sei zum Beispiel die Abwägung verschiedener Güter oder die Frage nach der Verantwortung zur Bereitstellung von Ressourcen zur Verwirklichung verschiedener Rechte. Die Herausforderungen veranschaulichte er am Recht des Zugangs zu medizinischer Versorgung (Art. 25 AEMR). Hier sei nicht nur der Staat in der Pflicht, wie auch Paul Hunt,

ehemaliger Sonderberichterstatter für das Recht auf Gesundheit, deutlich gemacht hätte: Pharmaunternehmen sei zuzumuten, in ihrer Preis- und Forschungspolitik die besonderen Bedürfnisse vulnerabler Gruppen zu berücksichtigen und zu integrieren.

Weiterhin ging Leisinger darauf ein, was ein Unternehmen mit Anspruch auf Glaubwürdigkeit tun könne: Entscheidend sei eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem Thema und der unternehmensinternen Klärung und Kommunikation der Begrifflichkeiten. Einem hypothetischen Imperativ müsse vorgebeugt werden, indem auch interne Zielvorgaben wie externe behandelt würden – um somit einen kategorischen Imperativ zu gewährleisten. Die Kommunikation solle gemäß *underpromise and overdeliver* praktiziert werden. Die Unternehmenspolitik müsse aber auch in Managementprozesse umgesetzt werden. In diesem Sinne sprach Leisinger davon, dass er heute jedem Unternehmen *Human Rights Compliance Assessment* empfehlen würde. Er wies außerdem darauf hin, dass in der Wirtschaft externe Überprüfungen zwar an der Tagesordnung seien, die Human Rights Performance als solche dabei jedoch noch keine Rolle spiele. Jene Organisationen, die die größte Menschenrechtsexpertise und -glaubwürdigkeit haben – nämlich NGOs, würden sich bedauerlicherweise nicht in die Unternehmenssphäre begeben wollen, um diese Aufgabe zu übernehmen.

Leisinger erläuterte anhand einer schematisierten Normenpyramide die Hierarchie unternehmerischer Menschenrechtsverantwortung: Während die Muss-Dimension durch Einhaltung von Gesetzen und Regulierungen bestimmt sei, läge in der Soll-Dimension die Wahrnehmung von Verantwortungen im Sinne von Good Management Practices, zu welchen auch die Einhaltung internationaler Normen zählt und in einer Kann-Dimension schließlich Handlungen, die allein durch die Philanthropie als solche bestimmt seien.

Eines der wichtigsten Probleme für Pharmaunternehmen sei der zukünftige Umgang mit *failing markets* und die eng damit verknüpfte Frage nach der Resultierung aus Artikel 25 AEMR (Recht auf medizinische Versorgung). Was zum Beispiel bedeute eine menschenrechtskonforme Preis- und Forschungspolitik? In Zukunft sei sehr viel mehr Dialog notwendig, um vertrauensbildende Prozesse in Gang zu setzen. Leisinger bekräftigte abschließend, dass es heute ohne Frage einen plausiblen *Business Case* gebe. Er begründete diesen unter anderem mit Risikomanagement, Glaubwürdigkeit und gesellschaftlicher Akzeptanz als Voraussetzung für eine politische *license to operate* sowie einer positiv besetzten *corporate identity* im Unternehmen. Letztlich sei die Menschenrechtsdebatte heute dort, wo die Umweltdiskussion Anfang der 70er Jahre war. Man habe beim Thema Menschenrechte und Unternehmen heute nicht nur Überzeugungs- sondern vor allem Sensibilisierungsarbeit zu leisten.

---

### **„Weltnormativität statt Weltrecht“ – Diskussion -**

---

Die Tagungsteilnehmer diskutieren unter anderem über die Chancen und Grenzen des Global Compact (GC). Leisinger appellierte, dass der GC nicht auf Mengenwachstum an sich setzen solle und man darauf achten müsse, bei unterschiedlichen Unternehmen auch verschiedene Bewertungsmaßstäbe anzusetzen. Darüber hinaus habe das Global Compact Büro in New York zu wenig Ressourcen. Die Bedeutung des Global Compact hänge, so Leisinger, zu einem großen Teil von der eigenen Kommunikation ab. Weiterhin würde die externe *Accountability* heute auch durch andere Akteure, unter anderem NGOs, Medien und Investmentorganisationen, unterstützt – allerdings nicht in einem ausreichenden Maße. Unter anderem interessierten sich die Tagungsteilnehmer für das Risiko einer Beliebigkeit der

Zielsetzungen, die sich Unternehmen stecken würden. Gebe es Länderatlanten oder Absprachen innerhalb einer Industrie? Zwar sei, so Leisinger, der Global Compact eine Art abstrakter Regenschirm, verschiedene Ausdifferenzierungen der Normanwendung müssten aber von den Industrien definiert werden. Für die Pharmaindustrie sei man dazu auf dem besten Wege. Auch von NGOs gebe es so genannte Risikolandkarten.

Viel Diskussionsbedarf gab es bezüglich der Normenpyramide (Muss-, Kann- und Soll-Dimension unternehmerischer Menschenrechtsverantwortungen). Vor allem die tatsächliche Verpflichtung der Unternehmen und die Rechtswirklichkeit – im Hinblick auf die Muss-Dimension – standen dabei im Mittelpunkt. Mit Blick auf die Pharmaindustrie machte Leisinger deutlich, dass die Akzeptanz nicht davon abhängt, ob Gesetze eingehalten, sondern ob die Erwartungen der Gesellschaft erfüllt werden. Oft sei die gesellschaftliche Erwartung an ein Unternehmen sehr viel höher als die unternehmenseigene. Hier sei es besonders wichtig, dass das Unternehmen für sich kläre, was zumutbar sei und was nicht.

Des Weiteren wurde nach der Ausweitung der extraterritorialen Gesetzgebung in Bezug auf menschenrechtliche Verpflichtungen von Unternehmen (*Alien Torts Claim Act*) gefragt. Diese Möglichkeit begrüßte Leisinger ausdrücklich, wies aber darauf hin, dass auch hier das bereits diskutierte Problem fehlender Staatlichkeit relevant sei. Herr Prof. Dr. Thomas Bruha erweiterte die Möglichkeit der Einsetzung nationalen Rechts zum Schutz internationaler Standards um eine europäische Dimension: Man solle das europäische Recht (z.B. das Wettbewerbsrecht) hinsichtlich seiner Instrumentalisierung untersuchen, die es in etwa gegen Absprachen von Unternehmen gebe, welche sich durch Korruption Marktvorteile verschaffen und damit den Wettbewerb im gemeinsamen Markt beeinträchtigen. Rechtlich wäre eine solche Argumentation durchaus möglich, allerdings wird sie bisher nicht realisiert.

Im Hinblick auf das Tagungsthema Weltrecht und seine Charakterisierung als über-das-Recht-Hinausgehende betonte Steiger die Wichtigkeit des Zusammenspiels aller drei Dimensionen – Muss, Kann und Soll. Er selbst würde wie alle Juristen dazu neigen, lediglich die Muss-Dimension anzuerkennen und zu untersuchen. Man müsse aber immer das Zusammenspiel der Gesetze mit den sozialen und moralischen Normen betrachten. Es sei in diesen Diskussionen sehr deutlich geworden, dass wir in verschiedenen Normkategorien leben – schließlich seien auch die Menschenrechte nicht nur positives Recht, sondern hätten ihren philosophischen und moralischen Geltungsgrund. Steiger wies darauf hin, dass man anstelle von Weltrecht lieber von einer Weltnormativität reden sollte, die symbiotisch sei und die Grundlage für eine neue Ordnung bilde. Weiß wies darauf hin, dass diese Verbindung der verschiedenen Normativitäten aber auch die Aufgabe mit sich bringe, nach der Durchsetzung derselben zu fragen. Völkerrecht betreffe eben nur einen kleinen Teil der zu regelnden Materie und kann weitergehenden Moralvorstellungen dann auch nicht gerecht werden.

Fröhlich äußerte seine Bedenken gegenüber dem Kann-Bereich, welcher durch die Philantrophie charakterisiert sei. Dieser Bereich sei sehr stark auf die Kernkompetenz der Unternehmen beschränkt. Die Resultate zielten auf quantitative Werte (x Personen haben das Medikament bekommen). Aber wie komme man nun von der quantitativen Bilanz hin zu den Voraussetzungen guter Entwicklung und menschenrechtskonformer Unternehmenstätigkeit? Leisinger bekräftigte, dass anstelle der Quantität die Transparenz die wichtigste Variable sein müsse. Input messen könne jeder, aber wichtig sei die Frage des Impacts bzw. der Konsequenzen des Handelns von Unternehmen.

Diskutiert wurde auch die Frage der Unternehmenstätigkeit in einer sich permanent verschlechternden Situation in einem Land. So fragte Herr Thomas Nehls, ob es denn eine

Schwelle gebe, ab der man Investitionen einstellen oder sich sogar aus einem Land zurückziehen müsse. Wenn der Anreiz der Zusammenarbeit nicht mehr da sei, so Leisinger, dürfe man nicht weiter zusammenarbeiten, da man sonst ein falsches Signal setze. Ulbert wies darauf hin, dass man sich der Konsequenzen eines Rückzuges bewusst sein müsse. Es treffe vor allem besonders vulnerable Gruppen, die dann meist in noch viel schlimmere Arbeitsverhältnisse abgedrängt würden. Dies zeige auch die – bereits durch Leisinger dargestellte – wirkliche Komplexität, vor der Einzelunternehmen ständen.

Neben Novartis waren es insbesondere die kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMUs) und deren Möglichkeiten Menschenrechtsschutz und Wirtschaftstätigkeit zu verbinden, die die Diskutanten interessierten. Hier sei insbesondere der Anreiz der internationalen Geschäftstätigkeit entscheidend. So erläuterte Leisinger, dass KMUs, die mit Novartis in Schwellenländern arbeiteten, bestimmte Standards einhalten müssten- die *sphere of influence* sei hier der entscheidende Anreiz. Allerdings käme hier auch dem Verbraucher eine große Rolle zu.

Grundsätzlich sprach Leisinger von der wichtigen Rolle, die dem einzelnen Menschen zukäme. Die meisten Personen hätten genaue Vorstellungen davon, was sie wollen. Man müsse die Menschen daran erinnern, dass sich ihr Tun nicht nur als Privatpersonen verantworten müssten, sondern sich auch der Tatsache bewusst werden, dass und auf welche Art und Weise sie mit ihrem (Konsum)Verhalten Einfluss nehmen können. Dies sei wichtiger und würde mehr Bewegung bringen, als neue Gesetze zu schaffen.

---

## **Weltfriedenssicherung und institutionelle Anforderungen an UN, NATO und EU**

### **Zusammenfassung des Beitrags von Kersten Lahl**

---

Herr Kersten Lahl stieg in seinen Vortrag mit zwei Thesen ein: Erstens, wir würden in einer Übergangszeit leben, die von Dynamik geprägt sei – wir wüssten zwar woher wir kommen aber nicht, wohin wir gehen. Zweitens seien aus genau diesem Grund strategische Weichenstellungen in allen Bereichen überfällig.

Er wies darauf hin, dass wir aus einer bipolaren Welt des Kalten Krieges kämen, mittlerweile eine unipolare Welt hinter uns ließen und uns auf dem Weg hin oder schon mittendrin in einer multipolaren Welt befänden. Neben den großen Herausforderungen wie dem demographischen- und dem Klimawandel, der unkontrollierten Migration oder der Ressourcenverknappung, gebe es heute zusätzlich eine unheilvolle explosive Mischung weiterer Risiken, die entstünden, wenn z. B. Terroristen Zugang zu Massenvernichtungswaffen erhalten. Diese Addition der Risiken sei nicht mehr mit herkömmlichen Mitteln zu lösen: Abschreckung taue nicht mehr, da wir es mit einer Zunahme ökonomischer Interessen, einer Entstaatlichung und Entgrenzung zu tun hätten. Die Herausforderungen seien also nicht mehr rein territorial, sondern global zu sehen. Dies führe zu dem Schluss, so Lahl, dass Probleme multilateral und über militärische Mittel hinausgehend gelöst werden müssen. Wir bräuchten vorausschauende, globale Lösungswege in denen sich Hard- und Softpower zu einer situationsgerechten Mischung zusammen fügen müssen.

Im Anschluss ging Lahl auf die institutionellen Anforderungen ein, vor denen VN, NATO und EU nun stehen würden: In Bezug auf die VN stellt Lahl die Frage, wie sakrosankt der Grundsatz der staatlichen Souveränität bzw. Nichteinmischung sei. Er selbst zeigte sich als Befürworter einer *responsibility to protect*, unter bestimmten Voraussetzungen. Das Konzept verfolge die richtigen Ansätze und sei sehr ausdifferenziert. Man dürfe aber die Fußangel

nicht übersehen, da es auch die Gefahr des Missbrauchs und das bekannte Problem der Kapazitätsgrenzen in sich trage. Grundsätzlich sei es aber die Aufgabe der Vereinten Nationen, die großen Menschheitsherausforderungen präventiv anzugehen. Im Gegensatz zu den VN habe die NATO zwar ein militärisches Potenzial, sie sei jedoch überdehnt, überfrachtet und überfordert. Hier herrsche ein dringender Klärungsbedarf. Innerhalb der NATO bestünde nämlich keine kohärente Perzeption der Bedrohungsszenarien. Weiterhin müssten ihre Kernaufgaben geklärt werden - will sie ein System der kollektiven Verteidigung oder der kollektiven Sicherheit sein? Lahl bekräftigte, dass die NATO ihre Fähigkeiten weiterentwickeln müsse, das heißt neben harten Mitteln sei ein sogenannter *comprehensive approach* gefragt. Schließlich sei zu klären, wie selbständig die EU im NATO-System werden soll. Lahl selbst sprach sich für eine Stärkung des europäischen Pfeilers aus und warf zugleich die Frage nach Formen der Arbeitsteilung zwischen NATO und Europa auf. Im Hinblick auf institutionelle Anforderungen an die Europäische Union bekräftigte Lahl, dass innerhalb der EU die Richtung stimme, in die dieselbe hinsichtlich der Weltfriedenssicherung ginge – zum Beispiel sichtbar in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – aber nicht das Tempo. Die EU sei heute ein wichtiger sicherheitspolitischer Akteur geworden, wie zum Beispiel verschiedene Einsätze der EUFOR zeigen würden. Andere Beispiele wie Afghanistan zeigen aber auch die offensichtliche – doch vermeidbare – Schwäche im militärischen Bereich: Man müsse effizienter sein. Die Mittel würden redundant und zu wenig koordiniert ausgegeben. Auf längere Sicht solle dies hin zu einer Europäischen Armee führen. Die Stärkung der Arbeitsteilung und Bündelung der Kräfte in der EU sei wichtig, um dem Großmachtstatus der EU einen Grund zu geben. Soft-Power sei zwar eine ihrer Stärken – wenn auch hier die Wirklichkeit nicht immer mit den Zielen übereinstimmt - , diene aber manchmal als Vorwand, um mit der Hard-Power zurückhaltender zu sein.

Abschließend wiederholte Lahl, dass die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts mit alten Rezepten nur bedingt lösbar seien. Wir bräuchten neue, austarierte Ziele, neue Strategien und neue organisatorische Verfahren. Neue Organisationen im regionalen Bereich müssten mit ins Boot geholt werden. Zuerst bräuchte es aber den politischen Willen der Staaten und die Überwindung nationaler Egoismen. Für die Zukunft sei auch entscheidend, welchen Weg die neue US-Administration einschlagen werde. Die Zeit sei reif, für wirkliche Weichenstellungen.

---

**„Wie in aller Welt sollen die Vereinten Nationen für die Krisen  
des 21. Jahrhunderts fit gemacht werden?“**

Zusammenfassung der Beiträge von  
Dr. Gunter Pleuger und Dr. Christian Tams sowie der Diskussion

---

Herr Dr. Gunter Pleuger stellte zunächst klar, dass die bestehenden Defizite der VN, insbesondere in der Friedenssicherung, nicht zu einer Kritik an die Organisation selbst führen dürfen. Die Vereinten Nationen – als eine ständige Konferenz der Mitgliedstaaten – könnte nur leisten, was die Mitgliedstaaten bereit zu leisten seien. Er stellte fest, dass sich das Augenmerk der VN heute auf ganz andere Herausforderungen und Bedrohungen richte, die es bei Verfassung der Charta noch nicht gab: Dies seien einerseits grenzüberschreitende globale Probleme wie Krankheiten, die nur von der internationalen Staatengemeinschaft wirkungsvoll bekämpft werden könnten und andererseits neue Bedrohungen durch den Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Letztere seien aus Sicht der Charta untypisch, da sie sich als asymmetrische – weil von Einzelnen ausgehende – Bedrohungen darstellen. Damit stellten sich, so Pleuger, folgende Fragen: Inwieweit können die Vereinten Nationen

bzw. die Internationale Staatengemeinschaft gegen diese Bedrohungen vorgehen und inwieweit kann die internationale Staatengemeinschaft Staaten dafür in Anspruch nehmen, dass Terroristen von ihrem Staatsgebiet aus operieren? Deshalb sei fraglich, ob die VN in ihrer gegenwärtigen organisatorischen und prozeduralen Form für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerüstet seien. Nach Pleugers Auffassung sind sie das nicht. Sie befänden sich stattdessen in einer tief greifenden Krise, wobei Pleuger diese in drei Formen ausdifferenzierte:

Erstens gebe es eine Kapazitätskrise. Für eine Organisation wie die VN, deren Sekretariat sich aus 192 Nationen zusammensetzt, sei Friedenssicherung nicht nur ein Problem der politischen Willensbildung, sondern auch der Logistik. Zurzeit würden 17 Friedensoperationen auf vier Kontinenten durchgeführt. Dabei seien 100 000 Männern und Frauen im Einsatz. Die selbst gesetzte 5 Milliarden US-Dollar -Grenze sei schon überschritten worden und die Tendenz der Kosten für Missionen stetig steigend. Laut Pleuger nähere man sich allmählich der Grenze, ab welcher Staaten nicht mehr bereit wären, sich an neuen, noch größeren Friedenssicherungseinsätzen zu beteiligen. Es stellt sich die Frage: „Wie in aller Welt sollen die VN fit gemacht werden, um mit den geschilderten Herausforderungen umgehen zu können?“ Es seien nicht nur zusätzliche Akteure – unter anderem Regionalorganisationen wie NATO und EU – sondern auch andere, nichtmilitärische Mittel notwendig. So erläuterte Pleuger, dass man am Beispiel von Haiti gesehen hätte, dass ein friedenssichernder Einsatz allein, ohne Follow-up, dazu führe, dass der Konflikt nach 5-10 Jahren wieder und noch gewalttätiger ausbricht. Er bekräftigte, dass man nach Beendigung eines militärischen Konflikts Aufbauarbeit leisten müsse. Für friedenssichernde Einsätze brauche man neben den VN und ihren Mitgliedsstaaten auch andere Akteure, vor allem welche mit Geld wie den IWF und aber auch die Wirtschaft. Damit stelle sich die Frage, wie die Wirtschaft zu Investitionen und zum Wiederaufbau von durch *failing states* zerstörten Landschaften gebracht werden könne. Auch NGOs würden einen sehr wichtigen Beitrag leisten. Trotz bereits vorhandener Überlegungen, wie man die Kapazitäten der VN im Friedenssicherungsbereich stärken könne, gebe es keine Realisierung in naher Zukunft. Auch die Idee, eine stehende Armee der Vereinten Nationen einzurichten – wie in Art. 47 der VN-Charta geschrieben - scheitere an den aktuellen Machtverhältnissen im Sicherheitsrat bzw. der Unwilligkeit der Mitgliedsstaaten.

Eine zweite, vielschichtige Krise sei die der unzureichenden Legitimität. Diese Krise beeinträchtige die Fähigkeit der VN wirksam *peacebuilding operations* zu betreiben. Das Gewaltverbot in Art. 2 und Art. 51 der VN-Charta sowie die Beschlüsse des Sicherheitsrates nach Kapitel VII würden von der Praxis unterhöhlt. Dies zeigten der Irakkrieg und die US-Definition eines präemptiven Selbstverteidigungskrieges sowie Fragen des *regime change* und der Humanitären Intervention. Schließlich gebe es die Legitimitätskrise auch deshalb, weil der Sicherheitsrat Funktionen übernommen hätte, die nicht in der Charta vorgesehen sind. So würden die Antiterror-Resolution und die Resolution gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen neues Völkerrecht setzen, indem sie den Mitgliedstaaten konkret vorschrieben, wie diese in der Terrorbekämpfung vorgehen sollen – bis hin zur Umsetzung nationaler Gesetzgebung. Laut Pleuger sei diese Praxis wohl notwendig, um bei Bedrohungen schnell reagieren zu können. Aber hierfür bräuchten wir Legitimität, und Legitimität brauche Repräsentativität. Die Repräsentativität fehle zum einen, weil die VN auch heute noch die Mächteverteilung von nach 1945 reflektiere und zum anderen aufgrund der „geradezu abenteuerlich rechtswidrigen oder nicht rechtstaatlichen“ Verfahren des Sicherheitsrates, mit denen dieser internationale Verträge einseitig zu Lasten einzelner Staaten ändert (z. B. Iran – NPT, Resolution zum Verbot der Anreicherung).

Die dritte Krise sei eine Reformkrise. Die Generalversammlung sei, vor allem wegen ihrer Größe, ebenso wie andere Organe der VN weitgehend disfunktional. Heute habe der Sicherheitsrat außerdem Kompetenzen der Generalversammlung übernommen und dadurch ihre Kompetenzen ausgehöhlt. Auch darüber hinaus nehme die Generalversammlung Zuständigkeiten nicht wahr – zum Beispiel würden im Ersten Ausschuss keine Nonproliferationsthemen behandelt. Auch der Wirtschafts- und Sozialrat nehme seine Schlüsselkompetenzen – zum Beispiel die Umsetzung der MDGs – nicht wahr, da er weder entsprechende Kompetenzen noch Kapazitäten habe. Es gebe also viel Reformbedarf. Allerdings seien nur wenige Reformvorschläge tatsächlich umgesetzt worden, z. B. die Peacebuilding Kommission oder die Einrichtung des VN-Menschenrechtsrats. Bei einer Reform des Sicherheitsrates seien erstens, die organisatorische Umgestaltung hin zu mehr Repräsentativität und Effektivität und zweitens, Verfahrensänderungen die wichtigsten Schritte. Mehr Rechtsstaatsverfahren und mehr Transparenz seien dringend notwendig, um eine Umsetzung der Sicherheitsratsbeschlüsse zu garantieren.

Abschließend bekräftigte Pleuger, dass globale Bedrohungen und Herausforderungen nur global gelöst werden könnten. Deshalb bräuchten wir eine internationale Zusammenarbeit, für die wiederum eine internationale Organisation – die Vereinten Nationen – nötig sei. Die Analyse der Krise solle deshalb nicht zu der Erkenntnis führen, dass man die VN nicht brauche, sondern dazu, dass die Krisen bewältigt werden und die Vereinten Nationen fit für die Herausforderungen des 21. Jahrhundert gemacht werden müssten.

Tams beschränkte sich in seinem Kurzkomentar auf die Vereinten Nationen und das Recht der Friedenssicherung im klassischen Sinne. Historisch rückblickend hielt er fest, dass das Friedenssicherungsrecht traditionell der Kern aller Bestrebungen um ein wertgeladenes Völkerrecht sei – ob das Weltrecht, Weltinnenrecht oder Verfassungsrecht der Weltgemeinschaft genannt werde. Im Kern gehe es stets um eine Gewährleistung des – wenn auch nur negativen – Friedens. Wie bereits Pleuger festgestellt hatte, sei das Recht der Friedenssicherung in diesem engen Sinne relativ weit fortgeschritten. Die Einigung auf ihre Normen sei aus historischer Perspektive ein sehr großer zivilisatorischer Fortschritt. Trotzdem müsse man sich – gerade aus weltrechtlicher Perspektive – fragen, ob diese Normen heute nicht zurückgebaut werden sollten. So zeige zum Beispiel die Diskussion um die Schutzverantwortung, dass es heute im normativen Diskurs kein absolutes Gewaltverbot mehr gebe.

Tams stellte außerdem fest, dass die materiellen Regelungen des klassischen Friedenssicherungsrechts staatsbezogen seien – also fixiert auf das Verhältnis Staat-Staat. Das sei ihr Charakteristikum und Problem zugleich, wie unter anderem die asymmetrische Kriegsführung deutlich mache. Er wies aber darauf hin, dass sich das alte Völkerrecht der VN-Charta als erstaunlich anpassungsfähig erwiesen, und bei der Frage ob man sich gegenüber nichtstaatlichen Angriffen im Sinne der Selbstverteidigung verteidigen darf, als sehr flexibel gezeigt habe. Nicht an den Normen, sondern an den Verfahrensregeln kranke die VN. Am Beispiel des Gewaltverbots werde aber auch deutlich, dass das Friedenssicherungsrecht klare Grenzen habe: Das Gewaltverbot als eine zwischenstaatliche Norm gelte nicht gegenüber Privaten; genauso käme man bei asymmetrischen Kriegen und Bürgerkriegen mit dem klassischen Friedenssicherungsrecht nicht weiter. Es gebe aber Bemühungen, diese Lücken zu füllen – das heißt die rechtliche Regulierung dieser Art von Konflikten durch die Anwendung von Normen aus anderen Bereichen, wie dem internationalen Menschenrechtsschutz und dem humanitären Völkerrecht. Hier sei aber der Regelungsanspruch ein anderer, da es um das WIE und nicht um das OB gehe.

Trotz dieses Defizits wollte Tams Trost spenden: Zwar sei das klassische Friedenssicherungsrecht defizitär und mit der Handhabung moderner Konflikte überfordert. Das klassische Völkerrecht sei aber mehr, als wir meinen und die historische Entwicklung zeige, dass es sehr wohl in der Lage ist, einen Teil der traditionell wichtigen Konflikte zu regeln. Und auch im Bereich des klassischen Friedenssicherungsrechts habe man mit der Regelung von Modalitäten begonnen. Es sei insofern nicht auszuschließen, dass sich solche Grundnormen wie das Gewaltverbot für moderne Kriege entwickeln würden. Der Weg von der Modalitätenregelung zur Verbotsregelung sei schließlich auch schon in der Vergangenheit gegangen worden.

In der anschließenden Diskussion stand neben Lahls Einschätzung der aktuellen Weltordnung auch dessen Ausdifferenzierung der Krise der Vereinten Nationen im Mittelpunkt. Im Gegensatz zu Lahl sprach Bruha aber nicht von einer Legitimitätskrise, sondern einer Akzeptanzverweigerung des Systems der kollektiven Sicherheit und des Völkerrechts. Bruha und Kotzur stimmten überein, dass man zu einer rechtstaatlichen Bindung aller VN-Organen kommen und Kontrollierbarkeit schaffen müsse. Kotzur wollte insbesondere die Effektivitätsfrage mit der Legitimitätsfrage verknüpft sehen: Je mehr der Sicherheitsrat entscheide, umso legitimer müsse er auch sein. Er sah es allerdings als illusorisch an, dass jede Entscheidung des Sicherheitsrates einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden könne, da man bei aller Bindungsnotwendigkeit das Effektivitätsmoment nicht außer Kraft lassen dürfe. Pleuger bekräftigte die Notwendigkeit, die Legitimierungsfähigkeit des Sicherheitsrates und anderer VN-Organen zu erhalten. Dass dies schwierig sei, hätte unter anderem der Fall Kosovo gezeigt. Er sei allerdings nicht der Überzeugung, dass der Erfolg einer Maßnahme auch deren Legitimation bewirke. Die gerichtliche Kontrolle hingegen halte auch er für möglich. Da die Entscheidungen des Sicherheitsrates eben auch zunehmend Individuen betreffen, müsse es diese gerichtliche Nachprüfbarkeit geben. Herr Prof. Dr. Hauke Brunkhorst wies darauf hin, dass es nicht nur einen Bedarf an Verfahrensnormen die Handlungsfähigkeit betreffend, sondern auch an Kompetenznormen gebe.

Begrüßenswert, aber illusorisch fand Pleuger die von Bummel in der Diskussion erwähnte Schaffung einer VN-Eingreiftruppe. Eine solche Eingreiftruppe würde z.B. daran scheitern, dass der Mitgliedstaat, auf dessen Territorium die Truppen stationiert würden, stets einem Einsatz zustimmen müsste. Ohne Zustimmung des Bundestages könne schließlich auch der VN-Generalsekretär nicht über deutsche Truppen verfügen.

Genauso wie Senghaas am Vortag sprach auch Lahl in seinem Vortrag von einer multipolaren Machtstruktur. Insbesondere Rittberger widersprach diesem „anscheinend stillschweigenden Konsens unter den Tagungsteilnehmern.“ Wir würden, wie er sagte, nach wie vor in einer – wenn auch geschwächten – unipolaren Weltstruktur leben. Bei allen messbaren Indikatoren sei die Macht – wenn auch leicht relativiert – doch noch immer in hohem Maße auf die USA konzentriert. Rittberger kritisierte, dass Lahl zunächst den Wandel der Machtstruktur erwähne, danach jedoch den Weg der neuen US-Administration als entscheidend bezeichne. Hier widerspräche er sich selbst. Rittberger fühlte sich in seiner Theorie der hegemonialen Stabilität bestätigt. Lahl widersprach Rittberger dahingehend, dass mit Blick auf Afghanistan, die Finanzkrise oder die zukünftige Energieversorgung deutlich geworden sei, dass auch die Supermacht keine alleinige Problemlösungskompetenz mehr habe. Bei der neuen US-Administration sehe Lahl den Willen zum multilateralen Handeln. Auch Pleuger sah den Begriff der multipolaren Machtstruktur kritisch, gab aber Lahl dahingehend Recht, als dass wir uns auf dem Weg zu einer multipolaren Konfliktlösungsstruktur befänden.

---

## Die globale Zukunft der Demokratie

Zusammengefasster Beitrag von Prof. Dr. Hauke Brunkhorst

---

Brunkhorst erläutert in seinem Vortrag einleitend, welche Rolle der Nationalstaat und seine Demokratisierung beim Umgang mit den großen Konflikten der Gegenwart gespielt hat: Erst wenn eine Gestalt des Lebens, in diesem Fall der Nationalstaat, alt geworden sei, erkenne man, was man an ihr hatte. Es sei der Nationalstaat gewesen, der bei der Ausdifferenzierung der großen Schicksalsmächte – Religion, freie Märkte und Territorialstaaten – und den daraus folgenden Krisen für „kontrollierende Kettenreaktionen“ gesorgt habe. Brunkhorst stellte fest, dass es im Zuge der Demokratisierung des Nationalstaates schließlich gelungen sei 1.) die Freiheit *der* Religion zusammen mit der Freiheit *von* der Religion in *politischen Teilhaberechten* zu verankern und damit Aufklärung *und* Religion als Quellen nationaler Solidarität zu erschließen, 2.) durch demokratisches Staatsorganisationsrecht die Freiheit des öffentlichen Lebens mit dem Wachstum der öffentlichen Gewalt zu vereinen und 3.) durch soziale Reformen, politische Planung und regulierten Kapitalismus die Freiheit der Märkte zusammen mit der Freiheit von ihren negativen Externalitäten zu gewährleisten. Der Erfolg des Nationalstaates erkläre sich sowohl aus der funktionalen Leistungsfähigkeit als auch aus der normativen Kraft demokratischer Verfassungen. Brunkhorst erläuterte, dass diese Verfassungen erlauben, dass der Kampf *ums* Recht, der sich früher in blutigen Revolutionen und antagonistischen Klassenkämpfen ausgedrückt habe, in demokratischen Staaten *im* Recht stattfinde.

Brunkhorst veranschaulichte an historischen Beispielen, dass der moderne Staat bis ins letzte Drittel des 20. Jahrhunderts auf die Regionalgesellschaften Europas, Amerikas und Japans beschränkt war. Es gab zwar eine europäische bzw. nordwestliche Weltherrschaft, aber keine normativ integrierte Weltgesellschaft. Vielmehr habe der Imperialismus zum innersten Kern des souveränen Nationalstaats gehört. Schließlich habe sich das 20. Jahrhundert hin zu einer großen Rechtsrevolution und eines entscheidenden normativen Fortschritts entwickelt: Die Demokratie wurde universalisiert, das Staatsrecht in Weltrecht, die nationalen Menschenrechte in Weltbürgerrechte und die konstitutionelle in demokratische und soziale Rechtsstaatlichkeit verwandelt. Zwar seien massive Menschenrechtsverletzungen, nicht verschwunden, aber jetzt verstünden wir sie als unser eigenes Problem – ein Problem, das jeden Akteur der Weltgesellschaft betreffe. Erst jetzt gebe es ernsthafte und rechtlich bindende Ansprüche auf die globale Exklusion von Ungleichheit.

Brunkhorst machte deutlich, warum er die Etablierung weltstaatlicher und weltrechtlicher Strukturen kritisch sieht. Er wies darauf hin, dass Verrechtlichung, Konstitutionalisierung und Herrschaft des Rechts nicht *per se* zur Demokratie führen würden, sondern vielmehr die jeweils bestehende Herrschaft stärken. Deshalb sei die Konstitutionalisierung des Weltrechts, der Weltpolitik und der Weltwirtschaft keine Lösung des Problems zur Überwindung undemokratischer Herrschaft, sondern vielmehr ein Teil ihrer. Brunkhorst beschreibt die gegenwärtige Verfassung der Weltgesellschaft als ein Netzwerk aus Rechten und Organisationsnormen, das den Widerspruch von demokratischer Solidarität und hegemonialer Weltstaatlichkeit abbilde. So spiegele sich die Teilung der Welt in Leute mit guten und mit schlechten Pässen sehr gut in der Verfassungsstruktur der Weltgesellschaft wider: Egalitäre *ius cogens* Rechte und demokratische Lippenbekenntnisse zersplitterten hier regelmäßig am harten Recht undemokratischer Organisationsnormen. Somit entstünden neue Formen transnationaler Klassenherrschaft.

Mit der Etablierung weltstaatlicher und weltrechtlicher Strukturen schwinde somit die Fähigkeit des Nationalstaats, Ungleichheit wirksam auszuschließen. Brunkhorst erläutert, dass

diese Entwicklungen besonders auffällig bei den drei großen Strukturprobleme seien, mit denen die moderne Gesellschaft schon lange zu kämpfen habe: 1.) Die umweltblinde Verselbständigung von Märkten, die aus den *state embedded markets* die *market embedded states* gemacht hat und in der die Freiheit der Märkte sich auf Kosten der Freiheit entfesselte; 2.) die Globalisierung religiöser Wertsphären, die aus den *state embedded religions* heute *religion embedded states* gemacht habe; und 3.) die Globalisierung öffentlicher Exekutivgewalten, die sich aus ihren staatsorganisationsrechtlichen Verankerungen losgerissen hätten und somit zum Wandel von *state embedded public powers* zu *power embedded states* beitragen. Hier wachse die Freiheit der öffentlichen Gewalt auf Kosten der Freiheit von der öffentlichen Gewalt.

Brunkhorst kam zu der Erkenntnis, dass die Rechtsrevolution des 20. Jahrhunderts zwar erfolgreich, aber unvollständig war. Konstitutionalismus statt Demokratie blockiere die Umsetzung der Menschenrechte. Auch die hegemonial verrechtlichte und konstitutionalisierte Weltgesellschaft teile mit dem Verfassungsrecht des 18. Jahrhunderts die Doppelstruktur, gleichzeitig Immunsystem der Gesellschaft und Medium ihrer Veränderung zu sein, gleichzeitig den Herrschaftsinteressen entgegenzukommen und doch der Bildung emanzipatorischer Interessen Raum zu geben. Dies sei ein Hoffnungsschimmer.

---

**„Wir müssen bereit sein, ein Stück des schwierigen Weges zu gehen“**  
Zusammenfassung der Beiträge von Andreas Bummel und Detlef Dzembritzki

---

Bummel stellt das Komitee für eine demokratische UNO vor, dessen oberstes Ziel die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen ist. Das Komitee ist Teil einer globalen Kampagne. Mit Verweis auf die Beiträge der Tagung bekräftigt Bummel, dass der Mensch als Rechtssubjekt im Zentrum der Weltrechtsdebatte stünde. Es ginge darum, die politische Partizipation aus der nationalen Ebene herauszuberechnen. Entscheidend sei dabei die Frage, wie eine politische Partizipation der Bürger auf Weltebene aussehen könne, und wie eine Weltlegislative?

Grundsätzlich blicke die Debatte um eine Weltlegislative auf eine lange Historie zurück, vor allem in der Interparlamentarischen Union würde das Konzept stetig diskutiert. Bummel wies darauf hin, dass es sich längst nicht mehr um eine theoretische Diskussion handle. Vielmehr hätten zum Beispiel der zweite Weltkongress der Grünen, das Europaparlament oder das Pan-Afrikanische Parlament entsprechende Resolutionen zur Unterstützung einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen verabschiedet. Vorbild für eine solche Versammlung sei z. B. die Entwicklung des Europäischen Parlaments. Eine Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den VN wäre nach Artikel 22 VN Charta möglich. Ebenso bestünde, so Bummel, die Möglichkeit, die Versammlung durch einen zwischenstaatlichen Vertrag einzurichten und diese dann, ähnlich der Internationalen Atomenergiebehörde oder dem Internationalen Strafgerichtshof, an die VN durch spezifische Kooperationsabkommen anzubinden. Bei all diesen Bemühungen und Konzepten ginge es nicht um eine Revolution, sondern vielmehr um Schritte hin zu mehr politischer Partizipation.

Bummel erläuterte außerdem die möglichen Aufgaben der parlamentarischen Versammlung. Zunächst könnten diese rein konsultativ sein. Auch eine Einrichtung von Untersuchungsausschüssen wäre denkbar, die sich mit einem Thema wie *Oil for Food* beschäftigen – und damit eine klassische parlamentarische Überwachungsfunktion ausführen – könnten. Zu einem späteren Zeitpunkt wären auch andere Aufgaben denkbar, wie die Mitentscheidung bei der Verabschiedung des VN-Haushalts und bei der Wahl des VN-

Generalsekretärs, das Recht in multilaterale Vertragsverhandlungen eingebunden zu werden oder die Möglichkeit, dem Internationalen Gerichtshof Rechtsfragen unterbreiten zu können. Bezüglich der Struktur stellte Bummel fest, dass die parlamentarische Versammlung komplementär zur VN-Generalversammlung wäre und ein zukünftiges Weltparlament mindestens aus zwei Kammern, einer Staaten- und einer Bürgerkammer, bestehen müsse. Wie eine Interaktion mit anderen Organen aussehen könnte, sei aber noch unklar. Weitere offene Fragen wären, welche politischen Themen die parlamentarische Versammlung überhaupt aufgreifen dürfe, inwieweit Ländervertreter beteiligt sein sollten, wie inklusiv die Versammlung sein solle oder die Frage nach der Vertretung oppositioneller Kräfte. Insbesondere letzteres sorgte für Diskussionen unter den Teilnehmern.

Abschließend erläuterte Bummel, warum die Idee einer parlamentarischen Versammlung von so großer Tragweite für das Weltrechtskonzept sei: Es greife nicht nur die Idee einer direkten Beziehung zwischen dem Individuum und den Vereinten Nationen ohne den Staat als Mediator auf, sondern lebe auch die Idee einer Weltbürgerschaft. Somit würde es letzten Endes zu einer wachsenden politischen Integration beitragen.

Herr Detlef Dzembritzki ging in seinem Kommentar einleitend auf die Rolle der Vereinten Nationen im deutschen Bundestag ein. Im Vergleich zu anderen Parlamenten seien die VN-Themen im deutschen Bundestag sehr präsent. Die Existenz des Unterausschusses garantiere die Permanenz dieser Themen. Er merkte an, dass die Formulierung „Globale Zukunft der Demokratie“ nicht ganz richtig sei, vielmehr müsse man sich fragen, welche Rolle die Demokratien innerhalb der Globalisierung spielen können – um diese aktiv mitzugestalten. Dies hätte auch der Vortrag von Brunkhorst deutlich gemacht. Das von Bummel vorgestellte Komitee sei eine Antwort, die er sehr gutheiße.

Bei der Umsetzung der Idee des Komitees gebe es aber durchaus noch Diskussionsbedarf. Nicht nur die EU, sondern auch andere supranationale Organisationen könnten Vorbild sei, zum Beispiel die parlamentarische Versammlung des Europarates, die auch auf eine parlamentarische Initiative hin entstanden sei. Beispielsweise funktioniere in der Versammlung im Europarat die von Bummel vorgestellte Idee eines Untersuchungsausschusses in einigen Fällen sehr gut. Dzembritzki appellierte an die Teilnehmer, dass man bestimmte Konzepte weiterdenken müsse. Sie könnten eine Antwort auf viele Ungerechtigkeiten sein, zum Beispiel das von Brunkhorst mit „gute Pässe, schlechte Pässe“ titulierte Problem. Veränderungsprozesse hin zu einer stärkeren Parlamentarisierung und Demokratisierung internationaler Institutionen seien deshalb sehr begrüßenswert.

---

*- Diskussion -*

---

Die von Bummel vorgestellte Idee einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen wurde unter den Tagungsteilnehmern kontrovers diskutiert. So bezeichneten z. B. Emmerich-Fritsche und Bruha ein solches Legitimationssystem als logische Konsequenz der Schaffung von Weltrecht durch Weltorgane bzw. der Existenz einer Weltöffentlichkeit und Weltgesellschaft. Rittberger hingegen deklarierte das Konzept als zynisches Selbstdementi: So sei die Grundidee der Vereinten Nationen die des liberalen Friedens. Die UN operierten weltweit unter dieser Prämisse: „Ist es wirklich vorstellbar und konsequent durchdacht, eine Institutionalisierung von Repräsentation anzustreben, wo Repräsentierte nicht repräsentiert sein können – weil es kein Parlament in unserem Sinne in vielen Mitgliedsstaaten gibt?“ Er plädierte stattdessen für das Vorantreiben der Idee des liberalen Friedens und der demokratischen Regierungsführung.

In der anschließenden Diskussion wurde das Für und Wider einzelner Konzeptbausteine erörtert. So gab es insbesondere über den Demos-Begriff keine Einigkeit unter den Konferenzteilnehmern. Während zum Beispiel Rittberger und Steiger die Existenz eines Weltdemos verneinten, wiesen andere darauf hin, dass es den Demos, wie Kant ihn definiert hatte, durchaus gebe. Nicht zuletzt würde heute bereits eine Vielzahl von sich überlappenden Bürgerschaften existieren – unter anderem die deutsche und die europäische. Auch die Idee des *ius cogens* würde bereits eine Art Weltbürgerschaft konstituieren, so Brunkhorst. Ebenso zeige dies die Debatte zum Recht auf demokratische Regierungsführung (*right to democratic governance*). Auch im Sinne des Sujets, z.B. des einzelnen Individuums als Gefahr für den Weltfrieden (mit Bezug auf die Terrorlisten), sei ein klarer Beweis für diese Weltbürgerschaft erkennbar. Bummel unterstützte die Behauptung eines nichtexistenten Weltdemos, wies allerdings darauf hin, dass es vielfältige Entwicklungen gebe, die zu einer Weltbürgerschaft führen würden – konstituiert zum Beispiel durch den rasanten Fortschritt in der Informations- und Kommunikationstechnologie oder Kampagnen, die ohne eine Weltbürgerschaft nicht so erfolgreich gewesen wären (u. a. für den Internationalen Strafgerichtshof). In diesem Sinne erinnerte er auch an die Rückkopplungseffekte zwischen Institution- und Bewusstseinsbildung, deren Erfolg man an der Entstehung einer europäischen Identität sehen könne. Man müsse sich auch die Frage stellen, so Emmerich-Fritsche, wen die parlamentarische Versammlung tatsächlich vertrete – die Bürger oder die Völker. Vor allem das europäische Beispiel mache deutlich, dass heute nach wie vor ersteres der Fall sei.

Ein weiterer Kritikpunkt am Konzept der parlamentarischen Versammlung war der Umgang mit Parlamentariern aus nichtdemokratischen Staaten. So merkte Rittberger an, dass es demokratische Parlamente gebe, die ihre Mitglieder nicht in Gremien schicken würden, wenn dort Parlamentarier aus nichtdemokratischen Staaten säßen. Dzembritzki wies darauf hin, dass dies zwar im Fall der USA ein gerechtfertigter Einwand sei, für andere Staaten aber nicht zutrefte. Er bekräftigte, dass man sich einer Idee öffnen müsse und nicht von vornherein bestimmte Sachen als unvorstellbar hinstellen dürfe. Man müsse bereit sein, ein Stück des schwierigen Weges zu gehen.

Einen anderen, sanfteren Weg hin zu einer parlamentarischen Versammlung schlug Krajewski vor – im Hinblick auf die geplante parlamentarische Versammlung der Welthandelsorganisation (WTO). Hier ginge es nicht um echte parlamentarische Funktionen im Sinne einer Kontrolle der WTO, sondern vielmehr um Dialoge und Lernprozesse. Dieser Austausch unter den Parlamentariern ginge mit Rückkopplungseffekten in die nationalen Parlamente einher und leiste so einen wichtigen Beitrag zur Stärkung parlamentarischer Prozesse auf nationaler Ebene und somit zur Demokratieförderung. Damit wäre auch die Frage nach der Teilnahme nichtdemokratischer Staaten und anderen angesprochener Probleme zweitrangig. Bummel entgegnete, dass die informellen Netzwerke von Parlamentariern nicht mehr ausreichen würden, sie könnten aber durchaus Vorstufen hin zu einer Versammlung nach seinen Vorstellungen sein.

Dzembritzki wies abschließend darauf hin, dass das Beispiel der WTO sehr schön zeige, wie man mehr Demokratie leisten könne. Von Beispielen wie diesem müsse man lernen und versuchen, in kleinen Schritten, einen stärkeren Demokratisierungsprozess voranzutreiben. Die Frage der Instrumente sei dabei keine leichte – das Komitee für eine parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen aber ein wichtiger Impuls. Er forderte alle Teilnehmer auf, sich am Entwicklungsprozess dieses und anderer Instrumente zu beteiligen: Mehr Demokratie, mehr Transparenz und mehr gemeinsame Verantwortung im globalisierten

Interessenaustausch sei unser aller Aufgabe und die Aufgabe der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

---

## Weltregieren und Weltrecht

Zusammenfassung der Tagungsrückschau von Prof. Dr. Volker Rittberger

---

Abschließend blickte Rittberger auf die Tagung zurück und identifizierte Perspektiven für die zukünftige Diskussion. Die entscheidende Frage zu Beginn der Tagung sei gewesen, ob wir uns auf etwas zubewegen, das begrifflich und dogmatisch anders als das klassische zwischenstaatliche Völkerrecht beschrieben werden kann.

Rittberger bekräftigte, dass die auf dieser Tagung diskutierten Entwicklungen noch stärker historisch eingebettet werden müssten, um den fundamentalen Strukturwandel in den internationalen Beziehungen deutlich zu machen: Vom westfälischen System – gekennzeichnet durch Innen- und Außensouveränität der Staaten sowie permanente Kriege – habe man sich hin zu einem postwestfälischen System entwickelt, welches sich durch beachtenswerte Veränderungsmarker auszeichne. Insbesondere lebten wir heute in einer friedlicheren Zeit als je zuvor. Zwischenstaatliche Kriege seien mittlerweile eine Rarität, auch innerstaatliche Kriege seien sehr zurückgegangen. Dies habe, so Rittberger, unter anderem mit der starken Ausdifferenzierung politikmächtiger Akteure ebenso wie mit der damit einhergehenden *governance beyond and beside the state* zu tun.

Das Recht sei nun gefordert. Es müsse innovativ und erfinderisch sein, um dieser neuen Situation des postwestfälischen Zeitalters gerecht zu werden.

Rittberger machte aber deutlich, dass die Ausdifferenzierung politikmächtiger Akteure keinesfalls impliziere, dass Staaten obsolet seien. Diese seien nach wie vor entscheidende Mitspieler im internationalen Geschehen. Sie würden sich aber – wie unter anderem der Abendvortrag von Senghaas deutlich gemacht hätte – ihrerseits erheblich ausdifferenzieren. Entscheidend sei hier die Unterscheidung zwischen demokratischen und nichtdemokratischen Staaten – gerade unter dem Telos des Rechts, friedensstiftend zu sein. Er warf die Frage auf, ob aus diesem Telos nicht eine Privilegierung des demokratischen Staates folgen müsse.

In Bezug auf andere politikmächtige Akteure sei die Sicherstellung der Rechtsgebundenheit zwischenstaatlicher Organisationen und ihrer Organe entscheidend, wie während der Tagung deutlich und mehrfach diskutiert. Zusätzlich müsse man die Politikmächtigkeit nichtstaatlicher Akteure sowie deren Selbstorganisation und Eigenrechtssetzung unbedingt ernst nehmen. Auch die auffällige Zunahme inklusiver, multipartistischer Weltregierensarrangements – zum Beispiel in der globalen Gesundheitsvorsorge, beim Umweltschutz oder der Nutzung des Internets – sei eine Entwicklung, die ernst genommen und begleitet werden müsse.

Abschließend wandte sich Rittberger mit der Bitte an die Rechtswissenschaftler, das bereits vorhandene gemeine Weltgemeinrecht zu dokumentieren. Wir lebten bereits mit und unter einer Fülle von gemeinem Weltgemeinrecht. Anhand von systematisch-dogmatischen Verallgemeinerungen könne man dann feststellen, ob das Weltrecht eine echte Konkurrenz zum Völkerrecht konstituiere.