



Deutsche Gesellschaft
für die
Vereinten Nationen

BLAUE REIHE Nr. 105

**Die Zukunft des Weltrechts
und der Weltorganisation**

Tagungsdokumentation

Dokumentationen, Informationen, Meinungen

Blaue Reihe

Herausgeber
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
DIE VEREINTEN NATIONEN e.V.
Zimmerstraße 26/27 10969 Berlin
Tel. (030) 259375-0
Fax: (030) 25937529
E-Mail: info@dgvn.de
Web: www.dgvn.de



Nr. 105

Die Zukunft des Weltrechts und der Weltorganisation

Tagungsdokumentation

ISSN1614-547X

Zum Inhalt: Diese Ausgabe der BLAUEN REIHE dokumentiert Beiträge der DGVN-Tagung „Die Zukunft des Weltrechts und der Weltorganisation“, die am 7. und 8. November 2008 in Berlin veranstaltet wurde. Die Tagung fand mit freundlicher Unterstützung der Stiftung Apfelbaum statt. Die dokumentierten Beiträge geben die persönliche Meinung des/r jeweiligen Verfasser/in/s wieder.

IMPRESSUM:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)

Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin

Redaktion: Claudia Engelmann, Dr. Alfredo Märker

Tel. (030) 259375-0

Fax (030) 259375-29

E-Mail: info@dgvn.de

Web: www.dgvn.de

ISSN1614-547X

Diese Publikation ist klimaneutral hergestellt und auf zertifiziertem FSC-Papier gedruckt.
Schutzgebühr: 2,50 €

Inhalt

<i>Thomas Bruha</i> Vorwort	5
<i>Angelika Emmerich-Fritsche</i> Paradigmenwechsel vom Völkerrecht zum Weltrecht	6
Zusammenfassung des Beitrags von Armin Frey und der Diskussion	13
<i>Manfred Nowak</i> Ein Weltgerichtshof für Menschenrechte – eine utopische Forderung?	15
Zusammenfassung des Beitrags von Markus Kotzur und der Diskussion	24
<i>Dieter Senghaas</i> Weltordnungspolitik und Weltrecht in einer zerklüfteten Welt	27
Zusammenfassung der Beiträge von Christoph Zöpel und Heike Krieger sowie der Podiumsdiskussion	35
<i>Franz Josef Radermacher</i> Globalisierungsgestaltung als Schicksalsfrage: zur Bedeutung eines Weltvertrages	37
Zusammenfassung des Beitrags von Markus Krajewski und der Diskussion	48
<i>Klaus Leisinger</i> Menschenrechte als unternehmerische Verantwortungsdimension	50
Zusammenfassung der Diskussion	67
<i>Kersten Lahl</i> Weltfriedenssicherung und institutionelle Anforderungen an UN, NATO und EU..	69
Zusammenfassung der Beiträge von Gunter Pleuger und Christian Tams sowie der Diskussion	76
<i>Hauke Brunkhorst</i> Die globale Zukunft der Demokratie	79
Zusammenfassung der Beiträge von Andreas Bummel und Detlef Dzembritzki sowie der Diskussion	83
Zusammenfassung der Tagungsrückschau von Volker Rittberger	85
Teilnehmerliste	86

Vorwort

Prof. Dr. Thomas Bruha*

Die Förderung der Achtung und Stärkung des Völkerrechts gehört seit ihrer Gründung im Jahre 1952 zu den Hauptanliegen der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Fast sechzig Jahre später zieht dies auch Überlegungen nach sich, ob das geltende Völkerrecht den aktuellen globalen Entwicklungen genügt und inwiefern wir eine Weiterentwicklung zum Weltrecht brauchen. Wie kann Weltrecht gestaltet und durchgesetzt werden? Wo liegen seine Gefahren? Dies waren einige der Fragen denen wir am 7. und 8. November 2008 in Berlin im Rahmen der Konferenz „Die Zukunft des Weltrechts und der Weltorganisation“ nachgegangen sind. Unsere Tagung knüpft an die freundliche Bereitschaft der Stiftung Apfelbaum an, zur Förderung von Umsetzungsinitiativen „auf dem Weg zum Weltrecht“ beizutragen – gerne haben wir diese aufgegriffen. Der 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 2009 bot dafür einen guten historischen Rahmen.

Mit der Tagung ist es uns gelungen, hochrangige Vertreter der Friedens- und Konfliktforschung, der Rechtswissenschaften und andere Völkerrechtsexperten zu versammeln, aber auch die Praxis ist nicht zu kurz gekommen. Ich entsinne mich noch gerne der zahlreichen anregenden Gesprächsrunden an beiden Konferenztagen. Umso mehr freue ich mich nun über das Erscheinen dieser schriftlichen Tagungsdokumentation. Sie ergänzt und komplettiert die umfangreiche Onlinedokumentation unter www.dgvn.de/weltrechtstagung.html, wo neben den Leitfragen der Tagung, dem vollständigen Tagungsprogramm, der Teilnehmer- und Referentenliste, Fotos und Audiodateien sowie das vollständige Tagungsprotokoll zu finden sind. Auszüge daraus haben wir nun gemeinsam mit schriftlichen Originalbeiträgen von Referenten in dieser Dokumentation abgedruckt.

Mein Dank gilt allen ohne deren engagierte Unterstützung diese Konferenz nicht zustande gekommen wäre. Allgemein gilt er allen Referenten, den Moderatoren und Kommentatorinnen und selbstverständlich auch den Teilnehmer/innen der Tagung, die mit ihren klugen und fundierten Überlegungen zum Gelingen beigetragen haben. Im Besonderen danke ich Herrn Dr. Martin Schmidt von der Stiftung Apfelbaum, die inhaltlich und finanziell maßgeblich dazu beigetragen hat, dass wir die Tagung umsetzen konnten sowie Frau Professor Emmerich-Fritsche, deren 2007 erschienene Habilitationsschrift „Vom Völkerrecht zum Weltrecht“ den Anstoß für diese Tagung gegeben hat. Ihnen beiden sowie Herrn Professor Manuel Fröhlich und Herrn Professor Christian Tams danke ich außerdem für die fruchtbaren Diskussionen im Rahmen unseres Vorbereitungstreffens, die entscheidend zur Konzeptionalisierung der Tagungsidee beigetragen haben. Schließlich gilt mein Dank Herrn Carsten Lüdemann, dem Bevollmächtigten der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund, und Herrn Franz Klein, dem Leiter der Landesvertretung, für die Gastfreundschaft in Ihrem Haus und die Unterstützung bei der Umsetzung unserer Tagung. Frau Margarita Georgas hat dankenswerterweise gemeinsam mit Frau Claudia Engelmann, die auch diese Tagungsdokumentation betreut hat, das Protokoll an beiden Veranstaltungstagen übernommen.

Berlin, im August 2009

* Vorsitzender der DGVN, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Hamburg; Direktor am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg und am Institute for European Integration des Europa-Kolleg-Hamburg.

Paradigmenwechsel vom Völkerrecht zum Weltrecht

Strukturprinzipien des Weltrechts

Prof. Dr. Angelika Emmerich-Fritsche*

Thesen

- Der Paradigmenwechsel vom Völkerrecht zum Weltrecht ist angesichts der Globalisierung, dem Entstehen einer „globalen Risikogesellschaft“ (Ulrich Beck), der Denationalisierung und Privatisierung der Weltgesellschaft sachlich konsequent und angesichts des Versagens (auch mächtiger) Staaten zur Lösung globaler Probleme sowie dem Erstarren nichtstaatlicher global player realistisch.
- Folgende Fragen stellen sich: *Was ist Weltrecht? Wie kann Weltrecht begründet werden? Warum und in welchem Umfang benötigen wir eine Weltverfassung? Wie wirkt die Globalisierung auf die Rechtsentwicklung? Wie unterscheidet sich Weltrecht vom Völkerrecht? Ist kosmopolitische Demokratie möglich? Zeigt sich bereits ein Paradigmenwechsel vom Völkerrecht zum Weltrecht in Lehre und Praxis? Welche Wege zur Entwicklung des Weltrechts eröffnen sich dabei?*

I. Was ist Weltrecht und wie kann es begründet werden?

1. Weltrecht ist Menschenrechtsrecht, Ausdruck des Paradigmenwechsels, öffentliches Recht, unter Umständen sogar Weltstaatsrecht, aber auch privates transnationales Recht.
2. *Privates Weltrecht* (z. B. *lex mercatoria*) schaffen Individuen, Unternehmen, Vereinigungen und Organisationen autonom oder selbstverwaltend, korporativ jenseits staatsförmlicher Prozesse, transnational, insbesondere durch Vertragsordnungen, aber auch unterhalb strikt rechtlicher Verbindlichkeit über *soft law* und freiwillige Verhaltensnormen. Solche *global player* erlangen partielle Rechts- und Handlungsfähigkeit im System einer *global governance*.
3. Weltrecht als öffentliches Recht verlangt ungeachtet der Vielzahl der staatlichen Ordnungen sowie funktionalen Teilweltordnungen eine *Weltrechtsgemeinschaft*, beschränkt auf diejenigen Angelegenheiten, welche die gesamte Menschheit betreffen.
4. Weltrecht als Menschenrechtsrecht gründet vornehmlich auf der unveräußerlichen Würde des Menschen, die ihm ein Recht gibt, als Subjekt anerkannt zu werden und in seinen Menschenrechten effektiv geschützt zu werden. Menschenrechte sind durchsetzbar, soweit sie vor staatlichen Gerichten einklagbar sind. Dieser Schutz ist jedoch nicht effektiv, wenn Staaten keinen Rechtsschutz gewährleisten. Ein Weltmenschengerichtshof ist als Voraussetzung für eine gesicherte subjektive Rechtsstellung des Einzelnen die entscheidende institutionelle Forderung des Weltrechts.
5. Menschenrechte sind auf wechselseitige Achtung angelegt und sind jedenfalls in ihrem Kern, der Menschenwürde, die zum *ius cogens* gehört, auch ohne positive staatliche oder internationale Regelung verbindlich für die Staaten, aber auch zwischen Menschen (sogenannte Drittwirkung).

* Rechtsanwältin und Privatdozentin an der Juristischen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Vertretung der Professur für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht; Habilitationsschrift „Vom Völkerrecht zum Weltrecht“, Duncker & Humblot Verlag, Berlin 2007.

6. Deshalb sind insbesondere auch transnationale Unternehmen an menschenrechtliche Basisnormen (z. B. Verbot der Zwangsarbeit) gebunden. Die an den Normen der UN-Menschenrechtsunterkommission für transnationale Unternehmen entzündete Diskussion über die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen zeigt den Anfang eines paradigmatischen Wandels zu einem weltrechtlichen Menschenrechtsverständnis.

7. Das Völkerrecht ist ungeachtet aller Fortschritte „etatozentrisch“ geblieben. Der Paradigmenwechsel zum Weltrecht besteht darin, den Menschen als „souveränen“ Ausgangspunkt des Rechts, mithin als Rechtssubjekt und das Prinzip der Selbstbestimmung des Menschen als Grundlage des (Welt-)rechts zu verstehen. In den Fällen LaGrand und Avena hat der Internationale Gerichtshof explizit die Ableitung individueller Rechte aus Art. 36 Abs. 1 lit. b des Wiener Konsularrechtsübereinkommens judiziert und damit eine wesentliche Abkehr von der Mediatisierungslehre deutlich gemacht.

8. Abweichend vom Prinzip der Kollektivhaftung begründet Weltrecht auch eine individuelle Haftung bei Verstößen Einzelner gegen die Menschenwürde, z. B. im Falle von Verbrechen gegen die Menschlichkeit (erstmalig vor dem Nürnberger Tribunal). Ein deutlicher Ausdruck eines Paradigmenwechsels ist der durch das Römische Statut weltvertraglich errichtete Internationale Strafgerichtshof, vor dem sich auch einzelne Straftäter verantworten müssen. Die völkerrechtlichen Prinzipien der Immunität, der Kollektivhaftung und die völkerrechtstypische Mediatisierung sind mit dem Römischen Statut durchbrochen.

9. Soweit das Völkerrecht seine typischen Merkmale zwischenstaatlichen Rechts verliert und weltrechtliche Elemente gewinnt, beschreibt der Begriff „Weltrecht“ den *Paradigmenwechsel* des Völkerrechts als zwischenstaatliches (internationales) Recht zu einem transnationalen Recht auf der Grundlage der Selbstbestimmung der Menschen.

10. Weltrecht zielt entsprechend der Idee in Art. 1 AEMR und dem Friedensbegriff in der UN-Charta nicht nur auf negativen Frieden (Kriegsvermeidung), sondern auf positiven Frieden. Im Falle schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen sieht sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in weltrechtlicher Auslegung seiner Ermächtigung zur Friedenssicherung nach Kap. VII UN-Charta zu humanitären Interventionen befugt oder kann dazu ermächtigen. Das zwischenstaatliche Gewaltverbot verändert sich mit Hilfe der Praxis des Sicherheitsrates zum weltrechtlichen Verbot militärischer oder paramilitärischer Gewalt, unabhängig davon, welches Subjekt (staatlich oder nichtstaatlich) diese verübt. Der Sicherheitsrat hat zudem die Drittwirkung der Menschenwürde erkannt: Schwere Menschenrechtsverletzungen gehen auch von Dritten, nämlich vom globalen Terrorismus aus, der wie Krieg und Völkermord den Weltfrieden gefährden kann.

11. Völkerrecht wird durch das Weltrecht nicht obsolet, soweit es den äußeren Frieden zwischen den Staaten als Teil des universellen Rechtsprinzips wahrt. Das Gewaltverbot ist als zwingendes Recht immer zu beachten. Würde das zwischenstaatliche Gewaltverbot etwa durch ein Prinzip wechselseitiger Einmischung oder eine als Recht zu unilateraler Intervention verstandene „responsibility to protect“ oder gar einer Befugnis zu „preemptive action“ verdrängt, wäre das Friedensgebot zwischen den Staaten aufgehoben. Dies ist nicht Zweck des Weltrechts.

12. Durchsetzbares (einklagbares) *Weltrecht im positiven Sinn* materialisiert in Verträgen und in anderen Formen der Rechtssetzung das mit der Freiheit und Würde des Menschen geborene Recht auf Recht. *Weltrecht* wird institutionalisiert, funktionale Weltstaatlichkeit entsteht, wenn Weltorgane mit legislativen, exekutiven und judikativen Funktionen sowie entsprechende Verfahren zur Sicherung und Verwirklichung des Weltrechts geschaffen werden. Weltrecht verlangt aber keinen *Weltstaat*. Die Schaffung einer Weltlegislative ist nicht notwendig. Der Paradigmenwechsel vom Völkerrecht zum Weltrecht kann sich aus dem Völkerrecht entwickeln und zeigt sich für die Rechtsetzung in der

- Schließung von Weltverträgen,
- Entstehung von Weltgewohnheitsrecht,
- Bildung allgemeiner Weltrechtsgrundsätze und von
- Weltkonsensrecht.

II. Typik und Grundprinzipien des Völkerrechts einerseits und des Weltrechts andererseits

1. Weltrecht gilt im Gegensatz zum Völker- oder internationalen Recht nicht nur zwischen Staaten, sondern zwischen Menschen, zwischen Völkern und zwischen Menschen und Staaten, ist also Recht aller Menschen. Anders als das Völkerrecht berechtigt und verpflichtet Weltrecht auch unmittelbar die Menschen / Bürger, die dessen Rechtssubjekte sind. Als Menschheitsrecht beansprucht Weltrecht allgemeine (*erga omnes*) und nicht nur zwischenstaatliche Verbindlichkeit.

2. Während das Völkerrecht die Souveränität der Staaten als Grundnorm voraussetzt, ist das Weltrecht in erster Linie von der *rule of law* bestimmt, welche die Souveränität der Staaten und die damit verbundenen völkerrechtlichen Grundsätze (z. B. der Staatenimmunität, vgl. auch Art. 27 ICC-Statut) rechtlich begrenzt.

3. Der Status von Staaten im rechtlichen und im effektiv-faktischen Sinn ist unter weltrechtlichen Gesichtspunkten strenger zu unterscheiden. Despotien sind zwar aus Gründen der Friedenssicherung Völkerrechtssubjekte und unterliegen wie *de facto*-Staaten dem Gewaltverbot. Der formale zwischenstaatliche Gleichheitssatz ist aber relativiert.

4. Weltrecht beansprucht eine gegenüber dem Völkerrecht erhöhte Rechtsverbindlichkeit. Diese zeigt sich insbesondere in folgenden Merkmalen des Weltrechts:

- Vorrang
- unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit
- Rechtssicherheit
- Durchsetzbarkeit

VÖLKERRECHT	WELTRECHT
Souveränität der Staaten	Selbstbestimmung des Menschen und der Völker
Drei-Elemente-Lehre	Weltrecht als Maßstab für den Staatsbegriff
Prinzip der Freiwilligkeit	Zwingendes Recht
Rechtssubjektivität der Staaten	Rechtssubjektivität des Menschen Menschenrechte, Weltbürgerrecht
Gleichheit der Staaten	Gleichheit der Menschen
Staatenkonsens als Quelle der Völkerrechtsetzung Staatenvertretung	Konsens der Weltgemeinschaft als Rechtssetzungsquelle Mehrheitsregel
Staatenimmunität	Rule of law
Nichteinmischung, Interventionsverbot Solidarität und Verantwortung nur für das eigene Volk	Prinzip der Einmischung durch die Weltorganisation Weltweite Solidarität und Verantwortung
Grundsatz bona fides	Erzwingbarkeit des Rechts
Grundsatz der Reziprozität	Legalitätsprinzip
Gewaltverbot zwischen Staaten	Menschenrechtliches Gewaltverbot
Selbstbestimmungsrecht	Selbstgesetzgebung

VÖLKERRECHT	WELTRECHT
Effektivitätsprinzip	Rechtsprinzip, Demokratieprinzip
Pacta sunt servanda	Treuepflicht
Staaten als „Herren der Verträge“ Keine Sekundärrechtsetzung	Menschheitsverfassung Begrenzte Weltrechtsetzung
Relativität der völkerrechtlichen Pflichten	Universalität des Weltrechts, Pflichten <i>erga omnes</i>
„Privatrechtliche“ Ordnung <i>ius dispositivum</i>	Öffentliche Rechtsordnung <i>ius cogens</i>
Unvollkommenheit Zersplittertheit, ungesicherte Verbindlichkeit grundsätzlich keine unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit Vollzug und Durchsetzung durch die Staaten, Selbsthilfe Kein individueller Rechtsschutz	Konstitutionalisierung, Weltverfassung Einheit der Rechtsordnung, unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit öffentlich-rechtliche Rechtsdurchsetzung, individueller Rechtsschutz
Mediatisierung der Menschen durch die Staaten Kollektivhaftung	Einzelne als Träger von Rechten und Pflichten, subjektive Rechte Individualhaftung
Keine obligatorische internationale Gerichtsbarkeit	Obligatorische Weltgerichtsbarkeit
Rangbestimmung des Völkerrechts durch die Mitgliedstaaten	Vorrang des Weltverfassungsrechts

III. Weltverfassung und Konstitutionalisierungsprozesse im Völkerrecht

1. Besonders weitgehend zeigt sich der Paradigmenwechsel, wenn die Frage des Weltrechts unter dem Aspekt der „Weltverfassung“ betrachtet wird. Eine Weltverfassung ist u.a. aus folgenden Gründen notwendig:

- zur Durchsetzung des Menschheitsrechts
- zur Überlebens- und Freiheitssicherung der globalen Schicksalsgemeinschaft
- als Antwort auf Entstaatlichung und die globalisierte Lebenswirklichkeit
- zur Überwindung des „Restnaturzustands“ in den transnationalen Beziehungen und des unsicheren internationalen Rechtszustands
- wegen der Unausgewogenheit und Unvollkommenheit der bisherigen Weltordnung.
- wegen der Machtlosigkeit der Staaten gegenüber transnationalen Akteuren
- zur Schaffung einer öffentlichen Rahmenordnung für private Regelungen und Netzwerke zur Sicherung gleicher Freiheit
- zur Verwirklichung des Weltbürgerrechts, welches ein Recht auf eine Weltverfassung begründet, durch die der Schutz der Menschenrechte, das Asylrecht, das Recht zu einem Staat zu gehören und das Recht auf transnationale Kontaktaufnahme gesichert ist.
- wegen der Unmöglichkeit und Sachwidrigkeit von Renationalisierungen

2. Das im Völkerrecht anerkannte *ius cogens* enthält bereits eine partielle, minimale materielle Weltverfassung.

3. Eine reine Zivilverfassung kann das Weltrecht nur unzureichend verwirklichen. Denn privatautonom gesetztes Weltrecht vermag ohne öffentlichrechtliche Rahmenordnung eine allgemeine, willkürfreie, gleichheitliche und regelmäßige Rechtsdurchsetzung nicht zu sichern.

4. Auch globale Netzwerke ersetzen eine Weltverfassung nicht – aus zwei Gründen: Zum einen führt die *global governance* über Netzwerke zu einer Technisierung und damit Entpolitisierung und auch Entdemokratisierung internationaler und globaler Beziehungen.

Entscheidend aber ist, dass der Netzwerkbegriff als juristische Ordnungskategorie zu unbestimmt ist, weil in Netzwerken die Unterscheidung von *hard* und *soft law* an Bedeutung verliert, d. h. auch, dass sich die Verbindung von Zwangsbefugnis und Recht auflöst. Damit nimmt der Verbindlichkeitsanspruch von Recht ab.

5. Die öffentliche Weltverfassung i.w.S. ist mehrgliedrig. Sie reicht von der kleinsten politischen Einheit verfasster Bürgerlichkeit, über eine Völkerrechtsordnung bis zu einer weltbürgerlichen Verfassung. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip, welches den bestehenden Verfassungen der kleineren Einheiten eine Präferenz einräumt, ist die Weltverfassung nur für den durch das Völkerrecht und das staatliche Recht unbewältigten „Restnaturzustand“ ein Gebot der praktischen Vernunft.

6. Institutionell-verfahrensrechtliche Konstitutionalisierungsprozesse zeigen sich im System der Vereinten Nationen, im Seerechtsregime, in der Welthandelsordnung und in der Weltarbeitsverfassung. Diese Organisationen sind mit Organen ausgestattet, denen gewisse, funktional staatliche Befugnisse einschließlich Kontroll-, Gerichts- und Sanktionsbefugnissen gegenüber den Einzelstaaten zur Ausübung übertragen worden sind. Die weltpolizeiliche Funktion des Sicherheitsrates beispielsweise ist eine Entwicklung des institutionellen Weltrechts. Damit nimmt der (Welt-) staats- und Zwangscharakter der Völker-/ Weltrechtsordnung zu.

7. Weil ein Weltstaat nach dem Modell des nationalen Territorialstaates die Gefahren einer Weltdespotie mit sich bringt, muss die Durchsetzung des Weltrechts losgelöst von der Idee umfassender Gebietshoheit oder eines „Gewaltmonopols“ konzipiert werden. Es ist sicherzustellen, dass die Befugnisse der Weltorgane funktionell begrenzt und demokratisch legitimiert sind. In dem Maße, in dem Internationale Organisationen supranational staatliche Funktionen übernehmen, müssen sie sich zur Verhinderung einer Universaldespotie auch an bestimmten Mindestbedingungen einer republikanischen Verfassung messen lassen. Dazu gehört neben der Achtung der Menschenrechte eine gewisse, effektive Kontrolle ermöglichende Gewaltenteilung. Aus dem konstitutionalisierten Völkerrecht sind folgende unvollkommene (Teil-) Verfassungen einer Weltordnung entstanden:

- a. Die Verfassung der Europäischen Union, die sich einer Bundesstaatsverfassung nähert, aber bisher auf den *pouvoir constituant* verzichtet;
- b. das an sich universelle System der Vereinten Nationen, das besonders mit seinem hegemonialen Friedensdurchsetzungssystem (dessen Effektivität unter dem Veto-recht leidet) individualwirksame, supranationale Legislativfunktionen ohne entsprechenden Rechtsschutz vorsieht;
- c. die WTO-Ordnung mit einer quasi-obligatorischen Gerichtsbarkeit, welche die Menschheitsverfassung, d.h. die Menschenrechte nicht einbezieht;
- d. die Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, welche mit beschränkter Durchsetzungskraft menschenunwürdige Arbeit ächtet, allerdings unverbunden neben der Welthandelsordnung steht sowie
- e. das Römische Statut, welches einen Weltstraftgerichtshof institutionalisiert, der - das Prinzip der Staatenimmunität zurückdrängend - mit der individuellen Ahndung von Menschheitsverbrechen Weltrecht verwirklicht, aber dem wichtige Staaten nicht zugestimmt haben (USA, Israel).

8. Die bisherigen Konstitutionalisierungsprozesse im Völkerrecht verlaufen noch einseitig und unausgewogen Anders als das europäische Gemeinschaftsrecht für die EU ist die Welthandelsordnung trotz ihrer konstitutionellen Entwicklungen und Funktionen noch keine Weltwirtschaftsverfassung im Sinne einer materiellen, objektiven Prinzipienordnung. Weltwirtschaftsrecht und Menschenrechte, insbesondere auch die sozialen Rechte sowie der Umweltschutz, stehen aufgrund der Getrenntheit der Vertragsregime kaum miteinander in Verbindung. Dieses verfassungsrechtliche Ungleichgewicht würde durch eine unmittelbare Anwendbarkeit der WTO-Vorschriften (die an sich funktionell weltrechtlich ist) noch erhöht,

so dass die Zurückhaltung des Europäischen Gerichtshofs in dieser Frage im Ergebnis dem Menschenheitsrecht dient.

10. Die tripartistische Verfassung und Organisation der International Labour Organisation ist nicht typisch völkerrechtlich nur an der Staatenvertretung orientiert, sondern bezieht Vertreter der Sozialpartner ein, welche auf diese Weise als globale Rechtssubjekte institutionalisiert sind. Die ILO bietet sich daher als Entwurf für künftige Weltorganisationen an, bei denen eine Beteiligung einschlägig engagierter privater Verbände (Nichtregierungsorganisationen, Unternehmensverbände) vernünftig erscheint. Denkbar ist es auch, eine der ILO entsprechende Struktur im Wirtschafts- und Sozialrat der UN oder in einer noch fehlenden Weltumweltorganisation zu institutionalisieren. In ihm wären neben den Staaten die verschiedenen Interessengruppen der Zivilgemeinschaft repräsentativ vertreten.

11. Die ILO-Verfassung ist ein Weltvertrag mit Elementen einer Weltverfassung für den Bereich der Kernarbeitsrechte. Die ILO-Übereinkommen sind mit gewissen Einschränkungen Akte international-globaler Gesetzgebung. Als Wirtschaftsverfassung ist sie unvollständig, weil ihr die Einwirkung auf den internationalen Handel fehlt und die Durchsetzung der ILO-Standards noch schwach institutionalisiert ist. Es gibt zwar eine quasi-justizielle Klagemöglichkeit für Mitgliedstaaten, aber kein rechtsklärendes obligatorisches Streitverfahren wie in der WTO. Die Institutionalisierung eines Weltarbeitsgerichts wäre ein wirksames Mittel zur Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte.

12. Bisher besteht keine Möglichkeit, einzelne (transnationale) Unternehmen, welche die Kernarbeitsrechte in ihren Betrieben nicht einhalten, zu verklagen, wenn nicht ausnahmsweise die Staaten, gegebenenfalls extritorial, subjektiven Rechtsschutz (zumeist als Schadensersatzanspruch) anbieten. Demzufolge wird nicht verhindert, dass sich Unternehmen menschenrechtswahrenden, staatlichen Bestimmungen entziehen, obwohl weder das Eigentumsrecht noch die Kapitalverkehrsfreiheit sie dazu berechtigen. Die unmittelbare rechtliche (und nicht nur ethische) Bindung der Unternehmen an das Menschenheitsrecht, das die ILO-Standards materialisieren und die umstrittenen (formell unverbindlichen) *Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte* postulieren, ist noch nicht allgemein anerkannt. Die rege Diskussion darüber in der globalen Gemeinschaft und in der Rechtslehre belegt aber zumindest ein partielles Umdenken. Notwendig zur Rechtsklärung erscheinen formell allgemeinverbindliche, globale Bestimmungen für transnationale Konzerne.

13. Die Entwicklung der Weltwirtschaftsverfassung sollte mit der Verwirklichung der Menschenheitsverfassung Schritt halten. Dazu gehören jedenfalls die Menschenrechte und der Umweltschutz als Lebensgrundlage. WTO, ILO und die Umweltorganisation müssten, um von diesen Teilordnungen zu einer Weltwirtschaftsverfassung zu kommen, institutionell, zumindest materiellrechtlich vernetzt werden.

14. Die Vereinten Nationen sind eine Internationale Organisation mit weltrechtlichen Zielen (Weltfrieden, friedliche Streitbeilegung, Gewaltverbot, Menschenrechte, Selbstbestimmungsrecht). Ihre Konzeption, nach dem 2. Weltkrieg eine „neue Weltordnung zu schaffen“, ist ein Paradigmenwechsel von einer internationalen zu einer Weltorganisation. Sie ist ein Weltvertrag mit funktional verfassungsrechtlichen Zügen, der auf Frieden im positiven Sinn zielt. Für den Verfassungscharakter sprechen die der UN-Charta entnehmbaren Merkmale der universellen Geltung und des in Art. 103 UN-Charta angeordneten Vorrangs der Charta und der auf ihrer Grundlage ergangenen verbindlichen Rechtsakte. Das Gewaltverbot kann durch den Sicherheitsrat oder auf dessen Ermächtigung hin mit *vis absoluta* durchgesetzt werden. Seine Entscheidungen sind verbindlich (Art. 25 UN-Charta). Abweichend von der üblichen Typik Internationaler Organisationen ist das Regelungsmodell der UN-Charta für den weit verstandenen Bereich der Friedenssicherung (einschließlich Bekämpfung von Terrorismus

und systematischen, schweren Menschenrechtsverletzungen) auf sekundäre Rechtsetzung und zentrale Rechtsdurchsetzung ausgerichtet (Kap. VI, VII).

15. Trotz ihres thematisch und räumlich globalen Ansatzes, bleibt die Verfassung der Vereinten Nationen in ihrer freiheitssichernden Funktion unvollständig:

a. Aufgrund ihrer hegemonialen Struktur beruht sie weder auf dem fortwährenden Konsens der Völkergemeinschaft noch auf einer weltbürgerlichen Legitimation.

b. Außerdem entspricht das Zusammenwirken der Organe der Vereinten Nationen nicht dem Prinzip der Gewaltenteilung. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass der Sicherheitsrat, ohne der Kontrolle durch die Generalversammlung und (verfassungs-)gerichtlicher Überwachung (insbesondere durch den Internationalen Gerichtshof) zu unterstehen, in weiter Auslegung seiner Kompetenzen nach Kapitel VII sowohl legislative, konstitutionelle als auch weltpolizeiliche Maßnahmen ausübt. Der konstitutionell-rechtsstaatliche normative Rahmen der UNO muss mit der funktional weltstaatlichen Entwicklung der Kompetenzen des Sicherheitsrates wegen den erwähnten Gefahren einer Weltdespotie Schritt halten. Angesichts der Rechtsschutzdefizite im UN-System, müssen die unter der UN liegenden Verfassungsebenen eine Kontrollfunktion zum Schutz der Weltverfassung und ihrer eigenen Verfassungen ausüben. Deshalb hat sich der Europäische Gerichtshof im Urteil Kadi in Abweichung zum Europäischen Gericht 1. Instanz im Ergebnis zu Recht eine Überprüfung von durch den Sicherheitsrat angeordneten Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus vorbehalten.

c. Folgende Gründe, die letztlich bei den Staaten selbst liegen, sind insbesondere für die oft beklagte Ineffektivität der Friedenssicherung durch die UNO verantwortlich:

- Das Hoch- und Wettrüsten, zumal durch Staatsschulden finanziert, wurde nicht effektiv bekämpft.
- Die Staaten haben den Vereinten Nationen noch keine Truppenkontingente zur Verfügung gestellt (vgl. Art. 43 UN-Charta).
- Unrechtsstaaten dürfen wie Rechtsstaaten in den Vereinten Nationen mitentscheiden.
- Das Vetorecht verhindert eine konsequente Durchsetzung des völker- und weltrechtlichen Gewaltverbots.
- Die Struktur der Vereinten Nationen ist in erster Linie an den Interessen der Großmächte orientiert, achtet also nicht hinreichend die rechtliche Gleichheit der Staaten und begünstigt nicht die *rule of law*.
- Der Sicherheitsrat wird als nicht strikt rechtsverantwortlich angesehen und ist nicht (justiziell) kontrollierbar.

e. Es gilt, einerseits die Kompetenz des Sicherheitsrates für den Frieden institutionell und verfahrensrechtlich zu stärken und ihn andererseits strikter an das Recht zu binden. Die Lösung des Effektivitätsproblems des Sicherheitsrates liegt nicht darin, den jetzigen Sicherheitsrat im Wege einer UN-Reform mit vollen weltpolizeilichen Befugnissen auszustatten.

16. Derzeit erscheint ein zweistufiges System der Vereinten Nationen am sinnvollsten:

- als Grundlage ein Völker- und Friedensbund mit obligatorischer Streitschlichtung und Gerichtsbarkeit sowie
- ein unter dem Aspekt gleichgewichtiger Vertretung der Großregionen reformierter Sicherheitsrat mit der Aufwertung der Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse der Generalversammlung, in die demokratisch gewählte Vertreter oder nationale Parlamentsabgeordnete entsandt werden.

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 Weltle-

gislative, -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.

In der **Diskussion** gab es viel Klärungsbedarf und einige Diskrepanzen. 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 Selbstbestimmungsrechts 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.

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 Regelungsbestände 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. 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.

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 Strukturwandel. Das Völkerrecht würde sich zum Weltrecht durch eine Entwicklung des Völkerrechts selbst entwickeln. Diese Frage nach den Rechtsquellen richtete auch 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; Rechts-subjekt 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.

Ein Weltgerichtshof für Menschenrechte

Eine utopische Forderung?

Prof. Dr. Manfred Nowak*

Die Schaffung eines Weltgerichtshofs für Menschenrechte stellt eine dringend notwendige, bisher fehlende gerichtliche Ergänzung zu den seit dem Ende des Kalten Krieges verbesserten politischen Strukturen des internationalen Menschenrechtsschutzes dar. Das in diesem Beitrag entwickelte Modell bietet nicht nur einen Ausweg aus der derzeitigen Perspektivlosigkeit in der Debatte über eine Reform des menschenrechtlichen Durchsetzungsinstrumentariums der Vereinten Nationen. Es berücksichtigt auch insbesondere die Frage der menschenrechtlichen Bindung und gerichtlichen Verantwortlichkeit nichtstaatlicher Akteure und das Recht der Opfer auf angemessene Wiedergutmachung.

Die visionären vierziger Jahre

Vor dem Hintergrund der schrecklichen Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs und des Holocausts wurden die Vereinten Nationen im Jahr 1945 im Wesentlichen gegründet, um drei Ziele zu erreichen: Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte. Während für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit der Sicherheitsrat mit weitreichenden Befugnissen eingesetzt wurde und für die Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sowie eine Reihe von Programmen und Sonderorganisationen geschaffen wurden, beschränkte sich die institutionelle Umsetzung des Zieles der ›Förderung‹ der Menschenrechte auf die Einrichtung der Menschenrechtskommission (MRK) im Jahr 1946 als einer von mehreren Fachkommissionen des ECOSOC. Diese strukturelle Benachteiligung der Menschenrechte wurde erst im Juni 2006 mit der Ersetzung der Kommission durch einen Menschenrechtsrat etwas gemildert.¹

Mandat der Menschenrechtskommission

Um den Menschenrechtsschutz in den Vereinten Nationen besser zu verankern, setzte sich die Menschenrechtskommission drei Ziele:

1. Die Definition des in der UN-Charta nicht näher bestimmten Begriffs der Menschenrechte in einer rechtlich unverbindlichen Universellen Erklärung der Menschenrechte;
2. Die Schaffung rechtlich verbindlicher Menschenrechte mit korrespondierenden staatlichen Verpflichtungen in einer Universellen Menschenrechtskonvention; und
3. Die Einsetzung effektiver internationaler Durchführungsorgane wie eines Internationalen Gerichtshofs zum Schutz der Menschenrechte.

Zu diesem Zweck setzte die Kommission drei Arbeitsgruppen ein. Die erste Arbeitsgruppe legte binnen weniger Sitzungen den Entwurf einer Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vor, die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung in Paris feierlich verabschiedet wurde. Dann kam der Kalte Krieg, wodurch die Hoffnung auf eine schnelle Verwirklichung der beiden anderen Ziele zunichte gemacht wurde. Statt der ursprünglich anvisierten

* Lehrstuhlinhaber für internationale Menschenrechte an der Universität Wien; Zwischen 1996 und 2003 Richter des Gerichtshofs für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina; Seit 2004 der UN-Sonderberichterstatter über Folter.

Dieser Beitrag wurde veröffentlicht in: Zeitschrift VEREINTE NATIONEN, 5/2008, S. 205-211; Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Nomos-Verlags.

¹ UN-Dok. A/RES/60/251 v. 15.3.2006. Zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.

Universellen Menschenrechtskonvention wurden schließlich im Jahr 1966 der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (kurz: Zivilpakt) sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verabschiedet. Damit wurde die vor allem vom Westen betriebene Zweiteilung der Menschenrechte institutionalisiert, die erst Jahrzehnte später auf der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 mit den Grundsätzen der Gleichheit, Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte mühsam wieder rückgängig gemacht werden konnte.

Zahlreiche Menschenrechtsübereinkommen

Noch gravierender war jedoch die Tatsache, dass das internationale Durchsetzungsinstrumentarium für beide Pakte auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen dem Westen, Osten und Süden zurechtgestutzt wurde. Statt eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte einigte man sich auf einen quasigerichtlichen Menschenrechtsausschuss (MRA) – jedoch nur für den Zivilpakt. Der MRA kann statt verbindlicher Urteile lediglich unverbindliche Empfehlungen abgeben, statt Beschwerden bloße ›Mitteilungen‹ verfassen, und das Beschwerdeverfahren für Einzelpersonen wurde in ein eigenes Fakultativprotokoll verbannt.² Im Laufe der Zeit wurden zusätzlich zu den beiden Pakten noch sieben weitere ›Kernkonventionen‹ der Vereinten Nationen mit vergleichbaren Durchsetzungsorganen angenommen, so dass wir uns heute neun unterschiedlichen quasigerichtlichen Menschenrechtsausschüssen gegenüber sehen, deren unabhängige Sachverständige alle Staatenberichte überprüfen und zu einem Teil auch Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren durchführen. Alle bisherigen Versuche, diesen Wildwuchs an unterschiedlichen Gremien mit zum Teil überlappenden Funktionen und unzureichenden Entscheidungskompetenzen zu reformieren, sind bislang an politischen, rechtlichen und technischen Barrieren gescheitert. Die auch vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) ins Auge gefasste Schaffung eines einzigen Menschenrechtsausschusses für alle Verträge³ war mit der beinahe unüberwindlichen Hürde des Verfahrens zur Novellierung der existierenden Verträge konfrontiert. Zudem ging sie in ihrer Grundphilosophie auch nicht über jene Reformvorschläge des Kalten Krieges hinaus.

Drei Visionen

Diese Perspektivlosigkeit in der Debatte über eine Reform der internationalen menschenrechtlichen Durchsetzungsinstrumentarien nunmehr knapp zwei Jahrzehnte nach dem Ende des Kalten Kriegs steht im krassen Gegensatz zu den zukunftsweisenden Visionen der vierziger/fünfziger Jahre. Damals standen drei große institutionelle Visionen im Raum:

1. Der Vorschlag Uruguays aus dem Jahr 1951 zur Schaffung eines Hohen Kommissars oder Generalstaatsanwalts für Menschenrechte;⁴
2. Die in Art. VI der Völkermordkonvention von 1948 ins Auge gefasste Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs nach dem Vorbild der Militärtribunale von Nürnberg und Tokio; und
3. Die australische Idee eines Internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte aus dem Jahr 1949.⁵

² Zur Praxis des UN-Menschenrechtsausschusses, der seine beschränkten Befugnisse so breit wie möglich interpretiert, vgl. etwa Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary, 2. erw. Aufl., Kehl/Straßburg/Arlington 2005.

³ Siehe den Aktionsplan des OHCHR, UN-Dok. A/59/2005/Add.3 v. 26.5.2005 und das ausführlichere Konzeptpapier des OHCHR, UN-Dok. HRI/MC/2006/2 v. 22.3.2006.

⁴ UN Doc. A/C.3/546 (1951); siehe auch Dominic McGoldrick, The Human Rights Committee, Oxford 1991, S. 13; John P. Humphrey, Human Rights and the United Nations. A Great Adventure, New York 1984, S. 130.

⁵ Siehe zum Beispiel UN Doc. E/1371 v. 23.6.1949; siehe auch McGoldrick, a.a.O. (Anm. 4) S. 13 und Fußnote 124; Annemarie Devereux, Australia and the International Scrutiny of Civil and Political Rights: An Analysis of Australia's Negotiating Policies, 1949–1966, Australian Yearbook of International Law, 22. Jg., 48/2002, S. 47–75, hier S. 53ff.

Es ist kein Wunder, dass keines dieser drei institutionellen Ziele während des Kalten Krieges verwirklicht werden konnte. Doch kurz danach tauchten alle Ideen wieder auf.

Der Hohe Kommissar für Menschenrechte

Nachdem Amnesty International und andere nichtstaatliche Organisationen (NGOs) die Schaffung des Amtes eines Hohen Kommissars für Menschenrechte quasi zur Bedingung für den Erfolg der Wiener Weltmensenrechtskonferenz im Jahr 1993 gemacht hatten, findet sich dieser Vorschlag, wenn auch in einer sehr vorsichtigen Formulierung, in der Wiener Erklärung und ihrem Aktionsprogramm wieder.⁶ Die Generalversammlung setzte diesen Vorschlag bereits im Dezember 1993 um,⁷ und im April 1994 trat der erste Hohe Kommissar, der Ecuadorianer José Ayala-Lasso, sein schwieriges Amt an. Dass das Amt mit seinen gegenwärtig knapp 1000 Mitarbeitern, von denen ungefähr die Hälfte in einer wachsenden Anzahl von regionalen und nationalen Büros im Feld arbeitet, eine Erfolgsgeschichte darstellt, ist heute weitgehend unbestritten.

Der Internationale Strafgerichtshof

Ähnliches trifft für die zweite große Vision der vierziger Jahre zu. Angesichts der ethnischen Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien Anfang der neunziger Jahre schlugen die USA die Einsetzung eines Ad-hoc-Strafgerichtshofs vor, der schon im Jahr 1993 durch den Sicherheitsrat eingerichtet wurde.⁸ Ein Jahr später folgte als Reaktion auf den Völkermord in Ruanda die Einsetzung des Ad-hoc-Strafgerichtshofs für Ruanda.⁹ Trotz vieler Probleme waren beide Gerichtshöfe so erfolgreich, dass dies den seit Jahrzehnten von der UN-Völkerrechtskommission betriebenen Bemühungen zur Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs den entscheidenden Auftrieb gab. Im Juli 1998 wurde in Rom das Statut für den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) verabschiedet. Im Juli 2002 trat es in Kraft, und im Jahr 2003 nahm der IStGH seine Tätigkeit in Den Haag auf. Auch wenn die Kooperation vieler Staaten nach wie vor zu wünschen übrig lässt, so besteht kein Zweifel daran, dass der IStGH und die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe zu den größten Erfolgen in der internationalen Entwicklung der Menschenrechte, des humanitären Völkerrechts und des internationalen Strafrechts nach dem Ende des Kalten Krieges zählen. Schließlich handelt es sich beim Völkermord und bei den Verbrechen gegen die Menschlichkeit um die schwersten systematischen Verletzungen der wichtigsten Menschenrechte, wie dem Recht auf Leben, persönliche Freiheit und Integrität. Dass die Hauptverantwortlichen für diese Verbrechen, einschließlich der verantwortlichen Staats- und Regierungschefs, heute vor diesen Strafgerichten individuell zur Verantwortung gezogen werden können – und auch tatsächlich gezogen werden, wie die Fälle Slobodan Milosevic, Radovan Karadzic, Jean Kambanda und Charles Taylor zeigen –, war zurzeit des Kalten Krieges unvorstellbar und entfaltet eine abschreckende Wirkung zur Verhütung ähnlicher Verbrechen in der Zukunft.

Regionale Menschenrechtsgerichtshöfe

Die dritte institutionelle Vision der vierziger Jahre, nämlich der australische Vorschlag, einen Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte einzurichten, wurde nur auf regionaler Ebene umgesetzt. Am erfolgreichsten war diesbezüglich der Europarat. Schon mit der Verabschiedung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) im Jahr 1950 wurde zur letztinstanzlichen Entscheidung über Staaten- und Individualbeschwerden ein Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vorgesehen, der schließlich im Jahr 1959 seine Arbeit in Straßburg aufnahm. Aber erst mit dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls am 1. November 1998 wurde das Recht aller Menschen in den 47 Mitgliedstaaten des Europarats, ihre in der EMRK garantierten Menschenrechte durch eine Individualbeschwerde an den EGMR selbst durchzusetzen, verwirklicht. Der Erfolg dieses Modells zeigt sich in Tausenden von rechtsverbindlichen Urteilen, die der EGMR seither erlassen hat und die in den meisten Vertragsstaaten auch wirklich umgesetzt werden. Allerdings bezieht sich die Kompetenz des

⁶ Siehe Wiener Aktionsprogramm, UN Doc. A/CONF.157/23 v. 12.7.1993, Abs. 18.

⁷ UN Doc. A/RES/48/141 v. 20.12.1993.

⁸ UN Doc. S/RES/808 v. 22.2.1993.

⁹ UN Doc. S/RES/955 v. 8.11.1994.

EGMR nur auf die bürgerlichen und politischen Menschenrechte, und seine Möglichkeiten, dem Opfer Wiedergutmachung zu leisten, sind beschränkt.

Der nach dem Inkrafttreten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) im Jahr 1979 errichtete Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte in San José geht zwar in seiner Praxis der Zuerkennung von Wiedergutmachungsansprüchen an die Opfer über die Praxis des EGMR hinaus, doch ist der effektive Zugang zu diesem Rechtsschutzinstrument für die in der amerikanischen Hemisphäre lebenden Menschen noch sehr beschränkt. Dies gilt in noch viel stärkerem Maße für den Afrikanischen Gerichtshof für die Rechte der Menschen und Völker in Arusha. Dieser wurde durch ein Protokoll zur Afrikanischen Charta der Rechte der Menschen und Völker eingerichtet, das am 1. Januar 2004 in Kraft trat.

Diese drei Beispiele zeigen, dass heute in allen jenen Regionen, in denen regionale Organisationen mit der Kompetenz zum Schutz der Menschenrechte bestehen, auch regionale Menschenrechtsgerichte geschaffen wurden. Wenn sich also auf der regionalen Ebene die politische Überzeugung der Staaten durchgesetzt hat, dass über Menschenrechtsbeschwerden am besten ein unabhängiges Gericht mit bindenden Urteilen entscheiden soll, so ist es verwunderlich, dass diese Weisheit für das universelle Menschenrechtssystem nicht gelten sollte. Im Folgenden soll daher ein Modell für einen Weltgerichtshof für Menschenrechte entwickelt werden, in dem zum einen auf die Kritik der Skeptiker eingegangen wird,¹⁰ und zum anderen die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, wie die rechtliche Bindung nichtstaatlicher Akteure, mitberücksichtigt werden.¹¹

Keine Notwendigkeit der Änderung der bestehenden Verträge

Eines der Hauptargumente gegen die Schaffung eines gemeinsamen Vertragsüberwachungsorgans im Rahmen der Vereinten Nationen ist die, zugegebenermaßen, beinahe unüberwindliche Hürde der Änderung von UN-Menschenrechtsverträgen.¹² Aus diesem Grund soll der Weltgerichtshof für Menschenrechte nicht durch eine Novellierung aller relevanten Menschenrechtsverträge bei gleichzeitiger Abschaffung der derzeit bestehenden Vertragsüberwachungsorgane eingerichtet werden, sondern durch einen zusätzlichen Vertrag mit einem Statut, vergleichbar dem Statut für den Internationalen Strafgerichtshof. Dies hat drei Vorteile. Zum einen können die bisherigen Expertenausschüsse bestehen bleiben und ihre Kernaufgaben, insbesondere die Prüfung von Staatenberichten, weiter ausüben. Zum zweiten können so schrittweise und reibungslos die Zuständigkeiten für Individual- und Staatenbeschwerden sowie für die Durchführung von Vor-Ort-Untersuchungen von den bestehenden Expertenorganen auf den Gerichtshof übertragen werden. Zum dritten steht es völlig im Belieben der Vertragsstaaten des Statuts, welche Menschenrechtsverträge sie der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterstellen wollen.

Wenn ein Staat beispielsweise zu Beginn nur die Rechte des Zivilpakts der Kompetenz des Gerichtshofs überantworten will, so genügt eine entsprechende Erklärung bei gleichzeitiger Kündigung des I. Fakultativprotokolls zum Pakt gemäß dessen Art. 12. Wenn er auch Beschwerden aufgrund der Anti-Folter-Konvention der Jurisdiktion des Gerichtshofs übertragen will, so muss er neben einer entsprechenden Erklärung gegenüber dem Gerichtshof lediglich die bisherigen Erklärungen gemäß der Art. 21 (2) und 22 (2) der Konvention zurückziehen. Denn, abgesehen von der obligatorischen Staatenbeschwerde gemäß Art. 11 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, sind im UN-System alle Staaten- und Individualbeschwerden freiwilliger Natur. Folglich kann die Entscheidungskompetenz der jeweiligen Vertragsüberwachungsorgane von den Vertragsstaaten durch einfache Kündigungen der entsprechenden Verträge oder die Zurücknahme freiwilliger Erklärungen

¹⁰ Vgl. etwa Stefan Trechsel, A World Court for Human Rights?, *Northwestern University Journal of International Human Rights*, 1. Jg., 3/2003.

¹¹ Vgl. Manfred Nowak, The Need for a World Court of Human Rights, *Human Rights Law Review (HRLR)*, 7. Jg., 1/2007, S. 251–259.

¹² Zum Verfahren gemäß Art. 51 des Zivilpakts siehe Nowak, *CCPR Commentary*, a.a.O. (Anm. 2), S. 811–814. Zu den praktischen Problemen der versuchten Novellierung der UN-Anti-Folter-Konvention gemäß ihres Art. 29 siehe Manfred Nowak/Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention Against Torture – A Commentary*, Oxford 2008, S. 845–852.

rückgängig gemacht werden. Darüber hinaus können Vertragsstaaten des Statuts aber auch die Rechte von Verträgen, die bisher kein Beschwerdeverfahren vorsehen, wie etwa die Kinderrechtskonvention, oder die gar kein eigenes Überwachungsorgan haben, wie etwa die Konvention über die politischen Rechte der Frau, der Jurisdiktion des Gerichtshofs unterstellen. Dies führt zwar dazu, dass in einer Übergangsphase über Beschwerden des Zivilpakts hinsichtlich mancher Staaten weiterhin der Menschenrechtsausschuss entscheidet, während in Bezug auf andere Staaten schon der Gerichtshof zuständig ist. Doch dies ist ein zeitlich begrenztes Phänomen, denn mit der zunehmenden Zahl der Vertragsstaaten des Statuts geht auch die Zuständigkeit der quasigerichtlichen Organe zur Entscheidung über Beschwerden immer weiter zurück. Ob die allmählich auf die Kernkompetenz der Prüfung von Staatenberichten reduzierten neun Expertenausschüsse schließlich zu einem einzigen ständig tagenden Gremium zusammengefasst werden, das einen gemeinsamen Staatenbericht für alle von dem betreffenden Staat ratifizierten Verträge überprüft, ist letztlich eine politische Frage. Angesichts der großen Probleme und Verzögerungen bei der Erstellung und Prüfung von Staatenberichten im bisherigen System würde sich eine grundlegende Reform jedoch anbieten.

Verantwortlichkeit nichtstaatlicher Akteure

Eine der großen Herausforderungen an den Menschenrechtsschutz im 21. Jahrhundert ist die Verantwortung globaler nichtstaatlicher Akteure für Verletzungen, aber auch für den Schutz von Menschenrechten. In Zeiten der Globalisierung kommt das Westfälische System der nationalstaatlichen Souveränität und der damit verbundenen ausschließlichen Verantwortung nationaler Regierungen für den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte allmählich an seine Grenzen. Mehr als eine Milliarde Menschen leben in absoluter Armut, das heißt sie haben keine Arbeit, hungern, leben unter menschenunwürdigen Bedingungen in Slums ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser, sterben an vermeidbaren Infektionskrankheiten und haben keinen Zugang zum Rechtsstaat. Sie sind Opfer einer der schwersten und systematischsten Menschenrechtsverletzungen unserer Zeit. Obwohl ihre Menschenrechte auf Leben, Nahrung, Gesundheit, Unterkunft, einen angemessenen Lebensstandard, Privatsphäre, Sicherheit und Zugang zur Justiz systematisch verletzt werden, wäre es falsch und ungerecht, die Verantwortung dafür ausschließlich bei Regierungen jener Staaten anzulasten, in denen diese Menschen leben. Armut ist kein Schicksal, sondern von Menschen verursacht und kann daher auch von Menschen bekämpft und ausgerottet werden. Doch kann dies nur durch gemeinsame Anstrengungen der Staatengemeinschaft, insbesondere durch die reichen Industriestaaten, ihre Entwicklungszusammenarbeit und entsprechende internationale Organisationen wie die Weltbank oder die Welthandelsorganisation geschehen. Dass die internationale Gemeinschaft eine entsprechende Verantwortung für die Bekämpfung der Armut hat, wurde nicht zuletzt mit den Millenniums-Entwicklungszielen ausdrücklich anerkannt.¹³ Aber bisher gibt es keine Möglichkeit, die genannten Organisationen für Fehlverhalten auch rechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Friedenssicherung

Im Rahmen der kollektiven Friedenssicherung übernehmen die Vereinten Nationen und regionale Organisationen wie die OSZE, die EU, die Afrikanische Union, die Organisation der Amerikanischen Staaten oder die NATO zunehmend staatliche Funktionen, insbesondere in Übergangssituationen nach bewaffneten Konflikten oder wenn staatliche Strukturen zerfallen. In manchen Fällen, wie in Kosovo oder in Ost-Timor, wurde die Verwaltung dieser Territorien für eine bestimmte Zeit ausdrücklich den Vereinten Nationen übertragen. Mit der Durchführung von Übergangsverwaltungen ist auch die Verantwortung für den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten verbunden. Gleichzeitig besteht natürlich auch die Gefahr, dass internationale Friedenstruppen oder UN-Polizeieinheiten Menschenrechte verletzen. Dass die Vereinten Nationen an ihre eigenen Menschenrechtsverträge rechtlich

¹³ Siehe Millenniums-Erklärung, UN-Dok. A/RES/55/2 v. 8.9.2000.

gebunden sind, wird heute zunehmend bejaht.¹⁴ Wie diese rechtliche Bindung jedoch eingeklagt werden soll, ist unklar. Noch umstrittener ist die rechtliche Verantwortung regionaler Organisationen, der UN-Sonderorganisationen oder der internationalen Finanzinstitutionen.

Privatwirtschaft und andere nichtstaatliche Akteure

Neben zwischenstaatlichen Organisationen übernehmen auch private Akteure wie insbesondere transnationale Konzerne im Rahmen ihrer Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility – CSR) oder durch den Beitritt zum Globalen Pakt der Vereinten Nationen eine freiwillige Verantwortung für die Achtung und Gewährleistung von Menschenrechten. Aber alle Versuche, sie rechtlich zur Einhaltung der Menschenrechte zu verpflichten, sind bisher gescheitert.¹⁵ Dabei üben transnationale Konzerne weltweit Macht aus, die es ihnen erlaubt, Menschenrechte zu verletzen, ohne von den betreffenden Regierungen, zum Teil wegen Unfähigkeit, zum Teil wegen eines Mangels an politischem Willen, zur Verantwortung gezogen zu werden. Theoretisch können diese Konzerne für Verletzungen zwar von den Opfern vor nationalen Gerichten jenes Staates zur Rechenschaft gezogen werden, in dem diese Verletzungen begangen wurden. Doch die Chancen auf gleichen Zugang zum Rechtsstaat sind angesichts der realen Machtverhältnisse minimal. Auch die Versuche von Anwälten und NGOs, über den Weg des Weltzivilrechts, beispielsweise auf der Grundlage des amerikanischen Gesetzes zur Regelung von ausländischen Ansprüchen (Alien Tort Claims Act), Wiedergutmachung zu erlangen, sind letztlich meist gescheitert.

Neben transnationalen Konzernen gibt es natürlich noch eine Vielzahl anderer nichtstaatlicher Akteure, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, aber aufgrund ihrer transnationalen oder globalen Aktivitäten nur schwer vor nationalen Gerichten belangt werden können. Dazu gehören die organisierte Kriminalität, einschließlich von Organisationen des internationalen Drogen-, Waffen- und Menschenhandels, terroristische Organisationen und ihre Financiers, Aufständische und paramilitärische Organisationen.

Durchführbarkeit

Wie können diese internationalen Organisationen und privaten Akteure vor dem Weltgerichtshof für Menschenrechte zur Verantwortung gezogen werden? Im Grunde bieten sich zwei Möglichkeiten an. Auch wenn völkerrechtliche Verträge bisher in aller Regel nur von Staaten abgeschlossen wurden und nur von Staaten ratifiziert werden können, so ist es rechtlich dennoch möglich, das Statut des Weltgerichtshofs für Menschenrechte auch für einen Beitritt von internationalen Organisationen oder bestimmten privaten Akteuren zu öffnen. Beispielsweise könnte eine Mitgliedschaft von transnationalen Konzernen im Globalen Pakt mit der Erwartung und Aufforderung verknüpft werden, das Statut des Gerichtshofs zu ratifizieren. Wie die freiwillige Durchführung menschenrechtlich relevanter Programme im Rahmen der CSR-Strategie letztlich dem Nachhaltigkeitsprofil des jeweiligen Konzerns nützt, so könnte sich auch die freiwillige Unterwerfung unter die Kompetenz des Gerichtshofs positiv auf das Ansehen und damit auf die ökonomische Situation des Unternehmens auswirken. Darüber hinaus haben die Sitzstaaten sowie alle Staaten, in denen transnationale Unternehmen und sonstige private Akteure operieren, natürlich die Pflicht, Menschenrechtsverletzungen durch diese Akteure auf ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern und mit Mitteln des Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechts zu ahnden. Wie die Zuständigkeit zur individuellen strafrechtlichen Verfolgung von Menschenrechtsverletzern durch die Ratifizierung des IStGH-Statuts von den nationalen Strafgerichten auf den Internationalen Strafgerichtshof übertragen werden kann, so kann natürlich auch die Zuständigkeit zur menschen- oder zivilrechtlichen Ahndung von Menschenrechtsverletzungen von nationalen Menschenrechts- und Zivilgerichten auf den Weltgerichtshof für Menschenrechte übertragen werden. Das im IStGH-Statut verankerte Prinzip der komplementären Gerichtsbarkeit sorgt dafür, dass die nationalen Strafgerichte, sofern sie willens und fähig sind, ihre Zuständigkeit wahrzunehmen, weiterhin primär verantwortlich bleiben. Das Gleiche gilt für den Weltgerichtshof für Menschenrechte.

¹⁴ Siehe etwa den Bericht der UNMIK an den Menschenrechtsausschuss gemäß Art. 40 des Zivilpakts, UN Doc. CCPR/C/UNK/1 v. 13.3.2006.

¹⁵ Vgl. den Versuch der früheren Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission, entsprechende rechtsverbindliche Standards (UN-Normen) einzuführen, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 v. 13.8.2003.

Natürlich müssen die Opfer zuerst den nationalen Rechtsweg beschreiten. Aber nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel soll ihnen die Möglichkeit eröffnet werden, eine Beschwerde gegen den betreffenden Staat, zusätzlich aber auch gegen private Akteure, beim Weltgerichtshof einzureichen.

Wie wirksam wären solche Beschwerden? Wie können die Urteile des Gerichts gegen private Akteure durchgesetzt werden? Diese Fragen sind natürlich berechtigt. Aber auch diesbezüglich ist eine Analogie zum IStGH sinnvoll. Die bisherigen Erfahrungen mit den Ad-hoc-Strafgerichtshöfen, aber auch mit der allmählichen Entwicklung der Praxis des IStGH zeigen, dass internationale Strafgerichte bei weitem effizienter sind als das Weltstrafrechtsprinzip.¹⁶ Trotz des Fehlens einer Weltpolizei und trotz der mangelnden Kooperationsbereitschaft vieler Staaten, Haftbefehle und sonstige Entscheidungen internationaler Strafgerichte umzusetzen, haben es diese Tribunale dennoch geschafft, dass die meisten der von ihnen Angeklagten schließlich festgenommen und an die jeweiligen Gerichte überstellt wurden. Denn ein internationaler Haftbefehl, der von einem internationalen Straftribunal ausgestellt wird, hat letztlich eine größere politische und rechtliche Bedeutung als ein von einem nationalen Gericht ausgestellter Haftbefehl. Gleiches ist von einstweiligen Verfügungen oder Urteilen des Weltgerichtshofs für Menschenrechte zu erwarten. Mit der zunehmenden Bereitschaft der Staaten, das Statut des Gerichtshofs zu ratifizieren, wird auch deren Bereitschaft steigen, dessen rechtlich verbindliche Urteile und Anordnungen zu befolgen und umzusetzen. Wenn der Gerichtshof beispielsweise einer Beschwerde gegen einen transnationalen Konzern stattgibt und diesen zu einer bestimmten Geldstrafe verurteilt, so hat nicht nur der Sitzstaat, sondern auch jeder andere Staat, in dem dieser Konzern operiert, verschiedene Möglichkeiten, dessen Bankkonten zu sperren und ihn zur Befolgung des Urteils zu zwingen. Jedenfalls scheinen die Möglichkeiten der Umsetzung von Urteilen eines Weltgerichtshofs für Menschenrechte effektiver zu sein als die bisherigen eher ernüchternden Erfahrungen mit dem Weltzivilrechtsprinzip.

Recht der Opfer auf Wiedergutmachung

Im Dezember 2005 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen nach langen Vorarbeiten in der Menschenrechtskommission und deren Unterkommission Richtlinien zum Recht der Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung angenommen.¹⁷ Auch wenn diese Richtlinien rechtlich unverbindlich sind, so repräsentieren sie einen wichtigen Grundsatz der Menschenrechte beziehungsweise subjektiver Rechte generell. Ein subjektives Recht – im nationalen wie im internationalen Recht – bedingt rechtliche Verpflichtungen, die im Fall einer Verletzung von den Opfern gegenüber den für diese Verletzung Verantwortlichen mit Mitteln des Rechts eingeklagt werden können müssen; und jene (gerichtliche) Instanz, die über eine solche Beschwerde entscheidet, muss auch die Kompetenz haben, den Opfern eine angemessene Wiedergutmachung zuzusprechen, die gegenüber den Verantwortlichen rechtlich durchsetzbar ist.

Es gibt vier Formen der Wiedergutmachung:

1. Restitution (etwa Rückerstattung enteigneten Eigentums, Entlassung von unrechtmäßig festgehaltenen Häftlingen);
2. Rehabilitation (zum Beispiel medizinische, psychologische, soziale und rechtliche Rehabilitation von Folteropfern);
3. Kompensation (finanzielle Entschädigung für den zugefügten materiellen und immateriellen Schaden, Leiden und Schmerzen); und
4. Satisfaktion (etwa strafrechtliche Verfolgung der Täter, Einsetzung von Wahrheits-

¹⁶ Vgl. dazu Manfred Nowak, Vom Weltstrafrecht zum Weltzivilrecht oder vom Internationalen Strafgerichtshof zum Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte? Überlegungen am Beispiel der Folterbekämpfung, in: Isabelle Buffard/James Crawford/Alain Pellet/Stephan Wittich (Eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden (im Erscheinen).

¹⁷ Grundsätze und Richtlinien über das Recht auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung für Opfer von schweren Verletzungen internationaler Menschenrechte und schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts, UN-Dok. A/RES/60/147 v. 16.12.2005.

kommissionen) bis hin zu Garantien der Verhütung ähnlicher Menschenrechtsverletzungen in der Zukunft (wie Aufhebung menschenrechtsverletzender Gesetze und Praktiken).¹⁸

In den Menschenrechtsübereinkommen ist zwar ein subjektives Recht der Opfer, eine wirk-same Beschwerde gegen Verletzungen ihrer Menschenrechte vor einer vornehmlich gericht-lichen nationalen Instanz einzulegen, zumindest bei bürgerlichen und politischen Rechten generell anerkannt.¹⁹ Wie die Ausführungen zu den regionalen Menschenrechtsgerichtshöfen gezeigt haben, wird auch das Recht auf Rechtsschutz vor internationalen Gerichten zuneh-mend anerkannt. Aber nach traditioneller Auffassung beschränkt sich dieses Recht grund-sätzlich darauf, dass ein nationales oder internationales Gericht feststellt, dass eine be-stimmte Menschenrechtsverletzung begangen wurde. In vielen Urteilen hat zum Beispiel der EGMR ausgeführt, dass die bloße Feststellung einer Menschenrechtsverletzung und der Ersatz der reinen Verfahrenskosten eine ausreichende Satisfaktion für das erlittene Unrecht darstelle.²⁰ Ähnliches gilt für die Urteile nationaler Gerichte, die über Menschenrechtsbe-schwerden entscheiden, wie beispielsweise das deutsche Bundesverfassungsgericht. Dieser Praxis liegt die antiquierte Auffassung zugrunde, Menschenrechte stellen ideelle Ansprüche dar, deren Umsetzung im Prinzip nichts kosten dürfe. Restitution sei bei den meisten Men-schenrechtsverletzungen, wie beispielsweise beim Recht auf Leben, bei der Folter oder bei Verletzungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, ohnedies nicht möglich, und das mit Menschenrechtsverletzungen verbundene Leiden könne finanziell nicht wirklich abgegolten werden. Lediglich bei bestimmten Verletzungen, wie beim willkürlichen Freiheitsentzug und beim Missbrauch der Strafjustiz, wird ein Recht auf finanzielle Entschädigung ausdrücklich anerkannt.²¹

Diese antiquierte Rechtsauffassung sollte meines Erachtens grundlegend überdacht werden. Die Rechtsprechung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte auf der Grundlage von Art. 63 AMRK,²² sowie der Menschenrechtskammer für Bosnien-Herzegowina, die auf der Grundlage des Friedensabkommens von Dayton vom Dezember 1995 eingerichtet wurde und über weitreichende Befugnisse zur Zuerkennung von Wiedergutmachung verfügte,²³ und die oben erwähnten UN-Richtlinien zum Recht auf Wiedergutmachung stellen wichtige Vorarbeiten in diese Richtung dar. Die Einrichtung eines Weltgerichtshofs für Menschenrechte sollte daher zum Anlass genommen werden, diesen Richtli-nien durch eine umfassende Kompetenz des Gerichtshofs, in jedem Fall der Feststellung einer Menschenrechtsverletzung auch eine entsprechende rechtlich verbindliche Anordnung zur Leistung von angemessener Wiedergutmachung zu treffen, eine institutionelle Absiche-rung zu verleihen.

Durchsetzung und Überwachung der Urteile des Gerichtshofs

In Ermangelung einer Weltpolizei oder vergleichbarer globaler Institutionen zur Durchsetzung der Menschenrechte obliegt die Umsetzung der Urteile eines zukünftigen Weltgerichtshofs für Menschenrechte natürlich in erster Linie den Vertragsstaaten des Statuts. Ähnlich wie im IStGH-Statut sollte das Statut selbst entsprechende Verpflichtungen zur Umsetzung der Ur-teile, Reparationsanordnungen, einstweiligen Verfügungen und sonstigen rechtsverbindli-chen Entscheidungen enthalten. Diese Verpflichtungen sollten sich nicht auf die Umsetzung von Urteilen und Anordnungen gegenüber den jeweiligen Staaten beschränken, sondern so formuliert werden, dass alle Staaten und sonstigen Vertragsstaaten für die weltweite Umset-zung der Entscheidungen des Gerichts eine gemeinsame globale Verantwortung tragen.

¹⁸ Vgl. zum Recht auf Wiedergutmachung etwa Koen de Feyter/Stephan Parmentier/Marc Bossuyt/Paul Lemmens (Eds.), *Out of the Ashes. Reparations for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*, Oxford 2005.

¹⁹ Vgl. etwa die Art. 2(3) Zivilpakt, 13 EMRK und 25 AMRK.

²⁰ Vgl. etwa die Art. 2(3) Zivilpakt, 13 EMRK und 25 AMRK.

²¹ Vgl. etwa die Art. 9(5) und 14(6) Zivilpakt, Art. 5(5) EMRK und Art. 3 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK.

²² Vgl. etwa Douglas Cassel, *The Expanding Scope and Impact of Reparations awarded by the Inter-American Court of Human Rights*, in: Koen de Feyter et. al. (Eds.), a.a.O. (Anm. 18), S. 191–223.

²³ Vgl. Manfred Nowak, *Reparations by the Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina*, in: Koen de Feyter et. al. (Eds.), a.a.O. (Anm. 18), S. 245–288; Manfred Nowak, *Introduction, Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina. Digest of Case Law 1996–2002*, Kehl/Straßburg/Arlington 2003, S. 1–22.

Dies gilt insbesondere bei Entscheidungen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Die internationale Überwachung der staatlichen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Umsetzung der Entscheidungen des Gerichts sollte, ähnlich wie beim System der EMRK, dem wichtigsten politischen Organ der Vereinten Nationen im Bereich des Menschenrechtsschutzes überantwortet werden. Das ist seit Juni 2006 der UN-Menschenrechtsrat.²⁴ Er hat dazu schon heute verschiedene Möglichkeiten wie beispielsweise seine Überwachungskompetenz im Rahmen der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. In Fällen schwerwiegender Verletzungen der Menschenrechte einschließlich der Nichtbefolgung entsprechender Urteile des Weltgerichtshofs könnte er auch länderspezifische Maßnahmen und Entscheidungen treffen. Falls auch diese nichts nützen, müsste als letzte Instanz der Sicherheitsrat seine Verantwortung im Rahmen der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect)²⁵ sowie seiner generellen Durchsetzungskompetenz auf der Grundlage der UN-Charta wahrnehmen. In diesem Sinn wäre der Weltgerichtshof für Menschenrechte die bisher fehlende gerichtliche Ergänzung zu den seit dem Ende des Kalten Krieges verbesserten politischen Strukturen und Verfahren zum globalen Schutz der Menschenrechte.

Schlussfolgerungen

Eingangs wurde die Frage gestellt, ob die Schaffung eines Weltgerichtshofs für Menschenrechte eine Notwendigkeit des 21. Jahrhunderts, also die Schließung einer lange bestehenden Lücke im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen darstellt, oder bloß eine utopische Forderung. Ich hoffe, mit meinen Ausführungen eine klare Antwort auf diese Frage gegeben und die politischen wie rechtlichen Einwände der Skeptiker weitgehend entkräftet zu haben. Meines Erachtens ist die kürzlich erfolgte Einrichtung des UN-Menschenrechtsrats und das 60-jährige Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein würdiger Anlass für die Vereinten Nationen, sich diesem Thema mit voller Kraft zu widmen. Denn die großen globalen Herausforderungen an den Menschenrechtsschutz im 21. Jahrhundert, von der Bekämpfung der Armut und des Klimawandels über bewaffnete Konflikte, Rassismus und Migration bis zu den Bedrohungen der Menschenrechte durch weltweit agierende nichtstaatliche Akteure, bedürfen dringend einer Stärkung globaler Strukturen. Ein umfassender Menschenrechtsschutz ist nur durch gemeinsame Anstrengungen gerichtlicher und politischer Menschenrechtsorgane auf der Grundlage einer vernünftigen Arbeitsteilung möglich. Das Recht der Opfer, sich gegen bereits erfolgte Menschenrechtsverletzungen durch rechtliche Maßnahmen zur Wehr zu setzen, kann nur durch Gerichte mit umfassenden Kompetenzen, und zwar auf der nationalen, regionalen und globalen Ebene, wirksam umgesetzt werden. Den politischen Organen obliegt hingegen die Aufgabe, die rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen für die weitgehende Verhütung von Menschenrechtsverletzungen zu schaffen und Menschen in aller Welt effektiv gegen diese Verletzungen zu schützen. Dazu gehört auch und vornehmlich die politische Überwachung der Einhaltung und, wenn nötig, zwangsweise Durchsetzung von Urteilen unabhängiger Gerichte.

²⁴ Vgl. Paul Gordon Lauren, ›To Preserve and Build on its Achievements and to Redress its Shortcomings‹: The Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council, *Human Rights Quarterly*, 29. Jg., 2/2007, S. 307–345; Helen Upton, The Human Rights Council: First Impression and Future Challenges, *HRLR*, 7. Jg., 1/2007, S. 29–39; Patricia Scannella/Peter Splinter, The Human Rights Council: A Promise to be fulfilled, *HRLR*, 7. Jg., 1/2007, S. 41–72.

²⁵ Zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten vgl. UN-Dok. S/RES/1674 v. 28.4.2006; zur Schutzverantwortung: Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005; Edward C. Luck, Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung, in: Vereinte Nationen, 2/2008, S. 51–58; Gareth Evans/Mohamed Sahnoun, The Responsibility to Protect, *Foreign Affairs*, November/December 2002; Gareth Evans, The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All, Washington 2008.

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

Moderator 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 menschenbezogen 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: Die Universalität der Menschenrechte sei zwar mit dem europäischen Denken verknüpft, wurzele jedoch in den elementaren Unrechtserfahrungen des Individuums. 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 akteurspezifischen 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 nationalstaat-

lich 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 verdeutlicht hätten, dass wir uns nicht mehr am Punkt Null befänden – heute gebe es bereits 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 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 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 Men-

schenrechte 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 Dr. Christoph Zöpel: Die Bewertung der Menschenrechte hänge nicht von der Kultur, sondern von der Art der politischen Herrschaftssysteme, der Situation des Patriarchalismus⁷ in einer Gesellschaft und dem Entwicklungsstand ab. Der Tatbestand, dass es gegen diese Systeme überall Widerstand gebe, konstituiere Menschenrechte.

Weitere Vorbehalte bezüglich des Weltmensenrechtsgerichtshofes wurden vor allem von Dr. Wilhelm Höyneck 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 Höyneck 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 Höyneck 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 Höyneck, 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 Souveränitätseinschränkung 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?

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, 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

Prof. Dr. Dr. h. c. Dieter Senghaas*

Die Makrostruktur der Welt ist seit langem durch eine extreme Hierarchisierung gekennzeichnet. Zerklüftungen sind in vielen Dimensionen zu beobachten, insbesondere im Weltwirtschaftssystem. Dem Gravitationszentrum der ›OECD-Welt‹ steht bisher kein vergleichbar koordiniertes Machtzentrum gegenüber. Zudem besteht eine enorme Kluft zwischen den OECD-Staaten und den Staaten, die zusammengebrochen oder vom Zerfall bedroht sind. Programmatiken für eine Weltordnung und ein Weltrecht müssen sich mit solch elementaren Sachverhalten auseinandersetzen, ansonsten blieben sie analytisch fragwürdig und praktisch kaum anwendbar.

In ›einer kurzen Geschichte des 21. Jahrhunderts‹ vertritt Thomas L. Friedman, Kolumnist der ›New York Times‹ und Bestsellerautor, die These: Die Welt ist flach – so der Titel seines im Jahr 2005 erschienenen Erfolgsbuchs. Nun bestätigen einige Erscheinungen in der sich globalisierenden Welt in gewisser Hinsicht diese Perspektive – etwa die Rolle und Funktion des Internets, globale Wertschöpfungsketten via ›outsourcing‹, ›offshoring‹, ›insourcing‹, auch die digitale Organisation von Arbeitsabläufen sowie andere sich weltweit organisierende Prozesse. Dennoch ist diese Perspektive, vor allem wenn sie wie in diesem Fall übertrieben formuliert wird, zu flächig ist, als dass sie die real existierende Welt zureichend zu beschreiben oder gar analytisch aufzuschlüsseln vermag. Denn diese heute existierende Welt ist von enormen Zerklüftungen und weltweit höchst unterschiedlichen Problemlagen geprägt.

Zerklüftete Welt

Die Makrostruktur der Welt zeichnet sich durch eine extreme Hierarchisierung aus: Es besteht eine Kluft zwischen einem Gravitationszentrum, das durch eine dichte symmetrische Vernetzung gekennzeichnet ist, und dem ›Rest der Welt‹. Dieses Gravitationszentrum, die OECD-Welt, mit einem Anteil von 15 Prozent an der Weltbevölkerung und einem Anteil von 75 Prozent am Weltbruttosozialprodukt, ist heute in jedweder Hinsicht tonangebend. Von asymmetrischer Interdependenz mit der Folge struktureller Abhängigkeit ist hingegen die Ausrichtung der übrigen Welt und somit des größten Teiles der Weltbevölkerung auf eben dieses Gravitationszentrum gekennzeichnet. Diesem in sich hoch koordinierten Gravitationszentrum steht bisher kein vergleichbar koordiniertes kollektives oder auch nur regionales Machtzentrum gegenüber. Zwar wird die Herausbildung der so genannten BRIC-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China) vielfach diskutiert, also eine unterstellte, sich erst entwickelnde Mächtekonstellation als potenzielles Gegengewicht zur Vorherrschaft der USA und der OECD-Welt insgesamt sowie der von dieser Gruppierung maßgeblich gesteuerten internationalen Organisationen. Gemessen an den derzeit immer noch obwaltenden weltpolitischen Realitäten ist hier eher der Wunsch Vater des Gedankens als eine nüchterne Analyse. In dieser Struktur der Welt zeigen sich auf Makroebene wie auch in den einzelnen Gesellschaften sowohl Prozesse der Aufwärtsmobilität (zum Beispiel in Ostasien) als auch der Abwärtsmobilität (etwa in Afrika südlich der Sahara). Dramatische Ausmaße sind dort zu beobachten, wo bei gleichzeitiger Aufwärts- und Abwärtsmobilität die absolute Zerklüftung wächst (wie beispielsweise zwischen der OECD-Welt beziehungsweise dem aufwärtsmobilen Ostasien einerseits und dem abwärtsmobilen Afrika südlich der Sahara andererseits).

* Seit 1978 Professor für Friedens-, Entwicklungsländer-, und Konfliktforschung am Institut für interkulturelle und internationale Studien der Universität Bremen und Ehrenvorsitzender des Stiftungsrates der Berghof Stiftung für Konfliktforschung.

Aber auch im Falle von einzelnen aufwärtsmobilen Gesellschaften (vor allem China) zeigen sich jeweils innere Zerklüftungen eines relativen oder absoluten Ausmaßes, meist geografisch beziehungsweise schichtspezifisch differenziert. Selbst die OECD-Welt ist, wenngleich immer noch in geringerem Ausmaß, inneren Zerklüftungstrends ausgesetzt – dies insbesondere infolge eines erfolgreichen Verdrängungswettbewerbs von Seiten aufwärtsmobiler Schwellenländer in Produktbereichen unterhalb der Spitzenbranchen. So kommt es auch in diesen Gesellschaften, wie immer schon ausgeprägt in Entwicklungsländern, zur Herausbildung eines ›marginalen Poles‹ von Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt weder als Produzenten noch als Konsumenten zählen. Was in der ›Dependencia‹-Diskussion einst in den sechziger und siebziger Jahren für Lateinamerika diagnostiziert wurde, nämlich eine zunehmende innere Zerklüftung infolge einer Integration in eine asymmetrisch strukturierte Weltwirtschaft (damals strukturelle Heterogenität genannt), ist inzwischen zu einem, wenngleich abgestuften, weltweiten Phänomen geworden.

Kontroverse Weltordnungspolitik

Welche Auswirkungen hat diese Makrostruktur für die Weltordnungspolitik und für Weltordnungsprogrammatiken? Vier Modelle sind denkbar.

1. Imperium/Hegemonie

Eine hierarchisierte und abgestufte Struktur, gekennzeichnet durch dichte Beziehungen an der Spitze und eine weitläufige Fragmentierung der Akteure darunter, provoziert ganz natürlicherweise imperiale beziehungsweise hegemoniale Weltordnungsprogrammatiken. Anders als in ferner Vergangenheit gleichen diese jedoch heute immer mehr abwegigen Machtphantasien als operativ-realistischen Konzepten. Dessen ungeachtet wurde trotzdem versucht, eine Politik dieser Orientierung (wie etwa im Fall der USA unter dem Vorzeichen von ›Unipolarität‹) in die politische Praxis zu übersetzen. Ihr Scheitern ist jedoch unabweisbar. Der wesentliche Grund dafür besteht darin, dass heute im Unterschied zu früheren Jahrhunderten die soziale Mobilisierung einzelner Gesellschaften und ihre daraus resultierende Politisierung weltweit (und gerade auch in der Zone der Fragmentierung) so weit fortgeschritten sind, dass einer früher denkbaren und auf Zeit verlässlichen imperialen oder hegemonialen Politik dieser Art in der Tendenz allenthalben der Boden entzogen wird.

Zwar gibt es immer noch die für eine imperiale und hegemoniale Politik unerlässlichen Brückenköpfe vor Ort (etwa vom Typ des Regimes von Hosni Mubarak in Ägypten für die Politik der USA beziehungsweise des Westens). Aber solche Brückenköpfe, die sich besonders exponieren, werden vor Ort immer mehr zum Ziel politischen Widerstands. Sie können sich dann oft nur über die Inszenierung einer fremdfinanzierten klientelistischen Politik in Kombination mit verstärkter Repression auf Zeit am Leben erhalten, was die jeweilige politische Krisenproblematik verschärft.

2. Multipolares Mächtekonzept

Eine weitere, sich realpolitisch verstehende Vorstellung über Weltordnung sieht in einer Mächtekonstellation, aufbauend auf jeweils regionalen Vormächten, eine mögliche Lösung des Weltordnungsproblems. In solchen Konzepten werden die USA, die Europäische Union und die BRIC-Staaten als in der Weltpolitik privilegierte Ordnungshüter gehandelt. Aber diese regionalen Vormächte sehen sich der gleichen Problematik gegenüber wie potenzielle Aspiranten weltimperialer Politik: nämlich einer nicht mehr von außen kostengünstig inszenierbaren Beherrschbarkeit von Staaten und Völkern, die sich in aller Regel in politischen, gesellschaftlichen und oft auch in kulturellen Umbruchsituationen befinden.

Hinzu kommt, dass zumindest in der bisherigen neuzeitlichen Geschichte die Herausbildung neuer Mächtekonstellationen eine so genannte ›Power transition‹-Problematik provoziert hat. Damit ist eine Konfliktkonstellation zwischen einer ehemals führenden, nunmehr potenziell absteigenden Macht und einer aufsteigenden, an Potenzial gewinnenden neuen Macht gemeint – eine Konstellation, die sich heute in erster Linie zwischen den USA und China abzuzeichnen scheint und in beiden Ländern (seit vielen Jahren insbesondere in den USA) intensiv diskutiert wird. Ob eine solche Hegemoniekrisenproblematik sich tatsächlich in eine weltpolitisch virulente Konfliktkonstellation übersetzt oder aber das weltpolitisch relevante

Ergebnis einer solchen Machtverlagerung in einer diesen Prozess abfedernden Konzertierung beider oder mehrerer Mächte besteht, letztlich also in ein multipolares Mächtekoncert mündet, ist eine im Vorhinein schwer zu beantwortende Frage.

3. Die Ordnung der Vereinten Nationen

Eine dritte Weltordnungsprogrammatur konzentriert sich auf das System der Vereinten Nationen. Korrekterweise müsste diese Programmatur an erster Stelle genannt werden, denn die Vereinten Nationen sind heute unbestreitbar der völkerrechtlich verbindliche Ordnungsrahmen für die heutige Welt. Dieses System ist weit eher auf der Höhe der Zeit, als es die zuvor genannten Programmaturen je noch sein könnten, denn es ist universal ausgerichtet, gleichzeitig in vielfältige regionale und funktionale Untersysteme untergliedert. Als weltweiter Ordnungsrahmen bauen die Vereinten Nationen auf alten, auf neuen und auf sich neu herausbildenden Ordnungsgrundsätzen auf: also auf Souveränität und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (alt), auf einem prinzipiellen Gewaltverbot samt den sich daraus ableitenden Modalitäten kollektiver Sicherheit (neu gegenüber dem klassischen Völkerrecht). In Auseinandersetzung mit im Jahr 1945 noch nicht antizipierten Problemlagen kam und kommt es auch zu einer erweiterten Interpretation ursprünglich eng gefasster Begriffe und operativer Konzepte, so insbesondere im Hinblick auf das, was diesseits kriegerischer Aggression als ›Bedrohung des Friedens‹ (Art. 39 der UN-Charta) verstanden wird beziehungsweise verstanden werden soll. Letztere sich neu herausbildenden Neuinterpretationen schränken gegebenenfalls (wenn auch nicht verlässlich) die Souveränitätsansprüche der Mitglieder der Vereinten Nationen ein.

Wäre das Handeln der Vereinten Nationen und entsprechende Entscheidungen in dieser Hinsicht anhaltend konsistent und folglich Verlässlichkeit gewährleistet, wäre der Übergang von einem Völkerrecht herkömmlichen Typs zu einem auf dieser Ebene operativ werdenden Weltrecht mit Vorrangcharakter erwartbar. Einem solchen denkbaren, ja wünschbaren Übergang steht jedoch ein Sachverhalt eklatant entgegen: die problematische Rolle des Sicherheitsrats. In diesem Gremium findet sich eine althergebrachte Mächtekonstellation wieder; seine Mitglieder können *de facto* und gemäß der Konstruktion des Sicherheitsrats auch letztlich *de jure* nationale Interessenpolitik betreiben, sofern sie dies wollen. Da die Entscheidungen des Rates meist *à la carte* gefällt werden, überdies nach Art. 25 der Charta rechtsverbindlichen Charakter haben (was immer dies im einzelnen bedeuten mag), sie gleichzeitig ohne legislativen Vorlauf zustandekommen, eine rechtliche Kontrolle seiner Beschlüsse nicht vorgesehen ist (und überdies Institutionen wie der Internationale Gerichtshof eine solche rechtliche Überprüfung nicht zu seinen Obliegenheiten zählt), handelt es sich beim Sicherheitsrat um ein Organ der Vereinten Nationen von neoabsolutistischem Zuschnitt.

Einer Kritik dieses Sachverhalts wird oft zweierlei entgegengehalten: Zum einen wird behauptet, dass dieses Profil des zentralen Organs der Vereinten Nationen, gewissermaßen seines Zentralkomitees, in der Charta bewusst so angelegt worden sei, weil es ohne eine solche Konzeptualisierung einst gar nicht zur Gründung der Vereinten Nationen gekommen wäre. Zum zweiten wird argumentiert, dass ohne eine solche Machtvollkommenheit, insbesondere der Vetomächte des Sicherheitsrats, aber auch des Gremiums insgesamt, die Vereinten Nationen noch weniger handlungsfähig wären, als dies heute der Fall ist. Ob diese Einschätzung korrekt ist oder ob nicht umgekehrt ein Sicherheitsrat, der in eine rechtsstaatsanaloge institutionelle Konfiguration eingebunden wäre, diesem Organ selbst und darüber hinaus den Vereinten Nationen insgesamt Anerkennung und Legitimität verschaffen würde, einschließlich einer höheren Bereitschaft, erforderliche Ressourcen bereitzustellen, sollte ernsthaft diskutiert werden.

Auf jeden Fall ist die dargelegte Problematik – die Abwesenheit von rechtsstaatsanalogen Prinzipien – weit gewichtiger als die Debatten über eine Erweiterung des Sicherheitsrats um weitere ständige und nichtständige Mitglieder (mit oder ohne Vetorecht). Denn der neoabsolutistische Charakter dieses obersten Gremiums würde durch eine Erweiterung kaum abgefedert, vor allem nicht im Grundsatz verändert.

4. Globale Regelwerke

Eine vierte Weltordnungsprogrammatische verbindet sich heute mit dem Begriff ›global governance‹, insbesondere in politikwissenschaftlichen Debatten über internationale Beziehungen. Dieses Konzept ist in dieser Diskussion inhaltlich eher breit ausgelegt: Es bezieht sich auf eine Weltordnungspolitik, die ihren Niederschlag in der institutionellen Ausgestaltung globaler, insbesondere politikfeldspezifischer Problembereiche findet.

›Global governance‹ wird somit in einem breiten Spektrum internationaler Regelwerke oder Regime gesehen, die ganz unterschiedliche Ausprägungen haben: Sie haben einerseits normativ, institutionell und prozedural relativ dichte Profile bei leidlich hoher Effektivität, aber durchaus immer noch fragwürdiger Legitimität. Sie bestehen andererseits (am anderen Ende des Spektrums) aus anzustrebenden ›global governance‹-Vorhaben, also entsprechenden Strukturen, die im strikten Sinne des Konzepts noch nicht existieren, sondern in Erklärungen und Programmatiken über eine wünschenswerte politikfeldspezifische Weltordnungsstruktur avisiert werden. Ersteres Profil dokumentiert sich beispielsweise in der Welthandelsorganisation (WTO), letzteres in den derzeitigen ersten Bemühungen auf diplomatischer Ebene, angesichts der Vielzahl von internationalen, einzelstaatlichen und privaten Akteuren Entwicklungskooperation vermittels eines internationalen Regelwerks zu koordinieren, wenn nicht gar zu konzertieren.

Regelwerke: dicht und dünn

Im Allgemeinen global ausgerichtet können sich politikfeldspezifische Regelwerke beziehungsweise ›global governance‹-Vereinbarungen den durch die Makrostruktur der Welt bedingten Zerklüftungen nicht entziehen, obgleich manche dieser institutionellen beziehungsweise quasi-institutionellen Vereinbarungen natürlich zum Ziel haben, eben diesen Zerklüftungen entgegenzuwirken. Einige Beispiele seien genannt:

Am deutlichsten zeigt sich die derzeitige krude Machtverteilung in der Welt beim Nichtverbreitungsregime. Angelegt, die Weiterverbreitung von Atomwaffen zu verhindern und ausgerichtet auf die nukleare Abrüstung der Atommächte, führt dieses Regime angesichts einer erodierenden Legitimität in der Folge der Nichtabrüstung der Atommächte eher zu Weiterverbreitung als zu einer Welt ohne Atomwaffen.

Ganz anders stellt sich das Welthandelsregime dar, das sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs durch eine zunehmende Dichte auszeichnet. Letzteres bezieht sich sowohl auf die Zielsetzungen (die Erschließung immer weiterer Bereiche für den Freihandel) als auch auf die institutionelle Verfasstheit des Regelwerks, die WTO, samt dem darin institutionalisierten Mechanismus der Streitbeilegung. Dieser Konfliktregelungsmechanismus beruht, anders als bei der Vorgängerorganisation GATT, nicht mehr auf politisch motivierten und diplomatisch ausgehandelten Prozessen, sondern auf einer Streitbeilegung vermittels quasi-rechtsförmiger Prozesse. Aber auch dieses Regelwerk, das einer soliden sektoralen Teilordnung auf Weltebene am nächsten kommt, ist nicht unproblematisch: Denn in diesem internationalen Regime wird (wie zu GATT-Zeiten immer schon) unterstellt, dass der Freihandel an sich die Wohlfahrt, vor allem die Entwicklung, fördert und folglich dazu beitragen wird, die sozioökonomischen Disparitäten innerhalb von Gesellschaften abzubauen, insbesondere jene zwischen entwickelten und weniger entwickelten Gesellschaften. Eine unkonditionierte und folglich dogmatische Fixierung auf den Freihandel um des Freihandels willen verstellt jedoch den Blick auf jene Bedingungen, die auf internationaler und auf lokaler Ebene vorhanden sein müssen, damit Freihandel potenziell jene Wirkungen zeitigt, die ihm in diesem Regelwerk abstrakt als immer schon gegeben beziehungsweise erreichbar unterstellt werden.

In diesem Zusammenhang sind die entwicklungsgeschichtlichen Erfahrungen Europas und neuerdings der Schwellenländer Ostasiens besonders relevant. Die Entwicklungserfolge dieser Wirtschaftsräume (wie auch jener Nordamerikas und Ozeaniens) waren nicht auf Freihandel pur und simpel ausgerichtet, sondern auf ein Entwicklungsszenario à la Friedrich List: selektive Integration in die Weltwirtschaft; selektive Abkoppelung auf Zeit, um den eigenen

Binnenmarkt breitenwirksam zu entwickeln; langfristig eine freihändlerische Orientierung.¹ Um eine ausgeglichene Weltwirtschaftsstruktur zu erreichen, wäre es im Übrigen nützlich, die weit ausdifferenzierten Konventionen über Arbeits- und Sozialstandards, wie sie insbesondere in Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) niedergelegt sind, in eine direkte Verbindung zum WTO-Regelwerk zu bringen. Damit würde die heute unfruchtbare Zweigleisigkeit zwischen beiden Regelwerken überwunden. In dieser Zweigleisigkeit zeigt sich die derzeit unbestritten vorherrschende neoliberale Ausrichtung des Welthandelsregimes und die relative politische Machtlosigkeit weltarbeitsrechtlicher Vorhaben vermittels von ILO-Aktivitäten.

Überdies wäre erforderlich, wie die jüngste internationale Finanzkrise allenthalben klar gemacht hat, dass die bisher erstaunlich unterregulierten und einer Kontrolle weithin entzogenen internationalen Finanztransaktionen einer umsichtigen Regulierung durch öffentliche Instanzen zu unterwerfen sind; ferner wäre notwendig, dass Abkommen, wie Basel I und II, die einige Modalitäten der Selbstregulierung von Banken vorsehen (wie die Festsetzung von Eigenkapitalquoten bei der Vergabe von Krediten), von diesen nicht ›legalerweise‹ unterlaufen werden. Eine verstärkte Regulierung in diesem Sektor könnte und muss dazu beitragen, mittels einem oder mehrerer Regelwerke die Transparenz und die Rechenschaftspflicht der die internationale Finanzwelt bestimmenden Akteure und Institutionen herzustellen und somit welt- und nationalwirtschaftlichen Verwerfungen in der Folge defizitärer Regulierung entgegenzuwirken. Dass Regulierungen in dieser Hinsicht bisher kaum zustande kamen, auch dieser Sachverhalt dokumentiert die realen Machtverhältnisse in der Welt samt der daraus folgenden Vorherrschaft neoliberaler Programmatik. Er ist dennoch erstaunlich, wenn man bedenkt, dass sich der derzeitige durch die WTO sowie durch regionale und bilaterale Abkommen vielfältig regulierte internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen pro Jahr auf etwa 12 Billionen US-Dollar (2006) beläuft, während zwischen den Finanzzentren der Welt pro Börsentag Transaktionen in der Größenordnung von rund drei Billionen US-Dollar ohne auch nur annähernd vergleichbare Regulierung getätigt werden. Das sind bei etwa 250 Börsentagen Transaktionen von etwa 750 Billionen US-Dollar pro Jahr, was etwas mehr als dem 60-fachen des jährlichen Welthandels mit Gütern und Dienstleistungen entspricht.

Die politisch bisher gewollt unterregulierte internationale Finanzwelt steht im deutlichen Gegensatz zu einer Vielzahl von globalen, regionalen, subregionalen und auch bilateralen Regelwerken beziehungsweise Verträgen im Umweltbereich: Das Spektrum reicht von der Klimarahmenkonvention von 1992 bis zu diversen Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung von Flüssen beziehungsweise des Meeres. Beim Zustandekommen und bei der Umsetzung vieler dieser auf den Schutz der Umwelt gerichteten Übereinkommen spielen nichtstaatliche Organisationen (NGOs) eine wichtige Rolle. Offensichtlich ist eine Pluralität von Netzwerkbildungen samt einer Pluralität ihrer Akteure (einschließlich finanzstarker Stiftungen) das besondere Kennzeichen der ›global health governance‹, und dies trotz des Bestehens der Weltgesundheitsorganisation (WHO), wobei sich in diesem Fall die Diskrepanz zwischen WHO und privaten Akteuren in der Verfügung über materielle Ressourcen nachdrücklich zugunsten von Netzwerkaktivitäten auswirkt.

Dieses Beispiel verweist überdies, konzeptuell betrachtet, auf den Übergang zu Formen der ›regulierten Selbstregulierung‹, also auf ›global governance‹ als ein Zusammenwirken von Staat (im Hintergrund) und privater Selbstorganisation, wie es am Beispiel der ›internet governance‹ im Rahmen der ›Internet Corporation for Assigned Names and Numbers‹ (ICANN) zu beobachten ist. Schließlich setzen im Bereich des so genannten privaten Weltrechts (*lex mercatoria*, *lex sportiva*, *lex informatica*), Unternehmen, Vereinigungen und Organisationen autonom beziehungsweise selbstverwaltend international verbindliche Verhaltensnormen fest und sorgen für ihre Umsetzung.

¹ Friedrich List, Das nationale System der politischen Ökonomie (1841), Baden-Baden 2008. Siehe hierzu Dieter Senghaas: Wege aus der Armut. Was uns Friedrich List und die Entwicklungsgeschichte lehren, Blätter für deutsche und internationale Politik, 12/2008, S. 79–95.

Alle diese Vereinbarungen – im weiten Spektrum zwischen dem Typ von Nichtverbreitungsvertrag bis hin zu privaten weltrechtlichen Vertragsordnungen – kommen zustande, weil in den einzelnen Politik- beziehungsweise Problemfeldern ein Koordinations- beziehungsweise Problemlösungsbedarf besteht, der über die Fähigkeiten von einzelnen Staaten und Akteuren hinausgeht, folglich von diesen allein nicht bewältigt werden kann.

Regelwerke als Ergebnis weltweiter Diskurse

Welche Bedeutung in diesem Zusammenhang öffentliche Diskurse haben, also Erörterungen von Politikern, Interessenvertretern und Wissenschaftlern (letztere im Kontext so genannter ›epistemic communities‹) war in den vergangenen Jahren und wird im kommenden Jahrzehnt am Beispiel der weltordnungspolitischen Neuausrichtung auf eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft in Fällen extremer Missachtung international weitgehend akzeptierter Verhaltensstandards und daraus resultierender Notlagen von Bevölkerungen (responsibility to protect) zu beobachten sein. Dies ist ein vor wenigen Jahren politisch-programmatisch inszenierter Vorgang mit weltweit beachtlicher Resonanz, der sich derzeit allerdings noch nicht in eine handfeste institutionell abgesicherte Regimebildung übersetzt hat, von entsprechender, an verbindlichen Regeln orientierter Umsetzung in konkreten Fällen ganz zu schweigen.

Ein solches wünschenswertes Regelwerk würde allerdings eine allseits akzeptierte Kasuistik legitimer Interventionen, derzufolge mit gleichen Fällen im Rahmen eines rechtsstaatsanalogen Prozederes gleich verfahren würde, voraussetzen, das heißt in der Konsequenz: einen grundlegend reformierten Sicherheitsrat. Von der Existenz eines solchen Regimes ist die Weltgemeinschaft noch weit entfernt; möglicherweise wird sie es nie erreichen, aber allein schon der öffentliche Diskurs ist bemerkenswert.

Konflikt über Weltrecht

Die heute und in naher Zukunft beobachtbaren politischen und wissenschaftlichen Kontroversen über die Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft lassen in den tagespolitischen Auseinandersetzungen somit erkennen, wie internationale Regime beziehungsweise unterschiedliche Arrangements von ›global governance‹ üblicherweise zustande kommen. In aller Regel sind sie das Ergebnis einer langwierigen Konfliktgeschichte, in der die Verfechter weitsichtiger neuer Programmatiken auf den Widerstand von Anhängern des Status quo stoßen, wobei sich die Vertreter beider Positionen früher eher aus staatlichen Institutionen rekrutierten, während heute die zivilgesellschaftliche Komponente national und international organisierter NGOs und Wirtschaftsverbände in solchen Kontroversen eine erhebliche Rolle spielt.

Dieser Sachverhalt spiegelt sich augenfällig besonders in der Geschichte der Auseinandersetzungen um Inhalt und Reichweite von Menschenrechten wider. Ausgehend von der Grundsatzfrage, welchen rechtsverbindlichen Stellenwert Menschenrechte in der überkommenen internationalen Rechtsordnung überhaupt haben und welcher Stellenwert der zweiten, dritten und weiterer Generation(n) von Menschenrechten zukommen soll: Ist die bisher üblicherweise dogmatisch unterstellte, völkerrechtlich als nicht autonom geltende Stellung des Individuums tendenziell überwunden? Ist das Individuum, ganz anders als in der Vergangenheit, heute wirklich schon oder wenigstens in der Tendenz zu einem unmittelbaren Rechtssubjekt im Völkerrecht geworden – einem Völkerrecht, das ja dann in dieser Hinsicht eher als Weltrecht zu bezeichnen wäre? Ist also das Völkerrecht herkömmlicher Provenienz auf dem Wege, weltrechtlichen Grundsätzen, wie den oben genannten, Raum zu geben?

Fragen dieser Art lassen sich nicht eindeutig mit Ja oder Nein beantworten. Denn die Kontroversen über die politisch wünschbaren und juristisch für angemessen gehaltenen Antworten werden auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte anhalten, denn die diesbezüglichen Rechtsverhältnisse in der realen Welt zeichnen sich durch eine interpretationsbedürftige Komplexität und viele Grauzonen aus. Dass es und wie es in einem solchen Kontext zur Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs gekommen ist, somit zur individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit Einzelner im Völkerrecht, war und ist ein bemerkenswerter, wenngleich

nicht durchweg repräsentativer Vorgang. Wobei in diesem Zusammenhang die verfahrensmäßige Ausrichtung am Prinzip der Subsidiarität durchaus fragwürdig ist, von der Ablehnung des Strafgerichtshofs durch maßgebliche Staaten wie den USA ganz zu schweigen. Immerhin räumen die dem Römischen Statut beitretenden Vertragsstaaten dem Gerichtshof eine automatische Gerichtsbarkeit hinsichtlich so genannter Kernverbrechen (core crimes) ein: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen. In diesem Falle ist bei aller Berücksichtigung der genannten Einschränkungen ein Paradigmenwechsel zu beobachten: vom Völkerrecht zum Weltrecht (mit Abstrichen).

Vorgängig und darüber hinausgehend und folglich weitreichender war und ist die Herausbildung von zwingendem Recht (*ius cogens*) sowie der Verpflichtungen *erga omnes*, das heißt von Grundsätzen, die zwar Staaten zum Adressaten haben (Souveränität, Gewaltverbot, Selbstbestimmungsrecht), aber vor allem auch auf den Schutz von Individuen ausgerichtet sind (Verbot von Völkermord, Sklaverei, Rassendiskriminierung, Folter, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ähnliches).

Entwicklungen dieser Art – gleichgültig, ob man sie terminologisch als Prozesse der Herausbildung von Weltinnenrecht, Weltrecht oder Menschheitsrecht bezeichnet – und ungeachtet der Tatsache, ob sie auf höchstmöglicher Ebene (zum Beispiel *ius cogens*) oder in sektoralem Zusammenhang eine rechtsoperative Bedeutung gewinnen, werden durch entgegenkommende, auch durch widerstrebende Tendenzen gekennzeichnet. Dies allein schon macht eine Lagebeurteilung schwierig. Aber besonders erschwert wird sie durch die eingangs geschilderte Makrostruktur der Welt. Denn auch weltrechtliche beziehungsweise quasi-weltrechtliche Entwicklungen setzen, nicht anders als herkömmliches Völkerrecht, sei es in der Variante des Koordinationsrechts, schon gar des Kooperationsrechts, eine solide, letztlich demokratisch verfasste Staatlichkeit, die rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt, voraus. Genau diese anspruchsvolle Voraussetzung fehlt vielerorts und also nicht nur in den zerfallenen Staaten. Überdies stimmt nachdenklich, dass auch demokratische Verfassungsstaaten (wie etwa die USA) sich nicht immer (und oft genug überhaupt nicht) als kongenialer Resonanzboden für die Akzeptanz und gegebenenfalls die Umsetzung von Weltrecht begreifen.

Diese Sachverhalte sind auch der Grund dafür, dass weit ausgreifende, überdies die Zerklüftungen in der Welt meist ignorierende Weltordnungskonzeptionen, wie die Programmatik einer kosmopolitischen Demokratie, einer ›Weltcivitas‹, einer Republik der Republiken auf Weltebene und ähnliche, heute wie auch in den kommenden Jahrzehnten weithin leider nur von abstrakter Relevanz bleiben werden. Dies begründet keinen prinzipiellen Einwand gegen einen diesbezüglichen, meist durchaus inspirierenden philosophischen Diskurs, sondern mahnt angesichts der auf absehbare Zeit realen Weltlage nur eine nüchterne Skepsis an.

Wachsender globaler Problemdruck

Die genannten Diskurse werden jedoch in dem Maße sowohl an programmatischer als auch an praktisch-operativer Relevanz gewinnen, je unabweisbarer die Handlungszwänge werden, die aus den bekannten, gegebenenfalls sich in den kommenden Jahrzehnten akzentuierenden weltweiten Problemlagen ergeben. Zu diesen Problemlagen gehören:

- die globale Umweltproblematik (Klimawandel, Zerstörung der Ozonschicht, Verlust der biologischen Vielfalt, Verlust fruchtbarer Böden, Zerstörung tropischer Regenwälder, globale Wasserkrise, insbesondere das Zusammenwirken reichums- und armutsbedingter ökologischer Verwerfungen);
- möglicherweise eine Rohstoff- und Energieverknappung mit entsprechenden Preisentwicklungen;
- die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen;
- Regelungsdefizite beziehungsweise die Abwesenheit globaler Regelwerke mit dramatischen weltweiten Folgewirkungen (wie seit dem Jahr 2007 und danach im Bereich internationaler Finanzmärkte und der Realwirtschaft deutlich beobachtbar);
- globale Epidemien mit unvergleichlich hoher Ausbreitungsgeschwindigkeit;
- chronische Entwicklungskrisen samt der Gefahr von Staatszerfall und eventuell der

Entstehung von potenziell terroristischen fundamentalistischen Bewegungen lokaler, regionaler oder gar weltweiter Reichweite;

– Migrationsschübe als Folge eines ganz unterschiedlich gelagerten demografischen Wandels in unterschiedlichen Teilen der Welt, insbesondere jedoch in der Folge sozioökonomischer und politischer Verwerfungen in den Armutsregionen der Welt mit hohen Bevölkerungszuwachsraten.

Jede einzelne dieser Problemlagen und erst recht ihre Anhäufung führen auf den unterschiedlichen Ebenen der Welt potenziell zu einer Überlastung der Erkenntnis-, Willensbildungs- und Entscheidungssysteme und nicht unwahrscheinlich daraus resultierend zu Abwehrmechanismen (wie Verdrängung, Verneinung) und folglich zu einem die Problemlagen verschlimmernden pathologischen Lernen. Umso wichtiger ist, dass die Wissenschaft durch Beiträge zu innovativem Lernen einem solchen Trend entgegenwirkt. Dies kann geschehen durch nüchterne Lagebeurteilungen (wie beispielsweise des ›Intergovernmental Panel on Climate Change‹ – IPCC), durch konstruktive Denk- und Handlungsperspektiven mittel- und langfristiger Reichweite, wie in den wissenschaftlichen und politischen Diskursen über Weltordnungsmodelle und eine entsprechende Weltordnungspolitik, auch über Weltinnenrecht beziehungsweise Weltrecht dokumentiert. Solchen Impulsen wird bei der Herausbildung von ›Weltöffentlichkeit‹ eine wichtige katalytische Rolle zukommen, wodurch angesichts der realen Problemlagen auf der Welt die Chance besteht, die Neigung zu einer Selbstreferenzialität der einzeldisziplinären, schon gar der zu Autismus neigenden tagespolitischen Diskurse zu überwinden. Darin liegt auch eine Chance, den Zerklüftungen in der Welt zunächst zumindest intellektuell-analytisch und hoffentlich auch praktisch-politisch entgegenzuwirken – eine Jahrhundertaufgabe!

Sowohl Dr. Christoph Zöpel als auch 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, das 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 beschriebenen 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.

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 undemokrati-

schen 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 VN 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 die Legislativmaßnahmen des Sicherheitsrates in Terrorismus- und Rüstungsfragen und das Urteil des Europäischen Gerichtshofes bezüglich der Terroristen von VN 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 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 Multi-stakeholderdialog ausgelegte Internet Governance Forum gegenübergestellt. Grundsätzliche Einigkeit 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.“

Globalisierungsgestaltung als Schicksalsfrage: zur Bedeutung eines Weltvertrages

Prof. Dr. Dr. Franz Josef Radermacher*

1. Einleitung

Die Welt sieht sich spätestens seit der Weltkonferenz von Rio 1992 vor der Herausforderung, eine nachhaltige Entwicklung bewusst zu gestalten. Das bedeutet insbesondere eine große Designaufgabe bezüglich der Wirtschaft, nämlich die Gestaltung eines nachhaltigkeitskonformen Wachstums bei gleichzeitiger Herbeiführung eines (welt-) sozialen Ausgleichs und den Erhalt der ökologischen Systeme. Tatsächlich ist dies nur möglich, wenn die Wechselwirkung zwischen den Staaten sich in Richtung einer Weltinnenpolitik bewegt, eine Forderung, die auf C. F. von Weizsäcker zurückgeht.¹ Die Chancen zur Erreichung dieses Ziels vom Charakter einer Balance sind aber alles andere als gut. Wie im Folgenden beschrieben wird, ist das (nur) eine von drei prinzipiellen Zukunftsperspektiven für die Menschheit. Die anderen sind ein Kollaps oder eine Ressourcendiktatur/Brasilianisierung, wahrscheinlich verbunden mit Terror und Bürgerkrieg. Der vorliegende Text beschreibt die drei Optionen und entwickelt eine Doppelstrategie, wie man am besten mit dieser Situation umgeht. Dies wird aus Sicht der europäischen bzw. deutschen Politik beleuchtet. In Bezug auf die anstehenden weltweiten Herausforderungen wird mit einem Global Marshall Plan ein konkretes Programm vorgestellt, wie vielleicht Balance noch rechtzeitig gesichert werden kann.

2. Weltweite Problemlagen

Die Welt befindet sich zum Anfang des neuen Jahrhunderts in einer extrem schwierigen Situation. Als Folge der ökonomischen Globalisierung befindet sich das weltökonomische System in einem Prozess zunehmender Entfesselung und Entgrenzung im Kontext des Megatrends „explosive Beschleunigung“, und das unter teilweise inadäquaten weltweiten Rahmenbedingungen.

Megatrend: Explosive Beschleunigung

- Bevölkerungsentwicklung
- Distanzverkürzung
- Zugriff auf Ressourcen
- Technische Systeme
- Soziale Spaltung
- Aufeinanderprallen von Kultursystemen

Das korrespondiert zu dem eingetretenen Verlust des Primats der Politik, weil die politischen Kernstrukturen nach wie vor national oder, in einem gewissen Umfang, kontinental, aber nicht global sind. In diesem Globalisierungsprozess gehen die Entfaltung der neuen technischen Möglichkeiten zur Substitution menschlicher Arbeitskraft wie auch die zunehmende Integration von Teilen des Arbeitskräftepotentials der ärmeren Länder in den Weltmarkt teil-

* Vorstand des Forschungsinstituts für anwendungsorientierte Wissensverarbeitung; Professor für Informatik, Universität Ulm; Präsident des Bundesverbandes für Wirtschaftsförderung und Außenwirtschaft; Vizepräsident des Ökosozialen Forum Europa; Mitglied des Club of Rome.

Überarbeitung des Textes „Weltinnenpolitik 2007“, erschienen in: Bartosch, U., Gansczyk, K. (Hrsg.): Weltinnenpolitik für das 21. Jahrhundert – Carl Friedrich von Weizsäcker verpflichtet. LIT-Verlag, Münster, 2007

¹ von Weizsäcker, C. F., Picht, G.: Bedingungen des Friedens. Göttingen, 1964

weise zu Lasten der Arbeitsplatzchancen der weniger qualifizierten Arbeitnehmer in den reichen Ländern, die sich deshalb zu Recht als Verlierer der Globalisierung wahrnehmen. Die beschriebenen Entwicklungen beinhalten zwar gewisse Chancen für Entwicklung, laufen aber gleichzeitig wegen fehlender internationaler Standards und durchsetzbarer Regulierungsvereinbarungen und der daraus resultierenden Fehlorientierung des Weltmarktes dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung entgegen. Die Entwicklungen erfolgen teilweise zu Lasten des sozialen Ausgleichs, der Balance zwischen den Kulturen und der globalen ökologischen Stabilität. Wo liegen dabei die ganz großen Herausforderungen?

Die Umwelt- und Ressourcenfrage

Aufgrund der gegebenen Hinweise erweist sich im Kontext der Globalisierung der Zugriff auf Ressourcen und die Erzeugung von Umweltbelastungen als ganz großer Engpass. Ohne Ressourcen kein Reichtum! Und Kollaps bei übermäßigem Zugriff. Wer kann, wer darf auf Ressourcen in welchem Umfang zugreifen? Das kann eine Frage von Krieg und Frieden werden. Das rasche Wachsen der Weltbevölkerung verschärft die Situation signifikant und in sehr kurzen Zeiträumen. Die Menschheit bewegt sich in Richtung auf 10 Milliarden Menschen. Hinzu kommt das Hineinwachsen von Hunderten Millionen weiterer Menschen in ressourcenintensive Lebensstile. Es könnte deshalb in den nächsten Jahrzehnten trotz massiver Steigerung der Nahrungsmittelproduktion eng werden hinsichtlich der Ernährung der Weltbevölkerung. Um 2015 ist der Höhepunkt der Ölproduktion zu erwarten. Hier drohen erhebliche Problemlagen und Konflikte. Im Bereich der CO₂-Emissionen bewegen wir uns wahrscheinlich heute schon auf eine Klimakatastrophe zu. Mit Blick auf den aktuellen Bestseller »Kollaps: Warum Gesellschaften überleben oder untergehen« von Jared Diamond², der aufzeigt, welche Konstellationen in einer historischen Perspektive zum Zusammenbruch ganzer Gesellschaften geführt haben, deuten sich erhebliche Verwerfungen an. Der Ressourcendruck verschärft sich von mehreren Seiten und die (welt-)politische Situation ist nicht günstig, um mit diesem Thema adäquat umzugehen. Hinzu kommt, dass große Teile der Eliten, weltweit, eine Bewältigung dieser Herausforderungen bisher nicht als ihre zentrale Aufgabe ansehen.

Der Bumerang-Effekt

Der Bumerang Effekt

- Technik als Lösung!?
- Die Lösung als Problem!
- Der Rebound-Effekt
- Die Notwendigkeit sozial-kultureller Innovationen
- Die Herausforderung von Global Governance

Die Frage der Limitation des Verbrauchs nicht erneuerbarer Ressourcen und der Begrenzung der Umweltbelastungen in einer globalen Perspektive tritt vor dem beschriebenen Hintergrund in das Zentrum aller Versuche zur Erreichung zukunftsfähiger Lösungen, denn der technische Fortschritt alleine, so sehr er die Umweltbelastungen pro produzierter Einheit zu senken vermag (Dematerialisierung, Erhöhung der Ökoeffizienz), führt aufgrund des so genannten Bumerangeffekts in der Summe zu eher mehr als zu geringeren Gesamtbelastungen der ökologischen Systeme. Mit jeder Frage nach Begrenzung, etwa der CO₂-Emissionen, stellt sich aber sofort die weltweite und bis heute unbeantwortete Verteilungsproblematik in voller Schärfe. Dabei ist zwischen »großvaterartigen« Aufteilungsansätzen, bei denen man sich im wesentlichen am Status Quo orientiert (und dadurch den zurückliegenden Ländern ein »Aufschließen« an das Niveau der Erzeugung von Umweltbelastungen der reichen Welt vorenthält) oder »pro Kopf gleichen Zuordnungen« von Verschmutzungsrechten und deren ökonomischer Handelbarkeit zu unterscheiden. Letztlich stellen sich hier

² Diamond, J.: Kollaps. Warum Gesellschaften überleben oder untergehen. S. Fischer Verlag, Frankfurt am Main, 2005

Fragen der Gerechtigkeit innerhalb, aber erst recht zwischen den Staaten. Dies ist aus Sicht der sich entwickelnden Länder vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Kolonialismus und ungleicher Verträge zu sehen. Das Konfliktpotential in diesem Bereich ist gigantisch und wird in der praktischen Politik bisher völlig unterschätzt. Umweltfragen übersetzen sich dabei in soziale und damit in Verteilungsfragen – innerhalb, aber vor allem auch zwischen Ländern. Hier schlägt nun mit der Entwicklung im Finanzsektor ein weiterer Bumerang zu.

3. Die Entgrenzung des Finanzsektors – das Problem hinter den Problemen

Eine ungenügende Global Governance

- Der Siegeszug des digitalen Kapitalismus
- Die Entgrenzung der Finanzmärkte
- Effektivität vs. Effizienz: inadäquate Rahmenbedingungen
- Vagabundierende Macht ohne adäquate Verantwortung und Kontrolle
- Unterminierung der Demokratie
- Vergrößerung der sozialen Spaltung
- Zerstörung der Umwelt

Das vielleicht größte Problem weltweit ist die Entgrenzung des Finanzsektors in Folge der Globalisierung in Form des digitalen Kapitalismus. Geld vagabundiert unkontrolliert um den Globus, sucht nach immer höheren Renditen, setzt Regierungen unter Druck und entsteht fast aus dem Nichts. Größtes Wertschöpfungssegment wird dabei einerseits die Vermeidung von Steuerzahlungen unter Ausnutzung komplexer internationaler Gesetzeslagen und der besonderen Möglichkeiten von Off-Shore-Finanzplätzen, andererseits die Geldneuwertschöpfung bzw. die Kreditaufnahme durch Premium-Schuldner. Die Modifikationen der Finanzmarktregulierungen der letzten Jahre erlauben kleinen Gruppen von Premium-Akteuren die Generierung von Geld quasi aus dem Nichts durch neue Formen der Geldwertschöpfung unter Nutzung innovativer Finanzierungsinstrumente und bestimmter Formen von Schuldverschreibungen. Gleichzeitig ermöglicht die Verlagerung von Arbeit Gewinne bei wenigen zu Lasten hoher Verluste bei vielen. Mittlerweile kommt es zum Rückbau der Sozialsysteme in reichen Ländern, zu einer „Ausplünderung“ des Mittelstandes und zu erheblichen Reduktionen bei den Steuereinnahmen der Staaten. Insgesamt ist dies eine Entwicklung, bei der die Stabilität durch immer größere Kurzfristigkeit gefährdet wird, auch zu Lasten der Zukunft. Allerdings besitzt diese Entwicklung den „Charme“, den hohe soziale Ungleichheit für Eliten besitzt und der unten vertieft im Sinne einer Brasilianisierung diskutiert wird.

Die Folgen

- Legale Steuerflucht
- Geldschöpfung aus dem Nichts, Ausweitung der Geldmenge, Aufbau von „Bubbles“
- Massive Umverteilung zu wenigen „Superreichen“, Ausbluten des Mittelstandes
- Drohender Kollaps der Weltfinanzmärkte
- „Plünderung“ zu Lasten von Umwelt, Frieden und Zukunftspotentialen
- Ausfransen der Demokratie an den Rändern
- Erzeugung von Hass
- Verlust der informationellen Selbstbestimmung
- Militarisierung der Gesellschaft
- Terror und Gegenterror - potentiell Bürgerkrieg

4. Welche Zukünfte sind möglich?

Richtet man den Blick auf das weltweite Geschehen und berücksichtigt die nächsten 50 Jahre, so resultieren aus der beschriebenen Gesamtkonstellation, d. h. den Risiken bezüglich Umwelt und Ressourcen einerseits und den Risiken bezüglich sozialer und kultureller Balance andererseits drei mögliche Zukünfte im Sinne von Attraktoren, die im weiteren kurz diskutiert werden und von denen zwei extrem bedrohlich und nicht mit Nachhaltigkeit vereinbar sind. Die drei Fälle ergeben sich aus der Frage, ob die beiden großen weltethischen Postulate: (1) Schutz der Umwelt und Begrenzung des Ressourcenverbrauchs und (2) Beachtung der Würde aller Menschen (eingeschränktes weltweites Demokratieprinzip) erreicht werden. Gelingt (1) nicht, machen wir also weiter wie bisher, kommt der Kollaps. Gelingt (1), ist die Frage „wie?“. Durch Machteinsatz zu Gunsten weniger, zu Lasten vieler – dann finden wir uns in einer Ressourcendiktatur und dazu korrespondierend in der Brasilianisierung wieder. Nur im Fall von Konsens landen wir in einem Modell mit Perspektive, einer weltweiten Ökosozialen Marktwirtschaft.

Wo stehen wir in 50 Jahren? Drei Zukünfte

- Kollaps
- Brasilianisierung
- Weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft (doppelter Faktor 10 als Perspektive)

4.1 Business as usual / Kollaps

Fährt man weiter entlang der bisherigen, im wesentlichen an Freihandelsprinzipien orientierten Logik à la WTO, IWF etc., dann befindet man sich in einem Szenario, das die ultimativen Grenzen der Naturbelastbarkeit nicht in das welt-ökonomische System integriert hat, zugleich werden große Teile der Humanpotentiale auf diesem Globus nicht voll entwickelt. Damit werden viele Menschen und Kulturen in die Zweitklassigkeit gebracht bzw. dort »eingemauert«. Dieses System wird schon in 20 bis 30 Jahren gegen definitive Grenzen laufen und mit Kämpfen um Ressourcen verbunden sein, die exorbitante Kosten nach sich ziehen werden. Gewisse Rückfallpositionen vor Ort in der Grundversorgung (im Sinne einer Minimal-Autonomie) können überlebensrelevant werden, insbesondere Lösungen in den Bereichen Ernährung und Energie. Dieser Business as usual — Weg ist nicht nachhaltig und nicht zukunftsfähig, weder global noch regional. Aus Sicht des Autors ist dieser Fall eher unwahrscheinlich (15 %), da bei Annäherung an den Katastrophenfall massive Abwehrreaktionen und Gegenmaßnahmen zu erwarten sind. Die Frage ist, welcher Art diese sein werden, wenn der Kollaps unmittelbar bevorsteht.

4.2 Brasilianisierung / Öko-diktatorische (ressourcendiktatorische) Sicherheitsregime

Es steht zu erwarten, dass bei einem Zuspitzen der beschriebenen Krisenpotentiale die „reiche Welt“ entschieden für Lösungen zur Begrenzung der Ressourcennutzung und der weltweiten Umweltverschmutzungen aktiv werden wird. Dies kann im weltweiten Konsens oder durch Machteinsatz geschehen. Aus Sicht des Autors wird die Zukunft mit etwa 50 % Wahrscheinlichkeit in einem auf massivem Einsatz militärischer und anderer Macht beruhenden asymmetrischen Ansatz bestehen, der gemäß einer im Kern »großvaterartigen« Logik dem ärmeren Teil der Welt, in verdeckter oder gar offener Form, die Entwicklung erschwert und zugleich zur Verarmung von 80 % der Bevölkerung der reichen Länder führen wird (Brasilianisierung). Letzteres wird noch mit einem massiven Verlust von demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Menschen in den reichen Ländern verbunden sein. In einem gewissen Sinne führt dieser Weg zu einer Art von „Weltinnenpolitik“. Ein weltweites neo-feudales System, stark autokratisch, mit einer globalen Elite (Luxusklasse), die sich rund um den Globus in der so genannten sicheren Zone bewegt. Bei ärmeren Ländern handelt es sich dabei häufig (nur) um den Flughafenbereich, die Messegelände und Konferenzeinrichtungen, 5-Sterne-Hotels und Golfplätze sowie die Einkaufsmalls. Hinzu kommen die dazu gehörigen

Verkehrsverbindungen. Diese Bereiche sind massiv abgesichert und ähneln sich überall. Das alles korrespondiert zu einer möglichen zukünftigen Weltstruktur, die allerdings nicht mit Demokratie kompatibel ist, eine Art von „Weltinnenpolitik“, die aber nicht das ist, was C. F. von Weizsäcker sich unter diesem Begriff vorgestellt hatte.

Das öko- oder ressourcendiktatorische Muster ist massiv asymmetrisch, ungerecht und unfair, es erzeugt massiven Hass, Ablehnung und Terror. Das Motto „Von kalten Energiestrategien zu heißen Rohstoffkriegen“ wird hierbei konkretisiert. Die Auseinandersetzung führt zum Rückbau der Bürgerrechte in den entwickelten Ländern. Die Kosten für »Heimatschutz« wachsen gewaltig. Die internationale Kooperation wird beeinträchtigt. Die Staaten und Regionen des Nordens haben dabei immense innere Probleme zu bewältigen, sieht man von Wohlstandsenklaven und Steuerparadiesen mit vergleichsweise wenigen Menschen und einem vergleichsweise hohen Grad an sozialem Ausgleich unter den Bürgern dieser Enklaven ab, die als Inseln des Friedens, des Sich-Wohlfühlens und der Sicherheit von Vertretern der internationalen Elite genutzt werden. Die Staaten des Nordens stehen dabei insgesamt auf der besseren Seite, aber das ist nur ein relativer Vorteil, kein absoluter. Die Auswirkungen eventueller weltweiter Konflikte können extrem problematisch sein. Hier stellt sich dann die Frage einer Basis-Autonomie bzgl. der Grundversorgung in der Region als Verantwortung der Politik gegenüber den Menschen. Die unvermeidbare relative Verarmung von 80 % der eigenen Bevölkerung unter Bedingungen massiver Ressourcenknappheit und globaler Konflikte um den Zugang zu benötigten Ressourcen kommt als Problemfeld hinzu, ebenso eventuelle Bürgerrechtsauseinandersetzungen in den heute reichen Ländern bei einem sich möglicherweise verschärfenden Kampf gegen den Terror bzw. gegen den (nachvollziehbaren) Widerstand großer Bevölkerungskreise gegen diese Art von Politik in den entwickelten Ländern.

4.3 Ökosoziale Marktwirtschaft

Das ökosoziale Modell als Hoffnung

- Durchsetzung von Standards
- Co-Finanzierung von Entwicklung
- Größerer Reichtum und größere Ausgeglichenheit
- „Friedensdividende“
- Nachhaltig und stabil

Als Ausweg erscheint der ökosoziale und im Kern ordoliberaler Ansatz regulierter Märkte, wie er für Europa (soziale Marktwirtschaft) und die asiatischen Volkswirtschaften (Netzwerkökonomien) typisch ist. Dieses Modell wäre im Rahmen der Weltökonomie fortzuentwickeln und würde letztlich im Rahmen eines Weltvertrages³ Forderungen eines Weltethos und des interkulturellen Humanismus umsetzen zu einer Form von Weltinnenpolitik mit weltdemokratischem Charakter, wie sie von C. F. von Weizsäcker immer wieder thematisiert wurde. Einen aktuellen Ansatz, einen solchen Weg weltweit zu befördern, stellt ein Global Marshall Plan dar, der Strukturbildung und Durchsetzung von Standards mit der Co-Finanzierung von Entwicklung verknüpft. Dies wird weiter unten beschrieben.

Die Europäische Union beweist in ihren Ausdehnungsprozessen permanent die Leistungsfähigkeit dieses Ansatzes, der sich im Regionalen in den letzten Jahren durchaus auch in den alten EU-Ländern, insbesondere auch Deutschland und Österreich, positiv ausgewirkt hat. International sei ebenso auch auf das erfolgreiche Montrealer Protokoll verwiesen, das nach derselben Logik vereinbart wurde. Das heißt, mit dem Montrealer Protokoll erfolgte der Schutz des Ozonschirms der Erde durch entsprechende internationale Abkommen, die die Nutzung mehrerer Klassen von chemischen Substanzen, insbesondere FCKW-haltiger Substanzen, die die Ozonschicht bedrohten, immer stärker begrenzten. Die Zustimmung der

³ Frey, A.: Das Konzept Weltvertrag: Evaluation internationaler Rahmenbedingungen. Dissertation, 2007

sich entwickelnden Länder zu einem entsprechenden Abkommen wurde dadurch gesichert, dass die entwickelten Länder alle Umstellungskosten auf alternative technische Lösungen getragen haben.

Das europäische Modell ist in dieser Logik der wohl einzige erfolgversprechende Ansatz für Friedensfähigkeit und eine nachhaltige Entwicklung und steht in scharfem Kontrast zu dem marktradikalen Modell der Entfesselung der Ökonomie (Turbokapitalismus) ohne die weltweit verbindliche Durchsetzung einer Verantwortung für die Umwelt und das Soziale. Dabei ist zu beachten, dass es den Marktfundamentalisten gelungen ist, ihre Position über manipulierte Bilder tief in den Gehirnen vieler Menschen zu verankern.⁴ Glücklicherweise erodiert diese Dominanzposition angesichts der Desaster, die in jüngerer Zeit weltweit sichtbar wurden. Bzgl. des dauernden Jubels über das Freihandelstheorem von Riccardo, ein Dogma der Marktfundamentalisten und Freihandelseuphoriker, sei auf die jüngst erfolgten Relativierungen durch die beiden Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, Paul A. Samuelson⁵ (vgl. ergänzend auch G. Steingart, „Weltkrieg – Wohlstand“⁶) und Joseph E. Stiglitz (mit Andrew Charlton) in „Fair Trade“⁷ hingewiesen. Begründungen für die Überlegenheit einer Ökosozialen Marktwirtschaft gegenüber Marktfundamentalismus werden offensichtlich, wenn man die systemischen Voraussetzungen von Wohlstand herausarbeitet. Dies gibt eine Orientierung, worauf weltweit zu achten ist. Weltweit muss man tun, was in guten Staaten funktioniert, nicht, was noch nie in einem Staat funktioniert hat. Die Welt könnte viel reicher sein. Verwiesen sei hierzu auf die Zukunftsformel 10 ~> 4:34 des Autors.⁸ Sie besagt im Wesentlichen, dass die Welt bei richtiger Vorgehensweise in etwa 70 Jahren 10-mal so reich sein kann wie heute, wobei die heute reiche Welt etwa 4-mal so reich und die sich heute entwickelnden Länder etwa 34-mal so reich sein können. Die Bevölkerung in den ärmeren Teilen wächst dabei fast auf das Doppelte. Die soziale Balance auf dem Globus entspricht dann in etwa derjenigen heute in Europa. Die Ressourcenknappheit wird durch entsprechende Rechtszuordnungen, Preisentwicklungen, neue Technologien und andere Lebensstile bewältigt. Der zukünftige Lebensstil wäre dann sehr viel weniger ressourcenintensiv als heute. Hochwertige, kreative Dienstleistungen werden im Gegenzug sehr viel preiswerter.

5. Was macht ein Land reich?

Vor dem Hintergrund des Gesagten nähern wir uns der zentralen Frage, wo die Quellen von monetärem Reichtum tatsächlich liegen. Wir fragen nach der Wohlfahrt von Ländern und den systemischen Voraussetzungen dafür. Zusammenfassend können mit einem systemischen Ansatz acht wesentliche zum Teil bereits genannte Elemente identifiziert werden, die von besonderer Bedeutung für den Reichtum eines Landes sind. Wohlstand ist demnach primär systemischer Natur und wird nicht hauptsächlich durch die Exzellenz einzelner »Wertschöpfer« generiert. Dies ist in dem Sinne gemeint, dass ein massiver Einbruch bei jedem der nachfolgend genannten acht Punkte zur Folge hat, dass der Reichtum verloren geht, ungeachtet dessen, ob die anderen sieben Punkte erfüllt sind oder nicht, während in einer empirischen Betrachtung alle Länder, bei denen alle acht Punkte gleichzeitig gegeben sind, reich sind.

Die acht Aspekte sind:

- ein gut funktionierendes, leistungsfähiges Governance-System — hierzu gehören insbesondere auch die Rolle und Funktionsbeiträge der Regionen innerhalb der EU, das Subsidiaritätsprinzip etc.

⁴ Lakoff, G.: Don't Think of an Elephant! Know Your Values and Frame the Debate. The Essential Guide for Progressives. Chelsea Green Publishing, Whit River Junction, Vermont, USA, 2004

⁵ Samuelson, P. A.: „Where Ricardo and Mills rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization“, Journal of Economic Perspectives 18, 2004, S. 135 – 146

⁶ Steingart, G.: Weltkrieg und Wohlstand. Wie Macht und Reichtum neu verteilt werden. Piper, 2006

⁷ Stiglitz, J. E., Charlton A.: Fair Trade – Agenda für einen fairen Welthandel, Murmann Verlag, September 2006

⁸ Radermacher, F. J.: Die neue Zukunftsformel. bild der wissenschaft, Heft 4/2002, S. 78-86, April 2002

- exzellent ausgebildete und geeignet orientierte und motivierte Menschen — Schlagworte wie „Brain-drain“ und „Brain-drain-back“ und die Bedeutung eines durchgängigen und durchlässigen Ausbildungssystems und lebenslanges Lernen sind hier zu nennen.
- hervorragende Infrastrukturen auf internationalem Niveau — Infrastruktur ist dabei nicht nur im herkömmlichen Sinn zu verstehen, sondern beinhaltet auch technologische Infrastruktur zur innovationsorientierten Unternehmensentwicklung und Flächenbevorratung.
- ein hervorragender Kapitalstock, also Industrieanlagen, Maschinen, Rechner etc.
- Zugriff auf benötigte Ressourcen im weitesten Sinne, also zum einen Wasser, Nahrung, Energie, aber auch bestimmte Metalle, Reinst-Chemikalien etc.
- ein leistungsfähiges Finanzsystem, also stabiles Geld, Kreditmöglichkeiten, ein funktionierender Finanzmarkt etc.
- eine leistungsfähige Forschung und international konkurrenzfähige Innovationsprozesse - Anziehungskraft als Standort im Sinne von »Unternehmer-/ Managerimport«, Ideenimport, Chancenklime.
- eine enge Einbettung der Unternehmen und Menschen in weltweite Wertschöpfungsnetzwerke – Internationalität der Ökonomie

6. Aktuelle Probleme europäischer Politik: die Bedeutung eines situativen Vorgehens (Doppelstrategie)

Der beschriebene Hintergrund einer globalen marktradikalen Entfesselung hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Möglichkeiten von Politik in Europa und ebenso die Möglichkeit von Unternehmen im weltweiten Wettkampf um Kunden und Märkte. Die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit Europas unter den bestehenden weltweiten Rahmenbedingungen zwingt auch die Europäer immer stärker dazu, sich der Logik des marktradikalen, entfesselten Wirtschaftsmodells zu unterwerfen, auch weit über einen sicher ebenfalls erforderlichen, vernünftigen Umfang an Deregulierung hinaus. Das vielleicht größte Problem besteht darin, dass globale Akteure unter dem Aspekt der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit auch bei uns nicht mehr adäquat besteuert werden können. Dies gilt übrigens auch für viele gut verdienende Steuerzahler. Anders betrachtet muss eingesetztes Eigenkapital mit überzogenen Renditen bedient werden, da dieses sonst an andere Standorte ausweicht. Steueroasen, Offshore-Bankplätze, und manche Sonderentwicklungszonen sind Teil des Problems. Hier ist eine weltweite Koordination zwischen den entwickelten Staaten erforderlich, um diese Missstände ein für alle Mal auszuschalten. Dies ist ein Thema, auf das kürzlich der frühere deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt in DIE ZEIT nachdrücklich hingewiesen hat.⁹ Die Folgen dieser Prozesse sind in Europa zunehmend zu beobachten und zwar in Form des Rückbaus der Sozialsysteme, Privatisierung von Gemeingütern, Rückbau im Gesundheitsbereich sowie ein Rückbau der breiten Ausbildung der gesamten Bevölkerung, die bisher noch auf das Ziel der vollen Entfaltung aller humanen Potentiale ausgerichtet ist. Hier geschickt gegenzuhalten, ist ein wichtiges Anliegen für Europa im Allgemeinen und eine gedeihliche Regionalpolitik im Besonderen.

Situatives Handeln / Doppelstrategie

In der beschriebenen Situation ist ein situatives Handeln, eine Doppelstrategie erforderlich. Ein solches Handeln besteht darin, einerseits gegenüber den Bürgern deutlich zu machen, wie aktuelle Globalisierungsprozesse sozialen Rückbau und zunehmende Unterlaufung ökologischer Standards zur Folge haben und andererseits konsequent an besseren weltweiten Rahmenbedingungen zu arbeiten, um diese inakzeptable Situation baldmöglichst durch internationale Abkommen zu überwinden.

⁹ Schmidt, Helmut: Beaufsichtigt die neuen Großspekulanten, Artikel erschienen in DIE ZEIT Nr. 6, 1. Februar 2007

Ein Sofortprogramm für die Politik in Europa

Eine »Intelligente doppelstrategische Verteidigungslinie« in Europa zur Bewältigung der aktuellen Probleme vor dem Hintergrund der Globalisierung ist aufgrund des Gesagten das Ziel. Dies erfordert:

- Anstrengungen für ein vernünftiges Design der globalen Ökonomie (aktive Globalisierungsgestaltung).¹⁰ Zu denken ist hier an einen Global Marshall Plan (www.globalmarshallplan.org) zur Umsetzung der Millenniumsziele der Vereinten Nationen (www.un.org/millenniumgoals/) bis 2015 und mittelfristig die Erreichung einer weltweiten Ökosozialen Marktwirtschaft. Hierauf wird unten eingegangen.
- Organisation intelligenter Verteidigungsprozesse in Deutschland und Europa, solange ein vernünftiges weltweites Ordnungsregime noch nicht implementiert ist (vgl. ergänzend auch www.bwa-deutschland.de).

7. Eine Doppelstrategie für die Wirtschaft

Doppelstrategie für die Versicherungswirtschaft

- Umgang mit einem Gefangenendilemma
- Sich auf 3 Zukünfte einstellen
- „Mehrere Bälle in der Luft halten“
- Risikobeherrschung in schwierigen Zeiten
- Politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte bedenken
- In Märkten überleben, aber gleichzeitig für eine bessere Governance argumentieren

Die Situation für die Wirtschaft ist nicht einfach. Wirtschaft muss hier wie die staatliche Seite dagegenhalten und einen entfesselten weltökonomischen Prozess wieder unter Kontrolle zu bringen versuchen. Das geht sicher nur in einer europäischen bzw. globalen Perspektive. Aufgrund des Gesagten muss man sich dabei gleichzeitig auf drei Zukünfte einstellen, nämlich Kollaps, Ressourcendiktatur/Brasilianisierung oder das ökosoziale Modell, wobei nur das letzte Modell mit Nachhaltigkeit kompatibel ist. Alle Aktionen müssen unter Status quo-Bedingungen erfolgen, unter denen teilweise im Markt das Falsche honoriert wird und auch eine Weltfinanzmarktkrise oder Weltwirtschaftskrise nicht auszuschließen ist. Dies ist eine typische Situation eines Gefangenendilemmas (Prisoner's Dilemma) im Sinne der mathematischen Spieltheorie. In einer solchen Situation wird das Falsche belohnt. Und wenn dadurch zum Schluss auch alle verlieren, sind die Anreize doch so, dass sich für jeden das Falsche lohnt, nicht das Richtige. Diese Situation lässt sich nur durch geeignete vertragliche Lösungen überwinden. Der Weg dahin erfordert die Fähigkeit dazu, das eigentlich „Falsche“ zu tun, aber zugleich für Verträge zur Ermöglichung des Richtigen einzutreten.

Das Gesagte erfordert auch für die Wirtschaft einen doppelstrategischen Ansatz. Zur Not auch das Falsche tun, um zu überleben, gleichzeitig an Bedingungen arbeiten, die mit langfristiger Stabilität und Nachhaltigkeit kompatibel sind. Das erfordert insbesondere eine bessere Governance: weltweit, aber auch in jedem Staat und genauso auf Seiten der Unternehmen. Wichtig ist dabei, soweit wie möglich alle drei Zukünfte gleichzeitig im Blick haben und dabei politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte simultan zu bedenken. Das ist Risikobeherrschung in schwierigen Zeiten. Man muss mehrere Bälle gleichzeitig in der Luft halten. Dabei ist auch zu überlegen, was die jeweiligen Szenarien ökonomisch bedeuten. So könnte eine Kollapssituation zwar furchtbar sein und in einen Staatsnotstand führen, die Versicherungswirtschaft aber vielleicht von Zahlungsverpflichtungen befreien. Brasilianisierung bedeutet sehr wahrscheinlich ein besseres Geschäft mit den Gewinnern des Prozesses, schlechtere Geschäfte mit der Normalbevölkerung. Darin liegen – in einer

¹⁰ Radermacher, F.J.: Globalisierung gestalten – Die neue zentrale Aufgabe der Politik. Terra Media Verlag, Berlin, 2006

rein betriebswirtschaftlichen Betrachtung – Chancen und Risiken. Dies gilt auch für unregulierte Finanzmärkte, wenn man sich darin kompetent beteiligen kann. Richtig unangenehm könnten allerdings Situationen werden, die eine politische Radikalisierung an den Rändern, u. U. auch bürgerkriegsähnliche Zustände, zur Folge haben. Der Autor empfiehlt der Versicherungswirtschaft vor diesem Hintergrund ein Sofortprogramm, das aus folgenden zwei Dimensionen besteht:

Ein Sofortprogramm für die Wirtschaft

- Global Marshall Plan unterstützen
- Für ein besseres globales institutionelles Design eintreten
- Corporate Governance Regeln besser verankern, insbesondere in der OECD
- Bessere Regulierung der Kapitalmärkte fördern
- Informationstechnische "Aufrüstung" weitertreiben
- Mehr in Wissen und Verstehen investieren
- Sich und uns intelligenter verteidigen

- (1) Internationale Dimension: Eintreten für ein besseres, globales institutionelles Design. Strikte Verankerung von Corporate Governance Regeln, insbesondere auf der OECD-Ebene. Bessere Regulierung der Kapitalmärkte fördern und als Sofortprogramm die Global Marshall Plan Initiative unterstützen. Hinweise zu dieser Initiative folgen anschließend.
- (2) Unternehmen: Auf der Seite der Unternehmen ist weiterhin informationstechnische Aufrüstung angesagt. Es gilt, mehr in Wissen und Verstehen zu investieren, gerade auch, was wenig thematisierte Zukunftsszenarien wie Kollaps und Brasilianisierung anbelangt. Eine so leistungsfähige Wirtschaft wie die deutsche und eine so leistungsfähige wirtschaftliche Kraft wie die Europäische Union sollte mit mehr Nachdruck darauf bestehen, sich und uns intelligenter zu verteidigen. Dazu müssen standardökonomische Theorien hinterfragt werden. Ferner ist in Zeiten der Globalisierung der Globus als Ganzes mit ausreichender Empathie in den Blick zu nehmen. Und es gilt der Versuchung zu widerstehen, auf kurzfristige Mitnahmeeffekte zu setzen.

8. Die Global Marshall Plan Initiative - ein tragfähiges Programm für einen neuen Anfang auf weltpolitischer Ebene

Massive und wachsende Armut, Spannungen zwischen Kulturen und ein zunehmendes ökologisches Desaster erzwingen heute einen neuen Ansatz. Die Probleme, deren Zeuge wir sind, haben mit historischen Entwicklungen, mit unglücklichen Umständen aber z. T. auch mit einem unfairen globalen Design zu tun. Die bestehenden institutionellen Asymmetrien, die Machtdifferenzen und die Unterschiede bzgl. des Zugriffs auf Ressourcen wurden in ein weltökonomisches Design übersetzt, das systematisch die Mächtigen bevorteilt und die Armen ausplündert. Hier sind Veränderungen bzgl. des globalen institutionellen Designs in Richtung auf eine faire globale Governancestruktur nötig, die allen Menschen volle Partizipation ermöglicht. Diese setzen letztlich die Idee einer Weltinnenpolitik im Sinne von C. F. von Weizsäcker¹¹ um. Der britische Schatzkanzler Gordon Brown sprach in diesem Kontext vor kurzem von freiem und fairem Handel („We need to be more fair“, Newsweek, 18. September 2006) und der frühere US-Vizepräsident Al Gore äußerte sich vor kurzem anlässlich eines Vortrags an der Stanford University vor einigen tausend Studenten der Wirtschaftswissenschaften wie folgt:

¹¹ von Weizsäcker, C. F., Picht, G.: Bedingungen des Friedens. Göttingen, 1964

“Wir brauchen heute einen Global Marshall Plan, um die Welt zu retten und Milliarden besitzlosen Menschen die Möglichkeit zu geben wirklich an der Wirtschaft teilzuhaben. Bedenken Sie, dass das Richtige richtig bleibt, auch wenn niemand das Richtige tut. Und das Falsche falsch bleibt, auch wenn alle es tun.”

Gleichzeitig ist auch eine Veränderung im Denken und in der Wahrnehmung erforderlich. Wir brauchen Entwicklung und Veränderungen in allen Ländern. Der Norden ist nicht einfach das Modell, dem man folgen muss. Nord und Süd könnten beide voneinander lernen, um gemeinsam einen Weg in die Zukunft zu finden, der nachhaltig ist. Ein gemeinsamer Lernprozess, der in einen fairen globalen Vertrag münden sollte, ist der richtige Weg in die Zukunft. Ein Global Marshall Plan/Planetarischer Vertrag, d. h. ein Konzept für eine Welt in Balance, wie er im Folgenden beschrieben wird, ist eine Antwort auf diese Situation. Es ist dies ein Design, das die Nöte aller Menschen auf diesem Globus adressiert, ein Konzept der Balance.

Die Wertebasis für eine weltweite Balance

Das vorliegende Konzept für eine Welt in Balance ist das Konzept der Global Marshall Plan Initiative (www.globalmarshallplan.org). Es gründet auf ethischen und moralischen Grundprinzipien, die

- im interreligiösen Bereich zwischen den Weltreligionen in Form eines „Weltethos“¹²,
- im weltpolitischen Bereich durch das InterActionCouncil ehemaliger Staats- und Regierungschefs in Form einer Menschenpflichtenerklärung - Declaration of Human Responsibilities – (www.interactioncouncil.org) und
- im zivilgesellschaftlichen Bereich in Form einer Erdcharta (<http://www.earthcharter.org>)

als Basis für das globale Zusammenleben formuliert werden. Das Konzept favorisiert Prinzipien der Gerechtigkeit und insbesondere die Goldene Regel der Reziprozität: „Was Du nicht willst was man dir tut, das füg auch keinem andern zu. Oder positiv: Was du willst, das man dir tut, das tue auch den anderen!“¹³ Im Sinne der oben vertretenen globalethischen Orientierungen resultiert daraus die Notwendigkeit einer ökologischen und sozio-kulturellen Ausrichtung jedes verantwortlichen und ethisch tragfähigen Handelns auf dem Globus, das im Geiste eines „interkulturellen Humanismus“ als weltanschaulichem Minimalkonsens zwischen Gläubigen verschiedener Religionen und Anhängern verschiedener Weltanschauungen die Zukunftsfähigkeit unseres Planeten sichern kann.

Das Konzept für eine Welt in Balance übersetzt Ideen für eine Weltinnenpolitik in ein praktisches Vorgehen und besteht aus fünf fest miteinander verknüpften strategischen Eckpfeilern – der raschen Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen, wozu im Zeitraum 2008-2015 mit Bezug auf das Niveau der Entwicklungsförderung und Kaufkraft 2004 im Mittel 100 Milliarden US\$ pro Jahr zusätzlich für Entwicklungsförderung aufgewendet werden müssen, finanziert u. a. durch globale Abgaben. Dies sind etwa 70 Milliarden USD pro Jahr mehr, als heute für diesen Zeitraum, vor allem durch die Europäische Union, bereits als zusätzliche Mittel zugesagt sind. Über die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele hinaus geht es in Form der Co-Finanzierung von Entwicklung in Verbindung mit einem geeigneten weltweiten institutionellen Design um die Realisierung erster Schritte in Richtung auf eine weltweite Ökosoziale Marktwirtschaft. Auf diesem Wege soll eine faire weltweite Partnerschaft verwirklicht werden. Integrativer Bestandteil des Konzepts sind die Förderung von Good Governance auf allen gesellschaftlichen Ebenen und koordinierte und kohärente Formen basisorientierter Umsetzung von Entwicklungszusammenarbeit. Diese fünf Kernziele werden im Folgenden aufgelistet.

¹² Küng, H.: Projekt Weltethos, 2nd ed., Piper, 1993

¹³ Küng H., K.-J. Kuschel (ed.): Erklärung zum Weltethos – Die Deklaration des Parlamentes der Weltreligionen, München 1993, S. 27

- (1) Rasche Verwirklichung der weltweit vereinbarten Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen als Zwischenschritt zu einer gerechten Weltordnung und zu nachhaltiger Entwicklung.
- (2) Aufbringung von durchschnittlich 100 Mrd. US\$ pro Jahr zusätzlich im Zeitraum 2008-2015 für Entwicklungszusammenarbeit. Dies ist im Vergleich zum Niveau der Entwicklungsförderung und Kaufkraft 2004 zu sehen. Zusätzliche Mittel in mindestens dieser Höhe sind zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele und damit unmittelbar zusammenhängender Weltgemeinwohlanliegen erforderlich und ausschließlich für diesen Zweck einzusetzen.
- (3) Faire Mechanismen zur Aufbringung der benötigten Mittel. Die Global Marshall Plan Initiative unterstützt das angestrebte 0,7-Prozent-Finanzierungsniveau für Entwicklungszusammenarbeit auf Basis nationaler Budgets. Doch selbst bei optimistischer Annahme werden in den nächsten Jahren erhebliche Volumina im Verhältnis zu dem für die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele erforderlichen Mittelbedarf fehlen. Deshalb und aus ordnungspolitischen Gründen soll ein wesentlicher Teil der Mittel zur Verwirklichung der Millenniumsziele über Abgaben auf globale Transaktionen und den Verbrauch von Weltgemeingütern aufgebracht werden.
- (4) Schrittweise Realisierung einer weltweiten Ökosozialen Marktwirtschaft und Überwindung des globalen Marktfundamentalismus durch Etablierung eines besseren Ordnungsrahmens der Weltwirtschaft. Dies soll im Rahmen eines fairen Weltvertrages geschehen. Dazu gehören Reformen und eine Verknüpfung bestehender Regelwerke und Institutionen für Wirtschaft, Umwelt, Soziales und Kultur (z. B. in den Regelungsbereichen UN, WTO, IWF, Weltbank, ILO, UNDP, UNEP und UNESCO).
- (5) Voraussetzung zur Erreichung eines vernünftigen Ordnungsrahmens sind eine faire partnerschaftliche Zusammenarbeit auf allen Ebenen und ein adäquater Mittelfluss. Die Förderung von Good Governance, die Bekämpfung von Korruption und koordinierte und basisorientierte Formen von Mittelverwendung werden als entscheidend für eine selbstgesteuerte Entwicklung angesehen.

Mit dem Global Marshall Plan liegt ein Konzept vor, wie eine Zukunft in Balance erreicht werden kann. Die Überlegungen von C. F. Weizsäcker für eine Weltinnenpolitik korrespondieren zu den langfristigen Zielen der Initiative. Die zunehmende Unterstützung für diesen Ansatz gibt Hoffnung, aber der Weg, der vor uns liegt, ist noch lang.

Danksagung

Der Autor dankt Herrn Klaudius Gansczyk für viele Hinweise und Anregungen zu diesem Text wie zu den Themen Weltinnenpolitik und interkultureller Humanismus im Allgemeinen.

Neue Impulse für die Weltwirtschaftsverfassung und die Weltsozialordnung

Zusammenfassung des Beitrags von Prof. Dr. Markus Krajewski und der Diskussion

In seinem Impulsreferat skizzierte Prof. Dr. Markus **Krajewski** Spannungsverhältnisse, die auftreten, wenn es um die Integration von Menschenrechten in eine Weltwirtschaftsordnung geht. Er wies darauf hin, dass die Weltwirtschaftsbeziehungen typischerweise multipolig 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 verwirken, 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 unmittelbar auf den Heimatstaat zurückwirken, da dieser verpflichtet sei, seine Investitionsbürgschaften zu kontrollieren. Als 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. Dr. Cornelia Ulbert merkte an, dass es insbesondere die Politikwissenschaftler aber interessierte, wie man 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 mit Erwartungen konfrontiert, die in einer 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 Rechtstatsachenforschung 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 Menschenrechtsschutz-tatsächlichkeit müsse viel intensiver untersucht werden. Rechtswissenschaftler sollten sich auf die empirische Forschung, zum Beispiel zur Effektivität des Global Compact, einlassen, anstatt diese grundsätzlich abzuweisen.

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 bedeute dies, dass die Weltwirtschaftsverfassung 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 Normsetzungsmopol 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 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 Handlungsrationalitäten, 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 Prof. Dr. Klaus Leisinger eine wichtige Rolle spielen.

Menschenrechte als unternehmerische Verantwortungsdimension

Prof. Dr. Klaus M. Leisinger*

1. Einleitung

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema Menschenrechte löst schreckliche Assoziationen aus: Menschen werden wegen ihrer politischen oder religiösen Überzeugungen, ihrer sozialen Stellung, ihrer ethnischen Herkunft oder wegen anderer willkürlicher oder politisch opportuner Differenzierungen ihrer Würde beraubt, enteignet oder verhaftet, gefoltert, ja getötet. Kein aufgeklärter Mensch, der die Jahresberichte von Amnesty International oder Human Rights Watch liest, kann zur „Tagesordnung“ übergehen, weil diese für Millionen Männer, Frauen und Kinder eine lebensbedrohliche Unordnung ist. Die grundlegenden Normen einer zivilisierten Menschheit – die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte kodifizierten Freiheiten und Rechte – sind für sie eine praxisferne Utopie.

In den letzten zehn Jahren wurden immer öfter auch Unternehmen – insbesondere international arbeitende „Multis“ und ihre Zulieferbetriebe in Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen – mit schwersten Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang gebracht, sei es mit politisch motivierten Morden (z.B. Ken Saro-Wiwa und acht andere Vertreter des Ogoni-Volkes im Zusammenhang mit den in Nigeria tätigen Erdölfirmen), sei es mit der Finanzierung von Bürgerkriegen (z.B. durch „Blutdiamanten“) und despotischer Regimes (z.B. durch Ölfirmen in Burma), durch lebensbedrohliche Umweltzerstörungen (z.B. der Stahlindustrie in Kasachstan) oder ausbeuterische und gesundheitsschädigende Arbeitsbedingungen (z.B. der Textilindustrie in Südasien und Mittelamerika).¹ Die meisten dieser tatsächlichen oder angeblichen Menschenrechtsverletzungen finden in Ländern mit gravierenden Mängeln bei der Macht- und Sorgfaltausübung der Regierungen und den ihr unterstellten Behörden in der Führung der Staatsgeschäfte sowie beim Umgang mit den ihnen anvertrauten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ressourcen statt. Unerfreuliche Rahmenbedingungen wie Machtmissbrauch und Willkür politischer Verantwortungsträger, Korruption, Selbstbereicherung und unangemessene Verwendung öffentlicher Mittel resultieren aus einem Mangel an Rechtssicherheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht. Ein solcher Mangel an Regierungsfähigkeit (good governance) bildet erfahrungsgemäß den Nährboden für jede Art von Menschenrechtsverletzungen. Mangel an Regierungsfähigkeit stellt allerdings unter keinen Umständen eine Entschuldigung für Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen dar. Defizite in der Regierungsqualität sollten von Unternehmen als Warnsignale zum Anlass genommen werden, besonders genau hinzusehen, wenn es um die Auswirkungen der eigenen Aktivitäten geht. Mit der in den vergangenen Jahren zunehmend öffentlicher

* Präsident und Geschäftsführer der Novartis Stiftung für Nachhaltige Entwicklung (www.novartisstiftung.org); Professor für Soziologie an der Universität Basel und Mitglied der „Human Rights Working Group“ des UN Global Compact (www.unglobalcompact.org).

Dieser Beitrag wurde veröffentlicht in: Hardtke A., Kleinfeld A. (Hrsg.): Corporate Social Responsibility - Gesellschaftliche Verantwortung im unternehmerischen Alltag, Gabler Verlag, 2009, ISBN: 978-3-8349-0806-3; Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Gabler-Verlags.

¹ Siehe für einen Gesamtüberblick über die verschiedenen Facetten der tatsächlichen oder vorgeblichen Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen: www.business-humanrights.org; siehe ebenso Human Rights Watch: In the Margins of Profit. Rights at Risk in the Global Economy (see <http://hrw.org/reports/2008/bhr0208/>) und Wright M.: Corporations and Human Rights. A Survey of the Scope and Patterns of Alleged Corporate-Related Human Rights Abuse. Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, Mass. 2008. Siehe auch auf www.business-humanrights.org/Search/SearchResults?SearchableText=A+Survey+of+the+Scope+and+Patterns+of+Alleged

werdenden Erörterung des Themas „Unternehmen und Menschenrechte“ kam es allerdings auch zu einer geradezu inflationären Anwendung menschenrechtsbezogener Urteilkriterien auf das Wirkungsspektrum unternehmerischen Handelns. So wurde z.B. ein Hersteller von Baumaschinen deshalb der Komplizenschaft mit Menschenrechtsverletzern bezichtigt, weil dessen Bagger für die Zerstörung von Häusern und Ölpalmen in Palästina benutzt wurden; Mineralwasser-Unternehmen kamen wegen eines unterstellten Beitrags zur Wasserverknappung an den Pranger und Pharmaunternehmen, weil sie das aus ihren Forschungsinvestitionen resultierende intellektuelle Eigentum durch Patente schützen.

Die inflationäre Anwendung von Menschenrechtskriterien auf unternehmerisches Handeln mag zwar zur Folge haben, dass das Thema ein höheres öffentliches Profil bekommt – die unerfreuliche Nebenwirkung ist allerdings, dass krass menschenverachtendes Handeln (z.B. willkürliche Hinrichtungen, Folter, Sklavenarbeit oder Leibeigenschaft, Ausbeutung von Kindern, Vertreibung ethnischer Minderheiten) gleichgesetzt wird mit z.B. dem Mangel an Sozialversicherungen für Wanderarbeiter (Vorwurf der Verletzung des Artikels 22 der Menschenrechtserklärung „Recht auf soziale Sicherheit“) oder Überstunden über einen längeren Zeitraum (Vorwurf der Verletzung des Artikels 24 der Menschenrechtserklärung „Recht auf eine vernünftige Begrenzung der Arbeitszeit“). Dies führt zu einer Trivialisierung schlimmster Vergehen. Da es im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen keine „Richter-Skala“ gibt, die auch Seismologie-Laien den Unterschied zwischen einem Erdbeben der Stärke 2.0 und 8.1 sofort erkennen lässt, wiegen in der öffentlichen Wahrnehmung menschenrechtsspezifische Vorwürfe generell besonders schwer – intuitiv jenseits der „Stärke 6“.²

Die interkulturell, international und interreligiös breit akzeptierte hohe Bedeutung menschenrechtlicher Normen und die intuitiv mit Menschenrechtsverletzungen angenommene Schwere machen die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte zu einem Top-Thema für entsprechende Aktivisten. In vielen Unternehmen trifft dies bedauerlicherweise auf Indifferenz, Hilflosigkeit oder gar den ignoranten Verweis, Menschenrechte seien nicht die Aufgabe des Geschäftes. Das nützt weder der Förderung zivilisatorischen Fortschritts, an dem wir alle interessiert sein sollten, noch dem Unternehmen. Respekt und die Wahrung der Menschenrechte gehören zum Kern der Verantwortungssphäre aufgeklärter Unternehmen. Die professionelle und informierte Auseinandersetzung mit der menschenrechtlichen Dimension unternehmerischer Verantwortung liegt im wohlverstandenen Eigeninteresse. Es versetzt das Top-Management in die Lage, komplexe und vielschichtige Probleme angemessen zu erkennen und die zur Disposition stehenden Güter für gute Entscheidungen abzuwägen. Denn, und das gehört zumindest zu meinen Wertprämissen, für nachhaltigen Erfolg müssen sich Unternehmen höhere Ziele setzen als nur die möglichst hohe Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Sie müssen so agieren, dass sie auch moralisch und intellektuell ernst genommen werden.

2. Der heutige Stand der „Menschenrechte und Unternehmen“ – Diskussion

Der heutige Stand der Diskussion wird am besten durch den im Juni 2008 vorgelegten Abschlussbericht und die beigeordneten Dokumente des von Kofi Annan eingesetzten Sonderbeauftragten für das Thema „Business and Human Rights“, John Ruggie, beschrieben.³

² Es entspricht leider auch den Tatsachen, dass es immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen oder in deren Umkreis kommt. Siehe z.B. die Fallstudien von Corporate Responsibility, Zerk J.: Corporate Abuses in 2007: A discussion paper on what changes on the law need to happen. November 2007 <http://www.corporate-responsibility.org> oder auch Websites wie <http://www.globalexchange.org/get-involved/corporateHRviolators.html>.

³ Siehe auch dazu www.business-humanrights.org, insbesondere die Seite, auf der alle Berichte und Kommentare abgedruckt sind (<http://www.business-humanrights.org/Documents/RuggieHRC2008>).

2.1 Die wesentlichen Erkenntnisse des Ruggie Berichts

Der Bericht von John Ruggie und seiner Arbeitsgruppe (im folgenden „Abschlussbericht“ genannt) kommt zur Schlussfolgerung, dass Unternehmen mit ihren Aktivitäten Auswirkungen auf *alle* Menschenrechte haben und daher auch menschenrechtsspezifische Verantwortungen. Diese sind unterschiedlich von und komplementär zu denen des Staates oder anderer gesellschaftlicher Akteure.⁴

- Die Nationalstaaten und ihre Behörden tragen in erster Linie die Verantwortung, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um ihre Bürger gegen Menschenrechtsverletzungen jeglicher Art zu schützen (*duty to protect*). Diese Pflicht schließt präventive Maßnahmen ebenso ein wie die Untersuchung von stattgefundenen oder vermuteten Menschenrechtsverletzungen, die Bestrafung der Schuldigen und die Sicherung des Zugangs zu Entschädigungen.
- Unternehmen haben insbesondere dann und dort die Verantwortung, Menschenrechte zu respektieren (*duty to respect*), wo entsprechende nationale Gesetze nicht existieren oder der Staat die dazu erforderlichen institutionellen Kapazitäten nicht hat (oder nicht wahrnimmt), die nationalen Gesetze durchzusetzen. Der Abschlussbericht sieht hier als Minimum die Verantwortung, keinen Schaden anzurichten (*do no harm*).
- Es gibt allerdings eine Verantwortungsteilung zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren, wobei Unternehmen als ökonomische Akteure besondere Aufgaben zu erfüllen haben, die sich von denen der Staatsverantwortungen strukturell unterscheiden.

Der Abschlussbericht geht davon aus, dass durch die Globalisierung „Gouvernanzlücken“ geschaffen wurden zwischen dem Umfang und den Auswirkungen ökonomischer Kräfte und Akteure einerseits und der gesellschaftlichen Fähigkeit andererseits, mit daraus resultierenden negativen Konsequenzen angemessen umzugehen. Diese Lücken seien eine Einladung für unverantwortliches, widerrechtliches unternehmerisches Handeln, ohne dass die unternehmerischen Missetäter Konsequenzen zu befürchten hätten. Der Sonderbeauftragte beklagt besonders, dass die meisten Unternehmen über kein formell institutionalisiertes System zur Überwachung oder Messung der menschenrechtsspezifischen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit verfügen und mahnt in diesem Zusammenhang eine institutionalisierte Sorgfaltspflicht (*due diligence*) an. Eine mit angemessener Sorgfalt erfolgte Prüfung der möglichen Auswirkungen der Geschäftstätigkeit eines Unternehmens auf die Menschenrechte in einem spezifischen Kontext trage auch dazu bei, die vorhandenen Unklarheiten der Begriffe „Einflussbereich“ (*sphere of influence*) und „Komplizen- bzw. Mittäterschaft“ (*complicity*) zu beseitigen.

2.2 Was ist der „unternehmerische Einflussbereich“?

Wer sich zu den zehn Prinzipien des UN Global Compact bekennt, verspricht, diese „im eigenen Einflussbereich“ in die Praxis umzusetzen.⁵ Über das, was als „eigener Einflussbereich“ anzusehen sei, bestanden naturgemäß von Anfang an große Differenzen. Die meisten Unternehmen waren bemüht, ihren Einflussbereich als möglichst klein zu beschreiben (z.B. alles, was innerhalb unseres Fabrikzauns geschieht), während die meisten NGOs dazu tendierten, die Grenzen möglichst weit zu ziehen (wer z.B. in einem Land mit einer menschenrechtsverachtenden Regierung Steuern bezahlt, alimentiert die Menschenrechtsverletzer). Da alle am Diskurs über „Business and Human Rights“ Beteiligten sich derselben Terminologie bedienen, wesentliche Begriffe jedoch mit unterschiedlichen Inhalten ausfüllen, wurde die Klärung der Konzepte „sphere of influence“ und „complicity“ explizit ins Pflichtenheft des Sonderbeauftragten aufgenommen. Der Sachverhalt „Einflussbereich“ wurde von den mit

⁴ Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development. Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights. (Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie), Geneva, April 7, 2008.

⁵ www.unglobalcompact.org (The Global Compact asks companies to embrace, support and enact, within their sphere of influence, a set of core values in the areas of human rights, labour standards, the environment, and anti-corruption.)

John Ruggie zusammenarbeitenden Experten als so bedeutsam erachtet, dass darauf in einem separaten Bericht eingegangen wurde.⁶ Die wichtigsten Ergebnisse zum Thema Einflussbereich sind:

- Das von vielen Unternehmen benutzte Modell konzentrischer Kreise, die sich von innen (Mitarbeiter) schrittweise nach außen (Zulieferer, Märkte, Gemeinwesen bis zur Regierung) erstrecken und implizit eine Abnahme des Einflusses mit wachsender Entfernung vom „Fabrikzaun“ unterstellen, wird als unangemessen verworfen; in diesem Modell werde, so der Abschlussbericht, nicht unterschieden zwischen Stakeholdern, deren Rechte durch die Praktiken des Unternehmens negativ tangiert werden, und solchen, auf die das Unternehmen einen irgendwie gearteten Einfluss habe.
- Der Abschlussbericht empfiehlt, zwischen einerseits menschenrechtsspezifischen „Auswirkungen“ (*impact*) und andererseits den „Einflussmöglichkeiten“ (*leverage*) des Unternehmens (z.B. auf Zulieferer, die Behörden oder andere) zu unterscheiden. Während es eindeutig dem Verantwortungsbereich eines Unternehmens zuzuordnen sei, direkte negative menschenrechtsrelevante Auswirkungen zu vermeiden, gehöre Einflussnahme auf verschiedene politische oder gesellschaftliche Akteure nur unter bestimmten Bedingungen zum Verantwortungsportfolio des Unternehmens.
- Unternehmen können nicht für die Menschenrechtsleistungen aller Akteure in ihrem Einflussbereich verantwortlich gemacht werden; wo (unterschiedlich starke) Einflussmöglichkeiten bestehen, können Unternehmen freiwillig die Verantwortung auf sich nehmen, diese auch auszuüben. Es sei jedoch nicht angebracht, eine solche Verantwortung unter allen Umständen und in jedem Fall als unternehmerische Pflicht einzufordern.
- Der Abschlussbericht lehnt auch das bis heute oft benutzte Konzept der Nähe (*proximity*) zu Menschenrechtsverletzungen als Indikator für die Intensität unternehmerischer Verantwortung ab, weil auch „Nähe“ ein vieldeutiger Begriff sei (z.B. räumliche, durch Verträge hergestellte oder eine wie auch immer definierte politische Nähe). In Zeiten des Internets könne eine Verletzung der Menschenrechte auch aus großer Ferne erfolgen.

Um sich Klarheit über entstehende Verantwortungen in einem spezifischen Kontext zu verschaffen, sollen Unternehmen eine *due diligence* Abklärung machen, die unter den spezifischen lokalen Bedingungen die eigenen Aktivitäten einer kritischen Analyse unterzieht und das geschäftliche Beziehungsnetz unter die Lupe nimmt. Die Ergebnisse dieser Abklärungen versetzen Unternehmen in die Lage, potentielle oder aktuelle menschenrechtsverletzende Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit zu erkennen und entweder zu vermeiden oder zu beseitigen.

2.3 Der Tatbestand der „Komplizenschaft“ bzw. „Mitschuld“

Das zweite Prinzip des UN Global Compact verlangt von Unternehmen, sicherzustellen, dass sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig machen (*make sure that they are not complicit in human rights abuses*). In den Erläuterungstexten zum Global Compact werden drei verschiedene Arten der Komplizenschaft bzw. Mitschuld unterschieden:

- *direkte* Komplizenschaft bzw. Mitschuld, wenn ein Unternehmen einem Staat dabei hilft, Menschenrechte zu verletzen (z.B. bei Zwangsumsiedlungen für Industrieansiedlungen oder Wasserkraftwerke);
- *nutznießerische* Komplizenschaft bzw. Mitschuld, wenn das Unternehmen von Menschenrechtsverletzungen Dritter profitiert (wenn z.B. der eigene Unternehmensschutz friedliche Demonstrationen gegen die Auswirkungen der Geschäftstätigkeit gewaltsam unterdrückt) sowie eine

⁶ Siehe Clarifying the Concepts of “sphere of influence” and “complicity”, zugänglich auf www.business-humanrights.org/Links/Repository/446573.

- *stillschweigende* Komplizenschaft bzw. Mitschuld im Angesicht systematischer und andauernder Menschenrechtsverletzungen, anstatt diese in Gesprächen mit den zuständigen Behörden zu erörtern und zu ihrer Überwindung beizutragen.

Da auch in dieser Hinsicht größere Klarheit und möglichst messbare Kriterien für die unternehmensinterne Entscheidungsfindung notwendig sind, analysierten John Ruggie und seine Experten die Praxis verschiedener Verhandlungen an Internationalen Gerichtshöfen und prüften die dort (auf Kriegsverbrecher!) angewandten Kriterien auf ihre Nützlichkeit für die Anwendung in Unternehmen. Als Beispiele für Umstände, anhand derer in Zukunft Komplizenschaft bzw. eine Mitschuld von Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen festgestellt werden könnten, wurden aufgeführt:

- Individuelle Handlungen oder Unterlassungen mit dem Ziel der *Beihilfe, Ermutigung oder moralischen Unterstützung* von Menschenrechtsverletzungen, die einen substantiellen Effekt auf das Vergehen haben; dabei sei der Beweis, dass das Vergehen ohne Beihilfe nicht stattgefunden hätte, für den Tatbestand der Beihilfe u.U. nicht erforderlich.
- Direkte und substantielle Beihilfe für das Begehen der Menschenrechtsverletzung (z.B. das zur Verfügung stellen von Mitteln, das dem Täter das Begehen der Tat erst ermöglicht), könne als Komplizenschaft gewertet werden.
- Das Versäumnis, einzugreifen oder Stillschweigen zu wahren angesichts von Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, ja sogar die Tatsache, dass einem Unternehmen Vorteile aus den Menschenrechtsverletzungen durch Dritte entstehen, stelle keinen Grund für eine *rechtliche* Haftbarkeit (*court of justice*) dar, berge allerdings ein erhebliches Schadenspotential durch öffentliche Kritik (*court of public opinion*) und daraus resultierende Probleme.
- Wie genau „Wissen“ um tatsächliche oder potentiell mögliche Menschenrechtsverletzungen definiert wird, hänge von den jeweiligen Umständen ab. Es liege allerdings im wohlverstandenen Eigeninteresse von Unternehmen, hier möglichst umfangreiche „Hausaufgaben“ zu machen.

Insgesamt, das ist die klare Botschaft des Ruggie-Berichtes, sollen Unternehmen sich in jedem kritischen Einzelfall über die spezifischen menschenrechtsrelevanten Bedingungen angemessen informieren. Nur wenn eine möglichst große Klarheit über die in der gegebenen Situation erforderlichen Handlungen und Unterlassungen besteht, sind vernünftige Urteile über bestehende Risiken möglich. In diesem Zusammenhang kommt die traditionelle unternehmensethische Unterscheidung zwischen „Legalität“ und „Legitimität“ ins Spiel: Nicht alles, was gemäß lokaler Gesetzgebung legal ist, wird von den Menschen in modernen Gesellschaften als legitim, bzw. verantwortungsvoll empfunden. Kein „gutes“ Unternehmen kann sich hinter „schlechten“ Gesetzen verstecken. Es mag sich zwar mit legalen aber illegitimen Praktiken nicht vor einem Strafgericht zu verantworten haben – dem vernichtenden Urteil der öffentlichen Meinung wird es jedoch nicht enttrinnen können.

2.4 Die öffentlichen Reaktionen auf den Abschlussbericht

Was im Abschlussbericht des Sonderbeauftragten relativ klar festgehalten ist, wird – wie in der Vergangenheit bei anderen Berichten – auch in Zukunft großen Interpretationsspielräumen unterliegen. Zwar haben überraschenderweise sowohl die Internationale Handelskammer und der Internationale Arbeitgeberverband⁷ als auch die zum Thema Menschenrechte engagierten Nichtregierungsorganisationen⁸ zunächst generell positiv auf den Abschlussbericht reagiert. Wie nicht anders zu erwarten, kam es jedoch auch zu fundamentaler Ablehnung, teilweise verbunden mit persönlicher Kritik an denjenigen, die über Jahre intensiv am

⁷ www.reports-and-materials.org/Letter-IOE-ICC-BIAC-re-Ruggie-report-May-2008.pdf

⁸ <http://hrw.org/english/docs/2008/05/20/global18884.htm>

Thema gearbeitet haben.⁹ Es kam zu Forderungen, das bestehende und im Sommer 2008 auslaufende Mandat solle verlängert und erweitert werden, um „corporate abuses“ zu untersuchen.¹⁰ Diesem Begehren wurde denn auch Mitte Juni 2008 teilweise zugestimmt: Das Mandat von John Ruggie wurde um 3 Jahre verlängert, u.a. um den Umfang und den Inhalt der unternehmerischen Menschenrechtsverpflichtungen sorgfältig auszuarbeiten und konkrete Wegleitung für Unternehmen und andere Stakeholder zu geben.¹¹

Und es kam zu Stellungnahmen von einigen US-amerikanischen Anwaltsfirmen, die ihre aktuellen oder potentiellen Kunden in dramatischen Formulierungen warnten, der Abschlussbericht schlage „ausufernde Verpflichtungen“ und „weitläufige Pflichten“ vor, welche den Unternehmen Staatsverantwortungen auferlegen und sie außerdem „enormen Haftungspflichten“ aussetzen.¹² Andere Anwaltsfirmen sahen das eher gelassen – sie stellten fest, dass der Bericht keine neuen rechtlichen Verpflichtungen beinhalte, dass unternehmerische Menschenrechtsverletzungen schon heute materielle Risiken bergen, ja dass mit diesem Bericht die Chance steige, dass US-amerikanische Unternehmen durch diese neue Bezugsnorm gleiche Wettbewerbschancen bekämen und sahen sogar einen betriebswirtschaftlichen Vorteil (*business case*) für unternehmerisches Engagement für Menschenrechte.¹³ Fakt ist, dass viele Länder die universellen Menschenrechte in ihrer nationalen Gesetzgebung inkorporiert haben und die entsprechenden Standards (selbstverständlich) auch auf Unternehmen anwenden. Hinzu kommt, dass die Teilnahme an oder das Profitieren von Verbrechen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen auch heute schon dem Gesetz zur Regelung von ausländischen Ansprüchen (*Alien Tort Claims Act*) unterstehen.

Pluralistische Gesellschaften sind dadurch gekennzeichnet, dass Menschen unterschiedliche Wertevorstellungen, Weltansichten und Ordnungsvorstellungen haben. Diese wiederum prägen das, was als wünschbar und erstrebenswert angesehen wird. Eine zentrale und offen gebliebene Frage ist das angemessene Verhältnis freiwilliger Maßnahmen zu nationalen und (zusätzlichen) internationalen gesetzlichen Vorschriften. Andere Überzeugungsdifferenzen über das Ausmaß der Leistungen, die Unternehmen zur Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte leisten sollen, bleiben bestehen. Das bedeutet, dass auch dann, wenn ein Unternehmen alles umsetzen würde, was im Abschlussbericht und den beigeordneten Ruggie-Berichten vorgeschlagen wird, es weiterhin damit leben müsste, nicht allen Anspruchsgruppen gerecht zu werden. Es liegt jedoch im wohlverstandenen Eigeninteresse von Unternehmen, sich in die Lage zu versetzen, mit guten Gründen den eigenen Mitarbeitern, den Aktionären und der Gesellschaft zu erklären, warum man bereit ist, auf einige der Forderungen einzugehen und andere als unzumutbar abzulehnen.

3. Was sollten integre Unternehmen tun?

Mit der zunehmenden Komplexität internationalen Wirtschaftens und mit den neu erwachsenden Chancen der ökonomischen Globalisierung wurden Unternehmen auch mit wachsenden Erwartungen aufgeklärter Menschen konfrontiert. Dies gilt in besonderem Maße für unternehmerische Menschenrechtsverantwortungen – ein Thema, das vor zehn Jahren noch überhaupt nicht auf der Agenda stand. Der Abschlussbericht des Sonderbeauftragten ist für Unternehmen nun eine international akzeptierte Bezugsnorm, anhand derer sie sich Gedan-

⁹ e.g. Misereor: Problematic Pragmatism: The Ruggie Report 2008: Background, Analysis and Perspectives. Aachen, June 2008, available at www.business-humanrights.org/Links/Repository/821796.

¹⁰ Gefordert u.a. von Amnesty International, Human Rights Watch und Oxfam International, siehe United Nations/General Assembly A/HRC/8/NGO/5 (26 May 2008).

¹¹ Siehe United Nations Press Release Afternoon 18 June 2008 „Human Rights Council“, S. 8.

¹² Die Drohvokabeln sind „expansive obligations“, „sweeping duties“ und „enormous liabilities“. Siehe http://amlawdaily.typepad.com/amlawdaily/files/wachtell_lipton_memo_on_global_business_human_rights.pdf

¹³ http://amlawdaily.typepad.com/amlawdaily/files/weil_gotshal_response_to_un_report_on_human_rights_and_business_final.pdf

ken machen sollten, auf welche Weise sie ihre Verantwortung für die Menschenrechte im Rahmen ihrer globalen Wertschöpfungsketten wahrnehmen wollen. Das wird auch in Zukunft keine einfache Aufgabe sein, aber dennoch im Geiste internationaler Vereinbarungen gemacht werden müssen. Moderne Gesellschaften sind höchst komplexe Systeme menschlicher Koexistenz und umfassen Akteure, deren Interessen und Ziele zwar unterschiedlich, aber dennoch voneinander abhängig und miteinander verflochten sind.¹⁴ Um übergeordnete Ziele wie die Wahrung und Erfüllung der Menschenrechte zu erreichen, müssen alle Akteure ihren Ressourcen und Fähigkeiten entsprechend einen Beitrag im Kontext des Sozialvertrags leisten, auch Unternehmen mit ihren speziellen Aufgaben.¹⁵

Bei vielen auf den Respekt und die Erfüllung von Menschenrechten bezogenen Forderungen, die an Unternehmen gestellt werden, geht es nicht um die Frage ihrer grundsätzlichen Berechtigung. Forderungen nach Einhaltung der Menschenrechte und Gewährung der Grundfreiheiten, wie sie in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung und den daraus entwickelten internationalen Konventionen niedergelegt sind, sind aus der übergeordneten Perspektive ohne Wenn und Aber gerechtfertigt. Umstritten ist allerdings die Frage, wer in der Pflicht ist, die Erfüllung der Rechte zu übernehmen, insbesondere dort, wo das – wie bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten – mit hohen Kosten verbunden ist. Heute werden von Menschenrechtsgruppen Forderungen an Unternehmen gestellt, die sich aus eigener Perspektive nicht in der entsprechenden Pflicht sehen.

Zweifelsohne ist für alle Menschen überall auf der Welt die Umsetzung ihrer Freiheiten und Rechte anzustreben. Das schließt Rechte ein wie in Artikel 24 (Recht auf Erholung und Freizeit), Artikel 25 (Anspruch auf einen angemessenen Lebensstandard bezüglich Gesundheit und Wohlbefinden, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, medizinischer Versorgung und notwendiger Sozialleistungen, das Recht auf Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder anderweitigem Verlust des Lebensunterhalts durch unverschuldete Umstände) sowie in Artikel 26 (Recht auf Bildung). Da es jedoch unrealistisch wäre, von einkommensschwachen Ländern eine Garantie für die vollständige und sofortige Umsetzung dieser Rechte zu erwarten, haben sich diese auf die schrittweise Umsetzung (*progressive realisation*) verpflichtet. Es kann auch beim besten Willen nicht die Aufgabe von Unternehmen sein, hier ersatzweise einzuspringen, falls die jeweiligen Regierungen aus Ressourcenmangel oder fehlendem politischen Willen keine Fortschritte erzielen, weil sie die entsprechenden Ressourcen nicht bereitstellen.

Eine florierende Volkswirtschaft, von der alle sozialen Gruppen und der Staat profitieren, ist (neben guter Regierungsqualität) eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Befriedigung der Grundbedürfnisse und die Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Die Aufgaben, eine Wirtschafts- und Sozialentwicklung zu begünstigen, die auch einkommensschwachen Bevölkerungsschichten Vorteile bringt, die öffentlichen Budgets im Hinblick auf angemessene Ausgaben für die Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse umzustrukturieren, Partizipation und Sozialreformen zu gewährleisten, Umweltressourcen und das Sozialkapital armer Gemeinschaften zu schützen und Menschenrechtsvorschriften rechtlich abzusichern, liegen in erster Linie in der Verantwortung der Nationalstaaten. Der Abschlussbericht hat diese grundlegende Verantwortungsteilung noch einmal bestätigt. Wo der Staat aus Mangel an Ressourcen dazu nicht in der Lage ist, ist die internationale Gemeinschaft gefordert, unterstützend einzuspringen; dies wurde schon im Jahre 1947 in den Artikeln 55 und 56 der Charta der Vereinten Nationen zugesagt.

¹⁴ Dieser Satz kaschiert eine noch größere Komplexität, die sehr gut erklärt wird bei Luhmann N.: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1997.

¹⁵ Siehe dazu Donaldson Th. / Dunfee Th.: Ties that Bind. A Social Contracts Approach to Business Ethics. Boston 1999.

Aber – auch das ein Ergebnis der Arbeit des Sonderbeauftragten – Unternehmen haben im Rahmen ihrer Wertschöpfung ebenfalls diesbezügliche Verantwortungen. Die Präambel der Menschenrechtserklärung ruft „jeden Einzelnen und alle *Organe der Gesellschaft*“ dazu auf, diese Rechte zu wahren und zu fördern. Fortschrittliche Unternehmen erkennen ihre Rolle bei der Förderung von Menschenrechten ausdrücklich an. Dabei steht im Vordergrund, sicherzustellen, dass ihre Aktivitäten weder direkt noch indirekt zu Verstößen gegen die bürgerlichen oder politischen Menschenrechte beitragen, und dass Unternehmen unter keinen Umständen wissentlich von solchen Verstößen profitieren. Unternehmen sind eine bedeutende Quelle von Investitionen und schaffen eine Vielzahl produktiver Arbeitsplätze. Beides hat positive Auswirkungen auf die Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte – allerdings nur, wenn dafür keine „Kollateralschäden“ in Kauf genommen werden. Das Sicherstellen des unternehmensethischen Gebotes „do no harm“ in der geschäftlichen Praxis multinationaler Unternehmen erfordert allerdings mehr als nur guten Willen.

3.1. Wertemanagement für Menschenrechte

Werte gehören zur Moralkultur jeder Gesellschaft.¹⁶ Daher müssen sich auch Unternehmen – wie alle sozialen Institutionen – darüber klar werden, welche Grundwerte sie als maßgebliche Leitplanken für Entscheidungen über gegebene Handlungsalternativen betrachten. Der durch Reflexion und Dialoge mit unterschiedlichen internen und externen Anspruchsgruppen zustande kommende Grundwertekatalog bestimmt die Identität des Unternehmens und hat strukturierende Kompassfunktion bei komplexen Managemententscheidungen und hilft auf diese Weise, Dilemmata aufzulösen und Prioritäten zu setzen. Das gilt für alle sozialen, ökologischen und politischen Bereiche – auch für den Bereich Menschenrechte.

Nach dem initialen Schritt der Wertedefinition – dessen Ergebnis periodisch im Lichte neuer Erfahrungen und Rahmenbedingungen auf Revisionsnotwendigkeiten überprüft werden sollte – müssen für den Geschäftsalltag entsprechende Unternehmenspolitiken, Handlungsrichtlinien für sensible Bereiche, Verhaltenskodices sowie für deren Umsetzung Managementprozesse definiert und kommuniziert werden. Die Realisierung des als richtig Erkannten erfolgt gewöhnlich durch das Linienmanagement und ist Gegenstand von Prozessen zur Überprüfung der Einhaltung. Im Idealfall spielen Wertemanagement-Kriterien schon bei der Mitarbeiterauswahl und erst recht bei Beförderungen ebenso eine Rolle wie bei bonusrelevanten Zielvereinbarungen und Mitarbeiterbeurteilungen. Auch dies gilt vollumfänglich für Menschenrechtsangelegenheiten.

Vergleichbares gilt für die Selektion von Zulieferfirmen, Geschäftspartnern und Joint Venture Unternehmen. Organisatorisch sollte für das Wertemanagement bzw. für Corporate Responsibility Programme ein Verantwortlicher im Top-Management zuständig sein. Corporate Responsibility ist zwar nicht nur, aber eben auch, „Chefsache“. Die Einrichtung einer speziellen Ombudsinstitution hat den Vorteil, dass sie Mitarbeitern Gelegenheit gibt, auf Dissonanzen zwischen proklamierter Theorie und erlebter Praxis aufmerksam zu machen.

Menschenrechtsnormen sind also integraler Bestandteil von Wertemanagement und sollten wie alle anderen Normen in alle Aspekte der Sicherstellung unternehmerischer Verantwortung integriert sein. Bei menschenrechtsspezifischen Aspekten ist es allerdings noch wichtiger als bei den traditionellen Verantwortungsthemen, alle Mitarbeiter und insbesondere Verantwortungsträger explizit für „Grauzonen“ zu sensibilisieren: In vielen Fällen liegt in der Praxis die Problematik nicht in der kruden Handlungsalternative zwischen einer eindeutig definierten Verletzung essentieller Menschenrechte und „ethischem“ Handeln. Sie liegt vielmehr im Erkennen von Grauzonen, die nicht ohne gründliche Reflexion oder gar sensibilisierende

¹⁶ So Josef Wieland in seinem Artikel „Wozu Wertemanagement? Leitfaden für die Praxis“. In: Wieland J. (Hrsg.): Handbuch Wertemanagement, Hamburg 2004, S.13.

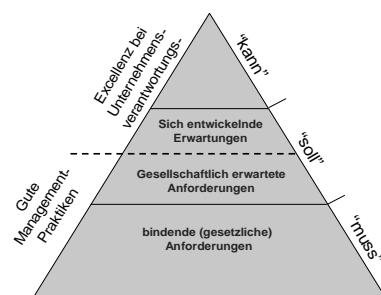
professionelle Hilfe betreten werden sollten. Hier sind die von John Ruggie angemahnten spezifischen *due diligence* Prüfungen, bzw. Instrumente wie das *Human Rights Compliance Assessment* (HRCA) des Danish Institute for Human Rights äußerst hilfreich. Sie stellen aus einer übergeordneten, firmenexternen Perspektive auch Fragen, auf die man im unternehmerischen „Denk-Silo“ nicht ohne weiteres stößt. Das HRCA geht auf alle wesentlichen potentiellen Problemfelder mit etwa 350 Fragen und 1'500 Indikatoren ein, die aus der Allgemeinen Menschenrechtserklärung, den Menschenrechtskonventionen und über 80 weiteren Verträgen abgeleitet wurden. Mit einem „Quick Check“, der 28 Fragen und 240 entsprechende Indikatoren umfasst, wird im Sinne einer Selbstüberprüfung ein „Puls fühlen“ möglich, auf dessen Basis weitere Schritte unternommen werden können.¹⁷ Allerdings, und bei aller Akzeptanz, dass alle Menschenrechte gleichermaßen bedeutsam sind, ist es im unternehmerischen Kontext für pragmatisches Vorgehen sinnvoll, verschiedene Dimensionen der menschenrechtlichen Verantwortungen zu unterscheiden.

3.2 Zur Differenzierung menschenrechtlicher Verantwortungen

Wie bei allen anderen Verpflichtungen, die ein Unternehmen im Rahmen seiner Corporate Responsibility Philosophie und Praxis eingeht, lassen sich drei Verantwortungsdimensionen unterscheiden, die jeweils einen unterschiedlichen Grad an Verpflichtung mit sich bringen:¹⁸

- „*Muss*“-*Dimension*: Sie beinhaltet allen Unternehmen der jeweiligen Branche obliegende, nicht verhandelbare Elemente, die aufgrund der jeweiligen Rechtslage selbstverständlich sind.
- „*Soll*“-*Dimension*: Sie beinhaltet die Einhaltung von Verantwortungsnormen, die über die nationalen legalen Minima hinausgehen und den Geist internationaler Vereinbarungen bzw. die gesellschaftlichen Erwartungen der Menschen in Industrieländern betreffen.
- „*Kann*“-*Dimension*: In ihr werden über die Muss- und Kann-Dimensionen hinausgehende Verantwortungen einschließlich philanthropischer Programme angesiedelt.

Gute Managementpraktiken umfassen alle Elemente der „Muss“-Dimension sowie wesentliche Aspekte der „Soll“-Dimension. Letztere sind insbesondere in Ländern, in denen die Qualität des Rechts unzureichend ist oder Gesetze nicht durchgesetzt werden, die Voraussetzung der Legitimität unternehmerischen Handelns.



¹⁷ Siehe dazu den Quick Check des Human Rights Compliance Assessment Tools des Danish Institute for Human Rights (www.humanrightsbusiness.org/pdf_files/Quick%20Check%20English%20.pdf) und ein Erfahrungsbericht über dessen Anwendung Lunau Y., Leisinger K.M.: Calculating Corporate Social Risk, in: Corporate Responsibility Officer, March 2008, p. 58-59; zugänglich unter <http://www.thecro.com/node/641>.

¹⁸ Dieser Ansatz wendet die Unterscheidung der Verbindlichkeit sozialer Normen von Ralf Dahrendorf an, siehe Dahrendorf R.: Homo Sociologicus. Köln / Opladen 1959, S.24ff. Eine ähnliche Unterscheidung ist zu finden bei Carroll A.B.: Business & Society. Ethics and Stakeholder Management. South-Western Publishing Co., Cincinnati, 2nd edition 1993, S. 35.

a. Gute Managementpraktiken

Eigentlich sollte es nicht erforderlich sein, Unternehmen auf die unabdingbare, nicht verhandelbare Notwendigkeit des Einhaltens von Gesetzen hinzuweisen. Wer allerdings die Medienberichterstattung der jüngeren Vergangenheit daraufhin analysiert, findet eine Reihe offensichtlicher Rechtsverstöße z.B. in Bezug auf Korruption, die Verletzung der Privatsphäre durch Kameraüberwachung sowie des Fernsprechgeheimnisses im Kontext von Insider Trading sowie in Bezug auf geltendes Umweltrecht. Obwohl daraus keine durch Unternehmen verursachte gesetzesbrecherische Eigendynamik abgeleitet werden darf, ist es offensichtlich, dass mit jedem Gesetzesbruch das Vertrauen in die Eigenverantwortung von Managern sinkt und eine höhere Regulierungsdichte vielen Menschen als das kleinere Übel erscheint.

Die primäre unternehmerische Verantwortung ist heute keine andere als früher: Ein Unternehmen muss qualitativ hochwertige Güter und Leistungen produzieren, die von potentiellen Käufern nachgefragt werden, und diese zu profitablen Preisen verkaufen. Um seine Aktivitäten auszuüben, stellt das Unternehmen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ein, bezahlt ihnen angemessene Löhne und behandelt sie gerecht und fair. Gute Managementpraktiken umfassen auch die Gewährleistung angemessener Zinsen auf das von den Eigentümern des Unternehmens, also den Anteilsinhabern, eingebrachte Kapital. Zukunftsfähiger Umweltschutz, Beiträge an Pensionskassen und Versicherungssysteme sowie Steuerzahlungen zählen zu den weiteren grundlegenden unternehmerischen Pflichten. Mit den eingenommenen Steuern finanziert der Staat die Erfüllung seiner Aufgaben – auch diejenigen in Sachen Menschenrechte.

Indem Unternehmen diese grundlegende Dimension sozialer Verantwortung im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit akzeptieren, handeln sie nicht nur im Einklang mit den bürgerlichen und politischen Menschenrechten, sondern tragen unter „normalen“ Umständen auch zur Erfüllung der ökonomischen, sozialen und kulturellen Menschenrechte bei. „Normale“ Umstände bedeutet hier eine Tätigkeit in Ländern, in denen die politische Macht legitim ausgeübt wird, Regierung und Verwaltung von guter Qualität sind, finanzielle, ökonomische, soziale und andere politische Entscheidungen korrekt getroffen werden, Rechtsstaatlichkeit herrscht, Ressourcen vernünftig verteilt und andere Elemente „guter Regierungspolitik“ anzutreffen sind. Leider sind jedoch in vielen Ländern „normale“ Umstände nicht an der Tagesordnung. Zumindest dort, wo der Staat und seine Organe entweder nicht in der Lage oder nicht willens sind, ihren primären Verantwortungen nachzukommen, ist Handeln im Sinne des Einklangs mit der Selbstverpflichtung, den eigenen Grundwerten nachzuleben, von größter Bedeutung. Die heute von verantwortungsvoll handelnden Unternehmen akzeptierten essentiellen Standards für menschenrechtskompatibles Handeln sind

- Einhaltung der entsprechenden nationalen Gesetze gleichgültig ob sie von den nationalen Behörden durchgesetzt werden oder nicht;
- Respektierung der entsprechenden internationalen Rechtsnormen, wo nationales Recht unter diesem bleibt oder gar nicht ausgebildet ist;
- In Fällen, in denen das nationale Recht mit den relevanten Prinzipien des internationalen Rechts in Konflikt steht, sollte der Geist der internationalen Menschenrechtsnormen die Grundlage für unternehmerisches Handeln sein.

Integre Unternehmen füllen in allen Fällen unregulierte Räume im Geist internationaler Normen und Konventionen konstruktiv aus, d.h. sie entscheiden und handeln entsprechend der Menschenrechtserklärung und ihrer Konventionen und haben menschenwürdige Arbeitsbedingungen und nachhaltige Umweltnormen. Der Grund für diese Entscheidung liegt in der oben erwähnten Verpflichtung des Top-Managements auf einen Kanon von Grundwerten, dem sich das Unternehmen unter allen Umständen und in jedem Fall verpflichtet fühlt. Es geht in diesem Zusammenhang nicht nur darum, festzulegen, was man *nicht darf*, sondern

auch darum, was man als integriertes Unternehmen *tun sollte*. Die Kunst besteht daher nicht darin, die Einhaltung irgendwelcher neuen Regeln mit den Mitteln des Compliance Managements sicherzustellen, sondern eine menschenrechtsbewusste Unternehmenskultur zu schaffen, die

- einerseits auf abweichendes Handeln vom vereinbarten Wertekatalog im Geschäftsalltag mit artikuliertem und sanktionierendem Missfallen auf allen Ebenen reagiert, und
- andererseits eine hohe Sensibilität für veränderte Erwartungen des gesellschaftlichen Umfelds entwickelt und auf diese gegebenenfalls proaktiv reagiert.

Da Unternehmen im extraktiven Sektor mit völlig anderen Problemen konfrontiert sind als beispielsweise Pharmaunternehmen, Textilbetriebe oder Banken, sind viele Elemente einer unternehmensspezifischen Menschenrechtspolitik von Sektor zu Sektor unterschiedlich. Es gibt aber auch Pflichten, deren Erfüllung für jedes Unternehmen mit Anspruch auf Legitimität selbstverständlich ist. Dazu gehört beispielsweise, das *Recht auf Sicherheit der Person* ohne Wenn und Aber zu respektieren: Verantwortungsbewusste Unternehmen beteiligen sich selbstverständlich weder an noch profitieren sie von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord, Folter, Verschleppung, Geiselnahme und sonstigen im Völkerrecht beschriebenen internationalen Verbrechen gegen Menschen oder anderen Verletzungen humanitären Rechts. Ihre Sicherheitsvorkehrungen (Werkschutz) stehen selbstverständlich im Einklang mit der Gesetzgebung und den Berufsstandards der Länder, in denen sie tätig sind, reflektieren darüber hinaus aber die internationalen Menschenrechtsnormen. Das Sicherheitspersonal wird nicht nur ausschließlich zur Prävention oder Verteidigung eingesetzt und angewiesen, Gewalt nur in Fällen absoluter Notwendigkeit und nur in einem der Gefahr angemessenem Ausmaß anzuwenden.

Weiterhin gehört es zu guten Managementpraktiken, in den folgenden Handlungsfeldern affirmativ für den Respekt der Menschenrechte einzutreten:

- *Das Recht auf Chancengleichheit und faire Behandlung*

Moralisch und gesellschaftspolitisch sensible Unternehmen verfügen über eine nicht diskriminierende Geschäftspolitik bei der Anwerbung und Einstellung von Arbeitskräften, deren Entlohnung, Beförderung sowie bei Aus- und Weiterbildung und fördern die Vielfalt der Belegschaft.¹⁹ Alle Mitarbeitenden werden mit Respekt und Würde behandelt. Im Einflussbereich des Unternehmens wird keine Diskriminierung geduldet, die auf Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Gesundheitszustand (z.B. HIV), Religion, politischer Einstellung, Staatsangehörigkeit, sozialer Herkunft, sozialem Status, Migrationshintergrund, Behinderung, sexueller Orientierung, Alter (mit Ausnahme von Kindern, denen ein größeres Maß an Schutz zukommen sollte) oder sonstigem Status einer Person basiert, der mit ihrer fachlichen Qualifikation und Fähigkeit zur Berufsausübung nicht in Verbindung steht. Zukünftig zu erwartende Diskriminierungsgründe sind genetische Disposition oder unterschiedlich riskante Lebensstile. Gleichfalls nicht toleriert werden Einschüchterungsversuche, erniedrigende Behandlung, rassistische oder auf anderen Diskriminierungsmöglichkeiten beruhende Witze oder Mobbing. Mitarbeitenden können ohne ein faires Verfahren keine Disziplinarmaßnahmen auferlegt werden. Da Diskriminierung nicht nur eine Verletzung von Menschenrechten ist, sondern auch eine Verschwendung menschlicher Talente, liegen entsprechende Maßnahmen voll und ganz im eigenen Interesse des Unternehmens.

¹⁹ Mit Diskriminierung ist jede unterschiedliche Behandlung, Ausgrenzung oder Bevorzugung gemeint, welche zu einer Annullierung oder Beeinträchtigung der Chancengleichheit oder der Behandlung bezüglich Anstellung oder Beschäftigung führt.

- *Respekt der Arbeitnehmer- und Kinderrechte*

Da die Bedingungen, unter welchen Menschen arbeiten müssen, einen direkten Bezug zu vielen Artikeln der Menschenrechtserklärung und der Konvention über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte haben, werden Arbeitsnormen auch in Zukunft ein hohes Gewicht in der menschenrechtsspezifischen Diskussion haben. Dabei geht es weniger um Selbstverständlichkeiten, wie keine Zwangsarbeiter zu beschäftigen oder die Rechte von Kindern zu wahren.²⁰ Verantwortungsbewusste Unternehmen legen besonderen Wert auf das Recht von Kindern auf Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung²¹ – sie beschäftigen niemanden unter 18 Jahren für Arbeiten, die an sich oder aufgrund der Umstände gefährlich sind, die Ausbildung des Kindes behindern, oder die in einer Art und Weise ausgeübt werden, welche die Gesundheit, Sicherheit oder Moral junger Menschen gefährden könnten. Es geht auch nicht nur um Löhne, die mindestens die grundlegenden Lebensbedürfnisse der Mitarbeitenden und ihrer Kernfamilien decken (*living wages*²²), sowie um das Recht aller Arbeitenden und Angestellten, einer Gewerkschaft oder einem Arbeitnehmerverband beizutreten, wenn sie das wünschen. Und schließlich ist es für verantwortungsvoll handelnde Unternehmen auch selbstverständlich, allen Angestellten und Arbeitern ein unfallsicheres und gesundes Arbeitsumfeld zu bieten, das internationalen Sicherheits- und Umweltstandards entspricht.

In Zukunft wird es insbesondere für international arbeitende Unternehmen vermehrt darum gehen, die „Tiefe“ der verschiedenen Arbeitsnormen auszuloten und entsprechend zu handeln. So betrifft z.B. das Gebot der Nicht-Diskriminierung alle Aspekte der Beschäftigung (d.h. Anstellung, Bezahlung, Beförderung, Einsatzort, Ausbildung, Pensions- und Krankenkassenpolitik sowie Entlassungsgründe), die nicht mit Leistung, Erfahrung, Wissen, Fähigkeiten und anderen objektiven Kriterien zu tun haben. Wenn man sich den Katalog der Diskriminierungsmöglichkeiten anschaut (Geschlecht, Alter, Nationalität, ethnische Abstammung, Rasse, Hautfarbe, Glaube, Kaste, Sprache, mentale und physische Behinderungen, Mitgliedschaft in Parteien oder Organisationen, politische Überzeugungen, Gesundheitszustand inkl. HIV, Zivilstand, sexuelle Orientierung, u.a.), welche die Beschäftigungs- und Karrierechancen negativ beeinflussen könnten, ist besonders in Entwicklungsländern Sorgfalt bei der Analyse angesagt. Länderspezifische politische, kulturelle oder soziale „Selbstverständlichkeiten“ oder Gesetzesinterpretationen gelten nicht als Rechtfertigung, gleichermaßen diskriminierend vorzugehen: Legalität ist nicht identisch mit Legitimität.

- *Achtung der nationalen Souveränität und der örtlichen Gemeinden*

Integer operierende Unternehmen anerkennen alle Normen der maßgeblichen internationalen und nationalen Gesetze und Bestimmungen ebenso wie die Staatsgewalt der Länder, in denen sie tätig sind. Sie achten die Rechte der von ihren Aktivitäten betroffenen regionalen Gemeinden sowie die in Einklang mit den internationalen Menschenrechtsstandards stehenden Rechte indigener Völker. Wo angemessene nationale Gesetze nicht existieren oder wegen Mangel an politischem Willen nicht durchgesetzt werden, nehmen integre Unternehmen die eigenen, qualitativ höheren Normen als Maßstab ihres Handelns.

²⁰ Wie beispielsweise durch die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 29 und 105 verboten.

²¹ Wirtschaftliche Ausbeutung von Kindern umfasst jede Form von Beschäftigung und Arbeit vor Beendigung der allgemeinen Schulpflicht des Kindes und, in jedem Fall, vor Vollendung des 15. Lebensjahres. Wirtschaftliche Ausbeutung umfasst auch eine Beschäftigung, welche für die Gesundheit oder Entwicklung des Kindes schädlich ist und es vom Schulbesuch oder schulischen Pflichten abhält. Wirtschaftliche Ausbeutung beinhaltet keine von Kindern verrichtete Arbeit im Rahmen einer von Schulen oder anderen Lehranstalten durchgeführten allgemeinen, beruflichen oder technischen Ausbildung.

²² Siehe dazu die diesbezüglichen Bemühungen der Firma Novartis: Brokatky-Geiger J. / Sapru R. / Streib M.: *Implementing a Living Wage Globally: The Novartis Approach*. In: UN Global Compact / Office of the UN High Commissioner for Human Rights: *Embedding Human Rights in Business Practices II*, New York / Genf 2007 S. 129 – 135.

- *Respekt anderer Menschenrechte im spezifischen Kontext*

Viele Menschenrechtsverletzungen werden – bei an sich adäquater Rechtslage – durch Korruption möglich. Daher sehen viele, die sich für den Respekt und den Schutz des Menschenrechts einsetzen, auch Anti-Korruptionsmaßnahmen als relevant an. In Übereinstimmung mit dem 10. Prinzip des UN Global Compact sowie der UNO Konvention gegen Korruption leisten oder dulden moralisch und gesellschaftspolitisch umsichtige Unternehmen weder Bestechungszahlungen, noch lassen sie sich bestechen oder verlangen Schmiergelder oder andere unzulässige Zuwendungen und Vorteile. Es liegt im langfristigen Eigeninteresse der Unternehmen, dass sie in Einklang mit fairen Geschäfts-, Marketing- und Werbepraktiken handeln und alle notwendigen Schritte unternehmen, um die Sicherheit und Qualität der von ihnen angebotenen Waren und Dienstleistungen zu gewährleisten. Solche Unternehmen halten die relevanten internationalen Standards hinsichtlich Wettbewerb und Kartellgesetzgebung ein.

3.3 Exzellenz bei der Verantwortung für Menschenrechte

Die Möglichkeit, „Leadership“ bei der Wahrnehmung unternehmerischer Verantwortung für den Respekt und den Schutz der Menschenrechte zu übernehmen, besteht nicht nur darin, die Obergrenze von Leistungen im Rahmen guter Managementpraktiken großzügig zu definieren und durch Sonderleistungen im Rahmen der „Kann“-Dimension Gutes zu tun, sondern auch darin, im dialogischen Ringen um das richtige Maß unternehmerischer Leistungen aktiv und konstruktiv wirksam zu sein.

a. Sonderleistungen zur Erfüllung von Menschenrechten

Unternehmen können im Rahmen der „Kann“-Dimension signifikante Leistungen zur Erfüllung von Menschenrechten beitragen. Dazu können z.B. als Beitrag zum Recht auf Nahrung kostenlose oder subventionierte Mahlzeiten gehören, als Beitrag zum Recht auf Bildung kostenlose oder subventionierte Weiterbildungsangebote innerhalb des Unternehmens oder Stipendienprogramme für Kinder von Mitarbeitenden aus niedrigen Einkommensgruppen. Diagnose, Therapie und psychosoziale Betreuung, z.B. für an AIDS erkrankte Mitarbeitende sind hier im Sinne eines Beitrags zum Recht auf Gesundheit ebenfalls von großer Bedeutung. Je nach Sektor haben Unternehmen unterschiedliche Möglichkeiten, aus dem Portfolio ihrer Kernkompetenzen zum Respekt oder gar zur Erfüllung spezifischer Menschenrechte beizutragen. Für Unternehmen im Bankensektor werden das andere sein als für Unternehmen in der Textilindustrie; für Unternehmen im extraktiven Sektor bieten sich noch einmal andere Probleme und daher Gelegenheiten für Sonderleistungen. Da mehr und mehr auch die Auswirkungen von Umweltproblemen, wie beispielsweise des Klimawandels und der von Klimaforschern vorausgesagten Erwärmung, in einer menschenrechtlichen Perspektive gesehen werden, sind Sonderleistungen im Umweltbereich (z.B. Aufforstungsprojekte oder firmenspezifische Kyoto-Abkommen) ebenfalls von Bedeutung. Große Unternehmen der pharmazeutischen Industrie werden an Programmen gemessen, die Millionen von Menschen, die sich keine essentiellen Medikamente leisten können, aus ihrer existentiellen Not helfen.²³ Auch die Gründung und Finanzierung von Stiftungen mit philanthropischem Auftrag kann je nach Stiftungszweck in die Güteklasse „Exzellenz“ für die Übernahme menschenrechtsspezifischer Verantwortungen von Unternehmen fallen. Im Rahmen der „Kann“-Dimension sind der Fantasie keine Grenzen gesetzt.

²³ Siehe dazu Leisinger K.M.: Corporate Responsibilities for Access to Medicines, zugänglich auf www.business-humanrights.org/Search/SearchResults?SearchableText=Leisinger&x=12&y=10, siehe auch die Berichte der Novartis Stiftung für Nachhaltige Entwicklung auf www.novartisfoundation.org.

b. Teilnahme an Stakeholder-Dialogen zum Thema „Menschenrechte und Unternehmen“

Wie oben erwähnt, werden die konkreten menschenrechtsspezifischen Verantwortungen von Unternehmen von verschiedenen Anspruchsgruppen sehr unterschiedlich breit definiert. Die Teilnahme an Dialogen zur Klärung des richtigen Vorgehens, das Einbringen von Argumenten aus einer aufgeklärten Unternehmenssicht sowie die Wahrung legitimer Interessen gehören daher ebenso zur Verantwortungsexzellenz. Ein in diesem Zusammenhang erwähnenswertes Beispiel ist die „Business Leaders Initiative on Human Rights“ (BLIHR).²⁴

Im Jahre 2003 präsentierte die UN-Unterkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte einen Entwurf zu „Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“. Die daraufhin einsetzende öffentliche Debatte verlief bedauerlicherweise extrem polarisiert. Einerseits wurden die Normenentwürfe (*draft norms*) zum Gespenst einer unmittelbar bevorstehenden Prozessflut gegen Unternehmen und des drohenden Ausbaus einer unternehmensfeindlichen UN-Bürokratie diffamiert. Andererseits wurde die Illusion geschürt, dass Unternehmen auf wundersame Weise nun plötzlich in jenen Regionen der Welt Großes bewirken können, in denen die Regierungen Menschenrechtsverletzungen zulassen und wo die Mechanismen der Staatengemeinschaft bislang versagt haben. Beides war weitgehend substanzlos, waren doch die Normenentwürfe mit den bestehenden Menschenrechtsdeklarationen und -konventionen der Staatengemeinschaft nicht nur inhaltlich, sondern auch in der Weise verwandt, dass sie nur eine grobe Grundlage für anwendbare Gesetze bildeten, die die Nationalstaaten erst noch hätten entwickeln müssen.

Das Hauptproblem einer konstruktiven Umsetzung von als richtig erkannten Handlungsweisen blieb jedenfalls ungelöst, weil selbst wohlmeinende Unternehmen nach wie vor keinen einigermaßen konkreten Leitfaden zur Hand bekamen, der ihnen bei der Klärung der Frage helfen konnte, worin genau der Beitrag zur Wahrung und Förderung der Menschenrechte bestehen sollte, der von ihnen als einem der „Organe der Gesellschaft“ erwartet wird. So taten sich 2003 zunächst sieben global operierende Unternehmen aus den verschiedensten Branchen zusammen und bildeten die „Business Leaders Initiative on Human Rights“, um nach praktischen Möglichkeiten zu suchen, die Bestrebungen der Allgemeinen Menschenrechtserklärung im Kontext unternehmerischen Handelns umzusetzen und andere Unternehmen anzuregen, dasselbe zu tun. Nahe liegend war zunächst ein Versuch der Anwendungsfähigkeit der inhaltlichen Substanz des Normenentwurfs. Man kreierte eine Matrix mit den einzelnen Normen auf der einen Achse und drei groben Relevanzstufen von „muss“ über „soll“ zu „kann“ auf der anderen Achse. In diese Matrix konnten menschenrechtsrelevante Unternehmenspolitiken einsortiert werden, sodass im Zuge einer Selbsteinschätzung (möglicherweise auch einer Fremdeinschätzung) eine „Landkarte“ entsteht, die die Bestimmung von Handlungsschwerpunkten erleichtert.

Abgesehen von spezifischen Arbeitsgruppen etwa zu den Themen „Schwellenländer“ (*emerging economies*) oder „Rechenschaftspflicht“ (*accountability*) beschäftigte sich die Anfang 2008 auf 13 Unternehmen angewachsene Gruppe vor allem mit der Weiterentwicklung von Instrumenten zur Erkennung und Behebung menschenrechtsrelevanter Problemsituationen. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der „BLIHR-Matrix“ der zweiten Generation, die allein schon deshalb notwendig geworden ist, weil die Normenentwürfe nach ihrer Ablehnung durch die entsprechende UN-Kommission im Jahr 2004 ein schlechtes Image hatten, daher nicht mehr weiterverfolgt wurden und so auch nicht mehr die eine Achse der Matrix bilden konnten. Das Matrix-Instrument wurde als interaktives Computerprogramm konzipiert,

²⁴ Die 7 Gründungsmitglieder waren ABB Ltd, Barclays PLC, MTV Networks Europe, National Grid plc, Novartis Foundation for Sustainable Development, Novo Nordisk und The Body Shop International plc, Mary Robinson übernahm die Rolle eines „Honorary Chair“. Später kamen die Firmen Hewlett-Packard, StatoilHydro, GAP Inc., Alcan Inc., Areva, General Electrics sowie Coca-Cola hinzu, siehe www.blihr.org.

welches dem Anwender erlaubt, sich eine Übersicht über die menschenrechtsrelevanten Praktiken und Leitlinien seines Unternehmens, eines Unternehmensbereiches oder auch nur eines Investitionsprojekts zu verschaffen, sei es zunächst oberflächlich oder durch wiederholten Gebrauch auch in Form einer detaillierten Darstellung. Dabei stehen nicht legalistische Konformität oder Risiko-Management im Vordergrund, sondern die Anregung, in menschenrechtlicher Hinsicht eine Führungsposition zu übernehmen und entstehende Chancen zu ergreifen. Daher wird in der neuen Matrix nicht nur eine Lückenanalyse gemacht und auf optimale Verfahrensweisen verwiesen, sondern auch mögliche Sonderleistungen, die über die Minimalstandards hinausgehen, vorgeschlagen. Die Matrix erleichtert überdies die Erfassung zu den im Wirtschaftsleben üblichen Daten wie etwa Arbeitsbedingungen, Produktsicherheit oder der Umgang mit Lieferanten. Zugleich soll das Instrument dabei helfen, jeweils die Verknüpfung zu bestimmten Menschenrechten herzustellen, sodass das Programm eine Graphik darstellen kann, die der Sprache und Denklogik von Menschenrechtsexperten und -aktivisten folgt. Weil es vermessen wäre, wenn ein Dutzend in der BLIHR aktive Unternehmen dem Rest der Welt ein Set ausgereifter Minimalstandards vorschlägt, wurden zunächst lediglich dreißig Grundschritte zur Umsetzung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte angeboten. Die Integration dieses Vorschlags in die Matrix wird allerdings eine Analyse möglicherweise bestehender Lücken ermöglichen. Dies dürfte für ein Unternehmen eine wichtige Hilfestellung sein, wenn es dem zunehmenden öffentlichen Druck nachzukommen versucht, möglichst konkret zu beschreiben, welche menschenrechtlich relevanten Aufgaben in welcher Form gelöst werden und für welche denkbaren Aufgaben man sich mit guten Gründen nicht zuständig fühlt.

Zum Anfang Dezember 2008 anstehenden 60. Jubiläum der Allgemeinen Menschenrechtserklärung präsentierte BLIHR diese Früchte seiner dann fünfeinhalbjährigen Arbeit einer breiteren Öffentlichkeit in konzentrierter Form. Ein halbes Jahr später hatte BLIHR ihre Mission zumindest in der jetzigen Arbeitsform erfüllt. Da es für jeden Sektor noch eine Vielzahl offener Fragen gibt, wird der kritische Diskurs über das Thema „Menschenrechte und Unternehmen“ auch nach der Abgabe des Schlussberichtes von John Ruggie weitergehen. Für die jetzt erforderlichen Konkretisierungen in den verschiedenen sektoriellen Details ist jedoch der unverbindliche Austausch einer branchenübergreifenden Gruppe von Unternehmen nicht mehr die geeignete Arbeitsform – es wird zu sektorspezifischen Dialogen kommen müssen.

3.4 Offene Fragen

Eine der in den kommenden sektorspezifischen Dialogen mit Interessengruppen zu klärenden Fragen wird die nach dem Beitrag von Unternehmen zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten sein. Wobei es vornehmlich um einen Beitrag gehen wird, der über das hinaus geht, was im Kontext der konservativ gesehen normalen Geschäftstätigkeit geleistet wird. Bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten handelt es sich um „positive“ Rechte, deren Erfüllung materielle und personelle Ressourcen erfordert – und wie immer im politischen Raum stellt sich die Frage „Wessen Ressourcen sind hier gefordert?“ Diejenigen, die auf den Halbsatz in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (siehe Anhang) verweisen, wonach nicht nur die Regierungen der internationalen Gemeinschaft, sondern *„jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft (...) sich bemühen (müssen,) die Achtung vor diesen Rechten und Freiheiten zu fördern und durch fortschreitende nationale und internationale Maßnahmen ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Einhaltung (...) zu gewährleisten“*, werden auch in Zukunft daraus für Unternehmen die Pflicht ableiten, signifikante Beiträge zu leisten. Auch hier ist das solchen Forderungen zugrunde liegende Problem unbestritten: Angesichts der Tatsache, dass heute noch mehr als eine Milliarde Menschen mit einem Einkommen von 1 US Dollar pro Kopf und mit Ernährungsdefiziten, Armutskrankheiten, Mangel an Zugang zu Bildung und vielen anderen Defiziten leben müssen, sind wir alle gefordert, einen Beitrag zu leisten – und somit auch profitable Unternehmen.

Die schwierig zu beantwortende Frage z.B. im Kontext des Artikels 25 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung ist die nach den konkreten Verantwortungen für konkrete Leistungen, die über die Resultate der normalen Geschäftstätigkeit hinausgehen. Was resultiert als Pflicht für Unternehmen aus den dort aufgeführten Rechten auf „*einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen*“ – jenseits derjenigen, den eigenen Mitarbeitern faire Löhne und dem Staat die Steuern zu bezahlen? Was resultiert aus der Formulierung des Artikels 27, wonach zwar jeder das „*Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen (hat), die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen*“ – allerdings auch jeder das Recht hat, „*am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Errungenschaften teilzuhaben*“? Liegt der unternehmerische Beitrag zur *Schaffung einer sozialen und internationalen Ordnung, in der die in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung verkündeten Recht und Freiheiten voll verwirklicht werden können* (Artikel 28), lediglich im erfolgreichen Wirtschaften mit guten Managementpraktiken oder sind weit darüber hinausreichende Leistungen erforderlich?

Das Ringen um Antworten auf solche und andere Fragen könnte im Rahmen der UN Global Compact Arbeitsgruppe zu den beiden Menschenrechtsprinzipien stattfinden und somit auf eine breitere Basis gestellt werden. John Ruggie selbst sagte gemäß einem Bericht der Financial Times vom 6. Juni 2008 bei der Präsentation seiner Arbeit vor dem Menschenrechtsrat in Genf, dass es praktisch kein Menschenrecht gebe, auf dessen Respekt Unternehmen keinen Einfluss hätten.²⁵ Unternehmen sind daher gut beraten, auch in Zukunft an den entsprechenden Erörterungen aktiv teilzunehmen. Bei den vom Ruggie-Bericht empfohlenen Sorgfaltspflicht-Abklärungen (*due diligence*) wird es wichtig sein, eine von allen Anspruchsgruppen anerkannte Methodologie zu finden. Der Ruggie-Bericht spricht zwar von „Human Rights Impact Assessments“ – bisher ist als international erprobtes und anerkanntes Instrument allerdings nur das „Human Rights Compliance Assessment“ anwendbar. Der Beweis der Praxistauglichkeit des vom International Business Leaders Forum (IBLF) vorgeschlagenen „Human Rights Impact Assessments“ steht noch aus.²⁶

4. Respekt vor den Menschenrechten sind „the business of business“

Eines ist sicher: Wer gegen den wichtigsten Konsens der Völkergemeinschaft verstößt, stellt sich außerhalb des Korridors akzeptablen Handelns. Das gilt nicht nur für die „üblichen Verdächtigen“, deren Verbrechen in den Jahresberichten von Amnesty International aufgelistet sind, sondern auch für Unternehmen. Mit dem Bericht des „Special Representative of the UN Secretary-General on Human Rights & Business“ steht seit Juni 2008 ein neuer Referenzrahmen für menschenrechtskonformes unternehmerisches Handeln zur Verfügung. Verantwortlich handelnde Unternehmen werden ihre Geschäftspraktiken und deren Auswirkungen auf Dritte im Lichte dieser Bezugsnorm analysieren und, falls erforderlich, entsprechend korrigieren. Es gibt für integer handelnde Unternehmen keine rationale Begründung, Menschenrechtsverletzungen auf dem Wege zu ihrer Gewinnerzielung zu tolerieren, geschweige denn, aktiv dazu beizutragen. Diese Feststellung gilt ohne jede Einschränkung für alle gesetzlich festgeschriebenen Pflichten. Wo die nationale Legalität nicht mit einer aus internationaler Sicht definierten Legitimität in Übereinstimmung steht, kommen zusätzliche Pflichten ins Spiel, deren Details von Fall zu Fall und im Kontext der spezifischen Rahmenbedingungen abgeklärt werden müssen.

Für den konstruktiven Umgang mit unternehmerischen Menschenrechtsverantwortungen gibt es neben der moralischen Richtigkeit eine Reihe von guten Sachgründen:

²⁵ www.ft.com/cms/s/0/30fee3aa-3312-11dd-8a25-0000779fd2ac.html?nclick_check=1

²⁶ www.iblf.org/resources/general.jsp?id=123946

- Unternehmen, die die Qualität ihrer menschenrechtsrelevanten Standards kritisch reflektieren, durch Dialoge mit Anspruchsgruppen den Puls gesellschaftlicher Erwartungen fühlen und bereit sind, sich an Legitimitätskriterien und nicht ausschließlich Legalitätskriterien messen zu lassen, betreiben im umfassenden Sinne proaktives Wertemanagement und reduzieren dadurch ihre legalen, finanziellen und Ansehensrisiken. Wenn man davon ausgeht, dass der gute Name eines börsennotierten Unternehmens bis zu über 50 Prozent seines Gesamtwertes ausmachen kann, wird klar, um welche potentiellen Schadensgrößenordnungen es hier geht. Die durch verantwortungsvolles Handeln eventuell entstehenden Mehrkosten sind als Versicherungsprämie gegen das Eintreten solcher Risiken zu betrachten.
- Unternehmen, die menschenrechtsrelevante Friktionspotentiale mit der Gesellschaft vermindern, weil sie integer handeln, werden eher als Teil der Lösung für soziale Missstände denn als Teil des Problems angesehen. Dies erhält einem Unternehmen seine gesellschaftliche Betriebslizenz und bewahrt es vor Boykottaufrufen oder öffentlichen Anprangerungskampagnen.
- Unternehmen, die den Ruf haben, Menschenrechte ernst zu nehmen und dafür auch Sonderleistungen zu erbringen, haben tendenziell motiviertere Mitarbeiter, weil diese mit Stolz auf ihr Unternehmen blicken und sich mit dessen Zielen identifizieren; ebenfalls wird das Unternehmen attraktiver für hoch qualifizierte Talente – beides erhöht die Produktivität.
- Unternehmen, deren menschenrechtsrelevante Leistung als mustergültig betrachtet wird, werden (unter sonst gleich bleibenden finanziellen und anderen Leistungskriterien) von einschlägigen Investmentberatern und ethisch sensiblen Kunden bevorzugt – was aufgrund der ethischen Unterscheidbarkeit zu Vorteilen bei der Unternehmensbewertung und auf etablierten Märkten im Wettbewerb (insbesondere mit vergleichbaren Produkten) führen kann.
- Nachhaltig verantwortungsvolles Handeln schafft für alle potentiellen Kooperationspartner (z.B. *joint ventures*, Akquisitionen und Fusionen) höhere Erwartungssicherheit und damit bessere Kooperationschancen.
- Schließlich ist die glaubwürdige, weil überprüfbare Übernahme menschenrechtsbezogener Eigenverantwortung das beste Argument gegen zusätzliche Regulierungsforderungen: Freiheit, auch unternehmerische, ist immer rückgebunden an Verantwortung für das Gemeinwohl – und hier stehen die Menschenrechte an oberster Stelle.

Unternehmen wird in zunehmendem Maße menschenrechtsbezogene, moralische Verantwortung zugeteilt, die sie aus Legitimationsgründen im wohlverstandenen Eigeninteresse wahrnehmen sollten. Wünschenswert wäre, dass Unternehmen, die sich in menschenrechtlicher Hinsicht (aber auch aus sozialer, ökologischer Sicht und bei der Arbeit gegen Korruption) in vorbildlicher Weise verhalten, durch die Akteure der Zivilgesellschaft (nichtstaatliche Organisationen, Medien, politische Parteien) vermehrt eine differenzierte Beurteilung erfahren, anstatt mit den jeweils schlimmsten Fällen von Fehlverhalten in einen Diskussionskorb geworfen zu werden. Das dadurch verliehene moralische Reputationskapital würde zusätzliche Anstrengungen aller Art belohnen und damit mit der Zeit eine neue Wettbewerbsebene schaffen. Das wäre im Interesse aller, denen Menschenrechte am Herzen liegen.

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. Bruha erweiterte die Möglichkeit der Einsetzung nationalen Rechts zum Schutz internationaler Standards um eine europäische Dimension: Man solle das europä-

ische 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 solle, 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 Philantropie 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 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

Kersten Lahl*

Weltfrieden und deutsche Sicherheitsinteressen

Das Thema „Weltfriedenssicherung“ verspricht auf den ersten Blick viel – womöglich zu viel. Zum einen suggeriert es, es gäbe bereits so etwas wie einen Weltfrieden, und er müsse nur noch gesichert werden. Diese These widerlegt freilich die Geschichte ebenso wie ein Blick in die Gegenwart. Zum anderen lässt sich der Begriff „Weltfrieden“ im Sinne eines idealisierten Zustandes auffassen, der eher eine (unerreichbare?) Vision als ein realistisches Ziel beschreibt. Also sozusagen ein Ende aller Feindseligkeiten, aller Kriege und Konflikte – humanitärer, ökologischer, staatlicher und anderer Art. Beides ist mit der vorgegebenen Themenstellung wohl nicht gemeint.

Daher nehme ich als Ausgangspunkt zunächst das, was in der Präambel zur Charta der Vereinten Nationen und in den folgenden Kapiteln als Ziel aller Politik festgeschrieben ist. Dazu zählen unter anderem die Anerkennung und der Schutz der Menschenrechte, die Beachtung gemeinsamer Grundregeln im außen- wie innenpolitischen Handeln und speziell der Gewaltverzicht im zwischenstaatlichen Miteinander.

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ordnet sich diesen Prämissen uneingeschränkt unter. Gleiches gilt für die Formulierung der deutschen Sicherheitsinteressen, wie sie zum Beispiel im Weißbuch der Bundesregierung von 2006 aufgeführt sind:

- Recht und Freiheit, Demokratie und Wohlstand unserer Bürger zu bewahren und zu schützen,
- Souveränität und Unversehrtheit des deutschen Staatsgebietes zu sichern,
- regionalen Krisen und Konflikten, soweit sie Deutschlands Sicherheit beeinträchtigen, vorzubeugen und zur Krisenbewältigung beizutragen,
- globalen Herausforderungen zu begegnen,
- zur Achtung der Menschenrechte und Stärkung der internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts beizutragen.

Das klingt alles sehr gut und vernünftig. Die Umsetzung ist allerdings nicht gerade einfach.

Eine neue Ausgangslage für Sicherheitspolitik

Ein Blick auf die aktuellen Herausforderungen für die Sicherheitspolitik führt zu zwei übergreifenden Thesen: Erstens leben wir in einer Übergangszeit, die von einer früher kaum gekannten Dynamik gekennzeichnet ist. Und zweitens sind wir dabei an einem Punkt angelangt, an dem wichtige strategische Weichenstellungen fällig und überfällig sind.

Die bipolare Welt aus dem Kalten Krieg, die so riskant und zugleich so wunderbar geordnet war, ist längst vorbei. Vorbei ist – spätestens seit dem 11. September 2001 – aber offenbar auch die Zeit, in der eine einzige Supermacht, die Vereinigten Staaten von Amerika, nahezu alles unangefochten dominieren, ja fast die Rolle eines „Weltpolizisten“ einnehmen konnte. Derzeit befinden wir uns in einer eher als multipolar (manche behaupten sogar: nonpolar) zu bezeichnenden Welt mit zahlreichen alten und neuen Akteuren, die alle eine mehr oder weniger einflussreiche Rolle spielen.

* Generalleutnant a.D., Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (www.baks.org).

Die Palette dieser Akteure, die allesamt intensiven Einfluss nehmen auf sicherheitspolitische Aspekte, ist breit wie nie zuvor:

- Sie reicht von den etablierten Großmächten bis zu den rohstoff- und bevölkerungsreichen Staaten, bisher Schwellenländer genannt.
- Sie umfasst internationale Organisationen und Staatenbünde ebenso wie Nicht-Regierungs-Organisationen, die Weltbank oder den IWF.
- Sie setzt sich weiterhin zusammen aus transnational agierenden Wirtschaftsunternehmen und auch aus Militärfirmen mit global ausgerichtetem Profitstreben.
- Und sie schließt OK (etwa im Handel mit Drogen, Waffen oder Menschen) und die Bildung internationaler Terrornetzwerke ein.

Der sicherheitspolitische Rahmen ist damit alles andere als überschaubar. Im Gegenteil – man muss von einem eindeutigen Trend sprechen: Die Lage wird immer komplexer und damit schwieriger zu beherrschen. Entsprechend diffus und unvorhersehbar sind auch die aktuellen Risiken:

- An vorderster Stelle wird in der Regel der internationale Jihad-Terrorismus gesehen, der letztlich darauf abzielt, die westlichen Werte zu zerstören. Nicht selten, wie beim Drogenanbau in Afghanistan, geht er dabei mit der Organisierten Kriminalität eine Art Zweckbündnis ein.
- Zweitens macht zunehmend die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der entsprechenden Trägersysteme Sorge. Dies umfasst auch den begründeten Verdacht, dass einzelne Staaten außerhalb der anerkannten Kontrollmechanismen die nuklearen Forschungen missbrauchen und zugleich weitreichende ballistische Raketentechnologien entwickeln.
- Drittens beobachten wir in vielen Staaten einen eklatanten Mangel an Rechtstaatlichkeit und „good governance“, bis hin zum Staatszerfall, begleitet von schlimmsten Verletzungen der Menschenrechte.
- Viertens brechen immer wieder gewalttätige regionale Konflikte auf, sei es aus ethnischen, religiösen oder anderen Gründen. Sie sind meist gekennzeichnet von erschreckender Brutalität, lassen sich schwer eindämmen und bewirken oft einen Domino-Effekt.
- Fünftens zählen aber auch sehr viel längerfristig wirksame Entwicklungen zu den Hauptrisiken, die mehr und mehr in unser Bewusstsein dringen: Z.B. der demographische Wandel mit Implosionen auf der einen und Explosionen auf der anderen Seite, oder die Entwicklung der Umweltbedingungen, die Gefahr unkontrollierter Migrationsströme, oder die Verknappung an lebenswichtigen Ressourcen wie Wasser, Lebensmitteln und Energie.

Insgesamt – die Liste ist keineswegs vollständig – darf man 2 Aspekte nicht übersehen:

- Zum einen: Kombinationen dieser Risiken sind alles andere als selten, begründen aber meist eine völlig neue Qualität – sie bedeuten mehr als nur eine Addition ihrer Wirkungen. Denken Sie etwa nur an das Horrorszenario, dass Nuklearwaffen in die Hände von Jihadisten geraten könnten. Die Sorge ist gewiss nicht unbegründet.
- Zum anderen: Alle die Risiken beschreiben Gefahrenpotenziale, die mit den herkömmlichen Instrumenten, vorwiegend eindimensional militärischer Art allein nicht mehr zu lösen sind.

Die Komplexität der heutigen Lage wird verstärkt durch einige neue (bzw. sehr alte und als überwunden geglaubte) Merkmale von Kriegen und Konflikten, wie das Herfried Münkler sehr treffend herausgearbeitet hat.

- Das bekannteste Schlagwort ist hier die „asymmetrische Kriegführung“ – ein schillernder Begriff, der gleichwohl darauf hinweist, wie wenig alte Rezepte, wie etwa das der Abschreckung, im Einzelfall taugen können.
- Aber auch die sogenannte „Entgrenzung“ im Zeitalter der Globalisierung ist zu erwähnen. Sie beschreibt die Tatsache, dass die geographische Nähe oder Ferne eines Konfliktes nur noch bedingten Einfluss auf die eigene Sicherheit hat. (Siehe dazu die berühmte These des früheren Verteidigungsministers Struck, Deutschland werde auch am Hindukusch verteidigt).
- Ein weiteres neues Merkmal ist das der zunehmenden Entstaatlichung und Privatisierung des Krieges. Der Staat ist in der Regel nicht mehr Quasi-Monopolist der Gewalt. An seine Stelle treten oft andere Akteure: Warlords, Söldnertruppen, private Militärfirmen.
- Und schließlich ist die Beobachtung zu nennen, wie vielerorts rein ökonomische Interessen am Fortgang eines Krieges einer friedlichen Lösung entgegenstehen. Krieg bedeutet also mitunter auch Grundlage eines wirtschaftlichen Profitstrebens.

Wenn man dies alles betrachtet und abwägt, dann lassen sich aus meiner Sicht fünf allgemeine Folgerungen für staatliches Handeln ziehen:

- Erstens: Kein einzelner Staat (auch nicht die USA, wie im Irak und in Afghanistan zu sehen) ist mehr allein in der Lage, den Bedrohungen erfolgreich zu begegnen. Es führt an multilateralen Ansätzen in der Sicherheitsvorsorge kein Weg vorbei.
- Zweitens: Rein reaktiv und territorial orientierte Strategien reichen nicht mehr aus. Sie müssen einer eher vorausschauenden, funktional ausgerichteten Betrachtung weichen. Viele der neuen Risiken lassen sich nur global lösen.
- Drittens: Ebenso vorbei ist die Zeit, in der eine ausschließlich militärische Konfliktbeherrschung ausreicht. Vielmehr brauchen wir einen umfassenden Ansatz i.S. eines Gesamtkonzepts, das neben militärischen auch zivile, ökonomische, ökologische, soziale und andere Bereiche umfasst – also eine situationsgerechte Mischung zwischen „hard power“ und „soft power“.
- Und viertens: Eine grundlegende Transformation vieler Institutionen i.S. einer Stärkung ihrer Ordnungskraft ist dringend angezeigt. Die Strategien, Mittel, Verfahren und Instrumente bedürfen einer gezielten Anpassung, um den Herausforderungen heute und morgen gerecht werden zu können.

Und damit bin ich bei dem angelangt, was sich bei den einzelnen internationalen Institutionen an Prüfungs- und Entscheidungsbedarf angestaut hat. Wo liegen die zentralen Handlungsfelder einer Anpassung an die neuen Herausforderungen?

Aktuelle Anforderungen an die UNO

Über die Notwendigkeit einer Reform der Vereinten Nationen wird spätestens seit Ende des Kalten Krieges intensiv diskutiert. Es gab und gibt viele gute und viele weniger gute Vorschläge. Der Erfolg ist freilich wenig ermutigend.

Sicherlich darf man die Erwartungen an die Reformfähigkeit der UNO nicht zu hoch ansetzen. Eine Überforderung könnte zu völlig gegenteiligen Wirkungen führen. Man braucht also – neben einer gewissen Frustrationstoleranz – viel Geduld. Vor allem in drei Bereichen lohnt sich eine eingehende Betrachtung.

- Der erste Bereich betrifft die Zusammensetzung des Sicherheitsrates und das Verfahren seiner Beschlussfassung. Es ist offenkundig, wie sehr sich hier noch die Zeit unmittelbar nach Ende des 2. Weltkrieges und die Interessen der damaligen Siegermächte widerspiegeln. Darauf gehe ich hier nicht näher ein. Ich will nur kurz auf das Dilemma hinweisen: Das absolute Konsensprinzip mit faktischem Blockaderecht der wichtigsten

Nuklearmächte weist Vor- und Nachteile zugleich auf. Das zeigte sich im Kalten Krieg, als nichts dringlicher war, als eine große nukleare Konfrontation zu verhindern. Und es zeigt sich in abgeschwächter Form auch heute.

- Der zweite Bereich zielt auf die Notwendigkeit, den Vereinten Nationen ein eigenes oder zumindest gesichert verfügbares Arsenal an Werkzeugen an die Hand zu geben, um in gewalttätigen Konflikten friedensstiftend – sei es präventiv oder reaktiv – eingreifen zu können. Die regelmäßige Bittsteller-Rolle um Blauhelmtruppen etwa, die nach Zahl und mehr noch nach Qualität den Ansprüchen genügen, wirkt hochgradig zermürend, mindert den angestrebten Erfolg und beschädigt auf längere Sicht auch die Reputation der Völkergemeinschaft. Ich bin allerdings auch hier skeptisch, ob in naher Zukunft Fortschritte gelingen.
- Der dritte Bereich berührt ein Problem eher grundsätzlicher Art – gleichwohl mit enormer praktischer Bedeutung. Es geht um die Frage, wie sakrosankt der Grundsatz der staatlichen Souveränität und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten behandelt werden darf. Die Beispiele Rote Khmer in Kambodscha oder ganz aktuell Sudan weisen hier auf ein noch ungelöstes Spannungsfeld.

Grundsätzlich habe ich große Sympathie für den Ansatz, den Vereinten Nationen nach entsprechendem Sicherheitsratsbeschluss das Recht – nein: sogar die Verpflichtung – zum Eingreifen von außen zu übertragen. Dies natürlich nur in absoluten Ausnahmefällen, deren Kriterien einvernehmlich vorab geklärt sein müssen. Dazu zählt unter anderem, dass es sich um besonders schwere Notlagen für die Bevölkerung handeln muss (Genozid, ethnische Säuberungen, schwere Verbrechen gegen die Menschlichkeit), der betroffene Staat selbst der Lage nicht Herr werden kann oder will, die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt und alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Konzeptionelle Ansätze in dieser Richtung liegen vor. „Responsibility to Protect“ oder „humanitäre Intervention“ sind die bekanntesten, wenngleich oft etwas schillernden Begriffe.

Kein Zweifel: Eine Fortentwicklung des Völkerrechts in diese Richtung besitzt auch ihre Fußangeln. Sie muss zwingend geschützt werden vor der Möglichkeit, tatsächlich oder vermeintlich missbraucht zu werden. Sie darf nicht dem Verdacht Vorschub leisten, indirekt eine Art Neokolonialismus zu fördern. Die Suche nach Legalität und Legitimität – grundsätzlich wie im Einzelfall – erhält also entscheidende Bedeutung in der weiteren praktischen Ausgestaltung dieser Idee. Trotz aller noch ungeklärten Fragen: Die Richtung stimmt nach meiner Auffassung.

Einen letzten Gedanken zur künftigen Rolle der Vereinten Nationen möchte ich aber noch anfügen: Wie kaum eine andere Institution sollte sich die UNO fit machen für eine Konfliktvorsorge, die noch mehr als bisher präventiv angelegt ist. Und dies mit einem langfristig angelegten Programm, wie es etwa mit den Millenniumszielen angedeutet wird. Hier liegt die große Stärke der Vereinten Nationen – im Vergleich zum harten Krisenmanagement in kontroversen Lagen.

Aktuelle Anforderungen an die NATO

Damit komme ich zur Nato. Sie ist keine Konkurrenz zu den Vereinten Nationen, und darf dies auch nicht werden. Aber sie verfügt zunächst einmal grundsätzlich über das, was der UNO fehlt: Ein von keinem anderen Bündnis erreichtes militärisches Potenzial. Dennoch steht die Nato vor grundlegenden Richtungsentscheidungen. In Straßburg, Kehl und Baden-Baden wird im April aller Voraussicht nach der Startschuss erteilt zur Entwicklung eines neuen Konzepts. Die Zeit drängt auch. Denn es lässt sich nicht übersehen, wie in zunehmendem Maße die aktuelle und künftige Relevanz des Bündnisses hinterfragt wird.

Eine nüchterne Analyse führt mancherorts zu der durchaus begründeten These, die Nato heute sei überdehnt, überfrachtet und überfordert. Dies erstens infolge des beträchtlichen

Zuwachses an Mitgliedern und damit der verschiedenen nationalen Interessenlagen, zweitens wegen eines neuen Aufgabenspektrums, das weit über das des Kalten Krieges hinausreicht und sich dynamisch fortentwickelt, und drittens aufgrund der Tatsache, dass die tatsächlich verfügbaren Fähigkeiten nicht mehr der aktuellen breiten Erwartungshaltung entsprechen.

Dies alles zusammen bedeutet: Die Nato braucht Klarheit über ihre weitere konzeptionelle Ausrichtung, um auch in Zukunft eine Rolle zu spielen (woran gerade wir Deutschen größtes Interesse haben sollten). Wir stehen also wieder einmal an einem Meilenstein mit grundlegenden Richtungsentscheidungen.

Im Überblick geht es um Weichenstellungen vor allem in fünf Bereichen, die freilich nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern eng miteinander verknüpft sind: Die Themen der Risikoanalyse, des Aufgabencharakters, der benötigten Fähigkeiten, der Rolle Europas in der Allianz und der Erweiterung. Ich will sie kurz anreißen und dabei punktuell auch andeuten, in welche Richtung der Zug nach meiner Auffassung fahren sollte.

- Ausgangspunkt ist zunächst einmal die Frage der Risikowahrnehmung und Risikoeinschätzung. Man darf bezweifeln, ob über diese noch das Einvernehmen besteht, das innerhalb des Bündnisses jahrzehntelang die Grundlage gemeinsamen Denkens und Handelns bildete. Ein Blick auf die heutige Realität beweist eher das Gegenteil: Bei den neuen mittel-/osteuropäischen Partnern richtet sich die besondere Sorge in erster Linie auf die Entwicklung in Russland, während sich viele der „alten“ europäischen Verbündeten mehr und mehr auch den „weichen“ Kategorien zuwenden möchten (wie z.B. den Folgen des Klimawandels). Die USA wiederum sind seit 2001 weit mehr als alle anderen Bündnispartner auf den globalen „War on Terrorism“ unter Betonung militärischer Mittel fokussiert, der neben seinem Hauptziel mitunter auch ideologisch-missionarische Interessen zu verfolgen scheint. Es ist klar: Wenn es nicht gelingt, sich wieder zu Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Beurteilung der Risiken einschließlich ihrer Priorisierung durchzuringen, wird die Nato nicht zur gewohnten Stärke zurückfinden.
- Das führt direkt zu der Frage, welches denn die künftigen Kernaufgaben der Nato sein werden. Oder anders ausgedrückt: Inwieweit soll das Bündnis seine bisherige Rolle als „System kollektiver Verteidigung“ verlagern in eine Rolle als „System kollektiver Sicherheit“? Der Trend ist durch die Praxis vorgezeichnet. Die Nato ist im Rahmen der internationalen Krisenbewältigung bereits heute „weltweit“ engagiert, verfolgt damit einen eher funktionalen Ansatz als wie bisher einen rein territorial auf das Bündnisgebiet orientierten. Und dies scheint mir auch – zumindest aus deutscher Sicht – die logische Konsequenz einer neuen Lagefeststellung zu sein. Strucks oben angeführte These unterstreicht das.
- Eine Entscheidung über die künftigen Kernaufgaben führt direkt zu dem Problem der Fähigkeiten. Bisher lag der Schwerpunkt im Bündnis klar auf „harten“ militärischen Instrumenten. Das allein reicht aber im Krisenmanagement schon lange nicht mehr hin, wie ein Blick auf Afghanistan eindringlich zeigt. In allen Phasen – der Krisenvorsorge, der Krisenbewältigung und der Krisennachsorge – rücken zivile Fähigkeiten mehr und mehr in den Fokus. Was also benötigt wird, um erfolgreich zu sein, ist eine ausgewogene Mischung an Instrumenten: ziviler, polizeilicher, militärischer Art. Es geht um das, was als „comprehensive approach“ oder auch als „smart power“ bezeichnet wird. Hier besteht kein Dissens. Unklar ist freilich, ob die Nato selbst sich alle diese Fähigkeiten aufbauen sollte (und sich damit wohl übernimmt), oder ob es eher auf die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen ankommt, welche die „weichen Faktoren“ einbringen. Diese Richtungsentscheidung ist wichtig, denn sie legt die Prioritäten beim weiteren Einsatz der knappen Ressourcen fest.

- Die Frage der „Europäisierung“ innerhalb der Nato ist nicht neu. Sie erhält durch Frankreichs aktuelle Bereitschaft zur Zusammenarbeit allerdings neues Gewicht. Wie eigenständig sollte bzw. darf der europäische Pfeiler werden, um die transatlantische Bindung nicht zu beschädigen, sondern zu stärken? Und mehr noch: Welche Formen der Arbeitsteilung innerhalb der Allianz bieten sich an? Das führt dann direkt zur ESVP der EU, auf die ich im nächsten Abschnitt kurz eingehe. Nur so viel jetzt schon: Eine auch sicherheitspolitisch handlungsfähige EU ist alles andere als ein Nachteil für das transatlantische Bündnis.
- Schließlich noch eine Bemerkung zur Frage der Erweiterung der Allianz, die in politischen Zirkeln wie in den Medien so heftig diskutiert wird: Vieles spricht dafür, dass wir an einem Punkt angekommen sind, an dem eine Konsolidierung, eine Besinnung auf die neu geschaffenen Fakten geboten ist. Natürlich muss man respektieren, wenn seitens beitragswilliger Staaten – sofern diese alle Kriterien erfüllen – der Wunsch nach einer Mitgliedschaft besteht. Und natürlich darf man in diesem Prozess nicht einem Dritten ein faktisches Vetorecht zubilligen. Aber das alles darf nicht zu einem schleichenden Substanzverlust führen. Darunter würde nicht zuletzt das leiden, was immer der Kitt im Bündnis war: Das hohe Gut der Solidarität in einem gemeinsamen Sicherheitsraum. Mit Blick auf Georgien oder die Ukraine etwa behaupte ich: Weder sind in diesen Ländern die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kandidatur gegeben, noch ist die Zeit dafür reif. Die Nato braucht in der Erweiterungsfrage jetzt eine Phase des tiefen Durchatmens.

Die nächsten Monate vor und nach dem Gipfel werden entscheidend sein in der Bewertung, ob die transatlantische Allianz wieder an Relevanz gewinnt oder zunehmend nicht. Das Zauberwort lautet „Konsens“. Daran müssen alle Beteiligten hart arbeiten – und dies unter auch Zurückstellung nationaler Egoismen.

Aktuelle Anforderungen an die Europäische Union

Die EU hat mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in den letzten Jahren eine durchaus beachtenswerte Entwicklung vollzogen. Zumindest die Richtung stimmt, wenn auch das Fortkommen nur Schritt für Schritt erfolgt. Immerhin, die EU als Institution ist heute ein sehr wohl anerkannter und wirkungsvoller sicherheitspolitischer Akteur. Die Beiträge zur Friedenssicherung und Konfliktbewältigung können sich durchaus sehen lassen. Und es sind auch einige wirkliche „Erfolgsgeschichten“ darunter, wie z.B. die Missionen in Bosnien, in Mazedonien und mit gewissen Einschränkungen auch im Kongo. Trotz aller positiven Bewertungen ist aber festzustellen: Die EU hat mit ihrer ESVP noch einen weiten Weg vor sich, um das auszuspielen, was sie potenziell erreichen könnte.

Seit 2003 gibt eine gemeinsame Europäische Sicherheitsstrategie. Das ist die gute Nachricht. Die schlechte ist freilich, dass erstens diese Strategie recht allgemein, weil eher deskriptiver denn normativer Natur ist, zweitens hinter den sehr richtig formulierten Zielen und Aufgaben keine verbindlichen Prioritäten stehen und drittens zu einem nicht unerheblichen Teil die entsprechenden Mittel und Fähigkeiten fehlen, um die aus der Strategie gewachsenen Erwartungen einzulösen.

Vor allem ist die Schwäche Europas im militärischen Bereich nicht zu übersehen. Dabei liegt das Problem aber nur zum Teil in einer unzureichenden finanziellen Ausstattung der einzelnen nationalen Armeen. Noch viel schwerer wiegt wohl die Tatsache, dass die Mittel weitgehend redundant, zu wenig koordiniert und insgesamt nicht „intelligent“ genug ausgegeben werden.

Mit einer konsequenten Bündelung der Anstrengungen aller 27 EU-Staaten ließe sich die vorhandene Schwäche überwinden. Das muss noch nicht die ferne Vision „gemeinsamer Verteidigungsetat“ oder gar „europäische Streitkräfte“ bedeuten, sollte aber auf längere Sicht

in diese Richtung führen. Der Ressourcendruck, aber mehr noch die Kernidee einer wirklich gemeinsamen Sicherheitspolitik sprächen dafür. Dem steht allerdings entgegen, dass seitens der Nationen nach wie vor kein gemeinsamer Wille besteht, eigene Souveränitätsrechte im militärischen Bereich aufzugeben. Solange das aber in der EU nicht der Fall ist, stehen Input (eingebrachte Ressourcen) und Output (erreichte Wirkung) in einem krassen Missverhältnis. Es ist kein Wunder, aber dennoch bemerkenswert, wenn nahezu alle nationalen Armeen Europas mit den laufenden Einsätzen an ihre Grenzen gestoßen sind.

Was die besondere Stärke der EU im Bereich der „soft power“ angeht, so hält auch hier die Wirklichkeit nicht immer stand mit selbstbewussten Behauptungen. Es stimmt: Die EU besitzt hier durchaus eine einzigartige Expertise. Sie legt auf den „weichen Teil“ des erweiterten Verständnisses von Sicherheit sehr viel mehr Wert als etwa die NATO. Aber in der Praxis sind ihre Ressourcen auch auf diesem speziellen Gebiet allzu beschränkt. Die bisher noch keineswegs zufriedenstellende EUPOL-Mission zur Ausbildung der afghanischen Polizei dient als markantes Einzelbeispiel.

Dennoch: Wenn die EU die gegenwärtige Schwäche auf dem Weg zum Lissabonner Vertrag übersteht und sich mutig weiterentwickelt, kann sie zu einem zentralen Pfeiler in der Friedenssicherung in Europa, aber auch darüber hinaus, werden. Und mehr noch: Nur in diesem Falle wird auf längere Sicht ein sinnvolles, komplementäres und erfolgreiches Zusammenspiel von UNO, NATO und EU möglich sein.

Kurzes Fazit

Die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind in ihrer Komplexität, ihre Dynamik und ihrem Umfang schwer zu beherrschen. Aber es ist auch nicht unmöglich.

Klar ist, wie wenig die alten Rezepte dafür noch taugen. Es bedarf also überall der Formulierung neuer oder zumindest neu austarierter Ziele, Strategien und organisatorischer Verfahren. Und dazu wiederum brauchen wir bei allen Nationen und internationalen Organisationen den politischen Willen, die nötigen Schritte zu gehen. Eine nicht unerhebliche Rolle wird dabei spielen, wie sich die neue US-Administration in der Praxis ausrichtet und auswirkt.

Jedenfalls ist die Zeit für grundlegende Weichenstellungen reif.

**„Wie in aller Welt sollen die VN für die Krisen des 21. Jahrhunderts fit gemacht werden?“
Zusammenfassung der Beiträge von Dr. Gunter Pleuger und Dr. Christian Tams sowie der
Diskussion**

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 – könnten 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 *ailing 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 *peace-building 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 „gradezu abenteuerlich rechtswidrigen oder nicht rechtstaatlichen“ Verfahren des Sicherheits-

rates, 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 VN 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 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 – fixiert auf das Verhältnis Staat-Staat. Das sei ihr Charakteristikum und Problem zugleich, wie u. a. 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 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 in der Lage ist, einen Teil der traditionell wichtigen Konflikte zu regeln. Auch im Bereich des klassischen Friedenssicherungsrechts habe man mit der Regelung von Modalitäten begonnen. Es sei insofern nicht auszuschließen, dass sich 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. Kötzur wollte insbesondere die Effektivitäts- 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. 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

Prof. Dr. Hauke Brunkhorst*

Thesen zu einer Panel-Diskussion

1. Wenn eine Gestalt des Lebens alt geworden ist, erkennt man, was man an ihr hatte. Es war der *Nationalstaat*, der die ungeheure, der Kernspaltung vergleichbare Energie in kontrollierte Kettenreaktionen verwandelt hat, die bei der Ausdifferenzierung der großen Schicksalsmächte des modernen Lebens – der *individualistischen Religion* (Protestantismus), der *freien Arbeits-, Geld- und Immobilienmärkte* (moderner Kapitalismus) und der *politischen Exekutivgewalt* (Territorialstaat) freigesetzt worden ist und die Gesellschaft in Krisen, Kriege und Revolutionen gestürzt hat. Der Nationalstaat, eine späte Erfindung der Evolution aus dem 17. bis 19. Jahrhundert, hat die zerstörerische Wucht der entfesselten Akkumulation des Kapitals, der schrankenlosen Machtsteigerung exekutiver Gewalt und des monotheistischen Fundamentalismus halbwegs unter Kontrolle gebracht und gleichzeitig die ungeheure Produktivität des Kapitals, der Macht und des Individualismus erhalten und in den Bau einer neuen Welt umgemünzt. Aber erst im Zuge seiner seit dem späten 18. Jahrhundert hart erkämpften Demokratisierung ist es gelungen,
 - (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 kompatibilisieren und
 - (3) durch *soziale Reformen, politische Planung und regulierten Kapitalismus* die Freiheit *der* Märkte zusammen mit der Freiheit *von* ihren negativen Externalitäten zu gewährleisten.
2. Der Erfolg des Nationalstaats erklärt sich aus der funktionalen Leistungsfähigkeit *und* der normativen Kraft demokratischer Verfassungen, von der wir ja erst vor wenigen Tagen ein grandioses Beispiel erlebt haben, das diesmal freilich nicht nur eine Nation, sondern gleich die ganze Welt erregt hat. Das Recht des demokratischen Staats dient nicht nur, wie das alte römische, der Koordination der herrschenden und der Repression der beherrschten Interessen. Es erschöpft sich auch nicht in Erwartungsstabilisierung, ist nicht nur, wie bei Luhmann, *Immunsystem* der Gesellschaft, sondern gleichzeitig *Medium emanzipatorischer Weltveränderung*. Die paradoxe Kombination von repressiven Stabilisierungsleistungen und emanzipatorischer Macht ermöglicht es der demokratischen Verfassung, die antagonistischen Interessen und Klassenkonflikte, die kollidierenden Überzeugungen und Wertsysteme der Gesellschaft, die in blutigen Revolutionen unversöhnlich aufeinanderprallen, so zu institutionalisieren, dass sie *nach* der Revolution *in ihrem Gegensatz bestehen bleiben*, so dass die kommunikative Produktivität ihres Widerspruchs *erhalten* bleibt und der Kampf *ums* Recht fortan *im* Recht fortgeführt werden kann.
3. Vom frühen 19. bis ins letzte Drittel des 20. Jahrhunderts war der moderne Staat auf die *Regionalgesellschaften* Europas, Amerikas und Japans beschränkt, die ihrerseits weite Teile der übrigen Welt in *nationalstaatlich* dominierte, *imperiale Großreiche* verwandelt hatten. Es gab eine erst europäische, dann nord-westliche *Weltherrschaft*, aber noch keine normativ integrierte *Weltgesellschaft*. Der Imperialismus war dem

* Seit 1997 Professor für Soziologie und Institutsleiter des Instituts für Soziologie an der Universität Flensburg; zuvor Lehrstuhlinhaber für Erziehungswissenschaften (Mainz), Philosophie (Frankfurt/M.) und Politische Theorie (Berlin und Duisburg).

souveränen Nationalstaat keineswegs fremd, gehörte vielmehr zu dessen innerstem Wesen. Die lange Geschichte des imperialen, von vornherein auf Weltherrschaft zielenden Staats und *seines* internationalen Rechts reicht vom 7. Juni 1494, als in Tordesillas der spanisch-portugiesische Teilungsvertrags unterschrieben wurde, bis zur bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches am 2. Mai 1945. Bereits der Vertrag von Tordesillas teilte die Welt in zwei Hälften. Auf der einen Seite, zumindest im Zentrum und an der Spitze strahlend, die „zivilisierten“ christlichen Fürstenhäuser Europas, aus denen später das System der europäischen Nationalstaaten hervorging und in denen das Jus Publicum Europaeum, das europäische öffentliche Recht galt. Auf der andern Seite der Welt „triumphales Unheil“ (Horkheimer/ Adorno). Die riesigen, „unzivilisierten“ und paganen Regionen außerhalb Europas lagen im „Herzen der Finsternis“ (Josef Conrad). Im Kongo endeten Europas *öffentliche Angelegenheiten* und das düstere Reich seiner *privaten Obsessionen* begann. Noch die belgischen Völkermorde im späten 19. Jahrhundert wurden von den humanistischen europäischen Juristen, die sich 1873 im Namen von Freiheit, Gleichheit, Humanität, Weltfrieden, Parlamentarismus und Fortschritt im *Institut de droit international* in Genf vereinigt hatten, mit dem Argument gerechtfertigt, nur europäische Aktionen des belgischen Königs Leopold fielen unter das *öffentliche* Völkerrecht Europas, seine Aktionen im Kongo aber unter das *Privatrecht* des Besitzes, mit dem der Eigentümer Leopold machen könne, was er wolle. Leidige Tröster. Eine globale Untat, wie der Völkermord an den Schwarzen, galt damals noch nicht als Gefährdung des Weltfriedens. Die fundamentale Unterscheidung, die das Jus Publicum Europaeum konstituierte, war die Unterscheidung zwischen *gleichen Rechten für die europäischen Staaten* und *ungleichen Rechten* für „das andere Kap“ (Derrida). Die Berliner Konferenz über die Zukunft Afrikas von 1884/85 bot (im Artikel 35 des abschließenden Protokolls) den kolonialisierten und zur Kolonialisierung freigegebenen Völkern *Autorität* statt *Jurisdiktion*, Maßnahme- statt Gesetzesrecht, *the horror, the horror*.

4. Der Horror blieb, aber zumindest das Recht sollte sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts von Grund auf ändern. Das 20. Jahrhundert ist als „Zeitalter der Extreme“ (Hobsbawm) bezeichnet worden, und jeder Versuch, den Abgrund, der die Extreme trennt, zu glätten, wäre „falsche Versöhnung“ (Adorno). Spätestens dieses Jahrhundert war die Katastrophe, die das Leben unheilbar „beschädigt“ hat (Adorno). Aber es war *auch* das Jahrhundert einer großen Rechtsrevolution und eines grundstürzenden normativen Fortschritts, durch den die *Demokratie universalisiert*, das *Staatsrecht in Weltrecht*, die nationalen *Menschenrechte in Weltbürgerrechte* und die *konstitutionelle in demokratische und soziale Rechtsstaatlichkeit* verwandelt wurden. Bis Mitte des 20. Jahrhunderts bestand die dunkle Kehrseite der regional und auf die rechtliche Gleichheit der eigenen Staatsangehörigen beschränkten, *nationalstaatlichen Exklusion von Ungleichheit* in der, auch *rechtlich* zementierten Ungleichheit für diejenigen Individuen, Organisationen und politischen Regimes, die nicht der nordwestlich zentrierten Staatenwelt angehörten. Einen juristisch zwingenden Anspruch auf den globalen Ausschluss von Ungleichheiten gab es nicht. Das hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg dramatisch geändert. Zwar sind massive Menschenrechtsverletzungen, sind die soziale Exklusion ganzer Weltregionen und empörende Ungleichbehandlungen nicht verschwunden. Aber jetzt erst werden Menschenrechtsverletzungen, Rechtlosigkeit und politische und soziale Ungleichheit als *unser eigenes Problem* verstanden, als ein Problem, das *jeden* Akteur der Weltgesellschaft betrifft, und jetzt erst gibt es ernsthafte und *rechtlich bindende* Ansprüche auf die *globale Exklusion von Ungleichheit*.
5. Wenn auch die Protagonisten der *civitas maxima*, des Völkerbunds, des Weltrechts und der Demokratie in den 1920er Jahren, wie Hans Kelsen oder Georges Scelle, am Ende gegen Carl Schmitt und Hans Morgenthau Recht behalten haben, so ist die *civitas maxima*, in und mit der wir heute leben müssen, doch weit davon entfernt, in guter Verfassung zu sein. Verrechtlichung, Konstitutionalisierung und Herrschaft *des*

Rechts führen nicht *per se* zur Demokratie, sondern sie stärken immer auch die jeweils bestehende Herrschaft. Die Macht demokratischer ebenso wie undemokratischer Herrschaft wird durch Recht überhaupt erst stabil, effektiv und vor allem: steigerbar. Die Konstitutionalisierung des Weltrechts, der Weltpolitik und der Weltwirtschaft ist deshalb nicht schon die Lösung des Problems der Überwindung undemokratischer Herrschaft, sondern *selbst Teil des Problems*. Die gegenwärtige Verfassung der Weltgesellschaft ist ein *Netzwerk aus Rechten und Organisationsnormen*, das den *Widerspruch von demokratischer Solidarität und hegemonialer Weltstaatlichkeit*, der diese Gesellschaft durchzieht, in sich abbildet. Ihr Verfassungsrecht ist im Ganzen nicht *demokratisch*, sondern *konstitutionalistisch*. Die Teilung der Welt in Leute mit guten und Leute mit schlechten Pässen spiegelt sich in der Verfassungsstruktur der Weltgesellschaft, die *egalitäre ius cogens Rechte* und *demokratische Lippenbekenntnisse* regelmäßig am harten Recht *undemokratischer Organisationsnormen* zersplittern und verstummen lässt. Das ermöglicht die Bildung *neuer Formen transnationaler Klassenherrschaft*. Mit der Etablierung weltstaatlicher und weltrechtlicher Strukturen *schwindet die Fähigkeit des Nationalstaats, Ungleichheit wirksam auszuschließen*, ohne dass postnationale Kompensation absehbar wäre.

6. Besonders auffällig wird das an den drei großen Strukturproblemen, mit denen die moderne Gesellschaft schon zu kämpfen hatte, als sie noch auf Europa beschränkt war: die umweltblinde Verselbständigung von Märkten, Exekutivgewalten und religiöser Wertsphären, deren Globalisierung
 - (1) aus den *state embedded markets* des *nationalen* Spätkapitalismus die *market embedded states* des *globalen* Turbokapitalismus gemacht hat. Der neue Kapitalismus, der dankbar das enge und starre Gerüst demokratischen Verfassungsrechts durch das leichte Gewand eines flexiblen und elastischen Weltrechts eintauscht, stürzt den halb demokratischen, halb bürokratischen Sozialstaat des Westens, noch während er gerade über den diktatorischen des Ostens heiter triumphiert, in eine tiefe Krise. Die Freiheit *der* Märkte entfesselt sich erneut *auf Kosten* der Freiheit *von* ihren negativen Externalitäten, die Blase platzt und der Konkurrenzkampf um die fossilen Energien wird immer destruktiver: *There Will be Blood*.
 - (2) Was dem Kapitalismus recht ist, ist der Religion billig. Die fundamentalistischen Sekten- und Netzwerkreligionen und die katholische Kirche, die seit fast tausend Jahren mit weltstaatsartigen Organisationsformen experimentiert hat, sind die großen Globalisierungsgewinner, die protestantischen Staatskirchen ihre Verlierer. Die zweite große Transformation hat *state embedded religions* in *religion embedded states* verwandelt. Die dadurch neu gewonnene, anarchische Freiheit *der* Religion entwickelt sich bereits bedrohlich auf Kosten der Freiheit *von* der Religion, während die Instrumente der staatlichen und überstaatlichen Organgewalten auch gemeinsam nicht auszureichen scheinen, um das entfesselte Destruktionpotential der Weltreligionen zu rezivilisieren: *There Will be Blood*.
 - (3) Aber nicht nur *Kapitalismus* und *Religion*, auch die *öffentlichen Exekutivgewalten* haben sich inter-, trans- und supranational vernetzt und aus ihren staatsorganisationsrechtlichen Verankerungen losgerissen. Die dritte große Transformation verwandelt *state embedded public powers* in *power embedded states*. Die Globalisierungsgewinner sind überall die schnellen und beweglichen Exekutivgewalten, die längst gelernt haben, global vernetzt und vereint zu handeln. In der Folge wächst auch hier die Freiheit *der* öffentlichen Gewalt auf Kosten der Freiheit *von* der öffentlichen Gewalt. Für uns im Nordwesten des Globus sanfter Bonapartismus, für die andern im Südosten, die mit den schlechten Pässen, die ganze Härte des Maßnahmestaats: *There Will be Blood*.
7. Die Rechtsrevolution des 20. Jahrhunderts war erfolgreich, aber sie ist unvollendet. Konstitutionalismus statt Demokratie blockiert die Umsetzung der Menschenrechte und feierlichen demokratischen Deklarationen. Aber auch von organisationsrechtlich

nur verzerrt umsetzbaren Menschenrechten und demokratischer Verfassungsrhetorik gilt mit Kant, dass sie *Recht* und nicht *Philanthropie* sind, und dass sie deshalb auch nicht ungestraft in Norm- und Verfassungstexten erscheinen können. Sie können zurückschlagen. Auch noch die hegemonial verrechtlichte und konstitutionalisierte Weltgesellschaft teilt mit dem Verfassungsrecht des 18. Jahrhunderts und der westlichen Rechtstradition 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. Eine schwache Hoffnung, aber „nicht Nichts“ (Hegel).

„Wir müssen bereit sein, ein Stück des schwierigen Weges zu gehen“

Zusammenfassung des Beitrags von **Andreas Bummel** und **Detlef Dzembritzki** sowie der Diskussion

Andreas **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 herauszubrechen. 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 diskutiert. Bummel wies darauf hin, dass es sich längst nicht mehr um eine theoretische Diskussion handele. Vielmehr hätten zum Beispiel der zweite Weltkongress der Grünen, das Europaparlament oder das Pan-Afrikanische Parlament Resolutionen zur Unterstützung einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen verabschiedet. Vorbild für eine solche 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 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 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.

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.

In der **Diskussion** folgten kontroverse Debatten zu der vorgestellten Idee einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen. 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.

Weiterhin wurde das Für und Wider einzelner Konzeptbausteine erörtert. So gab es insbesondere über den Demos-Begriff. 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 Terroristen), 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 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 zutreffe. 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 angesprochenen Problemen 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 uns vertraute 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 eine Vielzahl von Kriegen – haben sie 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 eher eine Seltenheit geworden, selbst inner- oder substaatliche Kriege wiesen eine rückläufige Tendenz auf. Dies habe, so Rittberger, unter anderem mit der starken Ausdifferenzierung politikmächtiger Akteure ebenso zu tun wie mit der damit einhergehenden *transnational or global governance beyond and beside the state*. 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 auch als Rechtssubjekte obsolet geworden seien. Diese seien nach wie vor entscheidende Mitspieler im internationalen Geschehen. Sie würden sich aber – wie unter anderem der Abendvortrag von Senghaas deutlich gemacht habe – 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, nicht zuletzt der von ihnen mandatierten oder geführten Friedensmissionen, entscheidend, wie während der Tagung deutlich und mehrfach diskutiert wurde. Zusätzlich müsse man die Politikmächtigkeit nichtstaatlicher Akteure sowie deren Selbstorganisation und Eigenrechtssetzung unbedingt ernst nehmen. Auch die auffällige Zunahme inklusiver, multipartistischer Weltregierensarrangements – in der globalen Gesundheitsvorsorge (Beispiel: Global Fund to Fight HIV/AIDS, Malaria and Tuberculosis), beim Umweltschutz (Beispiel: Global Environmental Facility), bei der Nutzung des Internets (Beispiel: Internet Governance Forum), aber auch bei der Prävention von Gewaltkonflikten (Beispiel: Kimberley Process Certification Scheme) – stelle eine Entwicklung dar, die es verdiene, (rechts- ebenso wie sozial-) wissenschaftlich intensiv aufgearbeitet zu werden.

Abschließend wandte sich Rittberger mit der Bitte an die Rechtswissenschaftler, das bereits vorhandene, nicht an Staaten gebundene Weltgemeinrecht systematisch-analytisch zu erheben und zu durchdringen. Wir lebten bereits mit und unter einer Fülle von Weltgemeinrecht neben dem staatengebundenen Völkerrecht. Anhand von rechtssoziologisch-empirischer Forschung sowie systematisch-dogmatischen Untersuchungen und Bewertungen ließe sich dann ermitteln, in welchem Verhältnis dieses in sich vielfältige Weltgemeinrecht zum zwischenstaatlichen Völkerrecht stehe.

Teilnehmerliste

Name	Institution
Dr. Dr. Thomas Bausch	Kuratoriumsmitglied Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik
Prof. Dr. Thomas Bruha	Universität Hamburg, DGVN-Vorsitzender
Prof. Dr. Hauke Brunkhorst	Universität Flensburg
Andreas Bummel	Komitee für eine demokratische UNO
Dr. Paul Conlon	Transjuris eK, München
Prof. Dr. Ernst-Otto Czempiel	Universität Frankfurt am Main
Christine Dietz	DGVN
Detlef Dzembritzki	MdB, stellvertretender DGVN-Vorsitzender
Prof. Dr. Peter Eigen	Transparency International
Prof. Dr. Angelika Emmerich-Fritsche	Universität Nürnberg-Erlangen
Claudia Engelmann	Oxford University
Dr. Thomas Fitschen	Auswärtiges Amt
Armin Frey	Stiftung Weltvertrag
Prof. Dr. Manuel Fröhlich	Universität Jena, DGVN-Forschungsrat
Margarita Georgas	Universität Potsdam
Ekkehard Griep	Stellv. DGVN-Vorsitzender
Dr. Hans-Joachim Heintze	Universität Bochum
Dr. Wolfgang Heller	ILO-Vertretung in Deutschland
Mario Hemmerling	Universität Leipzig

Dr. Wilhelm Höynck	Botschafter a.D., DGVN-Präsidium
Andrea Kämpf	Deutsches Institut für Menschenrechte
Ulrich Keller	DGVN
Hubert Knirsch	Büro Bundespräsident a.D. Dr. Richard von Weizsäcker
Prof. Dr. Markus Kotzur	Universität Leipzig
Prof. Dr. Markus Krajewski	Universität Potsdam
Prof. Dr. Heike Krieger	Freie Universität Berlin
Karsten Lahl	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
Dieter Lamlé	Auswärtiges Amt
Monique Lehmann	DGVN – Zeitschrift Vereinte Nationen
Kai Leisering	Business Keeper
Prof. Dr. Klaus Leisinger	Novartis Stiftung für Nachhaltige Entwicklung, DGVN-Präsidium
Carsten-Ludwig Lüdemann	Freie und Hansestadt Hamburg
Dr. Alfredo Märker	DGVN
Dr. Wolfgang Münch	Bundesministerium der Finanzen, DGVN-Vorstand
Thomas Nehls	ARD-Hauptstadtstudio
Dr. Bernhard Neugebauer	Botschafter a.D.
Prof. Dr. Georg Nolte	Humboldt Universität Berlin
Prof. Dr. Manfred Nowak	UN-Sonderberichterstatter über Folter
Anja Papenfuß	DGVN - Zeitschrift Vereinte Nationen
Dr. Gunter Pleuger	Präsident Europa Universität Viadrina, DGVN-Präsidium
Kajetan Pradetto	Universität Hamburg

Prof. Dr. Ulrich K. Preuß	Hertie School of Governance
Prof. Dr. Dr. Franz Josef Radermacher	Universität Ulm
Clemens Richter	Universität Leipzig
Prof. Dr. Volker Rittberger	Universität Tübingen, DGVN-Präsidium
Dr. Christian Schaller	Stiftung Wissenschaft und Politik
Dr. Rudolf Schmidt	Botschafter a.D.
Dr. Hans-Martin Schmidt	Stiftung Apfelbaum
Frauke Seidensticker	Deutsches Institut für Menschenrechte
Prof. Dr. Dr. h. c. Dieter Senghaas	Universität Bremen
Arno Spitz	Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Dominik Steiger	Universität Potsdam
Univ.–Prof. em. Dr. Heinhard Steiger	Universität Giessen
Sylvia Stützer	DGVN
Dr. Christian Tams	Universität Kiel, DGVN-Forschungsrat
Kenan Tur	Business Keeper
Dr. Cornelia Ulbert	Universität Duisburg-Essen, DGVN-Forschungsrat
Dr. Günter Unser	RWTH Aachen, DGVN-Präsidium
Dr. Beate Wagner	DGVN-Generalsekretärin
Silke Weinlich	Universität Bremen, DGVN-Forschungsrat
PD Dr. Norman Weiß	Universität Potsdam, DGVN-Forschungsrat
Dr. Ingo Winkelmann	Auswärtiges Amt
Dr. Christoph Zöpel	Staatsminister a.D., ehemaliger DGVN-Vorsitzender

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (DGVN)



Die DGVN ist Anlaufstelle in Deutschland für alle, die sich für die Vereinten Nationen interessieren. Angeboten werden Informationen über alle wesentlichen Entwicklungen und Ergebnisse der Arbeit der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen und Spezialorgane. Die DGVN vermittelt die Anliegen der Weltorganisation gezielt an die Öffentlichkeit und sensibilisiert gleichzeitig für eine offene und kritische Diskussion wichtiger aktueller Themen, die sich aus der Entwicklung der Weltgesellschaft für unser Land ergeben.

Die Informations- und Bildungsarbeit umfasst:

- Herausgabe der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN, der UN-Basis-Informationen und zahlreicher weiterer Publikationen
- Veranstaltung von Konferenzen, Seminaren, Diskussionsrunden und Pressegesprächen
- Umfangreiches Angebot im Internet – mit Texten zum Herunterladen

Themenschwerpunkte sind: Internationale Friedenssicherung, Nord-Süd-Fragen / Entwicklungspolitik, Schutz der Menschenrechte, Entwicklung und Bevölkerung, Fragen der Struktur und Reform der Vereinten Nationen.

Die DGVN wurde 1952 als eingetragener gemeinnütziger Verein gegründet. Der Verein ist überparteilich und unabhängig. Jede(r) Interessierte kann als Einzelperson Mitglied werden. Die korporative Mitgliedschaft steht Akademien, Gewerkschaften, Rundfunkanstalten, Forschungsinstituten, Banken und Unternehmen offen.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Zimmerstraße 26/27

D-10969 Berlin

Tel: (030) 259375-0

Fax: (030) 259375-29

E-Mail: info@dgvn.de

Besuchen Sie uns im Internet: www.dgvn.de



Mix

Produktgruppe aus vorbildlich bewirtschafteten
Wäldern und anderen kontrollierten Herkünften
www.fsc.org Zert.-Nr. SGS-COC-3628
© 1996 Forest Stewardship Council

Klimaneutral gedruckt

