

Deutschlands Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts

Georg Nolte*

Vierzig Jahre nach dem Beitritt beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen spielt Deutschland heute eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts. Im Bewusstsein seiner wechselvollen Rollen im 19. und 20. Jahrhundert und angesichts grundlegender Veränderungen im gegenwärtigen internationalen Umfeld sollte Deutschland seine Rolle als ein maßgeblicher Anteilseigner des Systems der Vereinten Nationen heute verstärken, auch angesichts schwieriger Situationen und Herausforderungen für das Völkerrecht.

Die Frage nach Deutschlands Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts, gestellt aus Anlass von 40 Jahren deutscher UN-Mitgliedschaft, enthält nicht nur eine Aufforderung zum Rückblick. Sie richtet sich auch auf die Zukunft, insbesondere auf das Selbstverständnis Deutschlands in der Welt.

Rückblick

Worüber hätte ein bundesdeutscher Völkerrechtswissenschaftler gesprochen, der vor 40 Jahren aus Anlass des Beitritts beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen am 18. September 1973 einen Vortrag über Deutschlands Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts gehalten hätte? Dieser Kollege – unwahrscheinlich, dass es damals eine Kollegin gewesen wäre – wäre in keiner beneidenswerten Lage gewesen. Vielleicht hätte er darüber gesprochen, dass sich das Völkerrecht im 20. Jahrhundert zu einem großen Teil in Reaktion auf deutsche Politik, Taten und Untaten, entwickelt hatte. Er hätte dann über die deutsche Bremserrolle bei den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907, über das maßgeblich zum Schutz vor Deutschland konzipierte, letztlich gescheiterte kollektive Sicherheitssystem des Völkerbunds, über die kurze deutsche Kooperationsphase während der Weimarer Republik und schließlich über die Schaffung der Vereinten Nationen in Reaktion auf den Angriffskrieg und die Verbrechen Nazi-Deutschlands geredet. Vermutlich hätte dieser Kollege aber kein ganz negatives Bild zeichnen mögen. Dann hätte er auf die europäischen Einigungsverträge hingewiesen als die fortgeschrittenste Form regionaler Kooperation. Er hätte vielleicht auch betont, dass die junge Bundesrepublik durch den Abschluss von bilateralen Investitionsschutzverträgen Vorreiterin eines modernen wirtschaftsvölkerrechtlichen Ansatzes war.¹ Sein Saldo wäre aber kaum sehr positiv gewesen.

Möglicherweise hätte dieser Kollege seinen Blick aber nicht auf das 20. Jahrhundert beschränkt. Über Deutschland als staatliches Völkerrechtssubjekt hätte er dann zwar praktisch nur über die Bismarckzeit sprechen können. Damals hat Deutschland in der Tat eine gestaltende Rolle bei der Entwicklung des Völkerrechts gespielt. So schuf der Berliner Kongress von 1878 nach einer Balkan-Krise eine neue Ordnung für Südosteuropa, und in der Berliner Kongo-Akte von 1884 stimmten die Mächte des Europäischen Konzerts ihre imperialen Kolonialinteressen ab. Auch wenn Inhalt und Form dieses damaligen Völkerrechts uns sicher nicht mehr vorbildlich erscheinen, regt uns das Bismarck'sche Wort vom »ehrlichen Makler«² heute wieder an. Der Begriff Deutschland hätte für den vortragenden Kollegen von 1973 aber nicht nur das staatliche Völkerrechtssubjekt bedeuten müssen, sondern auch Deutschland in einem weiteren politisch-kulturellen Sinn umfassen können. Dann hätte er über die internationale Rolle derjenigen politischen Akteure gesprochen, die vor 1867 auf mitteleuropäischem Gebiet mit zumeist deutschsprachigen Angehörigen gehandelt haben, insbesondere über deren Rolle bei den Westfälischen Friedensverträgen von 1648 sowie dem Wiener Friedensvertrag von 1815. Er hätte auch die Rolle der deutschsprachigen Völkerrechtswissenschaftler von Samuel von Pufendorf über Christian Wolff, Georg Friedrich von Martens und Johann Kaspar Bluntschli bis zu Georg Jellinek gewürdigt. Diese Denker hatten aus dem Geflecht von Verträgen und Rechtsvorstellungen erst ein System – oder zumindest Grundka-

* Dieser Beitrag beruht auf einem am 18. September 2013 gehaltenen Vortrag auf der Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) »Vom Feindstaat zum Musterknaben? Deutschland und die Vereinten Nationen – aus Anlass 40 Jahre deutsche UN-Mitgliedschaft« in Berlin; für kritische Kommentare danke ich Helmut Aust und Alejandro Rodiles, für Hilfe bei Recherche und Redaktion Enis Arkat, Prisca Feihle, Edward Martin und Alexander Silke (alle Humboldt-Universität zu Berlin).

¹ August Reinisch, Internationales Investitionsschutzrecht, in: Christian Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin 2009, S. 346–375, hier S. 349.

² Otto von Bismarck, Rede über die orientalische Frage, Reichstagsrede, Berlin, 19.2.1878, in: Lothar Gall (Hrsg.), Bismarck – Die großen Reden, Berlin 1981, S. 140–168, hier S. 152.



Prof. Dr. Georg Nolte, geb. 1959, ist Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin und zurzeit Fellow an der Princeton University. Seit dem Jahr 2007 ist er zudem Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen.

tegorien – von Völkerrecht entwickelt.³ Sie wurden in den Staatskanzleien und von der gebildeten Öffentlichkeit ernst genommen wie die Schriften von Hugo Grotius und Emer de Vattel.

Aber vermutlich hätte sich der Kollege im Jahr 1973 doch auf das 20. Jahrhundert beschränkt und versucht, eine Geschichte nach dem Motto ›Auferstanden aus Ruinen‹ zu zeichnen, ohne es allerdings so zu nennen. Auch heute, 40 Jahre später, spricht manches dafür, an einer solchen Fortschrittsgeschichte weiterzuschreiben. Es ist allerdings zweifelhaft, ob die Rolle Deutschlands bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts seit 1973 der Leitfrage ›Vom Feindstaat zum Musterknaben?‹ entspricht.

Schon der Ausgangspunkt dieser Leitfrage ist irreführend. Das aus zwei Staaten bestehende Deutschland war schon im Jahr 1973 nur noch in einem formellen Sinn ›Feindstaat‹, denn das fortbestehende Besatzungsregime war in erster Linie durch den Kalten Krieg bedingt. Japan, das schon 1956 in die Vereinten Nationen aufgenommen worden war, war ja bereits zu diesem Zeitpunkt ein berechenbares Mitglied eines der beiden Lager geworden. Siebzehn Jahre später galt dies für die beiden deutschen Staaten umso mehr. Diese konnten sich also von vornherein darauf konzentrieren, einen Beitrag zur Entwicklung des Völkerrechts zu leisten, ohne dabei vom Stigma des Feindstaats allzu sehr behindert zu werden oder gar mit dessen weiteren möglichen rechtlichen Konsequenzen rechnen zu müssen.

Doch welchen Beitrag konnten die beiden deutschen Staaten in der Spätphase des Kalten Krieges zur Entwicklung des Völkerrechts leisten? Völkerrecht entwickelt sich nicht kontinuierlich, sondern in Sprüngen und abhängig von politischen Konjunkturen. Als die beiden deutschen Staaten den Vereinten Nationen beitraten, hatten die grundlegenden, heute noch maßgeblichen Entwicklungen des Völkerrechts bereits stattgefunden. Der größte Teil der Entkolonialisierung mit ihren vielfältigen Folgen für die Völkerrechtsentwicklung war ohne deutsche Beteiligung erfolgt. Die Umdeutung des Selbstbestimmungsrechts als Anspruch auf staatliche Unabhängigkeit, die Anerkennung der Souveränität über Bodenschätze und die Ausarbeitung der Regeln über den Weltraum sind wohl die politisch offenkundigsten Entwicklungen dieser Zeit gewesen. Die bis heute wichtigsten universell gültigen Menschenrechtsverträge, namentlich der UN-Zivillpakt, der UN-Sozialpakt und die Anti-Rassismus-Konvention, sowie die grundlegenden Wiener Vertrags-, Diplomaten- und Konsularrechtskonventionen sind in den sechziger Jahren verhandelt und abgeschlossen worden.⁴ In der Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten hatten die alten und die neuen Staaten im Jahr 1970 einen Grundkonsens erarbeitet und konsolidiert.⁵

Als die beiden deutschen Staaten den Vereinten Nationen beitraten, begann gerade eine Zeit der relativen Stagnation bei der Entwicklung des Völkerrechts. Dies zeigte sich insbesondere in der Debatte um die Entwicklung einer sogenannten Neuen Weltwirtschaftsordnung. In dieser Debatte nahmen die beiden deutschen Staaten wenig originelle Positionen im Rahmen ihrer jeweiligen Lager ein. Diese Grundkonstellation spiegelte sich auch bei einer wesentlichen allgemeinen völkerrechtlichen Entwicklung während der Mitgliedschaft beider deutscher Staaten wider, der Aushandlung der Seerechtskonvention.⁶ In einzelnen Punkten hatten beide deutsche Staaten hier allerdings auch übereinstimmende geografisch bedingte Interessen, die sie gegen ihre jeweiligen Führungsmächte vertraten.

Alles in allem konzentrierten sich die beiden deutschen Staaten bis 1990 mehr auf die Entfaltung der zuvor entwickelten Regeln und auf die Wahrung ihrer unmittelbaren Interessen als auf die Weiterentwicklung des Völkerrechts. In diesem Sinn handelten nicht nur die Regierungen, sondern auch diejenigen, welche beide deutsche Staaten erfolgreich für verschiedene Positionen innerhalb des UN-Systems nominiert hatten. So hat sich Hermann Mosler als erster deutscher Richter am Internationalen Gerichtshof (IGH) große Anerkennung erworben. Christian Tomuschat hat die Grundlagen der Spruchpraxis des UN-Menschenrechtsausschusses (nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966) maßgeblich mitgeschaffen. Der Vertreter der DDR in der Völkerrechtskommission Bernhard Graefrath hat mehr internationale Anerkennung erhalten als es der Bundesregierung und der bundesdeutschen Völkerrechtswissenschaft lieb war.

³ Martti Koskenniemi, Georg Friedrich Martens (1756–1821) and the Origins of Modern International Law, in: Christian Callies/Georg Nolte/Peter-Tobias Stoll (Hrsg.), Von der Diplomatie zum kodifizierten Völkerrecht, Köln 2006, S. 13–31 (zu Pufendorf und Martens); Thomas Kleinlein, Konstitutionalisierung im Völkerrecht, Heidelberg 2012, S. 271–287 (zu Wolff); Martti Koskenniemi, The Gentle Civilizer of Nations, Cambridge 2001, S. 46–54 und S. 198–206 (zu Bluntschli und Jellinek).

⁴ Georg Nolte, Zu Wachstum und Krisen des Völkerrechts in sechzig Jahren Vereinte Nationen, Vereinte Nationen (VN), 5/2005, S. 190–196, hier S. 190f.

⁵ UN-Dok. A/RES/2625(XXV) v. 24.10.1970; Jochen Abr. Frowein, Freundschaft und Zusammenarbeit unter den Staaten, Die UN-Resolution über freundschaftliche Beziehungen als Ausdruck wichtiger Strömungen im heutigen Völkerrecht, Europa-Archiv, 28. Jg., 2/1973, S. 70–76.

⁶ Rüdiger Wolfrum, Die Seerechtskonvention – ein Markstein auf dem Weg zur Staatengemeinschaft?, VN, 3/1983, S. 69–74; Rainer Lagoni, Multilaterale Vertragsschlußverfahren nach der III. Seerechtskonferenz, ebd., S. 75–78, über: www.dgvn.de/publikationen/zeitschrift-vereinte-nationen/archiv/

Als die beiden deutschen Staaten den Vereinten Nationen beitraten, hatten die grundlegenden, heute noch maßgeblichen Entwicklungen des Völkerrechts bereits stattgefunden.

Bis 1990 konzentrierten sich die beiden deutschen Staaten mehr auf die Entfaltung der zuvor entwickelten Regeln und auf die Wahrung ihrer unmittelbaren Interessen als auf die Weiterentwicklung des Völkerrechts.

Entwicklungsschübe nach dem Kalten Krieg

Das Ende des Kalten Krieges hat dann wieder Schübe in der Weiterentwicklung des Völkerrechts ausgelöst. In den neunziger Jahren wurden die UN wieder zum Leben erweckt, die Funktionen des Sicherheitsrats und der Friedenssicherung enorm weiterentwickelt, wichtige rechtliche und rechtlich-relevante Institutionen neu geschaffen – insbesondere der Rio-Prozess, die Welthandelsorganisation (WTO) und der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) – und viele grundlegende Verträge in einzelnen Bereichen geschlossen.⁷ Auch wurden immer mehr Konflikte über internationale Gerichte ausgetragen. Politikwissenschaftler begannen, von einer »legalization of world politics« zu sprechen.⁸ Das vereinte Deutschland hat bei diesem Entwicklungsschub des Völkerrechts im Rahmen der UN und darüber hinaus eine nicht unerhebliche Rolle gespielt. Wenige Beispiele müssen hier genügen:

Sicherheitsratsreform

Die politisch gewichtigste und sensibelste Initiative Deutschlands zur Weiterentwicklung des Völkerrechts nach 1990 betraf und betrifft die Sicherheitsratsreform, mit dem Anspruch auf einen ständigen Sitz Deutschlands. Diese Initiative ist jedoch stecken geblieben.⁹ Das Thema ist aber beileibe nicht vom Tisch. Vielmehr wartet es auf die Konstellation, in der es wieder akut wird. Deutschland sollte nicht von sich aus versuchen, diese Konstellation auszulösen. Für den Fall aber, dass das Thema wieder spruchreif wird, sollte Deutschland seinen Anspruch aufrechterhalten, zumindest um maßgeblich mitreden und um politisches Kapital für eine konstruktive Lösung einsetzen zu können.

Umweltvölkerrecht

Nach dem Kalten Krieg konnte das Umweltvölkerrecht, das sich bis dahin sektoral entwickelt hatte, im Licht der Rio-Prinzipien umfassender konzipiert werden. Deutschland ist ein Hauptbefürworter einer substanziellen und institutionellen Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts. Der Impuls der neunziger Jahre und die Erwartungen, die mit dem Kyoto-Protokoll von 1995 verbunden waren, sind heute Schwierigkeiten gewichen. Wir sehen dies insbesondere bei den Klimaschutzverhandlungen. Dennoch spielt Deutschland im Umweltvölkerrecht weiterhin eine Vorreiterrolle, die gerade unter den gegenwärtigen schwierigen Umständen nötig ist.¹⁰

Internationale Strafgerichtsbarkeit

Ähnliches kann über die internationale Strafgerichtsbarkeit gesagt werden. Deutschland hat als ein führendes Mitglied der Gruppe der »gleichgesinnten Staaten« sowohl bei den Verhandlungen zum Römischen

Statut des IStGH im Jahr 1998 als auch bei der Überprüfungskonferenz in Kampala 2010 maßgeblich an den entscheidenden Kompromissen mitgewirkt, welche die Gründung des IStGH und die Ausweitung seiner Kompetenzen erst ermöglicht haben.¹¹ Hüterin des Erbes von Nürnberg zu sein, steht der Bundesrepublik gut an, gerade wenn der internationalen Strafgerichtsbarkeit die schwersten Bewährungsproben vielleicht erst noch bevorstehen.

IGH

Eine herausgehobene Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts spielen Staaten, die bereit sind, die internationale Gerichtsbarkeit und insbesondere den IGH zu nutzen. Die Bundesrepublik hatte dies schon vor ihrer UN-Mitgliedschaft getan. Mit dem Fischerei-Verfahren gegen Island und den Nordsee-Festlandssockel-Verfahren gegen Dänemark und die Niederlande hat sie klassische Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs ausgelöst.¹² Betrafen diese Verfahren noch in erster Linie zwischenstaatliche Fragen, hat sich Deutschland später vor dem IGH besonders um die Entwicklung des Verhältnisses von Rechten Einzelner und staatlichen Rechtspositionen verdient gemacht. Im LaGrand-Verfahren, das Deutschland im Jahr 1999 gegen die USA wegen der Verhängung der Todesstrafe gegen zwei deutsche Staatsangehörige einleitete, hat Deutschland den IGH veranlasst, die Konsularrechtskonvention individual- und menschenrechtsfreundlich auszulegen sowie die bindende Wirkung von einst-

Deutschland ist ein Hauptbefürworter einer substanziellen und institutionellen Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts.

Deutschland hat sowohl bei den Verhandlungen zum Römischen Statut 1998 als auch bei der Überprüfungskonferenz in Kampala 2010 maßgeblich an den entscheidenden Kompromissen mitgewirkt.

⁷ Georg Nolte, *Persisting and Developing between Hope and Threat: International Law During the Past Two Decades and Beyond*, in: James Crawford/Sarah Nouwen (Eds.), *Select Proceedings of the European Society of International Law*, Vol. III, Oxford 2012, S. 75–78.

⁸ Kenneth W. Abbott et al., *The Concept of Legalization*, *International Organization*, 54. Jg., 3/2000, S. 401–419.

⁹ Deutschland im UN-Sicherheitsrat 2011/2012, www.auswaertiges.amt.de/cae/servlet/contentblob/633942/publicationFile/175259/121219_Bilanzbericht_SR.pdf; Jean-Pierre Cot, *United Nations Reform*, in: Rüdiger Wolfrum (Ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. X, Oxford 2012, S. 428–444, Rn. 83–102; Eva Mareike Schmitt, *Neuere Entwicklungen bei der Reform des UN-Sicherheitsrats*, *VN*, 5/2013, S. 202–208.

¹⁰ Nils Simon, *Internationale Umweltgovernance*, Berlin 2012, S. 28.

¹¹ Stefan Barriga/Leena Grover, *A Historic Breakthrough on the Crime of Aggression*, *The American Journal of International Law*, 105. Jg., 3/2011, S. 517–533, 522; Ronen Steinke, *The Politics of International Criminal Justice*, Oxford 2012, S. 100–105; Claus Kreß/Leonie von Holtendorff, *Durchbruch in Kampala. Die Einigung über das Verbrechen der Aggression*, *VN*, 6/2010, S. 260–265.

¹² IGH, *Fisheries Jurisdiction Case (Germany v. Iceland)* (Urteil vom 25.7.1974), *ICJ Rep.* 1974, S. 175; IGH, *North Sea Continental Shelf Cases (Germany v. Denmark/Germany v. Netherlands)* (Urteil vom 20.2.1969), *ICJ Rep.* 1969, S. 3.

Deutschland hat bislang immer gute Erfahrungen mit der Rechtsprechung des IGH gemacht.

weiligen Maßnahmen anzuerkennen.¹³ Ebenso relevant ist das Verfahren gegen Italien, in dem Deutschland seine Immunität als Staat vor italienischen Gerichten gegenüber Entschädigungsklagen italienischer Opfer deutscher Weltkriegsverbrechen geltend gemacht hat. Das im Jahr 2012 getroffene Urteil des Internationalen Gerichtshofs formuliert Maßstäbe für die Entwicklung von Gewohnheitsrecht zwischen klassischem zwischenstaatlichen Völkerrecht und Menschenrechtsschutz,¹⁴ ein Thema, für das sich Bruno Simma als Lehrer und dann als Richter am IGH immer engagiert hat.¹⁵ Diese Maßstäbe sind gerade deshalb wertvoll, weil dieser Bereich heute so unklar und umstritten ist. Deutschland hat bislang immer gute Erfahrungen mit der Rechtsprechung des IGH gemacht. Es hat sich wohl auch deshalb im Jahr 2008 zu dem vorbildlichen Schritt entschlossen, eine allgemeine Unterwerfungserklärung aufgrund der Fakultativklausel abzugeben – wenn auch mit Einschränkungen.¹⁶

Das Recht der Gewaltanwendung: Syrien als Symptom

Ein bedeutender Bereich der Völkerrechtsentwicklung ist das Recht der Gewaltanwendung ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat. Hier hat Deutschland im Jahr 1999 durch seine Beteiligung an der Kosovo-Intervention der NATO-Staaten eine intensive internationale Debatte mit angestoßen.¹⁷ Diese Debatte hat nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und dem Irak-Krieg 2003 zu einer intensiven Auseinandersetzung über Inhalt und Stellenwert des Gewaltverbots und des Selbstverteidigungsrechts unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts geführt.¹⁸

Würde eine einseitige Gewaltandrohung im Fall Syrien in die Tat umgesetzt, ginge dies weiter als die Fälle Kosovo und Irak.

Die gegenwärtige Syrien-Krise hat diese Frage mit aller Schärfe wieder aufgeworfen. Es geht bei dieser Krise nicht nur um die Feststellung und Einhaltung des Völkerrechts im konkreten Fall, sondern auch um seine Entwicklung. Die erstaunliche diplomatische Wende nach der ursprünglichen Gewaltandrohung im September 2013 durch die USA hat Hoffnungen auf einen friedlichen und konstruktiven Ausgang im Rahmen der Charta geweckt.¹⁹ Eine Androhung der USA hat aber stattgefunden, und sie steht auch weiter im Raum.²⁰ Der Fall wirft eine Kernfrage der Entwicklung des Völkerrechts auf. Artikel 2 Absatz 4 der Charta verbietet die Androhung von Gewalt ebenso wie die Gewaltanwendung selbst.²¹ Alle – Staaten und andere Akteure – müssen sich darüber im Klaren sein, welcher völkerrechtliche Präzedenzfall mit der Androhung einer einseitigen Gewaltanwendung in Syrien oder vergleichbaren Fällen gesetzt wurde, und welcher Präzedenzfall mit einer Verwirklichung dieser Androhung gesetzt würde. Würde diese Androhung in die Tat umgesetzt, ginge dies weiter als im Fall Kosovo. Denn in Syrien

geht es nicht nur um die Rettung von Menschen vor unmittelbar drohender Gefahr, sondern um die Abschreckung von Entscheidungsträgern, Angriffe mit Chemiewaffen zu unternehmen, sowie um die Sanktionierung eines schwerwiegenden Völkerrechtsverstößes. Dieser Präzedenzfall ginge auch weiter als der Fall Irak, denn dort haben sich die USA immerhin in erster Linie auf konkrete Sicherheitsratsresolutionen berufen.²² Als Präzedenzfall würde auch ein sehr begrenzter einseitiger Einsatz von Waffengewalt gegen Syrien – als Regel verallgemeinert – eine Befugnis aller Staaten zur einseitigen Abschreckung oder Sanktionierung von plausibel begründeten, aber dennoch bestrittenen, schwerwiegenden Völkerrechtsverstößen begründen. So schlimm es wäre, in einer Welt zu leben, in der der Einsatz von Massenvernichtungswaffen sanktionslos bliebe, so schlimm wäre es auch, in einer Welt zu leben, die wieder in den Zustand der einseitigen Durchsetzung von Recht beziehungsweise Rechtsbehauptungen durch die Stärkeren zurückgekehrt wäre. Dies war die Welt vor der UN-Charta, vor dem Briand-Kellogg-Pakt von 1928 und sogar vor dem Völkerbund von 1919. Selbst wenn wir eine Gewaltanwendung im Fall Syrien nach

13 IGH, *LaGrand (Germany v. USA)* (Urteil vom 27.6.2001), ICJ Rep. 2001, S. 466, Rn. 75–78 (bezüglich Auslegung), Rn. 98–109 (bezüglich bindender Wirkung).

14 IGH, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)* (Urteil vom 3.2.2012), Rn. 72–79 und Rn. 81ff., hier Rn. 84–96, www.icj-cij.org/docket/files/143/16883.pdf

15 Bruno Simma, *Human Rights before the International Court of Justice*, in: Holger P. Hestermeyer et al. (Eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity – Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Vol. I, Leiden, Boston 2012, S. 577–603.

16 Bundestags-Drucksache 16/9218 v. 5.5.2008; dazu Christophe Eick, *Die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs durch Deutschland*, *ZaöRV*, 68. Jg., 2008, S. 763–777; kritisch in Bezug auf die Einschränkungen in der Unterwerfungserklärung Christian J. Tams, *Unterwerfung mit Einschränkungen*, *VN*, 4/2008, S. 153.

17 Heike Krieger, *The Kosovo Conflict and International Law: an Analytical Documentation 1974–1999*, Cambridge 2001, S. 380–499; Group of 77, *Declaration of the South Summit, Havana, Cuba*, § 54, 10.–14.4.2000, www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm; Christine D. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford 2008, S. 33–53.

18 Marc Weller, *Iraq and the Use of Force in International Law*, Oxford 2010; Olivier Corten, *The Law Against War*, Oregon 2010, S. 4–49.

19 Siehe UN-Dok. S/RES/2118 v. 27.9.2013.

20 Stand 10.10.2013.

21 Nikolas Stürchler, *The Threat of Force in International Law*, Cambridge 2007.

22 Letter dated 20 March 2003 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2003/351 v. 21.3.2003.

einem Muster, das bei der Kosovo-Intervention angewandt wurde, behandeln würden, also als »nicht legal, aber legitim«,²³ wäre damit eine Erschütterung der verhaltenslenkenden Kraft der Regeln der UN-Charta verbunden: Die internationale Gemeinschaft hatte den Fall Kosovo als Präzedenzfall nach intensiver Debatte im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005²⁴ gewissermaßen wieder eingefangen. Es ist schwer vorstellbar, wie dies bei einer einseitigen Gewaltanwendung zur Durchsetzung von Völkerrecht im Fall Syrien geschehen könnte.

Der Wert eines regelbasierten und institutionalisierten Systems der Gewaltanwendung sollte Deutschland nicht lediglich aufgrund seiner Geschichte im 20. Jahrhundert und aufgrund seiner Verfassung klar sein. Es gibt auch einen aktuellen Grund, warum Deutschland sich dafür einsetzen sollte, dass wir nicht zu einer Lage zurückkehren, in der einzelne Staaten eine Befugnis zur gewaltsamen Durchsetzung von Allgemeininteressen in Anspruch nehmen. Eine solche Lage könnte für Deutschland selbst rein politisch betrachtet nur dann akzeptabel sein, wenn langfristig damit gerechnet werden könnte, dass erstens allein die USA bereit und in der Lage sein würden, eine solche Durchsetzungskompetenz in Anspruch zu nehmen, und zweitens nur in plausibel begründeten Situationen, wie eben im Fall Syrien 2013. Beide Voraussetzungen sind nicht gegeben. Heute wird viel davon gesprochen, dass sich die weltpolitischen Gewichte zu Lasten der westlichen Staaten verschieben.²⁵ Wenn das richtig ist, dann haben westliche Staaten nicht nur ein Interesse an eigener Handlungsfreiheit, sondern auch daran, dass andere Staaten keine entsprechende Handlungsfreiheit für sich in Anspruch nehmen werden. Dafür ist die Respektierung des Vetorechts im Sicherheitsrat entscheidend.

Was bedeutet das für die Rolle Deutschlands? Sollten die USA bei einem nachvollziehbaren Grund, wie in Syrien, dennoch einmal gegen die Regeln der Charta handeln oder zu handeln drohen, dann muss Deutschland zwei Loyalitäten miteinander vereinbaren und alles daran setzen, dass es die eine nicht gegen die andere ausspielt: zum einen die Loyalität zu dem Hauptverbündeten, der immer noch die wichtigste politische Stütze der internationalen Nachkriegsordnung ist, zum anderen die Loyalität als Mitglied der Vereinten Nationen. Die Loyalität als Mitglied der Vereinten Nationen erfordert zumindest, dass sich Deutschland nicht von Regeln abwendet, auf die es sich bei anderer Gelegenheit wieder berufen möchte. Deutschland muss daher in einer Situation wie Syrien alles daran setzen, dass sein politisches Verständnis für die Ziele des Hauptverbündeten international nicht als eine Rechtfertigung von Verstößen gegen die Charta missverstanden wird. Kein Staat ist verpflichtet, Verstöße gegen die Charta laut zu rügen. Wenn aber Verstöße gegen die Char-

ta nicht wenigstens auf diplomatisch formulierte Vorbehalte bei der großen Mehrheit der Staaten stoßen, müssen deren Regeln auf Dauer ihre praktische Bedeutung verlieren.

In solchen Situationen steht Deutschland also vor einem Dilemma. Dieses Dilemma erklärt, warum sich die Vertreter unseres Landes in solchen Krisen meist zurückhaltend und zweideutig ausdrücken – ganz unabhängig von Wahlkampf und Parteizugehörigkeit. Dies wird von Medien, die an klaren Entscheidungen interessiert sind, häufig nicht erkannt oder angemessen gewürdigt. Politisch steht die Berufung auf die »Kultur der Zurückhaltung« dann schnell dem Vorwurf des »free riding« gegenüber. Unabhängig davon, wie man die Zurückhaltung politisch bewertet, trägt sie jedenfalls nicht zu einer Feststellung oder Weiterentwicklung des Völkerrechts in einer Situation bei, in der es wegen der Präzedenzwirkung auf Stellungnahmen ankommt. Was ist also zu tun?

Der Fall Syrien zeigt, dass es auch paradoxe Situationen geben kann, in denen die in Artikel 2 Absatz 4 UN-Charta verbotene Androhung von einseitiger Gewaltanwendung die Bereitschaft aller Beteiligten zur Krisenbewältigung mit den Mitteln des kollektiven Sicherheitssystems steigert. Dies bedeutet aber gerade nicht, dass andere Beteiligte einseitige Androhungen, oder gar die Gewaltanwendung selbst, dann auch als rechtmäßig anerkennen sollten. Ob die Androhung von Gewalt zu etwas Gutem führen wird, kann man ja gerade nicht von vornherein wissen. Also muss die internationale Gemeinschaft die einseitige Gewaltanwendung, oder Drohungen damit, auch als grundsätzlich nicht akzeptables Verhalten kennzeichnen. Nur damit kann sie die Voraussetzung dafür schaffen, dass ein solches Verhalten ausnahmsweise und kurzfristig eine positive Wirkung entfaltet, ohne langfristigen Schaden am kollektiven Sicherheitssystem und der zukünftigen Beachtung seiner Regeln anzurichten.

Die internationale Gemeinschaft hatte den Fall Kosovo als Präzedenzfall nach intensiver Debatte im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 gewissermaßen wieder eingefangen.

Sollten die USA dennoch einmal gegen die Regeln der Charta handeln, dann muss Deutschland zwei Loyalitäten miteinander vereinbaren.

23 Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, *European Journal of International Law (EJIL)*, 10. Jg., 1/1999, S. 1–22; dazu Gray, *International Law and the Use of Force*, a.a.O. (Anm. 17) S. 39–51; Corten, *The Law Against War*, a.a.O. (Anm. 18), S. 16.

24 UN-Dok. A/RES/60/1 v.16.9.2005, Abs. 138–140; siehe auch allgemein zu dieser Entwicklung Mindia Vashakmadze, *Responsibility to Protect*, in: Bruno Simma/Daniel-Erasmus Khan/Georg Nolte/Andreas Paulus (Eds.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, 3rd Ed., Vol. I, Oxford 2012, S. 1201–1236.

25 Charles A. Kupchan: No One's World: The West, the Rising Rest and the Coming Global Turn, Oxford 2012; Gideon Rachman, *Think Again: American Decline*, *Foreign Policy*, Januar/Februar 2011, S. 59–63; aus völkerrechtlicher Sicht Congyan Cai, *New Great Powers and International Law in the 21st Century*, *EJIL*, 24. Jg., 3/2013, S. 755–795.

Charakteristisch für die heutige Entwicklung des Völkerrechts sind eher die stagnierenden Verhandlungen im Rahmen der WTO und im Bereich des Klimaschutzes.

Deutschland muss überlegen, welche Rolle es in solchen Fällen politisch und völkerrechtspolitisch spielen will: Die Rolle eines Staates, der ausnahmsweise im angenommenen kollektiven Interesse einseitig Gewalt androhen beziehungsweise mitandrohen möchte, oder die Rolle eines Staates, der mit der großen Mehrheit anderer Staaten dafür steht, dass eine solche Drohung nicht als rechtmäßig anerkannt wird und damit keinen Präzedenzfall setzt, der missbraucht werden kann. Präsident Barack Obama hat in seiner Rede an das amerikanische Volk davon gesprochen, dass er bereit sei zu handeln, weil Amerika außergewöhnlich (»exceptional«) sei.²⁶ So problematisch diese Aussage für sich genommen ist, in diesem Zusammenhang kann sie so verstanden werden, dass der amerikanische Präsident damit andeuten wollte, dass er mit seiner Gewaltandrohung keine Kompetenz in Anspruch nimmt, die er auch anderen zustehen würde; dass er also nicht ernstlich eine rechtlich begründete Befugnis geltend macht. Wenn Deutschland und andere Verbündete dieser Logik folgen und ihren Part spielen möchten, sollten sie die von der großen Mehrheit der Staaten und Menschen anerkannte Rechtsauffassung zum zwischenstaatlichen Gewaltverbot artikulieren – nicht nur im Interesse des Völkerrechts und der Bewahrung der UN-Charta mit allen ihren Werten, sondern auch im höheren und langfristigen Interesse der Vereinigten Staaten. Eine so begründete kritische Zurückhaltung ist kein Zeichen für geistige Trägheit oder moralische Blindheit, die etwa aus langen Jahren des Behütetseins im Bündnis gespeist wäre.²⁷ Sie ist sogar aktueller begründet als vor 15 Jahren, als einseitig intervenierende Staaten noch nicht wieder mit gefährlichen Eskalationen rechnen mussten.

Die Wegscheide heute

Vielleicht ist es auch kein Zufall, dass in der Völkerrechtskommission heute wieder recht grundsätzliche Fragen verhandelt werden.

Das Recht der Gewaltanwendung ist nicht der einzige Bereich, in dem die Entwicklung des Völkerrechts heute auf Schwierigkeiten stößt. Seit einigen Jahren schon hat sich der Trend zum Abschluss neuer oder zur Änderung bestehender völkerrechtlicher Verträge auf universeller Ebene deutlich verlangsamt. Die Einigung der Staatenkonferenz im Jahr 2010 auf die Einbeziehung des Straftatbestands der Aggression in das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs und den Vertrag über den Waffenhandel sind eher Ausnahmen, welche die Regel bestätigen. Charakteristisch für die heutige Entwicklung des Völkerrechts sind eher die stagnierenden Verhandlungen im Rahmen der WTO und im Bereich des Klimaschutzes oder festgefahrene Meinungsverschiedenheiten über völkerrechtliche Kernkonzepte wie das Recht auf Selbstverteidigung²⁸ und den Begriff der Souveränität²⁹ oder über ein völkerrechtspolitisches Konzept wie das der Schutzverantwortung.³⁰ Vielleicht ist es auch kein Zufall, dass in der Völker-

rechtskommission heute wieder recht grundsätzliche Fragen verhandelt werden, also etwa die nach den Regeln zur Bildung von Völkergewohnheitsrecht, die Auslegung von Verträgen anhand späterer Praxis, die Immunität von Staatsbediensteten vor fremden Strafgerichten³¹ und möglicherweise bald zwingendes Recht (*ius cogens*). Hier zeigt sich wohl auch ein Bedürfnis nach Vergewisserung unsicher gewordener Maßstäbe. Selbst ein erfreulicher Fortschritt wie die unter deutschem Vorsitz und Betreiben beschlossene Resolution 1989, mit welcher der Sicherheitsrat das Verfahren zum Schutz von Individualrechten gegenüber Entscheidungen des Al-Qaida-Sanktionsausschusses im Juni 2011 reformiert hat,³² ist wohl eher als ein erfolgreiches Bremsmanöver zu bewerten als ein Ausdruck allgemein gestiegenen Menschenrechtsbewusstseins.

So gesehen befindet sich die Völkerrechtsentwicklung heute an einer Wegscheide: Nach der westlich inspirierten Dynamik der Jahre zwischen dem Ende des Kalten Krieges und – spätestens – dem Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, befinden wir uns wieder in einer Phase relativer Stagnation.³³ Manche diagnostizieren sogar ein globales Führungsvakuum, da die westlichen Staaten infolge der Krise international an Einfluss verloren hätten.³⁴ Auch hätten die westlichen Staaten die Glaubwürdigkeit völkerrechtlicher Regeln und Regime durch Handeln nach doppelten Maßstäben und Ausweichen in informelle Formate untergraben. Ein strukturell rele-

²⁶ Barack Obama, Remarks by the President in the Address to the Nation on Syria, Washington, D.C., 10.9.2013, www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria

²⁷ Vgl. Matthias Herdegen, Eingreifen erlaubt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.9.2013.

²⁸ Vgl. Albrecht Randelzhofer/Georg Nolte, Article 51, in: Simma et al. (Eds.), a.a.O. (Anm. 24), Rn. 9 und Rn. 49ff.

²⁹ Vgl. Bardo Fassbender, Article 2(1), in: Simma et al. (Eds.), a.a.O. (Anm. 24), Rn. 74ff.

³⁰ Siehe dazu das Themenheft Internationale Schutzverantwortung, Die Friedens-Warte, 88. Jg., 1–2/2013; dort insbesondere die Beiträge von Christopher Daase und Nicole Deitelhoff, sowie Mindia Vashkamadze, Responsibility to Protect, in: Simma et al. (Eds.), a.a.O. (Anm. 24), Rn. 65ff.

³¹ Report of the International Law Commission, Sixty-fifth Session (2013), UN Doc. A/68/10, United Nations, New York 2013.

³² Peter Wittig, Making UN Sanctions Work: Germany's Chairmanship of the Al-Qaida/Taliban Sanctions Committee of the UN Security Council, GYL, 55. Jg., 2012, S. 561–572; Manfred Mimler, Terrorismusbekämpfung bei den Vereinten Nationen. Der Al-Qaida-Sanktionsausschuss unter deutschem Vorsitz 2011/2012, VN, 3/2013, S. 120–125.

³³ Joost Pauwelyn/Ramsel A. Wessel/Jan Wouters, The Stagnation of International Law, Leuven 2012; Nolte, Persisting and Developing, a.a.O. (Anm. 7), S. 77.

³⁴ The Weakened West, The Economist, 21.9.2013; Cai, New Great Powers, a.a.O. (Anm. 25).

vanterer Grund dafür, dass westliche Führungsansprüche heute international nicht mehr so leicht akzeptiert werden, dürfte die seit einigen Jahren erfolgende wirtschaftliche, soziale und politische ›Entwicklung des Südens‹, einschließlich Chinas, sein. Es ist eine offene Frage, ob die heutige Stagnation der Völkerrechtsentwicklung aufgrund des internationalen Strukturwandels so lange anhält bis klarer wird, wohin die Reise geht; also ob wir uns in einer Übergangsphase vor der Bildung eines neuen – oder der Wiederkehr eines alten – Paradigmas befinden; oder ob es gelingt, die völkerrechtlichen Grundlagen von 1945 und 1990 in die heutige Zeit zu übersetzen, ohne dass dies als Reinkarnation westlichen Dominanzstrebens wahrgenommen wird. Der Einsatz für die letzte Alternative sollte für Deutschland Priorität besitzen. Die Frage ist: erfordert dies ein Überdenken der bisherigen Rolle Deutschlands?

Rollenverständnis

Die allgemeine Rolle, die Deutschland bei der Entwicklung des Völkerrechts spielt, steht in vielerlei Hinsicht fest: Deutschland ist ein wichtiger Teil der Europäischen Union, ein Pfeiler im transatlantischen Verhältnis und ein engagiertes UN-Mitglied. Sein Grundgesetz und die Überzeugungen der überwältigenden Mehrheit der Menschen im Land verpflichten Deutschland zu einer friedlichen und menschenrechtsorientierten Politik. Seine Werte, Interessen und Gründe des globalen Allgemeinwohls veranlassen Deutschland, glaubwürdig für Frieden, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, gutes, demokratisch-partizipatives Regieren, geordneten Freihandel, globale soziale Marktwirtschaft, nachhaltige Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz, Abrüstung und andere globale Gemeinschaftsgüter einzutreten. Das ist klar. Es bedarf allerdings einer Debatte, mit welchem Selbstverständnis Deutschland diese Ziele auf globaler Ebene völkerrechtspolitisch konkretisiert, priorisiert und umzusetzen versucht. Hier kommt die nun wieder in Bewegung geratene außenpolitische Identität des Landes ins Spiel.

In jüngerer Zeit hat die Bewältigung der Eurokrise erst im Ausland, dann aber auch bei uns eine Debatte über Deutschland als führende Macht in Europa ausgelöst.³⁵ Der Gedanke ist aus manchen Gründen mit Vorsicht zu genießen. In Bezug auf die Eurokrise ist er in Deutschland selbst allerdings weitestgehend akzeptiert.³⁶ Die Frage ist, ob hieraus auch ein aktiveres Rollenverständnis Deutschlands in anderen Bereichen, also auch auf globaler Ebene und dort bei der Entwicklung des Völkerrechts, erwachsen sollte. Einwände dagegen liegen allerdings auch auf der Hand. Der gewichtigste ist: wie könnte Deutschland, das schon in Europa bestenfalls eine relativ schwache Führungsmacht sein kann, auf globaler Ebene eine nennenswerte Verstärkung seines

Einflusses zugunsten einer Entwicklung des Völkerrechts im genannten Sinn geltend machen?

Auf diese Fragen kann es keine ganz klaren Antworten geben. Vieles hängt vom jeweiligen Gebiet und konkreten politischen Konstellationen ab. Allerdings scheint es nur folgerichtig, dass Deutschland, wenn es als Staat innerhalb Europas an Gewicht gewinnt, der Westen insgesamt aber auf der globalen Ebene an Gewicht verliert, als Staat auf der globalen Ebene mehr Verantwortung für den Erhalt und die vernünftige Weiterentwicklung des internationalen Rechtssystems übernehmen sollte. Dieses internationale Rechtssystem steht unter größerem Druck als vielfach angenommen, und es bedarf loyaler und engagierter Anteilseigner. Es geht nicht nur darum, die Gewinne und möglichen Verluste, die mit der Globalisierung verbunden sind, als politisch schwierige Sachfragen zu regeln – zu denken ist hier etwa an Migration, Klimawandel, ethnisch-religiöse Spannungen, Konflikte um Ressourcen und Gemeinschaftsgüter wie Cyber, Weltraum, See und Polargebiete. Vielmehr geht es auch darum, die Status- und Beteiligungsansprüche zu befriedigen, die aus der ›Entwicklung des Südens‹ hervorgehen. Solche Ansprüche werden insbesondere bei einer künftigen Reform der Vereinten Nationen und der internationalen Finanzinstitutionen zu berücksichtigen sein. Deutschland sollte dann auch zu erheblichen Kompromissen bereit sein, um die internationalen Regelwerke in ihren Grundstrukturen und -funktionen zu erhalten. Auch sollte Deutschland gerade auf globaler Ebene und gegenüber den Staaten des Südens dafür werben, dass dem Gedanken der Verrechtlichung wieder stärkerer Raum gegenüber dem der Flucht in die Informalität gegeben wird. Dies kann dazu beitragen, die Anerkennung der geltenden internationalen Rechtsordnung zu steigern und ihren Verfallstendenzen entgegenzuwirken.

Die Bundesrepublik sollte sich rechtzeitig Gedanken über ihre künftige Politik im Bereich der formellen Institutionalisierung auf globaler Ebene machen. Diese Frage ist in den letzten Jahren unterschätzt und zurückgestellt worden, zum Teil mit allgemeinen Überlegungen über die Ungeeignetheit formeller internationaler Organisationen zur Lösung bestimmter moderner Probleme, welche nicht allein durch koordiniertes zwischenstaatliches Handeln gelöst werden können. Solche Überlegungen unter-

Es ist eine offene Frage, ob es gelingt, die völkerrechtlichen Grundlagen von 1945 und 1990 in die heutige Zeit zu übersetzen, ohne dass dies als Reinkarnation westlichen Dominanzstrebens wahrgenommen wird.

Es geht auch darum, die Status- und Beteiligungsansprüche zu befriedigen, die aus der ›Entwicklung des Südens‹ hervorgehen.

³⁵ The Reluctant Hegemon, *The Economist*, 15.6.2013; Radek Sikorski, Rede vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 28.11.2011, S. 9; Joachim Gauck, Rede des Bundespräsidenten zum Tag der deutschen Einheit, Stuttgart, 3.10.2013, S. 6.

³⁶ Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62. Jg., 10/2012, S. 16–22.

Deutschland hat als Staat weniger Sonderinteressen, die seine Aufmerksamkeit von globalen Gemeinschaftsgütern ablenken würden.

schätzen nicht nur die Gestaltbarkeit formeller internationaler Organisationen, sondern auch die Legitimationsbedürfnisse auf internationaler Ebene. Deshalb sollten die Bundesrepublik und andere ›gleichgesinnte Staaten‹ Initiativen zur stärkeren formelleren Institutionalisierung auf internationaler Ebene ergreifen. Solche Initiativen müssten nicht grundstürzend oder breit angelegt sein, sondern können sich auf eine ›verstärkte Zusammenarbeit‹ im kleineren, aber erweiterten Kreis beschränken. Hinter ihnen sollte aber, wie seit jeher bei der europäischen Integration, nicht nur das Ziel einer konkreten Problemlösung, sondern das der Legitimation und Anpassung der Völkerrechtsordnung insgesamt stehen.

Die Weiterentwicklung des Völkerrechts spielt sich nicht nur auf der politischen und der systemischen Ebene ab, sondern auch in einzelnen Bereichen, wo sich das Recht im Einzelfall bewähren muss und wo staatliches und persönliches Engagement gefragt sind. Ein Beispiel bietet die Stellungnahme des Ausschusses für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung im Fall Thilo Sarrazin wegen dessen herabwürdigenden Äußerungen gegenüber türkisch- und arabischstämmigen Einwanderern in Berlin.³⁷ Diese Stellungnahme mag man im Ergebnis unterschiedlich beurteilen. Kaum zweifelhaft ist es allerdings, dass die Qualität ihrer Begründung technisch und inhaltlich ungenügend war.³⁸ Dies dürfte nicht zuletzt daran gelegen haben, dass der Ausschuss mit seinen kurzen Sitzungsperioden und seinem im Vergleich hierzu viel zu umfangreichen Arbeitsprogramm einfach nicht in der Lage ist, juristisch angemessen gründlich zu arbeiten. Hier besteht, wie in vielen anderen einzelnen Bereichen, Reformbedarf, bei dem sich der Rechtsstaatlichkeit verpflichtete Staaten wie Deutschland engagieren sollten.

Es spricht viel dafür, dass Deutschland eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts unter den gegenwärtigen schwieriger gewordenen Bedingungen spielen kann und sollte. Viele Werte und Interessen Deutschlands und seiner Gesellschaft werden von vielen anderen Staaten und Akteuren gegenwärtig als im globalen Allgemeininteresse liegend betrachtet. Deutschland hat als Staat weniger Sonderinteressen, die seine Aufmerksamkeit von globalen Gemeinschaftsgütern ablenken würden, als das etwa noch zur Zeit der Teilung der Fall war, oder wie sie heute viele andere Staaten haben. Vielmehr ist sein Interesse als global exportorientiertes Land, und sind seine Werte und Aktivitäten als posttotalitäre Gesellschaft so gestaltet, dass es als Staat und Gesellschaft im Zweifel global integrativ wirken möchte. Staat und Gesellschaft Deutschlands liegen international in vielen Bereichen an Schnittstellen, in mittleren oder zukunftssträchtigen Positionen, die für eine Verallgemeinerung der hierzulande entwickelten Vorstellungen förderlich sind oder die es doch zumindest ermöglichen, Brücken zu bauen.³⁹

Die Rolle Deutschlands bei der Entwicklung des Völkerrechts beschränkt sich nicht auf die Politik des staatlichen Völkerrechtssubjekts Deutschland und auf den zurzeit attraktiven Charakter seiner Gesellschaft. Hierzu gehören auch vielfältige Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure. Einen nicht unerheblichen Part bei der Entwicklung des Völkerrechts spielt dabei auch die deutschsprachige Völkerrechtswissenschaft. Natürlich gibt es keine ›deutsche Völkerrechtswissenschaft‹ als ein kollektives Unternehmen. Manche Kollegen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, machen uns aber darauf aufmerksam, dass viele deutschsprachige Völkerrechtswissenschaftler heute international im Lichte einer klassischen Tradition deutschsprachiger Völkerrechtswissenschaft wahrgenommen werden.⁴⁰ Diese Tradition besteht darin, die Vielfalt völkerrechtlicher Regeln in Zusammenhängen zu begreifen, ja sogar als System zu konzipieren.⁴¹ Damit kann Völkerrecht als Rechtsordnung, möglicherweise sogar als eine Art Verfassungsordnung verstanden werden. Diese Tradition ist eine global einflussreiche Alternative zu Vorstellungen, die das Völkerrecht eher als eine Ansammlung verschiedenartiger Regeln begreifen und die in der englischsprachigen Welt stärker verbreitet sind. Unter den heutigen Umständen wäre es zwar verfrüht und in UN-Gremien kontraproduktiv, einen Verfassungscharakter des Völkerrechts in einem stärkeren Sinn zu behaupten. Deshalb darf der Wert der pragmatischen Tradition und ›policy‹-orientierter Ansätze keinesfalls unterschätzt werden. Gleichzeitig ist es aber auch schwer bestreitbar, dass der Systemgedanke fruchtbar für die Entwicklung des Völkerrechts ist. Dieser Gedanke liegt letztlich auch dem Selbstverständnis und der Politik des deutschen Staates zugrunde. Und unsere Verfassungsordnung spiegelt ihrerseits eine Mentalität wider, die sich um das Recht nicht nur *ad hoc*, sondern auch systematisch bemüht. Dieses Verständnis von Recht dürfte auch

Die Tradition deutschsprachiger Völkerrechtswissenschaft besteht darin, die Vielfalt völkerrechtlicher Regeln als eine Art Verfassungsordnung zu begreifen.

37 Communication No. 48/2010, Entscheidung vom 26.2.2013, abgedruckt in: Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ), 40. Jg., 10–12/2013, S. 266–274.

38 Christian Tomuschat, Der ›Fall Sarrazin‹ vor dem UN-Rassendiskriminierungsausschuss, EuGRZ, 40. Jg., 10–12/2013, S. 262–265.

39 Zur Rolle des ›Brückenbauers‹ im Rahmen des Sicherheitsrats siehe Alejandro Rodiles, Non-Permanent Members of the United Nations Security Council and the Promotion of the International Rule of Law, Goettingen Journal of International Law (GoJIL), 5. Jg., 2/2013, im Erscheinen.

40 Eyal Benvenisti, The Conception of International Law as a Legal System, GYIL, 50. Jg., 2007, S. 393–406, hier S. 394; siehe auch Dirk Hanschel, German Federalist Thinking and International Law, GoJIL, 4. Jg., 2/2012, S. 363–384; Antonios Tzanakopoulos, ›Deutscher‹ Blick auf die UN-Charta, VN, 5/2013, S. 234–236.

41 Benvenisti, a.a.O. (Anm. 40).

dazu beitragen, dass Deutschland international Wert auf die Gewährleistung von Regeln durch rechtsförmige Institutionen legt, etwa bei der Einrichtung des IStGH, des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte und bei den Vorschlägen für eine internationale Umweltorganisation.⁴²

Welche Ambition?

Deutschland ist heute ein geachtetes und einflussreiches Mitglied der Vereinten Nationen. Eines seiner Markenzeichen ist die Beachtung und die Förderung der Entwicklung des Völkerrechts und der internationalen Rechtsstaatlichkeit allgemein. Dennoch sollte man Deutschland in diesem Zusammenhang nicht als »Musterknaben« bezeichnen. Ein Musterknabe steht allein da und meistens will er auch etwas beweisen. Deutschland steht mit seiner Haltung heute nicht allein da, und es muss auch nichts mehr beweisen. Aber gerade deshalb sollte Deutschland die Ambition haben, gemeinsam mit anderen eine führende Rolle bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts zu spielen. Diese Ambition sollte sich nicht auf einige spezifische Aspekte des Völkerrechts beschränken, sondern sollte sich auch auf seine grundlegenden Aspekte erstrecken. Diese Ambition sollte Deutschland nicht laut, allein und vermessen verfolgen, so wie der deutsche Kaiser vor hundert Jahren über das »deutsche Wesen« dahergeredet hat.⁴³ Vielmehr sollten Land und Leute die Aufgabe der Weiterentwicklung des Völkerrechts als »ein starkes, langsames Bohren dicker Bretter« begreifen, das »Augenmaß und Leidenschaft« erfordert, wie Max Weber vor fast hundert Jahren über Politik allgemein gesagt hat.⁴⁴ Damit kann Deutschland seinen Verfassungsauftrag weiter verwirklichen, »in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen«.

⁴² Steinke, a.a.O. (Anm. 11), S. 104ff.; Andreas Zimmermann, Neues deutsches Selbstbewusstsein, Internationale Politik, 51. Jg., 9/2002, S. 33–38, hier S. 35; Klaus Kinkel, Rede vor der 48. UN-Generalversammlung, New York, 29.9.1993, VN, 6/1993, S. 201–203; Ansgar Skriver, Weltkonferenz über Menschenrechte, VN, 4/1993, S. 146–148, hier S. 147; Laurence Boisson de Chazournes, The Global Environment Facility Galaxy, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 3. Jg., 1999, S. 243–285, hier S. 246.

⁴³ Ernst Johann (Hrsg.), Reden des Kaisers, Ansprachen, Predigten und Trinksprüche Kaiser Wilhelms II, München 1966, S. 122.

⁴⁴ Max Weber, Politik als Beruf, in: Wolfgang J. Mommsen (Hrsg.), Max Weber Gesamtausgabe, Wissenschaft als Beruf, Bd. 17, Tübingen 1992, S. 157–252, hier S. 251–252.

Drei Fragen an Hans-Dietrich Genscher



Am 18. September 1973 wurden die Bundesrepublik Deutschland und die DDR Mitglieder der Vereinten Nationen. Wie bewerten Sie Deutschlands Engagement in den Vereinten Nationen in diesen 40 Jahren, besonders seit der Wiedervereinigung? Hat hier ein grundsätzlicher Wandel stattgefunden?

Deutschland hat von Anfang an eine aktive Rolle in den Vereinten Nationen übernommen. Ich nenne nur zwei Beispiele aus den Anfangsjahren: Als Nichtständiges Mitglied des Weltsicherheitsrats haben wir bei der Anerkennung

der Unabhängigkeit Namibias eine besonders aktive Rolle übernommen, und das erfolgreich. Bei der Beendigung des irakisch-iranischen Krieges haben wir entscheidend dazu beigetragen, dass die irakische Invasion beendet werden konnte. Angesichts der Unterstützung, die Irak aus westlichen Staaten erfuhr, war das eine besonders schwierige Aufgabe.

Sollte die Bundesregierung weiterhin nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat streben oder dieses Ziel aufgeben?

Ich habe mich stets gegen ein deutsches Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat ausgesprochen. Ein solches Begehren verrät altes Denken. Der Sicherheitsrat von heute spiegelt die Welt von 1945 wider. Er bedarf deshalb nicht der Ergänzung durch weitere europäische Staaten, sondern durch die Repräsentanten Lateinamerikas und Afrikas, aber auch Asiens über China hinaus. Zudem verlangt die Tatsache, dass die Welt des 21. Jahrhunderts bestimmt wird durch große Staaten und regionale Zusammenschlüsse mittlerer und kleinerer Staaten wie der Europäischen Union, der Ergänzung durch solche Zusammenschlüsse. Als Deutsche wären wir durch einen EU-Sitz gut vertreten. Selbstverständlich sollten die ständigen Sitze Frankreichs und Großbritanniens erhalten bleiben, denn sie sind – wie die USA, Russland und China – so etwas wie geborene Mitglieder des Sicherheitsrats. Niemand sollte verkennen, ein deutsches Verlangen nach einem ständigen Sitz würde automatisch solche Ansprüche auch in Italien, Spanien und Polen provozieren. Sollen wir wirklich einen solchen Streitpunkt in die EU tragen?

Welche wichtigen Vorhaben sollte Deutschland im Rahmen der Vereinten Nationen vorantreiben, und haben die Vereinten Nationen den ihnen angemessenen Stellenwert in der deutschen Politik?

Es gibt zahlreiche globale Herausforderungen, denen sich auch die UN stellen müssen. Denken Sie nur an die Flüchtlingsprobleme an den EU-Außengrenzen und an die Ursachen dieser Wanderungsbewegungen in den Herkunftsländern. Was die Beachtung der Vereinten Nationen in der deutschen außenpolitischen Diskussion angeht, so muss man leider feststellen, dass sie noch nicht den Stellenwert erreicht haben, den sie nach meiner Überzeugung verdienen. Deutschland hat in den Vereinten Nationen eine wichtige Stimme, und es kann gerade wegen seiner außenpolitischen Besonderheiten, wie der Verzicht auf Massenvernichtungswaffen, auch eine wichtige moralische Autorität für sich in Anspruch nehmen. Hinzu kommt, dass die deutsche Außenpolitik sich dadurch auszeichnet, dass sie der Multilateralität einen hohen Stellenwert zuweist. Das gibt ihr zusätzliches Gewicht.

Hans-Dietrich Genscher, geb. 1927, war von 1974 bis 1992 Bundesminister des Auswärtigen und Vizekanzler der Bundesrepublik Deutschland und ist seit 1976 Mitglied des Präsidiums der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.