

Sonderdruck aus:

Polis und Kosmopolis

Festschrift für Daniel Thürer

Herausgegeben von

Giovanni Biaggini / Oliver Diggelmann / Christine Kaufmann

Georg Nolte

Prof. Dr. iur., Professor für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht
an der Humboldt-Universität Berlin

Strukturwandel der inter- nationalen Beziehungen und Völkerrechtspolitik



DIKE

ISBN 978-3-03751-727-7 Dike Verlag Zürich/St. Gallen 2015
ISBN 978-3-8487-2530-4 Nomos Verlag, Baden-Baden 2015



Nomos

Strukturwandel der internationalen Beziehungen und Völkerrechtspolitik

Georg Nolte

Daniel Thürer ist ein standfester schweizerischer Patriot, eminenter deutschsprachiger Völkerrechtler und großzügiger Kosmopolit. Er denkt durch Fragen und lebt durch Haltung vor. Ihn bewegt das Zusammenleben aller Menschen auf dem Globus und so engagiert er sich als Weltbürger für Frieden, Demokratie und Menschenrechte. Ich widme ihm die folgenden Überlegungen voller Dankbarkeit, Achtung und Zuneigung.

Völkerrecht und Strukturwandel

Das Völkerrecht ist nur eines von mehreren Elementen der globalen Ordnung. Ändern sich grundlegende weltpolitische Verhältnisse, muss auch das Völkerrecht überdacht werden, zumindest die völkerrechtspolitische Prioritätensetzung.

Ein historisches Beispiel ist die Dekolonisierung: Die UN-Charta hatte das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Jahr 1945 noch nicht als Anspruch auf staatliche Unabhängigkeit verstanden. Es bedurfte eines starken politischen Impulses, um die Staatengemeinschaft zu einer Neubestimmung des Völkerrechts zu bewegen, die den Unabhängigkeitsbestrebungen der damaligen Kolonien entsprach.

Ein jüngeres Beispiel betrifft die Frage, ob das Gewaltverbot der UN-Charta wirklich auch einseitige humanitäre Interventionen wie die im Kosovo verbietet, oder in Syrien verbieten würde. Hier reicht es weder aus, auf das bisherige Verständnis des Völkerrechts zu pochen, noch kann man eine neue Regel aus dem Nichts heraus postulieren. »Responsibility to protect« ist eine gute politische Vorstellung, eine neue Regel des Völkerrechts enthält das Konzept solange nicht wie keine Einigkeit über konkrete Pflichten und Rechte besteht, die damit über die bisherigen Regeln der UN-Charta hinaus gemeint sind.

Strukturwandel der internationalen Beziehungen heute

Es spricht einiges dafür, dass gegenwärtig ein mittelgroßer Wandel in den internationalen Beziehungen stattfindet. Es geht nicht um einen der großen Paradigmenwechsel der Weltgeschichte, so wie sie insbesondere die beiden Weltkriege oder der Wiener Kongress dargestellt haben. Andererseits geht es aber wohl auch nicht nur um eine begrenzte Basiserschütterung wie es die Ölkrise oder 9/11 gewesen sind. Vielmehr dürfte es heute um eine tektonische Verschiebung gehen, welche eher in die Kategorie der Dekolonisierung und die des Endes des Kalten Krieges fällt. Heute zeichnet sich das Ende einer gut zwanzigjährigen amerikanisch-westlichen Dominanzphase nach dem Ende des Kalten Krieges ab, und der Beginn einer deutlicher multipolaren oder aber auch einer nicht-polaren Weltordnung mit aufsteigenden Mächten (BRICS) und politischen (Arabischer Frühling bzw. Winter), wirtschaftlichen (Weltwirtschafts- und Finanzkrise) und gesellschaftlichen (einschließlich informationstechnologischen und umweltpolitischen) Umbrüchen.

Auch wenn die Entwicklungen nicht im Einzelnen bestimmbar und vorhersehbar sind, erscheint es doch sinnvoll, von einer Grundentwicklung in Richtung auf eine ›Entwicklung des Südens‹ auszugehen. Eine solche Entwicklung dürfte nicht ohne ganz erhebliche (politische, wirtschaftliche und soziale) Umbrüche stattfinden. Diese Entwicklung wird auch sicherlich nicht gleichmäßig sein und dürfte mit natürlichen und humanitären Katastrophen einhergehen. Postulate eines mit der Entwicklung des Südens korrespondierenden Bedeutungsverlusts des ›Westens‹ sollten allerdings nicht überbewertet werden. Hierfür spricht etwa die historische Analogie der Entwicklung Großbritanniens: Im 19. Jahrhundert lange wirtschaftlicher und politischer Vorreiter, ist es dem Land während des 20. Jahrhunderts trotz erstarkter wirtschaftlicher und politischer Konkurrenz noch bis in das 21. Jahrhundert hinein gelungen, eine nur langsam zurückgehende führende Rolle (nicht nur als Staat, sondern auch als international leitbildgebende Gesellschaft) zu spielen. ›Süden‹ und ›Westen‹ sind dabei natürlich Chiffren für komplexe und nicht klar abgrenzbare gesellschaftliche Phänomene, die weit über ihre staatlichen Ausdrucksformen hinausgehen.

Internationaler Strukturwandel und Völkerrecht

Welche Bedeutung hätte eine ›Entwicklung des Südens‹ für das Völkerrecht und seine Entwicklung? Im Prinzip sollte diese Entwicklung einen ganz erheblichen Veränderungsimpuls auslösen, die praktische Wahrscheinlichkeit erscheint gegenwärtig aber nicht hoch zu sein:

Eigentlich müsste eine Strukturentwicklung wie die jetzige Entwicklung des Südens auch ein politisches Bedürfnis nach rechtlich verfestigter Anerkennung und Neukonstituierung hervorrufen. Deshalb müsste eigentlich die ›UN-Reform‹ wieder auf die Tagesordnung gesetzt und als westlich geprägt angesehene völkerrechtliche Institutionen und Vorstellungen hinterfragt, kurz: ein völkerrechtlicher ›New Deal‹ gefordert werden. Dies geschieht aber (noch?) nicht.

Der internationale Strukturwandel schlägt sich allerdings schon indirekt im Völkerrecht und bei seiner Entwicklung nieder. In der ersten Dekade nach dem Kalten Krieg hatte es eine enorme Entwicklungsphase völkerrechtlicher Institutionen gegeben: Die UN wurde wieder zum Leben erweckt, wichtige neue rechtliche und quasi-rechtliche Institutionen wurden geschaffen (etwa WTO, Rio-Prozess, Internationaler Strafgerichtshof, Abrüstungsverträge), auch internationale gerichtsförmige Konfliktaustragung hat enorm zugenommen. Politikwissenschaftler begannen, von »legalization of world politics« zu sprechen. Seit einigen Jahren hat sich der Trend zu neuen völkerrechtlichen Verträgen und Institutionen jedoch zumindest deutlich verlangsamt. Die Einigung einer Staatenkonferenz im Jahr 2010 auf die Einbeziehung des Straftatbestandes der Aggression in das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ist die Ausnahme, welche die Regel bestätigt. Charakteristisch für die heutige Entwicklung sind eher die stagnierenden Verhandlungen im Rahmen der WTO und das Ausweichen auf den Versuch, regionale Vereinbarungen zu schließen, die nur mühsam vorankommenden Klimaschutzverhandlungen, ein Stellvertreterkrieg in Syrien, ja sogar ein gewaltsamer Versuch der Landaneignung in der Ukraine sowie festgefahrene Meinungsverschiedenheiten über völkerrechtliche Schlüsselkonzepte wie das Recht auf Selbstverteidigung und den Begriff der Souveränität, oder über ein völkerrechtspolitisches Konzept wie das der Schutzverantwortung (responsibility to protect).

Politisch kann diese Verlangsamung bzw. Stagnation der völkerrechtlichen Entwicklung damit erklärt werden, dass die gegebenen Regeln und Institutionen Raum für die ›Entwicklung des Südens‹ lassen, sie also auch vom ›Süden‹ nicht als strukturell nachteilig angesehen werden.

Solange die Entwicklung des Südens im Rahmen der gegebenen Regeln insgesamt positiv verläuft, ist eine Debatte über eine breitere ›UN-Reform‹, ›globale Gerechtigkeit‹ oder über sektorale Ordnungen erst einmal nicht zu erwarten. Stattdessen könnte sich sogar ein ›return to Westphalia‹ ergeben, d.h. eine Betonung jener älteren Schichten der Völkerrechtsordnung, die ›Räume schaffen‹ zum Schutz von selbstbestimmten (aber nicht unbedingt genuin demokratischen) Entwicklungsprozessen. Diese älteren Schichten der Völkerrechtsordnung werden ›im Süden‹ nicht nur aus veraltetem Souveränitätsdenken, sondern auch aus funktionalen Gründen sehr ernst genommen. Dabei sind mit ›Süden‹ nicht lediglich aufsteigende Mächte im Sinne von Staaten (insbes. BRICS) gemeint, sondern auch dahinter- und danebenstehende gesellschaftliche Kräfte. Es ist jedoch möglicherweise nur eine Frage der Zeit, bis die Frage nach einer institutionellen Abbildung neuer Verhältnisse auf die globale Agenda gesetzt wird. Dabei könnte die Frage der Sicherheitsratsreform früher als erwartet wieder auftauchen.

Doch warum sollte das Völkerrecht weiterentwickelt werden? Es sollte eigentlich ein allgemeines Interesse an einer möglichst wenig selektiven Durchsetzung der Menschenrechte, einer echten internationalen Klimaschutzpolitik, einem gleichzeitig freien und gut regulierten Weltmarkt und Spielregeln über Verhalten im Cyberspace und vielem mehr bestehen. Es ist aber gegenwärtig schwer, mehr als punktuelle und periodische Einigkeit zu erzielen, weil wichtige Akteure Fortschritte in diesen Bereichen mit übermäßigen Einschränkungen ihrer eigenen Handlungsbefugnisse und Interessen verbinden. So behalten die gegebenen Regeln und Institutionen zwar noch eine allgemeine Orientierungsfunktion, ihr Anspruch auf Problemlösung wird aber tendenziell weniger eingelöst.

Die ›westliche‹ Völkerrechtspolitik

Der ›Westen‹ hat die gegenwärtige Völkerrechtsordnung maßgeblich geprägt und hat ein erhebliches Interesse an ihrem Erhalt. Diese Völkerrechtsordnung ist allerdings nicht nur auf Stabilität angelegt, sondern enthält als eine werthaltige Ordnung einen Anspruch auf ihre eigene Realisierung und Weiterentwicklung. Der Westen (a) hat also sowohl ein Interesse an dem *Erhalt* (b) wie an der *Weiterentwicklung* (c) der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung. Beide Ziele sind nicht leicht zu erreichen.

Strukturwandel der Internationalen Beziehungen

Völkerrechtspolitik innerhalb der westlichen Welt

Zunächst sollten völkerrechtliche und völkerrechtspolitische Meinungs- und Interessenkonflikte innerhalb der westlichen Welt identifiziert und, wenn möglich, minimiert werden. Während der Bush-Administration sind solche Meinungsverschiedenheiten insbesondere im menschen- und sicherheitsrechtlichen Bereich, aber auch im Bereich des Umweltschutzes besonders deutlich geworden. Diese Meinungsverschiedenheiten sind seit Beginn der Obama-Administration zwar politisch in den Hintergrund getreten, auf rechtlicher und rechtspolitischer Ebene bestehen sie jedoch weiterhin fort und stellen die westliche Wertegemeinschaft in den Augen vieler in Frage (z.B. bestimmte Formen des Drohneneinsatzes). Eine wichtige Aufgabe deutscher und europäischer Außenpolitik sollte es deshalb sein, auf transatlantische Übereinstimmung (neben USA auch mit AUS, CAN, NZL) hinzuwirken, ohne dabei die eigenen und europäischen Rechts- und Wertvorstellungen dabei preiszugeben oder zu verschweigen.

Dies gilt auch für eine latente innerwestliche Meinungsverschiedenheit, die auf einer allgemeineren Ebene spielt: Auch wenn die USA immer wieder eine maßgebliche Rolle bei der Schaffung neuer völkerrechtlicher Institutionen gespielt haben, stehen sie formellen Institutionen doch nicht selten zurückhaltender gegenüber als Deutschland und die meisten europäischen Staaten. Dies dürfte auch an unterschiedlichen strukturellen Ausgangsbedingungen liegen: Die USA wollen als globale Macht Optionen behalten, während die Mitglieder der Europäischen Union stärker in funktionierende formelle internationale Institutionen eingebunden sind. Auch hier hängt viel vom Austausch zwischen einzelnen Elementen des Westens ab, wie sich die Völkerrechtsordnung weiterentwickelt: im Wege der Gründung oder formellen Weiterentwicklung rechtlich verfasster Institutionen oder durch informelle »coalitions of the willing«? Bereiche wie Klimaschutz, Zusammenarbeit bei der Terrorbekämpfung und Nichtweiterverbreitung zeigen, dass auch Deutschland und andere europäische Staaten nicht immer für »Institutionalisierung« stehen. Selbst wenn formelle internationale Organisationen manchmal weniger »effizient« oder »schwerfälliger« in Hinblick auf moderne Problem- und Akteurskonstellationen sind, sollten sie allerdings sowohl aus funktionalen wie aus legitimatorischen Gründen unter den gegebenen Bedingungen eines verstärkten Bedürfnisses nach Inklusivität als außenpolitisches Instrument wieder verstärkt ins Auge gefasst werden.

Völkerrechtspolitik zur Bewahrung der Völkerrechtsordnung

Der bloße Erhalt der erreichten Völkerrechtsordnung kann nicht allein dadurch gewährleistet werden, dass sie nicht geändert wird. Rechtsordnungen hinken gesellschaftlichen Entwicklungen immer hinterher und werden dysfunktional oder irrelevant, wenn sie nicht angepasst oder in ihrer Geltung bekräftigt werden. Ein Beispiel ist die Frage der Anwendbarkeit der Grundregeln über Gewaltanwendung – Gewaltverbot und Selbstverteidigung – auf Cyberangriffe. Hier stehen sich politisch und wissenschaftlich drei typische Grundpositionen beim Auftauchen neuartiger Phänomene gegenüber, nämlich: zum einen die These, dass die bisherigen Regeln ohne weiteres auf Cyberangriffe anzuwenden seien, wenn diese vergleichbare Wirkungen wie kinetische Waffen haben; des weiteren die These, dass das Phänomen ›Cyberangriff‹ so andersartig als traditionelle Angriffsformen sei, dass sich hierfür noch keine Regeln entwickelt haben; und schließlich die These, dass es einen kollektiven und autoritativen internationalen Interpretationsprozess geben müsse, um klarzustellen, in welchen Konstellationen die herkömmlichen Regeln auf Cyberangriffe anwendbar sind.

Diese drei Grundpositionen stehen sich nicht lediglich in der Völkerrechtswissenschaft gegenüber, sondern tendenziell auch bei den Beteiligten, d.h. den Staaten und unterschiedlichen nicht-staatlichen Akteuren. Wenn über diese Ausgangsfrage keine größere Klarheit erzielt wird, besteht die Gefahr, dass das gesamte System der völkerrechtlichen Gewaltanwendung in seiner Bedeutung relativiert wird, ohne dass es in seiner formellen Geltung angezweifelt würde. Dabei kommt es darauf an, diejenigen Akteure zu stärken, die auf eine sinnvolle Bestätigung und Weiterentwicklung der gegebenen Regeln hinwirken.

Völkerrechtspolitik zur Weiterentwicklung der Völkerrechtsordnung

Schließlich muss es um die Weiterentwicklung der Völkerrechtsordnung gehen. Die Klimaschutzverhandlungen zeigen, wie schwierig es in manchen Bereichen ist, die in der Völkerrechtsordnung bereits angelegten Prinzipien und Werte so konkret durch operable Regeln zu flankieren, dass sie auch effektiv realisiert werden. Die Schwierigkeiten resultieren nicht nur daraus, dass manche Staaten und andere Akteure kurzfristigen und andere langfristigen Interessen in dem jeweiligen konkreten Bereich Priorität einräumen. Dann gäbe es immerhin die Chance für Kompromisse und Interessenausgleich. Hinter unterschiedlichen Positionen zu Sachfragen, so wie sie auf diplomatischen Konferenzen vorgetragen

Strukturwandel der Internationalen Beziehungen

werden, können sich auch grundsätzlichere Meinungsverschiedenheiten über Struktur und Aufgabe des internationalen Systems verbergen. So leugnet China die Notwendigkeit des Klimaschutzes nicht und unternimmt innerstaatlich auch erhebliche Anstrengungen zur Vermeidung von Emissionen. Es will sich aber international nicht einbinden lassen. Dies dürfte auch auf ein unterschiedliches Verständnis von Fairness, Chancengleichheit und historischer Ungleichheit zurückzuführen sein. Die Problematik wird mit dem Begriff der »common but differentiated responsibilities« mehr beschrieben als gelöst.

Fazit: Völkerrecht an einer Wegscheide

Alles in allem befindet sich die Völkerrechtsentwicklung an einer Wegscheide: Nach der westlich induzierten Dynamik der Jahre zwischen dem Ende des Kalten Krieges und dem Beginn der Weltfinanzkrise gibt es eine Stagnation. Es ist eine offene Frage, ob diese Stagnation aufgrund des internationalen Strukturwandels so lange anhält bis klarer zu sein scheint, wohin die Reise geht; oder ob wir uns in einer Zwischenphase der Bildung eines neuen Paradigmas befinden (z.B. »return to Westphalia« oder »recognition of the South«); oder ob es gelingt und sinnvoll ist, die Paradigmata von 1945 und 1990 in die neue Zeit zu übersetzen, ohne dass dies als Reinkarnation westlichen Dominanzstrebens wahrgenommen wird. Der Einsatz für die dritte und letzte Alternative sollte die Priorität besitzen.