

Anne Peters

Recht für eine globale Weltgesellschaft: Bedingungen und Grenzen universeller Normsetzung

Einleitung

Wer bildet die „Weltgesellschaft“? Und was ist das für ein Recht, nach dessen Regeln diese Gesellschaft funktionieren soll? Die „Weltgesellschaft“ oder Weltgemeinschaft, die international community, setzt sich in erster Linie aus den ungefähr 195 Staaten der Erde zusammen. Daneben agieren internationale Organisationen, transnationale Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen (wie z.B. Amnesty International, Médecins Sans Frontières oder Greenpeace), revolutionäre und secessionistische Gruppen, die Regimewechsel oder ihren eigenen Staat anstreben. Ferner spielen Territorien wie Palästina und Kosovo, Terrornetze wie Al Qaida und schließlich einzelne Menschen eine Rolle (von Henri Dunant über Bill Gates zu Edward Snowden).

Alle diese agieren in einer globalen gesellschaftlichen Sphäre. Global nennen wir sie deshalb, weil sie die Staatsgrenzen überschreitet. Welches Recht reguliert diese Sphäre? Wie wird es erzeugt, was sind seine Inhalte und wie wird es durchgesetzt? Ist das klassische, in diplomatisch-zwischenstaatlichen Foren ausgehandelte Völkerrecht wirksam, also effektiv – oder ist es das Papier kaum wert, auf dem es steht? Ist es legitim – oder leidet es an einem Transparenz- und Demokratiedefizit? Wird dieses globale Recht gleichmäßig durchgesetzt oder herrscht hier eine Doppelmoral? Wie viel Einfluss nehmen NGOs auf die Verabschiedung und Kontrolle der Einhaltung von internationalen Menschenrechts- und Umweltschutznormen – soll und kann dieser Einfluss gestärkt werden? Sind Multi-Stakeholder-Initiativen und unternehmerische Verhaltenskodizes in erster Linie Marketing-Instrumente der transnationalen Konzerne – oder tragen sie zur Verbesserung von Arbeitsschutz- und Umweltstandards bei? Sollten und könnten die Bürger dieser Welt, vor allem im globalen Süden, stärker in internationale Rechtssetzungs- und Umsetzungsprozesse einbezogen werden – braucht es ein Weltparlament? Kann sich das internationale Recht als Ordnungsfaktor behaupten und bewähren – oder regieren letztlich die Ökonomie, die Finanzmärkte, das Militär der Supermacht und religiöser Fundamentalismus?

Die Weltnachrichten der letzten Monate sind düster: In Syrien wurden hunderttausende Zivilisten von einem menschenverachtenden Regime abgeschlachtet. Die Vereinten Nationen und vor allem der Weltsicherheitsrat blieben weitgehend untätig. Der Sicherheitsrat hat in Syrien, anders als beispielsweise in Mali, keine Militärintervention autorisiert, weil die beiden ständigen Mitglieder China und Russland ihr Veto angedroht haben. Saudi-Arabien hat deshalb, aus Protest gegen die Untätigkeit des Sicherheitsrats, seine Wahl zum nichtständigen Mitglied in dieses Gremium ausgeschlagen.¹ In der Ukraine stationierte Russland Truppen, ohne von einer rechtmäßigen Regierung dazu eingeladen worden zu sein, und betreibt die Annexion der Krim. Grundlegende Prinzipien des Völkerrechts, beginnend mit der Unverletzlichkeit der Staatsgrenzen und der territorialen Integrität der Ukraine wurden hier mit den Füßen getreten. Zwar setzten sich die Rechtsbrecher verbal nicht über das Völkerrecht hinweg, sondern berufen sich ihrerseits darauf. Diese Verbrämungen sind jedoch so fadenscheinig, dass wir es nicht mit einem pluralistischen Völkerrechtsdiskurs zu tun haben, in dem divergierende Rechtsauffassungen vertreten werden können und sollen. Vielmehr sind die Rechtsbehauptungen der Aggressoren so fehlerhaft und stehen so offensichtlich im Widerspruch zum allgemeinen Konsens, dass sie einem offenen Rechtsbruch gleich kommen. Die hierauf reagierenden nichtmilitärischen, also ökonomischen und finanziellen Sanktionen, wie Visasperren und Einfrierung von Geldern, sind jedoch nicht sehr wirksam.

Nachrichten über diese Krisen sind natürlich spektakulärer als das unauffällige, normale Funktionieren des Völkerrechts im Alltag der internationalen Beziehungen. Dieses alltägliche Funktionieren erläutere ich im ersten Teil dieses Beitrags. Danach gehe ich auf die Gegenwartstendenzen und die Zukunftsperspektiven ein, also auf Bedingungen und Grenzen der Normsetzung und -durchsetzung.

Grundlagen

Als Geburtsstunde des modernen Völkerrechts gilt der Westfälische Frieden von 1648. Dieser Friedensschluss beendete den Dreißigjährigen Krieg in Europa. In den Friedensverträgen wurden die Fürsten (als Repräsentanten der Staaten) sinngemäß als souverän anerkannt. Damit wurde ein zwischenstaat-

¹ Brief des ständigen Vertreters von Saudi-Arabien an den Generalsekretär der Vereinten Nationen vom 12. November 2013 (UN Doc. A/68/599).

liches System, also eine Rechtsordnung zwischen souveränen Staaten geschaffen, das so genannte „Westfälische System“.

Das Völkerrecht ist seitdem das Recht der Beziehungen zwischen Staaten, außerdem auch zwischen internationalen Organisationen. Es regelt in beschränktem Maße auch Rechte und Pflichten von Einzelmenschen sowie die Rechte und Pflichten von besonderen Einheiten, wie etwa dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz.

Die ältesten, klassischen Materien des Völkerrechts sind das Gesandtschaftsrecht, also das Recht diplomatischer Beziehungen, Regelungen über Staatsgrenzen, Gebietserwerb und das Recht der Nutzung der Meere. Heute sind die Themenfelder des Völkerrechts z.B. der Drogenhandel, Klimaschutz, Terrorismusbekämpfung und Kulturgüterschutz. Es geht vielfach um hochpolitische, gesellschaftlich wichtige Themen. Das Völkerrecht spielt immer mit nationalem Recht zusammen, es muss oft durch nationales Recht umgesetzt oder konkretisiert werden. Ein Beispiel ist die UN Anti-Korruptionskonvention von 2003.² Diese verpflichtet die Vertragsstaaten zur Anpassung ihrer nationalen Gesetzgebung unter Beachtung der Vorgaben und Ziele der Konvention.

Zwei Grundprinzipien (Verfassungsprinzipien) der internationalen Ordnung sind das Gewaltverbot und die souveräne Staatengleichheit. Diese beiden Prinzipien stehen in einem inneren Zusammenhang. Das erste Prinzip, das Gewaltverbot, ist in Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta (1945) verankert. Das Gewaltverbot ist zwingendes Völkerrecht, also *ius cogens*. Von ihm darf nicht abgewichen werden und es gilt vorrangig. Das Gewaltverbot ist die wichtigste Errungenschaft des Völkerrechts der Ära der Vereinten Nationen. Grob gesagt verlangt das Gewaltverbot, dass die Staaten ihre Konflikte nicht mit militärischen Mitteln austragen dürfen. Statt dessen ist der UN-Sicherheitsrat dafür zuständig, eine Bedrohung des Weltfriedens festzustellen und im Extremfall als *ultima ratio* militärische Maßnahmen zu autorisieren. Weil die Vereinten Nationen aber keine eigene Armee haben, kann der Sicherheitsrat nicht selbst intervenieren, sondern nur einzelne Staaten oder eine Staatenkoalition zu Militärschlägen ermächtigen. Ein Problem ist, dass der Sicherheitsrat unter Umständen keine solche Ermächtigung zustande bringt, weil sich die Vetomächte nicht einig sind. So konnte der Sicherheitsrat auf die rechtswidrige Stationierung russischer Truppen in der Ukraine nicht angemessen reagieren, weil Russland als ständiges Mitglied gegen alle Beschlüsse sein Veto einlegen kann.

² United Nations Convention against Corruption vom 31. Oktober 2003 (UNTS 2349, No. 41; UN-Dok. A/58/422).

Die Situation in Syrien seit 2011 betrifft nicht das zwischenstaatliche Gewaltverbot, da es sich um einen innerstaatlichen Konflikt handelt. Ein solcher kann jedoch ebenfalls eine Bedrohung des Weltfriedens im Sinne der UN-Charta darstellen und Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats auslösen. Auch hier verhinderten Russland und China eine robuste Reaktion. Eine militärische Intervention der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs zur Sanktionierung des Chemiewaffeneinsatzes wurde vom englischen Parlament abgelehnt und unterblieb.³

Das zweite Prinzip, die souveräne Gleichheit der Staaten, ist in Art. 2 Abs. 2 der UN-Charta kodifiziert. „Souveränität“ bedeutet, dass jeder Staat rechtlich unabhängig von anderen Staaten ist. Kein Staat ist einem anderen Staat untergeordnet, sondern nur dem Völkerrecht. Deshalb sind auch alle Staaten in formeller Hinsicht rechtlich gleichgestellt. Die formale Gleichheit aller Staaten zeigt sich im Rechtsverkehr beispielsweise daran, dass Staaten, die miteinander Verträge schließen, formal gleichrangige Partner sind. Auch in der UN-Generalversammlung haben alle die gleiche Stimme, es gilt die *Maxime*: „One state – one vote“. Abgesehen davon, dass das politische, ökonomische und militärische Gewicht der Staaten sehr ungleich ist, wird sogar die formale, juristische Staatengleichheit verschiedentlich durchbrochen. So haben – wie bereits erwähnt – im Sicherheitsrat die fünf ständigen Mitglieder, die *permanent members* (die sogenannten P 5) ein Veto-Recht.

Strukturelle Besonderheiten des Völkerrechts

Das Völkerrecht unterscheidet sich nicht nur seinem Inhalt nach, sondern vor allem strukturell vom innerstaatlichen Recht. Es gibt im Völkerrecht keine zentrale Rechtssetzung, also keinen ständigen Gesetzgeber. Auch die UN-Generalversammlung oder der UN-Sicherheitsrat sind keine Gesetzgeber wie in Österreich der Nationalrat und der Bundesrat. Es gibt im Völkerrecht auch keine „Gesetze“ wie im Staat. Rechtsquellen sind vor allem völkerrechtliche Verträge, das Völkergewohnheitsrecht und die sogenannten Allgemeinen Rechtsgrundsätze. Letztere sind Grundsätze, die allen Rechtsordnungen der Welt gemeinsam sind und deshalb auch auf völkerrechtlicher Ebene gelten. Beispielsweise ist die Norm, dass jeder Akteur, also auch ein Staat, für Rechts-

³ <http://www.parliament.uk/business/news/2013/august/commons-debate-on-syria/> (abgerufen am 20. März 2014).

verletzungen, die er begangen hat, rechtlich verantwortlich (also haftbar) ist, ein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts.⁴

Die andersartigen Rechtsquellen sind Ausdruck der bereits skizzierten horizontalen Struktur des Völkerrechts, in der die beteiligten Hauptrechtssubjekte, die Staaten, jedenfalls formal gleichrangig sind. Das erwähnte Strukturprinzip der souveränen Gleichheit der Staaten führt zum Beschlussfassungsmodus des Konsens bzw. der Einstimmigkeit.⁵ Folglich ist der Hauptentscheidungsmodus im Völkerrecht nicht das Mehrheitsprinzip, sondern die Einstimmigkeit: Ein (völkerrechtlicher) Vertrag kommt zustande, wenn *alle* Vertragspartner zustimmen. Eine völkergewohnheitsrechtliche Norm bindet nicht den Staat, der beharrlich dagegen protestiert, den so genannten *persistent objector*. Also gilt auch hier ein abgemildertes Einstimmigkeitsprinzip.

Ein weiteres Charakteristikum des Völkerrechts ist, dass seine Normen vielfach sehr offen sind. Vertragstexte sind politisch ausgehandelte Deals. Dadurch sind sie kompromisshaft und oft bewusst schwammig. Gewohnheitsrecht ist ungeschrieben. Allein deshalb ist es bereits schwierig, den präzisen Inhalt einer Norm festzustellen. Im Ergebnis sind in beiden Erscheinungsformen („Quellen“) die Normen oft, nicht immer, vage und unklar. Es handelt sich oft um Prinzipien, nicht um präzise Regeln. Prinzipien sind keine Alles-oder-Nichts-Normen, sondern Optimierungsgebote. Sie können annähernd – mehr oder minder – verwirklicht werden und auch mehr oder minder stark missachtet werden.⁶ Prinzipienkollisionen werden durch Abwägung gelöst. Beispielsweise müsste für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer militärischen Intervention in Syrien abgewogen werden zwischen dem Interventionsverbot auf der einen Seite und dem völkerrechtlichen Verbot der Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf der andere Seite.

Auch auf der Ebene der Rechtsdurchsetzung gelten Besonderheiten. Es gibt – anders als im Staat – keine zwingende (obligatorische) völkerrechtliche Gerichtsbarkeit. Somit besteht keine Garantie, dass ein Gericht über einen Rechtsstreit entscheidet. Allerdings ist das Völkerrecht kein gerichtsfreier Raum. Das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, der Internationale Gerichtshof in Den Haag, bearbeitet in quantitativer Hinsicht nur wenige Klagen oder Gutachtenanträge und die Verfahrensdauer ist relativ

4 StIGH, *Case Concerning the Factory at Chorzów (Claim for Indemnity – Merits)*, PCIJ Series A No. 17 (1928), S. 27 f.

5 N. Krisch, 1–40. In: AJIL 108 (2014).

6 R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 3. Aufl. Frankfurt 1996 (3. Nachdruck 2011), 75–77.

lang.⁷ Nach 1990 sind viele neue internationale Gerichte und Schiedsgerichte geschaffen worden, die für jeweils bestimmte Sachbereiche zuständig sind, z.B. der Internationale Seegerichtshof (Hamburg). 1994 wurden mit Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) auch deren wichtige Streitschlichtungsinstanzen ins Leben gerufen. Die „Panels“ und der „Appellate Body“ sind schiedsgerichtsähnliche Gremien, die zuständig für Handelsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten der WTO sind. Sie sind auf eine große Akzeptanz seitens der Vertragsparteien gestoßen. Seit 1995 wurden hier 474 Fälle („disputes“) anhängig gemacht.⁸

Die internationalen Straftribunale für Jugoslawien und Ruanda sowie der 1998 vertraglich vereinbarte Internationale Strafgerichtshof (ICC) wurden bereits erwähnt. Aufgrund des Respekts vor der staatlichen Souveränität sind diese Gerichte und Schiedsgerichte allerdings nur nach einer vorherigen Unterwerfung der Staaten zuständig. Ein Staat kann also letztlich nicht ohne seine Zustimmung verklagt werden. Im Fall der WTO-Schiedsgerichtsbarkeit wird diese z.B. durch Ratifikation der WTO-Verträge gegeben. Statt und neben Gerichten gibt es im Völkerrecht diplomatisch-politische Methoden der Streitbeilegung. Als Beispiele seien Verhandlungen, fact-finding und Mediation genannt. Österreich kommt hier eine historische Rolle zu: Der Staat betätigt sich traditionell als Vermittler und bietet so genannte „Gute Dienste“ zur Konfliktlösung zwischen anderen Streitparteien an. Ein neueres Beispiel sind die guten Dienste im Konflikt zwischen dem Sudan und Südsudan. Hier stellte Österreich eine Verhandlungsplattform für die Aushandlung der Bedingungen der Unabhängigkeit des Südsudan bereit, die dieser im Juli 2011 erwarb.

Das Völkerrecht wird praktisch nie mit (zentralisiertem) Befehl und Zwang durchgesetzt. Dementsprechend sind internationale Gerichtsurteile in der Regel keine Leistungs- sondern Feststellungsurteile. Ein Staat wird grundsätzlich nicht explizit zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen verurteilt, vielmehr

7 Im Gutachtenverfahren zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo hat die Generalversammlung ihren Antrag am 10. Oktober 2008 gestellt, das Gutachten wurde am 22. Juli 2010 erstattet (IGH, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, ICJ Reports 2010, 403). Im streitigen Verfahren (IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Kroatien v. Serbien*) hatte Kroatien am 2. Juli 1999 die Klage eingereicht, erst im März 2014 fand die mündliche Verhandlung statt. IGH, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan)* hatte Australien am 31. Mai 2010 gegen Japan geklagt, die mündliche Verhandlung fand im Juni und Juli 2013 statt, das Urteil wurde am 31. März 2014 verkündet.

8 http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm (abgerufen im März 2014).

stellt ein internationales Gericht in der Regel lediglich fest, dass ein bestimmtes Verhalten völkerrechtswidrig gewesen ist. In multilateralen Verträgen sind „weiche“ Durchsetzungsmechanismen vorgesehen, die das Bedürfnis nach (schieds-)gerichtsförmiger Beilegung von Konflikten vermindern sollen. Hierzu gehören Anreize, die Vorenthaltung von Vorteilen oder umfassende Monitoring-Systeme.

Weiterhin gibt es auf der internationalen Ebene keine Völkerpolizei. Der Sicherheitsrat verfügt nicht über ein umfassendes Gewaltmonopol. Er hat ein Quasi-Gewalt-Legitimierungs-Monopol in Bezug auf *militärische* Maßnahmen und kann somit nur eingeschränkt die Funktion einer Weltpolizei übernehmen. Daneben bleibt die staatliche Selbstverteidigung, eine Art Notwehrrecht, erlaubt. Die Staaten dürfen individuell und unilateral alle Arten nicht-militärischer Zwangsmaßnahmen, wie z.B. Wirtschaftssanktionen verhängen. Solche Sanktionen sind allerdings nicht in das freie Ermessen der Staaten gestellt. Sie müssen vielmehr allgemeine Rechtsprinzipien wie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie im Wirtschaftsbereich vor allem das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) beachten. Insgesamt kann man sagen, dass im Gegensatz zum nationalen Recht die Selbsthilfe im Völkerrecht (z.B. durch Wirtschaftssanktionen) die Regel statt die (enge) Ausnahme darstellt. Es zeichnet sich aber ein Trend ab, solche Sanktionen kollektiv (im Rahmen der UN oder der EU) zu verhängen.⁹

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das Völkerrecht ein dezentrales, horizontales Recht ist. Es handelt sich im Wesentlichen um ein Recht unter Gleichen, nämlich den Staaten. Daher bezeichnete man es früher auch als „genossenschaftliches“ Recht. Zweitens ist Völkerrecht ein Recht, in dem der Einfluss der politischen, ökonomischen, militärischen und ideellen Macht, über welche die Staaten in ganz unterschiedlichem Maße verfügen, deutlicher spürbar ist als normalerweise im innerstaatlichen Recht. Dies zeigt sich auf der Ebene der Rechtssetzung und vor allem bei der Rechtsdurchsetzung.

9 Beispielsweise hat die EU im Zusammenhang mit der Krise in der Ukraine im Frühjahr 2014 gezielte Sanktionen verhängt (Verordnung des Rates (EU) Nr. 208/2014 vom 5. März über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in der Ukraine, ABl. EU 2014 L 66/1 sowie weitere Verordnungen).

Herausforderungen im neuen Millennium

Die 1990er Jahre können als die goldenen Jahre des Völkerrechts bezeichnet werden. Der Fall der Berliner Mauer von 1989 symbolisiert einen politisch-ideologischen Trendwechsel in den internationalen Beziehungen. Die seit dem II. Weltkrieg herrschende Bipolarität und Rivalität zweier Großmächte, der USA und der UdSSR, wurde durch die Auflösung des sozialistischen Blocks und der Transformation der zentral- und osteuropäischen Staaten praktisch beendet. Der Politologe Francis Fukuyama von der Johns Hopkins University propagierte in einem Aufsatz von 1989 ein „Ende der Geschichte“.¹⁰ Ende der Geschichte deshalb, weil seit dem Fall des sozialistischen Blocks eine Ideologie, nämlich die „westliche“, die Welt beherrsche. Die Leitwerte Menschenrechte und auch liberale Demokratie nach westlicher Prägung würden nun universelle Werte darstellen. Die Demokratie würde einen weltweiten Siegeszug antreten. Auf dieser Linie prophezeite der amerikanische Präsident Bush senior (am 11. September 1990 in New York) eine „Neue Weltordnung“.¹¹

Die USA wurden aus diesem Traum ziemlich brutal durch die Anschläge vom 9. September 2001 auf das World Trade Center herausgerissen. Im neuen Millennium steht die Welt, und damit auch das Völkerrecht, vor ideellen, ökonomischen, sicherheitsbezogenen, sozialen und institutionellen Herausforderungen.

Die *ideelle Herausforderung* liegt unter anderem darin, dass im Zuge des sogenannten „Krieg gegen den Terror“ und der damit zusammenhängenden übermäßigen Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen¹² Menschenrechte in einem in der westlichen Welt des 20. Jahrhunderts zuvor nicht gekannten Ausmaß eingeschränkt werden. Ferner erlaubt es der Aufstieg Chinas und anderer asiatischer Staaten diesen, behauptete asiatische Werte, wie den Vorrang des Kollektivs vor dem Einzelnen oder Disziplin und Ordnung vor Freiheit, als Alternative zu dem aus Sicht dieser Staaten extrem verwestlichten Menschenrechtsdiskurs zu propagieren. Durch derartige Tendenzen wird der Schutz der internationalen Menschenrechte unterminiert.

10 F. Fukuyama, *The End of History?* In: *The National Interest*, No. 16 (1989), 3–18; ders., *The End of History and the Last Man*, London 1992.

11 Die Rede von George Bush Senior vom 11. September 1990 ist erhältlich unter http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9 (abgerufen am 9. März 2014).

12 A. Peters, *Surveillance without Borders? The Unlawfulness of the NSA-Panopticon*. In: *EJIL Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 1. November 2013. <http://www.ejiltalk.org/author/anne-peters/>.

In der *ökonomischen Dimension* stellt die Globalisierung eine Chance, aber auch Herausforderung dar. Die Entwicklung der Kommunikations- und Informationstechniken und die Liberalisierung des Handels haben die grenzüberschreitenden Güter-, Dienstleistungs- und Finanzströme stark erleichtert und verbilligt. Dadurch haben die wirtschaftsrelevanten grenzüberschreitenden Transaktionen und Auslandsinvestitionen sprunghaft zugenommen. Diese Mobilität der Waren, Gelder, Unternehmen und Arbeitskräfte hat zu einer neuen Qualität der wirtschaftlichen Interdependenz auch der Staaten geführt. Die gegenseitige Abhängigkeit macht wiederum aus jeder Wirtschafts- und Finanzkrise tendenziell eine globale Krise.

Die transnationale Mobilität von Wirtschafts- und Finanzunternehmen erlaubt diesen außerdem, sich den nationalen Gesetzen und Standards (beispielsweise Besteuerung, Umweltauflagen, Arbeitszeitregelungen) durch die Verlagerung ihres Produktionsstandorts zu entziehen oder dies zumindest anzudrohen. Die Staaten buhlen um Unternehmen, die Arbeitsplätze schaffen und Steuern zahlen. Staaten und andere Gebietskörperschaften stehen also in einem Standortwettbewerb, in welchem sie durch die Schaffung attraktiver rechtlicher und steuerlicher Rahmenbedingungen reüssieren wollen. Dadurch könnte, jedenfalls in manchen Rechtsbereichen, ein *race to the bottom* ausgelöst werden, etwa im Bereich der Finanz-, Umwelt- und Sozialstandards, der wiederum durch internationale Harmonisierung der Standards aufgefangen werden müsste.¹³ Insgesamt erscheint heute die Sphäre der transnationalen Business und Finanzen relativ schwach reguliert. Die Weltwirtschaft wird auch durch die Krise der WTO betroffen, die weitgehend handlungsunfähig erscheint und dringend notwendige Reformen, wie die Marktöffnung zugunsten von Agrarprodukten des Südens, nicht zustande bringt.¹⁴

Die dritte Herausforderung liegt im Bereich der *Sicherheit*. Die zwischenstaatliche und die menschliche Sicherheit werden bedroht durch Bürgerkriege wie in der Ukraine und in Syrien, durch globale Terrornetzwerke wie Al Qaida, durch grenzüberschreitende Verbrechen (Mafia, Drogenhandel, Menschenhandel) und durch die wiedererstarbte Piraterie, insbesondere vor dem Horn von Afrika.¹⁵ Die globale Sicherheit wird gegenwärtig nur unzurei-

13 A. Peters, *Wettbewerb von Rechtsordnungen*. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hg.), *Gemeinwohl durch Wettbewerb?*, Berlin 2010, 7–56.

14 S. W. Hartman, *The WTO, the Doha Round Impasse, PTAs, and FTAs/RTAs*. In: *International Trade Journal* 27 (2013), 411–430.

15 R. Geiss, A. Petrig, *Piracy and Armed Robbery at Sea. The Legal Framework for Counter-Piracy Operations in Somalia and the Gulf of Aden*, Oxford 2011.

chend gewährt. Die internationale Sicherheitsarchitektur ist schwach, wie die Marginalisierung der Vereinten Nationen in der Syrienkrise zeigt.

Die vierte Herausforderung ist die *soziale*. Es besteht ein extremes globales Wohlstandsgefälle, das aufgrund der stark verbesserten Information und Medien den Menschen in den ärmeren Teilen der Welt deutlich bewusst wird. Immer offensichtlicher werden auch die sozialschädlichen externen Effekte der Wirtschafts-, Handels-, Umwelt- und auch der Abfallpolitik der reichen Staaten des Nordens. Transnationale Solidarpakte fehlen weitgehend.¹⁶ Das Recht der Entwicklungszusammenarbeit leidet an strukturellen Defiziten.¹⁷ Auch das europäische und internationale Recht der Migration ist vielfach defizitär, da es keine ausreichenden Instrumente bereit hält, um betroffene Staaten bei der Bewältigung von Flüchtlingsströmen ausreichend zu unterstützen und dabei gleichzeitig Minimalrechte von Flüchtlingen und anderen Migranten zu schützen.¹⁸

Schließlich besteht eine *institutionelle Herausforderung* darin, dass es unter den Staaten dieser Welt zunehmend schwache und/oder illegitime Staaten gibt, auch innerhalb Europas. Wir verzeichnen problematische Trends, etwa in Ungarn, Rumänien und der Ukraine. Die internationalen Monitoring-, Sanktions- und Unterstützungsmechanismen in Bezug auf solche „failing states“ sind ungenügend und nicht unbedingt wirksam.

Juristische Antworten

Wie hat das Völkerrecht auf diese Herausforderungen reagiert, und wie sollte es reagieren? Zu betrachten sind drei Dimensionen: die inhaltliche, die quantitative und die strukturelle.

16 Siehe aus völkerrechtlicher Sicht zum Problem der Armut: M. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights. World Poverty and the Development of International Law*, Oxford 2007; K. Nadakavukaren Schefer (Hg.), *Poverty and the International Economic Legal System*, Cambridge 2013.

17 Hierzu P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, Tübingen 2012.

18 Siehe aus völkerrechtlicher Perspektive: G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law*, 3. Aufl. Oxford 2007; V. Chetail, *International Migration Law*, Oxford 2015.

1. *Qualitative, quantitative und strukturelle Veränderungen: Vom Völkerrecht zum globalen Recht*

Inhaltlich findet eine „Humanisierung“ des Völkerrechts statt.¹⁹ Gemeint ist die zunehmende Durchdringung aller Teilgebiete des Völkerrechts von menschenrechtlichen Erwägungen.²⁰ In Bezug auf das Gewaltverbot war ein erster Meilenstein die Kosovo-Intervention (1999), die als „humanitäre Intervention“ geführt wurde. Hier intervenierte die NATO – ohne ein UN-Mandat – zum Schutz der Kosovo-Albaner vor massiven Menschenrechtsverletzungen und genozidartigen Vorgängen. Eine internationale Expertenkommission bezeichnete diese Intervention nachträglich als illegal, aber legitim.²¹ Die Doktrin der humanitären Intervention wurde nach 2001 umformuliert in die „Responsibility to protect“, im Jargon R2P genannt.²² Diese Schutzverantwortung wurde im Jahr 2005 von den Staats- und Regierungschefs im Schlussdokument des Weltgipfels anerkannt.²³ Der Paradigmenwechsel liegt darin, dass es hier nicht um ein Recht der Staaten zur Intervention in einer humanitären Notlage geht, sondern um eine potentielle *Pflicht* zum Einschreiten. Ausgangspunkt sind Menschen und ihre Bedürfnisse, ihr Anspruch auf Schutz, der in erster Linie vom Territorialstaat erfüllt werden muss. Wenn dieser versagt, geht die Schutzverantwortung über auf die internationale Gemeinschaft. Die Intervention in Libyen 2011 wurde unter dem Banner der *responsibility to protect* geführt.²⁴ Die Untätigkeit des Sicherheitsrats in Syrien

19 A. Augusto Cançado Trindade, *International Law for Humankind. Towards a New Jus Gentium*. In: Recueil des Cours 316 (2005), 9–444; T. Meron, *The Humanization of International Law*, Leiden 2006. Siehe auch A. Cassese, *The Human Dimension of International Law: Selected Papers*, P. Gaeta, S. Zappalà (Hg.), Oxford 2008.

20 M. T. Kamminga, M. Scheinin (Hg.), *The Impact of Human Rights Law on General International Law*, Oxford 2009.

21 Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford 2000, 185–198 (186). Dieser Bericht über die Rechtmäßigkeit der Militärintervention im Kosovo stammt von einer unabhängigen internationalen Expertenkommission, die 1999 von dem schwedischen Premierminister *Persson* ins Leben gerufen wurde. Mitglieder waren u.a. Richard Goldstone (Südafrika), Carl Tham (Schweden) und Richard Falk (USA).

22 Siehe International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, 2001.

23 Resolution der UN General Assembly, *World Summit Outcome Document* vom 24. Oktober 2005 (UN Doc A/RES/60/1), Rdn. 138–139. Zuletzt Report of the Secretary-General: *Implementing the Responsibility to Protect* vom 12. Januar 2009 (UN Doc A/63/677).

24 Mit Sicherheitsratsresolution 1973 (2011) ermächtigte der Sicherheitsrat unter Berufung auf die Schutzverantwortung Maßnahmen, um die Zivilbevölkerung und zivile Regionen zu schützen

hat aber dieser Idee einen Schlag zugefügt und dazu beigetragen, dass sie bisher nicht zu einer Rechtsnorm erstarkt ist.

Ein weiteres Element der Humanisierung des Völkerrechts liegt in der Errichtung und Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag.²⁵ Der ICC, der im Juni 2003 seine Arbeit aufgenommen hat, ist für die Aburteilung schwerster Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als ganzes berühren, zuständig.²⁶ Er ahndet z.B. Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen und macht dadurch der Strafflosigkeit ein Ende. Jedoch befindet sich dieses Gericht in einer prekären Lage. Die Afrikanische Union erhebt den Vorwurf des Neo-Kolonialismus. Auf einem Sondergipfel in Addis Abeba im Herbst 2013 haben Staatschefs der Afrikanischen Union verlangt, dass der Prozess gegen den kenianischen Präsidenten Uhuru Kenyatta vor dem Internationalen Strafgerichtshof (ICC) in Den Haag auf unbestimmte Zeit verschoben wird.²⁷ Der Ankläger des ICC erhebt den Vorwurf, dass Kenyatta für Verbrechen gegen die Menschlichkeit in der Situation nach den Wahlen in Kenia (2007–2008) verantwortlich sei.

Der Vorwurf des Neo-Kolonialismus ist meiner Ansicht nach im Ergebnis nicht stichhaltig. Zwar ist tatsächlich der ICC zurzeit mit acht Sachverhalten (*situations*) befasst, die alle in Afrika liegen (DR Kongo, Uganda, Zentralafrikanischen Republik, Sudan, Kenia, Libyen, Elfenbeinküste und Mali). Bei fast allen dieser Situationen handelt es sich jedoch um Selbstüberweisungen der betroffenen Staaten (*self-referrals*),²⁸ beispielsweise vonseiten der Zentralafrikanische Republik, der DR Kongo, Uganda und Mali. In Kenia leitete der Ankläger zu zwei Situationen förmliche Ermittlungen

(Rdn. 4 und 6). Das Abstimmungsverhältnis war 10 zu fünf der 15 Sicherheitsratsmitglieder. Dabei stimmten 10 Staaten für die Resolution und fünf enthielten sich (China, Russland, Deutschland, Indien und Brasilien). Gegenstimmen gab es keine.

25 Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (Römisches Statut) vom 17. Juli 1998, 2187 UNTS, 3.

26 Der ICC ist zuständig, wenn entweder der Staat, auf dessen Gebiet ein Verbrechen begangen wurde, oder der Staat, dem der Angeklagte angehört, Vertragspartei des ICC-Statuts ist.

27 Decision on Africa's Relationship with the International Criminal Court (ICC), Ext/Assembly/AU/Dec.1 (Oct.2013), siehe: http://www.au.int/en/sites/default/files/Ext%20Assembly%20AU%20Dec%20&%20Decl%20_E_0.pdf (abgerufen am 9. März 2014).

28 Nach Art. 13 ICC-Statut gibt es drei Möglichkeiten zur Eröffnung der Gerichtsbarkeit: Nach lit. a) kann eine Situation, in der es den Anschein hat, dass Verbrechen begangen wurden, die der Zuständigkeit des ICC unterfallen, von einem Vertragsstaat dem Ankläger unterbreitet werden. Eine Staatenbeschwerde gegen einen anderen Staat ist aus politischen Gründen selten zu erwarten. „Self-referrals“ sind im Statut nicht ausdrücklich vorgesehen, wurden aber von der Verfahrenskammer I (PTC I) für zulässig gehalten.

aus eigener Initiative ein, die durch die Pre-Trial-Chamber II genehmigt wurden.²⁹

Ein viertes Element der Humanisierung des Völkerrechts liegt in der Herausbildung eines völkerrechtlichen Maßstabs, an dem staatliche Regierungsführung gemessen wird, in Abkehr von der traditionellen „Verfassungsblindheit“ des Völkerrechts. Das neue globale Recht fordert, dass alles (staatliche) Regieren an den Menschenrechten ausgerichtet wird, diese fungieren als „Goldstandard der Gouvernanz“.³⁰ Auf der Ebene des positiven Rechts verzeichnen die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen einen hohen Ratifikationsstand. Gut drei Viertel der Staaten der Welt haben einen oder beide Menschenrechtspakte ratifiziert und sind damit formalrechtlich an sie gebunden.³¹ Nach 1990 ist eine rasante Steigerung der Ratifikationen zu verzeichnen, und der positive Trend dauert bis in die Gegenwart an. Daneben wurde im Jahr 2006 der Universal Periodic Review durch den Menschenrechtsrat eingeführt. Hierbei handelt es sich um regelmäßige Überprüfungen der Menschenrechtslage aller Staaten, unabhängig von deren Ratifikation der Menschenrechtspakte. Im Herbst 2013 wurde beispielsweise China überprüft.³² Rechtssoziologisch ist gezeigt worden, dass Staaten durch die Ratifikation von Menschenrechtsverträgen in einem positiven Sinne „sozialisiert“ werden, und dass tatsächlich die formale Ratifikation der Verträge einen wichtigen Schritt hin zur Verbesserung der Menschenrechtslage darstellt.³³

Die zweite Dimension ist die *quantitative*. Rein quantitativ wird – trotz gegenläufiger Tendenzen im Einzelnen – die Weltpolitik zunehmend verrechtlicht. Zum Völkergewohnheitsrecht treten immer mehr Verträge hinzu. Heute sind ca. 40.000 Verträge (darunter 2799 multilaterale) bei den UN

29 ICC-Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya, ICC-01/09-19, Entscheidung vom 31. März 2010, abrufbar unter: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc854287.pdf> (abgerufen am 16. März 2014).

30 A. Peters, *Der internationale Schutz der Menschenrechte. Risiko und Chancen aktueller Ausweitungen*. In: C. Starck (Hg.), *Recht und Willkür*, Tübingen 2012, 91–129.

31 Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR) hatte am 15. März 2014 167 Vertragsstaaten. Der Pakt über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte (CESCR) hatte 161 Vertragsstaaten.

32 Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. China (including Hong Kong, China and Macao, China)* vom 4. Dezember 2013 (UN Doc. A/HRC/25/5).

33 B.A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*, Cambridge 2009; R. Goodman, D. Jinks, *Socializing States. Promoting Human Rights Through International Law*, Oxford 2013.

registriert.³⁴ Allerdings ist eine gewisse Stagnation und ein Trend zur Bilateralisierung des Vertragsrechts seit Beginn des neuen Millenniums zu verzeichnen.³⁵ Das ICC-Statut von 1998 war der letzte große multilaterale Weltordnungsvertrag.

Zur quantitativen Dimension gehört auch die Herausbildung und weitere Ausdifferenzierung von Teilordnungen im Völkerrecht, wie etwa das Welt handelsrecht, das Investitionsschutzrecht, das Umweltvölkerrecht und der bereits erwähnte internationale Menschenrechtsschutz. Diese Teilgebiete besitzen jeweils eigene vertragliche Regelungen und sind mit speziellen Durchsetzungsmechanismen ausgestattet. Angesichts dieses Phänomens wird seit einigen Jahren die Gefahr einer Fragmentierung des Völkerrechts diskutiert.³⁶ Fragmentierung als solche ist allerdings nicht per se ein Problem, sondern allenfalls Folgen wie normative Widersprüche und Normenkonflikte. Diese unerwünschten Konsequenzen sind aber bisher weitgehend ausgeblieben. Dies liegt daran, dass die Verträge selbst Harmonisierungsklauseln enthalten³⁷ und die internationalen Rechtsanwendungs- und Kontrollinstitutionen (Gerichte, Schiedsgerichte, Monitoringausschüsse) ihre Rechtsprechung und

34 <http://untreaty.un.org/English/access.asp> (zuletzt besucht: 22 Oktober 2003).

35 *When Structures Become Shackles. Stagnation and Dynamics in International Lawmaking.* In: EJIL 25 (2014) (i.E.).

36 Siehe nur International Law Commission, *Fragmentation of International Law. Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission*, finalized by Martti Koskenniemi, 13. April 2006 (UN Doc. A/CN.4/L.682), mit Appendix: *Draft Conclusion of the Work of the Study Group*, 2. Mai 2006 (UN Doc. A/CN.4/L.682/Add.1). International Law Commission, *Fragmentation of International Law. Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission*, 18. Juli 2006 (UN Doc. A/CN.4/L.702); K. Wellens, R. Huesa Vinaixa (Hg.), *L'influence des sources sur l'unité et à la fragmentation du droit international*, Brüssel 2006; H. Ruiz Fabri, *Jeux dans la fragmentation*. In: RGDIP 111 (2007), 43–88; M. Prost, *The Concept of Unity in Public International Law*, Oxford 2012.

37 Art. 31 Abs. 1 lit. c) Wiener Vertragsrechtskonvention schreibt vor, dass bei der Auslegung „jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz“ zu berücksichtigen ist („Prinzip der systemischen Integration“). Ein Beispiel für eine Harmonisierungsklausel ist Art. 20 der UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions vom 20. Oktober 2005 (Relationship to other treaties: mutual supportiveness, complementarity and non-subordination): „1. Parties recognize that they shall perform in good faith their obligations under this Convention and all other treaties to which they are parties. Accordingly, without subordinating this Convention to any other treaty, (a) they shall foster mutual supportiveness between this Convention and the other treaties to which they are parties; and (b) when interpreting and applying the other treaties to which they are parties or when entering into other international obligations, Parties shall take into account the relevant provisions of this Convention. 2. Nothing in this Convention shall be interpreted as modifying rights and obligations of the Parties under any other treaties to which they are parties.“

Praxis gegenseitig beobachten und berücksichtigen und die Verträge harmonisierend anwenden und auslegen.³⁸ Neben diesen Konfliktlösungs- und Harmonisierungsklauseln und -techniken haben sich auch sektorenübergreifende Grundprinzipien, also sozusagen ein „allgemeiner Teil“ des Völkerrechts, herausgebildet. Wir beobachten somit eine Ausdifferenzierung der Völkerrechtsordnung, die ihrerseits als ein Zeichen der Weiterentwicklung und Reifung interpretiert werden kann.³⁹ Das gegenwärtige globale Recht zeigt somit Vielfalt in der Einheit.

Strukturelle Dimension: In den letzten Jahrzehnten haben eine Reihe von Strukturveränderungen stattgefunden. Es sind, erstens, neue Völkerrechtssubjekte auf den Plan getreten. Als Völkerrechtssubjekte bezeichnen wir Akteure, denen von der Rechtsordnung die Fähigkeit zugesprochen wird, Träger von Rechten und Pflichten aus dieser Rechtsordnung zu sein. Neue Subjekte im Völkerrecht sind etwa Individuen, Minderheiten und Völker. Individuen (natürliche und juristische Personen) besitzen heute sowohl Rechte als auch Pflichten, die direkt aus dem Völkerrecht fließen.⁴⁰ Beispielsweise ist eine grundlegende Individualpflicht diejenige zur Unterlassung von Völkerrechtsverbrechen. Zuwiderhandlungen sind strafbar. Die Strafverfahren wegen Völkerrechtsverbrechen gegen natürliche Personen werden von den staatlichen Strafgerichten und komplementär dazu von den bereits erwähnten internationalen Straftribunalen und dem ICC betrieben.

Die Öffnung des Kreises der Völkerrechtssubjekte ist – unter anderem – eine Reaktion des Völkerrechts darauf, dass neue Akteure, wie zum Beispiel die transnationalen Unternehmen, zu wichtigen Machtträgern in den internationalen Beziehungen aufgestiegen sind und dementsprechend eingebunden werden sollten. In diesem Kontext sind die neueren Bestrebungen zur Regulierung multinationaler Unternehmen zu sehen. Unter Umständen sind multinationale Unternehmen im Stande, direkt oder indirekt, z.B. durch die Wahl ihres Produktionsstandorts in einem diktatorischen Regime, zu Menschenrechtsverletzungen, wie beispielsweise Zwangsarbeit oder Zerstörung des Lebensraums indigener Völker, beizutragen. Es ist deshalb rechtspolitisch erwünscht, Wirtschaftsakteure durch globale Verhaltenskodizes in die Pflicht zu nehmen. Im Jahr 2011 haben der Menschenrechtsrat und die Ge-

38 Siehe z.B. EGMR (Große Kammer), *Nada v. Schweiz*, Beschwer. Nr. 10593/08, 12. September 2012, Rdn. 169–172 u. 197.

39 B. Simma, *Fragmentation in a Positive Light*. In: Michigan Journal of International Law 25 (2004), 845–848.

40 A. Peters, *Jenseits der Menschenrechte: Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht*, Tübingen 2014.

neralversammlung der Vereinten Nationen ein Regelwerk („framework“) zur Menschenrechtsverantwortung transnationaler Unternehmen („human rights responsibility of transnational corporations“) angenommen,⁴¹ mit dessen Umsetzung und Weiterentwicklung eine UN-Arbeitsgruppe betraut ist.⁴²

Eine weiterer Strukturwandel betrifft die Rechtssetzungstechniken. Völkerrecht wird heute vielfach in globalen Foren erarbeitet. Hier sind neben den Staaten auch NGOs und Business-Akteure beteiligt, die ein Beobachter- und unter Umständen auch Rederecht haben, aber keine Stimme in der definitiven formellen Abstimmung über einen Vertragstext besitzen („voice, not vote“).⁴³ NGOs waren an der Ausarbeitung wichtiger Verträge maßgeblich beteiligt, so etwa an den Umweltabkommen, die auf dem Rio Erdgipfel von 1992 erarbeitet wurden, und am Landminenvertrag von 1997. Eine transnationale NGO-Koalition hat die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) vorangetrieben.⁴⁴

Auf großen Konferenzen wurden jeweils multilaterale Konventionen mit nahezu universaler Beteiligung angenommen, die allerdings in der Folge von Staaten noch ratifiziert werden mussten, um Rechtsverbindlichkeit zu erlangen. In Rio wurde auch die Technik der Rahmenverträge, die von enger gestrickten Folgeverträgen auszufüllen sind, verfeinert.

Die Hoch-Zeit dieser Weltgipfel unter Einbezug der globalen Zivilgesellschaft waren die 1990er Jahre. Die neueren Weltgipfel haben viel weniger Aufmerksamkeit erregt und auch weniger juristische Ergebnisse gezeitigt, wie etwa das Weltwasserforum von 2003. Die Strategie der sukzessiven Rechtsbindung zunächst an allgemeine Grundsätze und später an detaillierte Regeln ist jedoch auch im neuen Millennium weiter verfolgt worden. Ein Beispiel ist die Annahme des WHO-Rahmenvertrages zur Tabakkontrolle von 2003,⁴⁵

41 *The UN Guiding Principles on Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises* (2011), Report of the Special Representative of the Secretary-General with Guiding Principles in the Annex, 21. März 2011 (UN-Dok. A/HRC/17/31), bestätigt durch den UN Human Rights Council am 6. Juli 2011 (UN-Doc. A/HRC/RES/17/4).

42 UN Working Group on Business & Human Rights, *Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises to the Human Rights Council*, A/HRC/23/32.

43 A. Boyle, C. Chinkin, *The Making of International Law*, Oxford 2007, 52–97.

44 Es handelt sich um die 1995 gebildete Coalition for an International Criminal Court (<http://www.iccnw.org/>).

45 WHO Framework Convention on Tobacco Control, 21. Mai 2003, 2302 UNTS 166 (in Kraft seit 27. Februar 2005), 177 Parteien (Stand: 9. März 2014).

der seit 2005 in Kraft steht, und der mit Protokollen ausgefüllt werden soll.⁴⁶ In engem Zusammenhang mit dieser „Salamitaktik“ steht die Methode der Verbindung von hartem Recht mit weichen Prinzipien (soft law), beispielsweise im Umweltvölkerrecht. Es stellt sich die Frage, ob die sanfte Legalität ein Zukunftsmodell ist. Als „soft law“ („weiches Völkerrecht“) bezeichnen wir Texte, die kein hartes Recht in Form von völkerrechtlichen Verträgen oder Völkergewohnheitsrecht sind, die aber dennoch eine (nicht eindeutig bestimmte) normative Kraft besitzen.

Soft law-Texte werden teilweise zwischen Staaten vereinbart. Ein Beispiel ist das Montreux-Dokument zur Regulierung transnational agierender privater Militär- und Sicherheitsunternehmen von 2008.⁴⁷ Diese unter der Schirmherrschaft des Internationalen Komitee des Roten Kreuzes ausgearbeiteten Praxis-Leitlinien haben mittlerweile 50 „Teilnehmerstaaten“.⁴⁸ Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich mit ihrer Unterschrift auf eine „weiche“ Art, die Montreux-Prinzipien im Sinne von „good practices“ zu befolgen und umzusetzen.

Soft law wird vor allem aber unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure geschlossen, da diese nach der herkömmlichen Völkerrechtsdogmatik gar nicht kompetent sind, um „harte“ Völkerrechtsverträge zu schließen. Ein Beispiel ist das von den wichtigsten transnationalen Textilunternehmen geschlossene Abkommen von Bangladesch über die Gebäude und Feuersicherheit der Fabrikhallen.⁴⁹ Die Großunternehmen reagierten hiermit auf den Einsturz einer Fabrikhalle in Dakha in Bangladesch, bei dem über 1000 Arbeiter, überwiegend Frauen, umkamen. Die Fabrik war unter anderem Produktionsstätte für Zulieferer der internationalen Bekleidungsketten KiK und United Colors of Benetton.

Aus Sicht der Unternehmen bietet die Selbstregulierung diverse Vorteile. Sie suchen damit einem Imageverlust entgegenzuwirken und dem „harten“ Recht des Standortstaates zuvorzukommen. Allgemein gesprochen hat soft law den Vorteil, dass es wesentlich schneller erarbeitet werden kann als ein

46 Draft Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products vom 11. Mai 2012 (FCTC/COP/5/6).

47 International Committee of the Red Cross, *The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict* vom 17. September 2008, http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf.

48 Angabe abrufbar unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/pse/parsta.html> (abgerufen am 9. März 2014).

49 Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh vom 13. Mai 2013.

formaler zwischenstaatlicher Vertrag. Durch die einfließende Sachkunde der nichtstaatlichen Beteiligten können solche Abmachungen teilweise eine höhere Qualität haben, vor allem in puncto ihrer Praktikabilität.

Damit sind aber gleichzeitig die Gefahren des *soft law* und der Selbstregulierung angesprochen: Es kann sich um reine Werbemaßnahmen handeln, um ein Feigenblatt. Wenn auf die schützenden Formalien und Verfahren des harten Rechts verzichtet wird, nutzt dies prinzipiell den mächtigen Beteiligten einer Vereinbarung. Hinzu kommt, dass – anders als bei formalen Völkerrechtsverträgen – die staatlichen Parlamente Texte wie das Montreux-Dokument nicht noch ratifizieren müssen, und dadurch genießen jene eine geringere demokratische Legitimation als harte Verträge.

Eine dritte strukturelle Entwicklung ist das zunehmende Ineinandergreifen von Völkerrecht und staatlichem Recht, wodurch Strukturen von „Mehr-Ebenen-Recht“ entstehen. Eine neue Generation von Abkommen legt detaillierte staatliche Pflichten der Zusammenarbeit, des Informationsaustausches, der Rechtshilfe, der Einziehung krimineller Erträge, Bestrafung, andere Sanktionen usw. fest. Hierzu gehören etwa das UN-Abkommen gegen das organisierte Verbrechen von 2000 mit seinen drei Protokollen;⁵⁰ das UN-Korruptionsabkommen von 2003;⁵¹ das erneuerte Abkommen zur Unterdrückung von Flugzeugentführungen von 2010⁵² und das Anti-Counterfeiting Trade Agreement von 2011, also Schutz des geistigen Eigentums gegen Fälschungen.⁵³ Alle diese

50 Convention against Transnational Organized Crime vom 15. November 2000 mit Protokollen. Siehe Art. 5 des Abkommens; Art. 5 des Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children vom 15. November 2000; Art. 6 des Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air vom 15. November 2000; Art. 5 des Protocol Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, GV-Res. 55/255 vom 31. Mai 2001.

51 United Nations Convention against Corruption vom 31. Oktober 2003 (UNTS 2349, No. 41; UN-Dok. A/58/422), Bestrafungspflichten nach Kapitel III „Criminalization and law enforcement“. Art. 15 lautet: „Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, [...]“.

52 Das Abkommen vom 16. September 1970 wurde geändert durch das Änderungsprotokoll vom 10. September 2010 (Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft). Art. 2 in der Fassung von 2010 lautet: „Each State Party undertakes to make the offences set forth in Article 12 punishable by severe penalties.“

53 Anti-Counterfeiting Trade Agreement between the European Union and its Member States, Australia, Canada, Japan, the Republic of Korea, the United Mexican States, the Kingdom of Morocco, New Zealand, the Republic of Singapore, the Swiss Confederation and the United States of America vom 23. August 2011, Bestrafungspflichten in Art. 23–26. Art. 23 lautet: „Each Party shall provide for criminal procedures and penalties to be applied at least in cases of wilful trademark counterfeiting or copyright or related rights piracy on a commercial scale [...]“.

Abkommen verpflichten ihrerseits die Vertragsparteien, die Vertragspflichten durch Erlass staatlicher Rechtspflichten, die ihrerseits vielfach an natürliche Personen gerichtet werden, umzusetzen. Auf diese Weise wird Recht zu einem (von mehreren) Steuerungsmittel und zu einer Komponente von „multilevel governance“. Das involvierte Recht ist aber kein rein zwischenstaatliches, internationales Recht. Es ist vielmehr ein Mehrebenenrecht und gleichzeitig ein Recht, in dem staatliche Akteure mit nicht-staatlichen Akteuren vernetzt sind. Es handelt sich somit um eine Mischung aus staatlichem Recht und überstaatlichem Recht, aus privaten Verträgen und aus öffentlichem Recht. Auch diese Mischung soll mit dem Begriff „globales Recht“ angesprochen werden.

2. Schwächen des globalen Rechts

Das derart erneuerte Völkerrecht, das globale Recht, ist ansatzweise wirksam, sachgerecht und fair, leidet aber auch an Effektivitäts- und Legitimitätsschwächen. Die Durchsetzung dieses Rechts bleibt in Ermangelung einer obligatorischen Gerichtsbarkeit seine Achillesferse. Die existierenden Durchsetzungsmechanismen sind oft schwach und laufen ins Leere, insbesondere gegenüber mächtigen Staaten. Dies gilt vor allem gegenüber den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats oder deren Verbündeten, die vor Sanktionen dieses Gremiums durch das Vetorecht geschützt sind. Das Völkerrecht bleibt deshalb teilweise toter Buchstabe.

Eine weitere Wirksamkeitsschwäche ist der neue Bilateralismus. Dieser droht multilaterale Arrangements auszuhebeln. Beispielsweise werden zunehmend bilaterale Handelsabkommen in Umgehung der WTO geschlossen.⁵⁴

⁵⁴ Bis zum 31. Januar 2014 wurden der WTO 583 regionale und bilaterale Handelsverträge (zwischen zwei oder mehr Parteien) notifiziert, 377 davon sind in Kraft; siehe http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (zuletzt besucht: 20. März 2014). Aktuelle Beispiele sind die Verhandlungen zu einer transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen der EU und den USA (<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/> [zuletzt besucht: 20. März 2014]), die Verhandlungen über eine transpazifische Partnerschaft (TPP) zwischen Australien, Brunei Darussalam, Chile, Malaysia, Neuseeland, Peru, Singapur, Vietnam und den USA (Übersicht unter <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement> [zuletzt besucht: 20. März 2014]) oder die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) (European Commission MEMO/13/911 vom 18.10.2013, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=974> [zuletzt besucht: 20. März 2014]). Eine Übersicht findet sich unter <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (zuletzt besucht: 20. März 2014).

Hier befinden wir uns in einem Teufelskreis. Wegen der Reformschwäche der WTO, die unter anderem durch die Praxis der konsensualen Beschlussfassung (Art. IX Abs. 1 WTO-Abkommen) extrem schwerfällig ist, werden bilaterale Abkommen als Ersatz gesucht. Deren Funktion schwächt aber wiederum die WTO in politischer Hinsicht weiter.

In diesem Zusammenhang steht die Marginalisierung wichtiger internationaler Organisationen. Neben der WTO können der ICC und die UN genannt werden. Beim Strafgerichtshof fällt auf, dass wichtige Staaten nicht Partei des Statuts sind, beispielsweise die USA, Russland, China, Syrien oder Israel. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen blieb in der Syrienkrise „gelähmt“, er fasste keinen Beschluss zur Ermächtigung robuster Sanktionen. In der russisch-ukrainischen Krise von 2014 konnte eine von den USA eingebrachte Sicherheitsratsresolution, die das Referendum auf der Krim (Ukraine) über den Anschluss der Halbinsel an Russland als rechtswidrig verurteilen sollte, erwartungsgemäß wegen des russischen Vetos nicht verabschiedet werden. Es galt als politischer Erfolg, dass China nicht mit Russland votierte, sondern sich der Stimme enthielt.⁵⁵ In anderen Konfliktherden vergeht zwischen dem Beschluss zur Entsendung von Peacekeeping-Truppen und deren tatsächlicher Stationierung oft zu viel Zeit („Entsendelücke“/„peacekeeping gap“), weil die UN keine eigenen Truppen besitzen und auf die Zurverfügungstellung durch Staaten angewiesen sind.⁵⁶

Ein weiteres Effektivitätsproblem zeigt sich darin, dass einige Staaten völkerrechtliche Grundprinzipien offen missachten (etwa Russland mit seiner Annexion der Krim im März 2014 oder die USA mit der großflächigen extraterritorialen Überwachung von Bürgern anderer Staaten) oder unilaterale Maßnahmen ergreifen, die teilweise völkerrechtswidrig sind, ohne dass mit rechtlichen Mittel wirksam gegengesteuert werden könnte.

Das Völkerrecht krankt nicht nur an Effektivitätsproblemen, sondern auch an gewissen Legitimitätsschwächen. Die universelle Wertebasis ist dünn. Trotz der genannten „Humanisierung“ wird der Menschenrechtsdiskurs von einigen Gruppen Asiens und des globalen Südens als „westliches“ Produkt kritisiert. Auch werden Staaten gelegentlich mit zweierlei Maß gemessen und unterschiedlich behandelt. Beispielsweise kann man die Frage stellen, warum 2011 in Libyen mit Autorisierung durch den Sicherheitsrat militärisch interveniert wurde, letztlich damit ein Regimewechsel unterstützt wurde, in Syrien aber

55 UN Doc. S/2014/189 vom 15. März 2014.

56 E. Schöndorf, *Die Entsendelücke im UN-Peacekeeping*. In: Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2011.

nicht. Teilweise könnten hier sachfremde Gesichtspunkte, z.B. Ölinteressen, eine Rolle spielen. Allerdings kann man die Verschiedenheit der Reaktion auf diese beiden Bürgerkriege und den Verzicht auf eine militärische Intervention in Syrien auch sachlich nachvollziehen. Wegen der extrem verworrenen Lage in Syrien war eine Abschätzung der Folgen eines militärischen Eingreifens im Vergleich zur Untätigkeit sehr schwierig. Es ist wahrscheinlich, dass eine Militärintervention die humanitäre Lage noch verschlimmert hätte und den Bürgerkrieg nicht hätte beenden können.

Das Völkerrecht ist ferner in demokratischer Hinsicht verhältnismäßig schwächer legitimiert als das innerstaatliche Recht demokratischer Staaten. Völkerrechtliche Verträge werden von den staatlichen Exekutiven geschlossen und nicht, wie in einem Gesetzgebungsverfahren, von Parlamenten im Einzelnen diskutiert und abgeändert. Und natürlich sind auch die Regierungen undemokratisch geführter Staaten an der Aushandlung und Annahme solcher Verträge beteiligt. Auch die Entscheidungen und Beschlüsse internationaler Organisationen werden durch weisungsgebundene Diplomaten oder Regierungsmitglieder (nicht durch vom Volk gewählte Parlamentarier) gefällt. Das ungeschriebene Völkergewohnheitsrecht schließlich hat gar keine parlamentarische Basis.

3. Stärken des globalen Rechts

Die Frage der Effektivität und Legitimität des globalen Rechts ist eine graduelle. Das Völkerrecht, auch in Gestalt des neuen globalen Rechts, leidet zwar an den genannten Mängeln, ist aber andererseits nicht vollkommen ineffektiv und illegitim.

So sollte der Vorwurf des demokratischen Defizits des Völkerrechts nicht übertrieben werden. Eine Welt-Demokratie im Stil der Nationalstaaten kann auf universeller Ebene wegen der großen Zahl der Rechtsbetroffenen, der extrem unterschiedlichen Interessenlagen und Lebensumstände und in Ermangelung praktikabler Institutionen kaum realisiert werden. Als universelle Ordnung kann das Völkerrecht nur funktionieren, wenn alle Staaten und relevanten Akteure der Welt als Normadressaten angesprochen werden, und hierzu gehören zahlreiche intern nicht demokratisch organisierte Verbände (undemokratische, unfreie Staaten, Wirtschaftsunternehmen, NGOs). Die intern nicht demokratisch strukturierten kollektiven Akteure sind ihrerseits schwer in ein demokratisches Mehrebenensystem einzubinden. Die Legitimation des neuen globalen Rechts kann sich deshalb nur zeitweise aus demokra-

tischen Verfahren speisen, diese sind allerdings ausbaubedürftig und -fähig,⁵⁷ etwa durch Bürgerbefragungen, Transparenz,⁵⁸ Beteiligung von NGOs und durch die Etablierung und die Stärkung von Bürgervertretungen oder parlamentarischen Organen in internationalen Organisationen.⁵⁹ Die Legitimation des globalen Rechts muss und kann sich aber teilweise auf andere Prinzipien stützen. Ein relevanter und auch normativ akzeptabler Faktor ist die *Output-Legitimation*, also die Rechtfertigung des globalen Rechts durch seine Leistungen zugunsten der Rechtsbetroffenen, wie Friedenssicherung, Koordination, und Stabilität. Aus dieser Perspektive überlappen sich Legitimitäts- und Effektivitätsfaktoren: Das globale Recht ist (nur) insofern legitim, als es wirksam ist, um zur Realisierung allgemein konsentierter Ziele beizutragen und globale Aufgaben zu erfüllen.

In der Tat besitzt das globale Recht eine (gewisse) Steuerungskraft. In ihren außenpolitischen Beziehungen wenden Staaten ständig Völkerrecht an und beachten es, so dass die alltägliche Rechtsbefolgung den Normalfall darstellt. Als Beispiele für völkerrechtliche Normen, die praktisch stets beachtet werden, können die Bestimmungen über Vertragsabschlüsse, Normen über internationale Rechtshilfe, die Verträge zur Regelung des Flugverkehrs oder die Achtung der Gebietshoheit anderer Staaten aufgezählt werden. Hier entfaltet das Völkerrecht eine unspektakuläre normative Kraft.

Die in diesem Zusammenhang eingegangenen internationalen Verpflichtungen werden nicht primär wegen einer harten Sanktionsdrohung befolgt, zumal, wie bereits erwähnt, die Sanktionsmechanismen des Völkerrechts relativ schwach sind. Die Völkerrechtssubjekte beachten das Völkerrecht vielmehr wegen der Einsicht in die (unter Umständen nur langfristig sich beweisenden) Vorteile der Rechtstreue. Zum einen benötigen die Staaten eine *rechtliche* Ordnung, da nur diese die Verlässlichkeit und Stabilität gewährt, die notwendig ist, um den zwischenstaatlichen Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Ideen mit allen daraus fließenden Vorteilen zu erreichen und zu erhalten.

57 A. Peters, *Dual Democracy*. In: J. Klabbers, A. Peters, G. Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, 2. Aufl. Oxford 2011, 263–341.

58 A. Bianchi, A. Peters (Hg.), *Transparency in International Law*, Cambridge 213.

59 Die wichtigsten parlamentarischen Organe in internationalen Organisationen sind gegenwärtig das EU-Parlament und die parlamentarische Versammlung des Europarats. Die Vereinten Nationen und die WTO besitzen kein Organ, in dem Bürger oder Parlamente der Mitgliedstaaten vertreten wären, sondern nur Versammlungen mit Staatenvertretern (also Vertretern der mitgliedstaatlichen Exekutiven).

Das globale Recht entfaltet ferner eine legitimitätsstiftende Kraft. Politische Aktionen eines Staates werden international akzeptiert und als gerechtfertigt angesehen, wenn sie mit dem Völkerrecht übereinstimmen. Umgekehrt haftet einer offenen Völkerrechtsverletzung der Makel der Illegitimität an. Weil das Völkerrecht diese legitimierende Kraft hat, werden Völkerrechtsverletzungen typischerweise mit rechtlichen Argumenten gerechtfertigt und nicht etwa mit der Behauptung, dass bestimmte Völkerrechtsnormen gar nicht gälten. Beispielsweise wird ein unilateraler Militärschlag nicht damit begründet, dass die Gewaltanwendung schrankenlos erlaubt sei, sondern der handelnde Staat beruft sich auf das Selbstverteidigungsrecht aus Art. 51 UN-Charta.

In engem Zusammenhang damit steht die diskursprägende Kraft des Rechts. Das Wissen, dass eine staatliche Handlung öffentlich anhand des Völkerrechts gerechtfertigt werden muss, kann entscheidende Rückwirkungen auf das Handeln selbst haben. Es kann dazu führen, dass ein Staat, bevor er eine international relevante Maßnahme ergreift, vorab prüft, ob diese völkerrechtskonform wäre, und sie im Falle potentieller Völkerrechtswidrigkeit unterlässt. Dieser Mechanismus hat auch in der Irakkrise von 2003 eingeschränkt funktioniert: Die öffentliche Diskussion über den amerikanischen Angriff auf den Irak war zu großen Teilen, in einem bisher nicht gekannten Ausmaß, eine Diskussion über die Legalität, also über die Völkerrechtskonformität des Militärschlages. Auch die USA haben, wenn auch fadenscheinige, Rechtfertigungsgründe vorgetragen und sich somit nicht prinzipiell über das Völkerrecht erhoben. Das Völkerrecht hat den militärischen Angriff nicht verhindert. Aber es hat doch eine gewisse legitimierende (im konkreten Fall: delegitimierende) Kraft entfaltet.

Warum ist die Einhaltung und Befolgung von Völkerrecht der Normalfall? Und warum gehen die Staaten überhaupt internationale Verpflichtungen ein? Hier kommen (je nach Kontext und je nach betroffenem Staat) mehrere Motive in Betracht. Das erste ist das Bedürfnis der Bewältigung grenzüberschreitender (globaler) Problemlagen. Umweltschäden, Migration, Terrorismus, die Märkte und die Finanzmärkte erzeugen laufend problematische Situationen, die von keinem Staat mehr allein kontrolliert oder bewältigt werden können. Die Folge ist ein Zustand der komplexen Interdependenz. Die Staaten können ihre herkömmlichen Aufgaben: Gewährleistung von Sicherheit, Rechten und Wohlfahrt der Bürger, Schutz der Umwelt etc. zu einem guten Teil nicht mehr im Alleingang erfüllen. Zur Wiedergewinnung der Problemlösungskapazität sind globale (d.h. nicht territorial gebundene) regulatorische Regimes nötig. Die Staaten müssen miteinander kooperieren.

Deshalb sind Strukturen von *global governance*, also des globalen Regierens nötig. Eine institutionalisierte (d.h. auch verrechtlichte) internationale Zusammenarbeit, die Rechte und Pflichten mit sich bringt, erweist sich als nützlich, um Probleme zu bewältigen, welche aufgrund ihrer grenzüberschreitenden Natur kein Staat (auch kein mächtiger Staat) allein lösen kann. Das bedeutet auch, dass sich völkerrechtliche Regime umso weiter vermehren und verdichten werden, je mehr globale, entgrenzte (nicht auf das Gebiet eines Staates bezogene) Probleme auftauchen.

Die zweite Motivation für das Eingehen rechtlicher Bindungen ist die Angst vor Reputationsverlusten. Unabhängig von seiner politischen und wirtschaftlichen Machtposition muss ein Staat im Falle einer Völkerrechtsverletzung einen Prestigeverlust hinnehmen. Hierdurch erleidet er zumindest mittelfristig Nachteile. So haben beispielsweise die Vereinigten Staaten von Amerika im Jahr 2001 ihren Sitz in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen verloren. Der US-Kandidat wurde von anderen UN-Mitgliedsstaaten nicht gewählt, da die USA ihren Mitgliedsbeitrag an die Vereinten Nationen nicht gezahlt hatten. Daraufhin bemühten sich die Vereinigten Staaten unter anderem aus Prestige Gründen, ihren Sitz in der Menschenrechtskommission wiederzuerlangen. Nach Zahlung eines großen Teilbetrages ihrer Schulden an die Vereinten Nationen wurde ein US-Vertreter im Jahr 2002 für die Periode 2003–2005 wieder gewählt.

Ein zweiter Befolgungsfaktor ist die Vermeidung ökonomischer Nachteile. Die Mitgliedschaft oder informelle Mitwirkung in völkerrechtlichen Regimen und internationalen Organisationen verschafft Staaten und Wirtschaftsakteuren den Zugang zu Absatz- und Einkaufsmärkten, den Zugang zu Krediten und die Anziehung von Investoren. Auch suchen Staaten, Wirtschaftssanktionen, die in Reaktion auf Völkerrechtsverletzungen zu befürchten sind, zu vermeiden. Jedoch können internationale Sanktionen auch von einem korrupten Regime zulasten der eigenen Bevölkerung ausgenutzt werden (so beispielsweise vom irakischen Diktator Saddam Hussein in der Phase von 1991 bis 2003). Generell besteht die Gefahr, dass Sanktionen die unschuldige Bevölkerung stärker treffen als die eigentlichen Rechtsbrecher oder zurückschlagen auf die Wirtschaftskraft derjenigen, welche die Sanktionen verhängen. Schließlich sind Wirtschaftssanktionen notorisch unwirksam gegenüber solchen Staaten, die wenig auf internationale Handelsbeziehungen angewiesen sind.

Das dritte Motiv für die Akzeptanz von Rechtspflichten ist die Gegenseitigkeitserwartung. Nur wenn ein Staat selber rechtstreu ist, kann er darauf vertrauen, dass die andere Seite das Recht einhält.

Ein vierter Grund für die Rechtstreue ist die Internalisierung der Normen, die ihrerseits das Selbstverständnis und die Identität der beteiligten Akteure formen und auch verändern können. Ein Staat, dessen „Selbstbild“ das eines rechtstreuen „Bürgers“ der internationalen Gemeinschaft ist, wird kein Völkerrecht brechen.

Im Paradigma der *rational choice* ausgedrückt, „gilt“ das globale Recht, weil Staaten und andere Völkerrechtssubjekte rational kalkulieren. Sie wägen zwischen den Vorteilen der Rechtsbindung und dem Nachteil der Einschränkung ihres Handlungsspielraums in ungewisser Zukunft ab.⁶⁰ Das Ziel dieses „trade-off“ ist die Erzielung eines bestmöglichen Verhältnisses von Vor- und Nachteilen der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen aus Sicht des handelnden Akteurs. (Dies erklärt auch warum mächtigere Staaten völkerrechtliche Bindungen weniger gerne eingehen. Sie haben größere Chancen, ihre politischen Ziele auch auf einem anderen Weg, z.B. durch Ad-hoc-Verhandlungen zu erreichen.)

Neben der Einsicht der Völkerrechtssubjekte in die langfristige Nützlichkeit der Rechtstreue spielen aber auch Ideen (und Ideale) der für das Außenhandeln zuständigen Personen, nationalrechtliche Vorgaben, die innenpolitische Konstellation und der Zufall eine Rolle, um Staaten und andere Völkerrechtssubjekte dazu zu bewegen, rechtliche Bindungen einzugehen und auch einzuhalten. Unabhängig von den im Einzelnen unterschiedlichen Motiven ist jedenfalls ein Faktum – in den Worten eines amerikanischen Völkerrechtlers Ende der 1960er Jahre: „Fast alle Nationen beachten fast alle Prinzipien des Völkerrechts und fast alle völkerrechtlichen Verpflichtungen fast immer.“⁶¹

Im Ergebnis ist die (relative) Stärke des globalen Rechts wohl vor allem die Konsequenz der globalgesellschaftlichen bzw. global- und nationalpolitischen (relativen) Nützlichkeit dieses Ordnungsfaktors. Insgesamt ist ein effektives internationales Rechtssystem ein Gewinn für alle Player und für die internationale Gemeinschaft als Ganze. Allerdings ist das globale Recht nur ein Ordnungssystem neben anderen. Das relative Gewicht der anderen Faktoren der Ökonomie (Märkte), militärische Gewaltanwendung (Krieg) und Moral ist nicht mathematisch zu bestimmen und kann kontextbezogen auch schwanken. Hinzu kommt, dass diese konkurrierenden Ordnungsfaktoren das glo-

60 M. Kahler, *Conclusion. The Causes and Consequences of Legalization*. In: *International Organization* 54 (2000), 660–683 (665).

61 L. Henkin, *How Nations Behave*, 2. Aufl. New York 1979, 47 (Erstauf. 1968), Übersetzung der Verfasserin.

bale Recht nicht in jedem Fall konterkarieren, sondern vielfach in die gleiche Richtung ziehen.

Reformagenda: Globaler Konstitutionalismus

Wir haben gesehen, dass ein globaler Ordnungsfaktor neben anderen bzw. ein Medium von *global governance* das Recht ist. Das klassische Völkerrecht wurde und wird teilweise – wie gezeigt – durch Strukturveränderungen an die politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst und ist insofern zu einem globalen Recht geworden.

Das globale Regieren und das globale Recht haben allerdings verfassungsrechtliche Prinzipien in den Nationalstaaten ausgehöhlt, insbesondere die Demokratie, aber auch Föderalismus und Rechtsstaatlichkeit. Zur Bewahrung der verfassungsrechtlichen Errungenschaften, also z.B. eines wirksamen Menschenrechtsschutzes auch im globalen Mehrebenensystem, scheint die Ausbildung von globalem Verfassungsrecht wichtig. Tatsächlich beobachten wir in neuerer Zeit – so meine These – die Entstehung verfassungsartiger Elemente im Völkerrecht, die einen harten Kern dieser Rechtsordnung bilden und die vom übrigen, gewissermaßen einfachrechtlichen Völkerrecht sinnvoll unterscheidbar sind. Den Prozess der Entstehung des Korpus von globalem Verfassungsrecht bezeichnen wir als „Konstitutionalisierung“ des Völkerrechts.⁶² Der Diskurs bzw. die intellektuelle Bewegung, welche diese Rechtsentwicklung konzeptionalisiert, analysiert und befürwortet, wird als „globaler Konstitutionalismus“ gekennzeichnet.⁶³

Das globale (oder internationale) Verfassungsrecht⁶⁴ ist also eine Untergruppe von Normen im globalen Recht. Der Ausdruck „globales Verfassungsrecht“ signalisiert, dass der fragliche Rechtskorpus nicht in einem einzigen Dokument kodifiziert ist, sondern auf verschiedene Verträge, *Soft-law*-Texte

62 J. Klabbers, A. Peters, G. Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009 (2. Aufl. 2011); A. Peters, *Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung. Zur Neubestimmung der Verhältnisse*. In: Zeitschrift für öffentliches Recht 65 (2010), 3–63; dies., *Are we Moving towards Constitutionalization of the World Community?* In: A. Cassese (Hg.), *Realizing Utopia. The Future of International Law*, Oxford 2012, 118–135.

63 Hierzu A. Peters, *Konstitutionalismus als globale Errungenschaft*. In: K. Odendahl, A. von Arnould (Hg.), *Festschrift zum 100-jährigen Geburtstag des Walther-Schücking Instituts für Völkerrecht*, Berlin 2014 (i. E.).

64 T. Kleinlein, A. Peters, *International Constitutional Law*. In: A. Carty (Hg.), *Oxford Bibliographies in International Law*, Oxford 2014.

und Gewohnheitsrecht verstreut ist. Somit ist globales Verfassungsrecht eine Untermenge von internationalen Regeln und Prinzipien, die (in funktionaler Hinsicht) so wichtig sind, dass sie die Bezeichnung „konstitutionell“ oder „verfassungsartig“ verdienen. Als Verfassungsrecht *im* Völkerrecht sollten, anders gewendet, nur solche grundlegenden Normen und Strukturen gelten, welche typische Verfassungsfunktionen erfüllen. Verfassungsrecht normiert, erstens, grundlegende inhaltliche Prinzipien und kann damit eine Orientierungs-, Symbol- und Identifikationsfunktion entfalten. Zwar genießen die Verfassungselemente nicht unbedingt normenhierarchischen Vorrang vor „einfachem“ Völkerrecht, stellen aber auf jeden Fall eine Leitschnur für die Erzeugung, Anwendung und Auslegung von sonstigem Völkerrecht dar. Zweitens organisiert Verfassungsrecht ein politisches Gemeinwesen. Es legt die Grundzüge der institutionellen Organe und Kompetenzen fest und begrenzt damit gleichzeitig die Macht der jeweiligen Institutionen. Drittens normiert Verfassungsrecht die Modalitäten und Verfahren der Rechtserzeugung und -durchsetzung. Viertens regelt Verfassungsrecht die Rechte und Pflichten der Rechtsunterworfenen gegenüber den politischen Gewalten. Im Völkerrecht finden sich Regeln und Prinzipien, die genau die eben genannten Funktionen erfüllen, allerdings oft nur in rudimentärer Form. Diese Normen können deshalb als globales Verfassungsrecht, als Verfassungsrecht im Völkerrecht qualifiziert werden.

Grundprinzipien des globalen Verfassungsrechts sind die globale *rule of law*⁶⁵ und *good governance*. Unter globaler *rule of law* verstehen wir die Bindung nicht nur der Staaten, sondern auch der internationalen Organisationen und ihrer jeweiligen Organe und Institutionen an das Recht. *Rule of law* bedeutet, dass das Recht nicht nur Steuerungsmedium ist („rule by law“), sondern dass das Recht Inhalte und Verfahren vorgibt, die verbindlich sind. Die Herrschaft des Rechts ist der Gegenpol zu Willkürherrschaft.

Good governance, also gute Regierungsführung, ist ein Schlagwort, das ursprünglich von der Weltbank propagiert wurde, um politische Konnotationen ihrer eigenen Tätigkeit zu vermeiden.⁶⁶ Es drückt mittlerweile den ähnlichen Gedanken wie die *rule of law* aus, dass nämlich jegliche Ausübung von Hoheitsgewalt gewissen materiellen und prozeduralen Vorgaben folgen sollte. Zu diesen Vorgaben gehört, dass Menschen das A und Ω aller institutionel-

65 General Assembly, Resolution 66/102 vom 13. Januar 2012 (UN Doc. A/RES/66/102).

66 B. Rudolf, *Is "Good Governance" a Norm of International Law?* In: P.-M. Dupuy et al. (Hg.), *Völkerrecht als Wertordnung*, Festschrift für Christian Tomuschat, Kehl 2006, 1007–1028 (1026).

ler und rechtlicher Arrangements sein sollen.⁶⁷ Normativer Ausgangspunkt, Anlass bzw. Rechtfertigung und Zielsetzung des globalen Rechts sind also die Bedürfnisse, das Wohlergehen von Menschen. Ein derartiger normativer Individualismus ist zwar in einer bestimmten historischen Phase in Westeuropa/Nordamerika herausgebildet worden, ist aber dadurch nicht kulturell determiniert. Menschenrechte sind auch hier *gegen* die herrschende Kultur und die herrschenden Verhältnisse erkämpft worden. Die Werte, Institutionen und Verfahren der Menschenrechte und ihres Schutzes (wie auch diejenigen der Demokratie) sind die konkrete Antwort auf Unrechtserfahrungen, die sich überall auf der Welt wiederholen. Diese Werte können sich Menschen überall auf der Welt aneignen und entsprechende Institutionen und Verfahren schaffen – mit kulturellen Varianten und Besonderheiten.⁶⁸

Tatsächlich sind Konflikte um Menschenrechte und Demokratie vielfach inner-kulturelle Konflikte. So gibt es etwa nicht „den“ Islam, der zu Selbstmordattentaten und zur Verbannung der Frauen aus dem öffentlichen Leben aufrufen würde. Beispielsweise war der arabische Frühling von 2011 gegen steigende Brotpreise und Korruption der Elite gerichtet, aber auch dem Wunsch nach Freiheit und Selbstbestimmung geschuldet. Von aufgeklärten Islamwissenschaftlern und islamischen Juristen wird immer prononcierter die Auffassung vertreten, dass Menschenrechte, so wie sie in den universellen Verträgen normiert sind, mit dem Islam vereinbar sind. Die Erarbeitung der tunesischen Verfassung, die am 26. Januar 2014 verabschiedet wurde, der Prozess der Ausarbeitung der libyschen Verfassung und die Kontroverse um eine ägyptische Verfassung manifestieren ein Streben, ein Ringen um die Versöhnung verschiedener Traditionen, die in modernen, freiheitlichen und kulturell angemessenen Verfassungstexten ihren Niederschlag finden soll. In diesen Prozessen haben die Teilnehmer am jeweiligen Diskurs versucht, Verfassungsprinzipien, die historisch oder genetisch betrachtet „westlich“ anmuten, in ihre örtliche Kultur einzupassen. Durch „Hybridisierung“ verschiedener Kulturen können innovative Rechtstexte entstehen, die jeweils kontextadäquat sind.

Neben Menschenrechten und Demokratie ist ein weiteres Verfassungsprinzip des globalen Rechts die *Transparenz* aller Institutionen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Hierzu gehören internationale Organisationen

67 A. Peters, *Humanity as the A and Ω of Sovereignty*. In: EJIL 20 (2009), 513–544.

68 Vgl. H. Bielefeldt, *Universalism Versus Relativism. On the Necessity of Intercultural Dialogue on Human Rights*. In: K. Hafez (Hg.), *The Islamic World and the West. An Introduction to Political Cultures and International Relations*, Leiden 2000, 46–56.

wie die Weltbank und die Welthandelsorganisation. Ihre Organe, Verfahren und Maßnahmen sollten transparent, d.h. einsehbar für die Öffentlichkeit, sein. Transparenz ist eine unverzichtbare Bedingung der Möglichkeit der Kontrolle der Institutionen durch die von ihrer Tätigkeit betroffenen Staaten und Menschen.⁶⁹

Ein weiteres globales Verfassungsprinzip sind *checks and balances*, also die Verteilung von *Governance*-Funktionen auf verschiedene Institutionen und verschiedene Organe innerhalb einer Organisation. Eine solche Aufteilung und Balance verhindert Machtakkumulationen und erlaubt eine gegenseitige Kontrolle und Mäßigung durch die verschiedenen Instanzen. Dieses Prinzip wird im kontinentaleuropäischen Verfassungsrecht von Staaten als „Gewaltenteilung“ bezeichnet, obwohl die drei Staatsgewalten nicht eindeutig „geteilt“, sondern vielfach zusammenwirken und verschränkt sind. Das Prinzip ist in abgewandelter Form relevant für internationale Organisationen, obwohl die *Governance*-Funktionen hier teilweise anders sind und es keine klare Trennung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative gibt. Dennoch kann man sinnvolle Prinzipien für die Wahrung eines „institutionellen Gleichgewichts“⁷⁰ zwischen den verschiedenen Gremien in einer Organisation aufstellen.

Ein drittes Prinzip ist das der *Inklusivität*. Damit ist eine Notwendigkeit der Beachtung der Interessen verschiedener *stakeholder*, also verschiedener Gruppen, nicht nur von Staaten, sondern auch von einzelnen Menschen, Menschengruppen und Wirtschaftsakteuren bei sämtlichen Entscheidungsprozessen auf internationaler Ebene gemeint. Die Inklusion steht in engem Zusammenhang zur Partizipation, also zur Beteiligung dieser Gruppen an den Rechtssetzungs- und Verwaltungsprozessen. Gegenwärtig findet diese Beteiligung in Form von Konsultationen und Gelegenheit zur schriftlichen und mündlichen Äußerung in vorbereitenden Sitzungen der rechtsetzenden oder rechtsanwendenden Organe der internationalen Organisationen oder Konferenzen statt. Formale Stimmrechte besitzen gegenwärtig in fast allen globalen Gremien nur die Staaten. Eine stärkere Einbeziehung anderer *stakeholder* begegnet praktischen Schwierigkeiten (Zeit- und Platzmangel). Die Gewährung von Stimmrechten an andere Akteure ist darüber hinaus in normativer Hinsicht problematisch, weil weder NGOs noch Wirtschaftsakteure durch demokratische Wahlen formal demokratisch legitimiert sind. Jedoch sind die *stakeholder* andersartig legitimiert, etwa durch ihren Einsatz für spezifische öffentliche Anliegen, die im

69 A. Bianchi, A. Peters (Hg.), *Transparency in International Law*, Cambridge 2013.

70 EuGH, Rs. C-70/88, *Tschernobyl I*, Urteil vom 22. Mai 1990, Slg. 1990, I-2041, Rdn. 21.

demokratischen Prozess strukturell zu kurz kommen (z.B. Tierschutz), durch die informelle und/oder finanzielle Unterstützung breiter Kreise oder durch ihre Expertise. Beteiligungsformen nichtstaatlicher Akteure in die Prozesse der globalen Regierungen sollten deshalb weiter entwickelt werden, um faire und praktikable Formen und Verfahren zu finden.

Ein zentrales Verfassungsprinzip, dem die Transparenz, Inklusion und Beteiligung letztlich dienen, ist schließlich die Rechenschaftspflichtigkeit (*accountability*) von Staaten und internationalen Organisationen gegenüber Menschen.⁷¹ Die „Rechnungslegung“ kann theoretisch mittels diverser Mechanismen und Verfahren sichergestellt werden. In Ermangelung demokratischer Wahlen sind Konsultationsverfahren und informelle Bürgerproteste gegen Maßnahmen internationaler Organisationen und Konferenzen⁷² nur ein unvollkommener Ersatz. Auch in diesem Punkt besteht also erheblicher Reformbedarf.

Wenn die hier skizzierte Modernisierung des Völkerrechts, einschließlich der Herausbildung von Institutionen und Verfahren zur Realisierung der genannten Verfassungsprinzipien, weiter voran getrieben wird, dann wird das erneuerte Völkerrecht, das globale Recht, sich als Ordnungsfaktor der internationalen Beziehungen behaupten können. Es gibt für das friedliche Zusammenleben von sieben Milliarden Menschen auf unserem Globus keine Alternative.

71 M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability. A Conceptual Framework*. In: *European Law Journal* 13 (2007), 447–468.

72 Beispiele sind die gewaltsame Protestaktion gegen den 33. G8-Gipfel in Heiligendamm (2007) und regelmäßige Proteste gegen das jährliche Weltwirtschaftsforum in Davos (Schweiz).

Autorenverzeichnis

Univ. Prof. Dr. Bruno S. Frey, Department of Economics,
Universität Zürich, Hottingerstraße 10, 8032 Zürich

Univ. Prof. Dr. Jürgen Henze, Institut für Erziehungswissenschaften,
Humboldt-Universität zu Berlin, Geschwister-Scholl-Str. 7, 10099 Berlin

Univ. Prof. Dr. Ruedi Imbach, Professor für mittelalterliche Philosophie,
Université de Paris-Sorbonne IV, 1 rue Victor Cousin, 75005 Paris

Univ. Prof. Dr. Willem Koops, Dean Faculty of Social and Behavioural
Sciences, Utrecht University, P.O Box 80125, 3508 TC Utrecht

Univ. Prof. Dr. Monika Merz, Institut für Volkswirtschaftslehre,
Universität Wien, Oskar-Morgenstern-Platz 1, 1090 Wien

Univ. Prof. Dr. Reinhard Neck, Institut für Volkswirtschaftslehre,
Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, Universitätsstraße 65–67,
9020 Klagenfurt

Univ. Prof. Dr. Anne Peters, Max-Planck-Institut für ausländisches
öffentliches Recht und Völkerrecht, Im Neuenheimer Feld 535,
69120 Heidelberg

Univ. Prof. Dr. Albrecht Ritschl, Economic History Department,
London School of Economics, Houghton St, London WC2A 2AE

Univ. Prof. Dr. Rupert Sausgruber, Institut für Finanzwissenschaft
und öffentliche Wirtschaft, Wirtschaftsuniversität Wien,
Welthandelsplatz 1, 1020 Wien

Univ. Prof. Dr. Peter Spahn, Institut für Volkswirtschaftslehre,
Universität Hohenheim, 70593 Stuttgart