

Unverkäufliche Leseprobe



Angelika Nußberger
Das Völkerrecht
Geschichte, Institutionen, Perspektiven

128 Seiten, Paperback
ISBN: 978-3-406-56278-5

Einleitung

Die Themen des Völkerrechts sind die großen Themen unserer Zeit. Das NATO-Bombardement in Serbien im Jahr 1999, der terroristische Angriff auf das World Trade Center im Jahr 2001, bekannt unter dem Kürzel «Nine-Eleven», der Einmarsch amerikanischer Truppen im Irak im Jahr 2003, die militärische Auseinandersetzung um Ossetien und Abchasien zwischen Georgien und Russland im Jahr 2008 – wann immer das Völkerrecht in den Mittelpunkt der politischen Diskussion rückt, geht es um viel: um Krieg oder Frieden, Völkermord, humanitäre Intervention, Flucht und Vertreibung, um die Abwehr tödlicher Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus, um die Bestrafung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Wird zu den Waffen gegriffen, ist die juristische Wertung, welcher Staat im Recht oder im Unrecht ist, wichtig, in der Rückschau oftmals wichtiger als der Waffengang selbst.

Aber gerade, wenn das Völkerrecht im Rampenlicht steht und klare Antworten, Schuldzuweisungen und Schwarz-Weiß-Bilder verlangt werden, ist es nicht selten dem Vorwurf ausgesetzt, keine klaren Lösungen aufzeigen zu können. Und selbst dann, wenn eindeutige Brüche des Völkerrechts festgestellt werden, muss immer wieder das Recht dem Unrecht weichen, setzen sich Rücksichtslosigkeit und Stärke durch. So muss es nicht überraschen, dass dem Völkerrecht häufig der Rechtscharakter abgesprochen und es als «rhetorisches Stilmittel in der politischen Auseinandersetzung» diskreditiert wird. Dabei wird aber übersehen, dass völkerrechtliche Normen auch sehr alltägliche Fragen regeln, etwa, ob ein Visum für die Einreise in einen anderen Staat erforderlich ist, in welcher Weise ein Schüleraustauschprogramm durchgeführt werden kann oder ob ein Frachtschiff mit Gefahrgut auf Rhein oder Donau fahren darf. Die Vielzahl der Regelungen des Völkerrechts wird in der täglichen

Praxis ohne Wenn und Aber eingehalten. Nur manchmal, wenn Politik und Recht untrennbar ineinandergreifen, wird es schwierig. «Fast alle Nationen halten fast alle Prinzipien des Völkerrechts und fast alle Verpflichtungen fast immer ein», schreibt der amerikanische Völkerrechtler Louis Henkin – eine Feststellung, die man je nach optimistischer oder pessimistischer Grundeinstellung als tröstend oder entmutigend ansehen mag.

Jedenfalls ist Völkerrecht nicht einfach ein Teilgebiet des Rechts wie Handels-, Straf- oder Zivilrecht, es ist etwas Besonderes. Wo kommt es her? Ist es, wie jahrhundertlang angenommen, göttliches Recht oder Naturrecht oder aber doch von Menschen gemachtes und von Menschen änderbares Recht? Wer wendet es an, wer ist davon betroffen – nur die Staaten oder auch die Individuen? Gibt es auch im Völkerrecht demokratische Spielregeln oder bestimmen die Mächtigen das Recht? Diese grundlegenden Fragen werden einleitend erörtert, bevor das Recht von Krieg und Frieden, der völkerrechtliche Schutz der Grund- und Menschenrechte sowie das internationale Straf- und Umweltrecht als wesentliche Teilaspekte des modernen Völkerrechts vorgestellt werden. Die Frage nach der Wirksamkeit völkerrechtlicher Normen zieht sich wie ein Leitfaden durch die Darstellung, gilt es doch, immer von neuem das skeptische «Und wozu das alles?» zu beantworten.

Vieles ist im Völkerrecht nur mit Blick auf die Vergangenheit zu erklären. Es ist die Geschichte, die das Völkerrecht formt. Der Briand-Kellogg-Pakt von 1928, mit dem erstmals der Krieg als Mittel zur Lösung internationaler Konflikte geächtet wurde, war eine Antwort auf das Leiden und Sterben im Ersten Weltkrieg. Menschenrechte wurden auf völkerrechtlicher Ebene erst festgeschrieben, als die Erfahrung mit den faschistischen Regimen gezeigt hatte, wozu die «Maschine Staat» fähig ist und wie sie sich auch gegen ihre eigenen Bürger wenden kann. Die Konvention zum Verbot des Völkermords war eine Antwort auf den Holocaust. Ob aber all diese juristischen Versuche, aus Negativerfahrungen zu lernen, helfen können, Wiederholungen zu vermeiden, ist offen. Angesichts der neuen Konfliktlinien, die sich in der Weltpolitik abzeichnen, ist der Blick auf das Völkerrecht

der Zukunft zu richten und zu hoffen, dass es zu dem beiträgt, was einst Immanuel Kant als Vision beschworen hat: zum ewigen Frieden.

I. Die Quellen

Göttliches Recht, Naturrecht oder menschliches Recht?

«Angriffskriege sind verboten.» «Jeder Staat hat ein Recht auf Selbstverteidigung.» «Verträge sind einzuhalten.» – All dies sind Rechtssätze des Völkerrechts. Aber wo kommen sie her? Wieso haben sie Geltung für alle Staaten dieser Erde? In welchem Gesetzbuch sind sie nachzulesen? Und – ist dieses «Recht», so es denn Recht ist, vergleichbar mit den Regeln zum Erwerb von Waren oder zur Klärung der Folgen einer Scheidung, oder ist es eher eine Art «Weltmoral», an die sich die hohe Politik hält, wenn es für sie opportun ist, und die sie zur Seite schiebt, wenn imperiale Gelüste anderes als vorteilhafter erscheinen lassen? Gilt, was heute gilt, auch morgen noch, galt es schon gestern? Einen Angriffs- oder Eroberungskrieg zu planen, hatte nicht immer den negativen Beigeschmack von völkerrechtlichem Unrecht, zumindest nicht in einer Zeit, in der man mit Carl von Clausewitz den Krieg als «Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln» ansah. Vermag das Völkerrecht die Zeit zu überdauern?

Wer Recht und Unrecht auf der Grundlage des Völkerrechts zu bestimmen versucht, steht auf schwankendem Boden. Geltungsgrund und Rechtsquellen werden fortwährend in Frage gestellt, bleiben immer Gegenstand der Diskussion. Völkerrecht ist bereits in ältester Zeit, bei den Sumerern und Ägyptern, nachzuweisen. Und doch hatte es sich seit jeher gegenüber Zweiflern und Nihilisten zu behaupten. Immer gab und gibt es Ansätze, die gesicherten Fundamente der Normen zu untergraben – das Spektrum reicht von Hobbes und Spinoza über die Positivisten des 19. Jahrhunderts bis zu den Vertretern der «Critical Legal Studies» Ende des 20. Jahrhunderts.

Anders als im nationalen – deutschen, englischen, französischen – Recht gibt es im Völkerrecht keinen Gesetzgeber, kein hierarchisches Verhältnis wie zwischen Bürger und Staat, kein «Oben» und «Unten». Alle Staaten sind grundsätzlich gleichberechtigt und in gleicher Weise für die Entstehung und Durchsetzung des Rechts verantwortlich. «Internationales Recht» ist das Recht *inter nationes*, das zwischen den Staaten gilt. Der in der deutschen Sprache übliche Begriff «Völkerrecht» leitet sich vom lateinischen *ius gentium* (Recht der Völker) ab. Es gilt grundsätzlich weltweit und ist von Sydney bis New York, von Reykjavik bis Lesotho in gleicher Weise einzuhalten.

Wieso aber sind souveräne Staaten, die keinem Gesetzgeber unterworfen sind, an rechtliche Regelungen gebunden? Auf diese Frage gibt es im Grunde drei mögliche Antworten. Entweder man verweist auf ein den Staaten vorgegebenes Recht, das für alle einsehbar und grundsätzlich nicht abdingbar ist, oder man stellt auf den Konsens zwischen den durch das Recht Gebundenen ab. Mit diesen beiden Antworten erkennt man an, dass Völkerrecht «gilt». Die dritte, radikalste Antwort ist, die Geltung des Völkerrechts abzustreiten und die Einhaltung der Normen damit letztlich als eine dem politischen Ermessen unterstellte Entscheidung anzusehen. Im Lauf der Völkerrechtsgeschichte wurde – eingebunden in unterschiedliche Weltanschauungen und Religionen – eine Vielzahl von Nuancen und Varianten dieser drei Grundpositionen debattiert; die Diskussion ist offen, einen Schlusspunkt wird man kaum je setzen können.

In der Scholastik, die von einem mehrstufigen Aufbau der Rechtsordnung ausgeht, wurde das Völkerrecht als das der menschlichen Natur durch die Schöpfungsordnung beigegebene göttliche Gesetz geachtet. Aus dem Naturrecht abgeleitet, war es damit nach Thomas von Aquin Widerschein der *lex aeterna*, des ewigen Gesetzes, und so ein der menschlichen Disposition entzogenes Axiom. Zum Naturrecht wurden all jene Regeln gezählt, die keiner Begründung bedürften, da ihre Verbindlichkeit evident sei – würde man sie nicht einhalten, wäre ein Zusammenleben zwischen Menschen schlicht nicht möglich. Auch in

der Zeit vor der Etablierung des modernen Völkerrechts, zwischen der Entdeckung Amerikas im Jahr 1492 und dem Westfälischen Frieden im Jahr 1648, beruhte die völkerrechtliche Lehre noch auf der christlich-scholastischen Naturrechtslehre. In dieser Denktradition stand auch der «Vater des Völkerrechts», Hugo Grotius. Die Zwangsgewalt des Völkerrechts wurde, so sein Grundverständnis, nicht nur aus dem Willen der Menschheit oder der souveränen Staaten begründet, sondern ruhte auf der «sittlichen Norm des gerechten Zusammenlebens der Völker». Grotius argumentierte zwar, dass das Naturrecht auch existierte, wenn es Gott nicht gäbe («etsi non daretur Deus»), blieb aber dennoch der christlichen Tradition verhaftet. Thomas Hobbes dagegen erkannte Recht nur an, wenn seine Durchsetzung durch Befehl auch erzwingbar war: «Auctoritas, non veritas facit legem» (Die Macht, nicht die Wahrheit schafft das Recht), schrieb er im «Leviathan». Damit waren die beiden gedanklichen Pole in dem Theorienstreit besetzt; Naturrechtslehre und Konsensualismus standen einander unversöhnlich gegenüber. Baruch Spinoza ging noch einen Schritt weiter. Für ihn war das auf dem Naturrecht beruhende Völkerrecht abhängig von der jeweiligen internationalen Machtkonstellation. Seine Aussage, die Staaten seien von Natur aus Feinde, ihr Recht reiche genauso weit wie ihre Macht, klingt sehr modern und könnte genauso gut aus dem 21. Jahrhundert stammen.

Auch die Positivisten des 19. Jahrhunderts standen dem Völkerrecht sehr skeptisch gegenüber. Mit Blick auf den fehlenden Zwangscharakter völkerrechtlicher Normen behauptete der englische Rechtstheoretiker John Austin, Völkerrecht sei *law, unproperly so called* (Recht, zu Unrecht als solches bezeichnet), eine Formel, die zum geflügelten Wort wurde, auch wenn spätere Rechtswissenschaftler, die in der Tradition des Positivismus standen, nicht unbedingt so weit gingen, die Rechtsnatur des Völkerrechts generell zu leugnen. Hans Kelsen argumentierte zwar gleichermaßen, dass Sanktionen ein konstitutives Element des Rechts – im Gegensatz etwa zur Moral – seien. Allerdings sah er auch im internationalen Recht Sanktionsmöglichkeiten und bestritt daher nicht die Normativität.

Der Rückblick auf all diese Theorien führt allerdings nicht weiter. Der finnische Völkerrechtstheoretiker Martti Koskeniemi zerlegt oder, in der Diktion der Zeit gesprochen, «dekonstruiert» in seinem berühmten Buch «From Apology to Utopia» (1989) gängige Argumentationsmuster und zeigt, dass alle Versuche, die Geltung des Völkerrechts theoretisch zu begründen, in eine logische Sackgasse führen müssen: Konsens könne nicht ausreichen, müsse doch vorausbestimmt sein, welche Wirkung Konsens habe. Damit aber müsse man eben jene Vorausbestimmung als Geltungsgrund des Völkerrechts annehmen, so dass es auf den Konsens nicht mehr ankommen könne. «Consensualism» und «Non-consensualism» bedingen einander und schließen einander aus – jeder Versuch, die Geltung des Völkerrechts rational zu begründen, ist nach Koskeniemi als Zirkelschluss zu entlarven.

In der gegenwärtigen Völkerrechtslehre wird diese Debatte mit einer gewissen Gelassenheit geführt. Denn trotz aller «Deonstruktionen» gewinnt Völkerrecht zunehmend an Bedeutung, wird es umso dringender gebraucht, je mehr im Rahmen der Globalisierung Abhängigkeiten entstehen und Erschütterungen auch in abgelegenen Teilen der Welt wellenartig weiterwirken; man denke nur an die Auseinandersetzung um Südossetien, ein karges Bergland im Kaukasus, das vor dem Ausbruch des Konflikts zwischen Russland und Georgien kaum jemand auf der Weltkarte gefunden hätte, und dessen Schicksal doch zu einer Diskussion über grundlegende Konzepte des Völkerrechts geführt habe.

Problematisch ist allerdings, wenn dem Völkerrecht jede normative Geltungskraft abgesprochen wird. So schrieb der deutsche Staats- und Völkerrechtslehrer Erich Kaufmann im Jahr 1911, für das Völkerrecht stelle sich der siegreiche Krieg als die letzte Norm heraus, die darüber entscheide, welcher der Staaten Recht habe. Einem derartigen Fatalismus steht aber die Praxis in der globalisierten Welt entgegen. Der Vorwurf, geltendes Völkerrecht gebrochen zu haben, wird auch militärisch überlegenen Staaten nicht erspart, man denke an die heftige Diskussion über das Gefangenenerlager auf Guantánamo oder über den Ein-

satz von Streubomben im israelisch-palästinensischen Konflikt Anfang 2009.

Hat Völkerrecht aber keinen göttlichen Nimbus und kann sich auch nicht als Naturrecht durchsetzen, so ist es angreifbar und gefährdet. Es ist von Menschen für Menschen gemacht und bleibt – in den Worten Theodor Fontanes – «Tand, Tand, Gebild von Menschenhand».