

Das Völkerrecht heute : Norm, Instrument, Fiktion?

Autor(en): **Hofer, Erwin H.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **66 (1986)**

Heft 5

PDF erstellt am: **28.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-164335>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Erwin H. Hofer

Das Völkerrecht heute

Norm, Instrument, Fiktion?

Quantitatives Wachstum

Angesichts zahlreicher internationaler Probleme, die einer rechtlichen Regelung zugänglich wären, bei deren Behandlung aber häufig fundamentale Normen missachtet werden, ertönen in jüngster Zeit vermehrt Klagen über die Krise des Völkerrechts. Verengen wir jedoch unseren Blick allzu stark auf dessen Mängel – wie etwa auf sein Unvermögen, militärische Gewalt durch Mechanismen der friedlichen Streitbeilegung abzulösen – so entsteht ein verzerrter Eindruck von seinem realen Stellenwert. Insbesondere übersieht eine solche Betrachtungsweise die ungeheure materielle und quantitative Ausdehnung, welche das Völkerrecht seit Ende des Zweiten Weltkrieges erfahren hat. Die Vereinten Nationen haben zwischen anfangs 1947 und Ende 1983 rund 28 500 multilaterale und bilaterale Verträge gemäss Artikel 102 der UNO-Charta registriert. Diese Zahl vermag eine Vorstellung zu geben von der Dichte der in einem relativ kurzen Zeitraum entstandenen Normen, obwohl darin natürlich bei weitem nicht alle entstandenen Regeln enthalten sind, die sich unter den Begriff des Völkerrechts einordnen lassen.

Diese Entwicklung spiegelt nichts anderes wider als die mannigfachen Interdependenzen in der heutigen Staatenwelt, die einen gewaltigen Regelungshunger verursacht haben. Das Völkerrecht, das sich anfangs des 19. Jahrhunderts noch mit der Ordnung einiger weniger grundlegender Tatbestände in Frieden und Krieg begnügen konnte, erstreckt sich heute nahezu auf sämtliche Bereiche der Staatstätigkeit und beschlägt damit auch einfachste Akte des täglichen Lebens, wie den Briefverkehr, das Telephonieren und anderes mehr. Ausgehend von einem Recht der Koexistenz der Staaten vollzog sich ein tiefgreifender Wandel zu einem Recht der Kooperation, das die gesamte Vielfalt politischer, wirtschaftlicher, technischer, sozialer und kultureller Fragen erfasst, mit der sich die Menschheit heute auseinanderzusetzen hat.

Die quantitative Ausdehnung beruht auch darauf, dass sich die Zahl der Völkerrechtssubjekte vervielfacht hat. Das nur wenige Mitglieder

umfassende Europäische Konzert erweiterte sich aufgrund eines heute nahezu abgeschlossenen politischen Prozesses zu einer mehr als 160 souveräne Staaten zählenden Gemeinschaft. Dazu stiessen die internationalen Organisationen – vor allem das System der Vereinten Nationen –, denen die Attribute eigenständiger Völkerrechtspersönlichkeiten gewährt wurden. Als jüngster und für das klassische Völkerrecht ausserordentlicher Schritt kam hinzu, dass selbst das Individuum in bestimmten Fällen – etwa auf dem Gebiet der Menschenrechte – als Subjekt des Völkerrechts aufzutreten begann.

Wachsende Interdependenzen, die Zunahme souveräner Entscheidungsträger sowie die Akzeleration der Geschichte im allgemeinen führten zum erwähnten Anschwellen völkerrechtlicher Normen, die in ihrer überwiegenden Mehrheit heute mehr oder weniger reibungslos zur Anwendung gelangen. Das Völkerrecht mit allen seinen mannigfachen Ausformungen hat sich somit in einer ungewohnten Masse zu einem Alltagsrecht entwickelt, dem bei seiner praktischen Verwirklichung die Dramatik von Entscheiden über vitale staatliche Interessen abgeht. Die häufig wenig spektakuläre, dafür um so intensivere Realität des zwischenstaatlichen Lebens widerspricht daher auf eindruckliche Weise der von den sogenannten Völkerrechtsleugnern vertretenen These, welche dem Völkerrecht die Rechtsnatur absprechen. Die Abwicklung unzähliger bilateraler und multilateraler Verträge vollzieht sich seitens der Träger staatlicher Macht im Bewusstsein, dass es sich dabei um Recht und nicht nur um Akte der Courtoisie oder um unverbindliche Verhaltensregeln handelt.

Obwohl in der theoretischen Gedankenführung nach wie vor ungelöst, hat sich somit der Gedanke, dass das gesamte Gefüge der internationalen Beziehungen rechtlichen Normen unterworfen ist, in der Völkerrechtspraxis durchgesetzt und immer wieder bestätigt. Insofern könnte man die jetzige Lage mit derjenigen vergleichen, die Montesquieu in seinen Überlegungen über den Geist der Gesetze vor bald 250 Jahren auf folgende recht drastische Weise beschrieben hat: «*Ein Völkerrecht besitzen alle Nationen, sogar die Irokesen, die ihre Gefangenen verspeisen.*» Die Frage nach der heutigen Stellung des Völkerrechts als Faktor der internationalen Politik erscheint daher heute in der Praxis weniger als eine Frage nach dessen grundsätzlicher Natur, sondern vielmehr als Problem des Spannungsfeldes zwischen Recht und Rechtspostulat einerseits sowie der politischen Realität anderseits.

Was das Auftreten des Rechts in dieser Realität anbelangt, so hat das klassische Völkerrecht, das *Ius Publicum Europaeum*, spätestens mit dem Ausgang des Zweiten Weltkrieges seine dominierende Stellung eingebüsst und sich seither zu einem weit komplexeren System entwickelt,

dessen Merkmale sich einer simplen Schematisierung entziehen. Der kürzlich unternommene Versuch des Juristen Konrad Ginther, in Anlehnung an naturwissenschaftliche Thesen die heutige Lage mit dem Bild von vier Welten zu erfassen, kann höchstens als Gedankenstütze dienen. Die Aufgliederung in die westlich-pluralistischen Demokratien, die Welt der kommunistischen Hegemonie, der erst vor kurzem unabhängig gewordenen Länder und in diejenige der ärmsten Entwicklungsstaaten vermag dem komplexen Zusammenspiel zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt des heutigen Völkerrechts sowie den mannigfachen Grauzonen zwischen den einzelnen Welten nicht genügend Rechnung zu tragen.

... aber qualitativ?

So ist darauf hinzuweisen, dass sich sowohl die sozialistischen Staaten wie auch manche Länder der Dritten Welt von einem voluntaristischen Konzept leiten lassen, welches besagt, dass sich ein Staat im wesentlichen nur freiwillig eingegangenen Selbstbindungen zu unterziehen habe. Beim sozialistischen Völkerrecht steht naheliegenderweise die Haltung der UdSSR im Vordergrund. Die sowjetische Lehre hat sich mehrfach gewandelt, erkennt aber heute die Verbindlichkeit des Völkerrechts an, das indessen nicht als höhere Richtschnur der politischen Organe gilt. Vielmehr fällt ihm lediglich eine der Generallinie der Aussenpolitik untergeordnete Aufgabe zu – ein Rechtsverständnis, welches sich nicht mit unseren Wertvorstellungen in Übereinstimmung bringen lässt und welches den Weg für machtpolitischen Missbrauch freigibt. Besonders markant tritt das sowjetische Konzept bei dem mittels der Breshnev-Doktrin propagierten Recht zur Intervention in einem sozialistischen Bruderstaat zutage – was jedoch gegen das zwingende völkerrechtliche Gewaltverbot verstößt.

Hinsichtlich der Dritten Welt fällt insbesondere die teilweise Ablehnung des Gewohnheitsrechts auf, das aus europäischer Sicht immer noch eine der völkerrechtlichen Hauptquellen darstellt, auf die auch das Statut des Internationalen Gerichtshofes verweist. Begründet wird diese Ablehnung damit, dass es sich hier um Recht handle, das ohne Zutun der Entwicklungsländer im Kreis früherer Kolonialmächte entstanden sei. Zumindest bis zu seinem Einzug in den Internationalen Gerichtshof im Jahre 1982 hat beispielsweise der Algerier Mohammed Bedjaoui diese Gedankenschule namentlich in seinen Plädoyers für eine neue internationale Wirtschaftsordnung vehement vertreten.

Abgesehen von der voluntaristischen Haltung der sozialistischen Staaten und von Teilen der Dritten Welt sind noch weitere Erscheinungen zu

beobachten, welche die Gefahr einer Desintegration der Völkerrechtsgemeinschaft zumindest wachrufen. Zu denken ist etwa an die Aufsplitterung der Rechtsquellen in eine kaum mehr überblickbare Masse von partikularen Rechtssätzen oder an die sich nur in einzelnen Weltregionen herauskristallisierenden Regeln, das regionale Völkerrecht. Zwar vermag diese auf die komplexe politische Realität zurückgehende Vielfalt Anstösse für spätere universelle Lösungen zu geben. Als hervorragendes Beispiel dafür sei etwa die internationale Menschenrechtsordnung erwähnt, die sich wesentlich an die aus dem regionalen europäischen Kulturkreis stammende Regelung anlehnt. Als Folge der wachsenden Aufsplitterung büsste indessen das internationale Rechtssystem wesentlich an Geschlossenheit ein, was Rechtsunsicherheiten bewirkt und den störungsfreien Ablauf globaler Beziehungen beeinträchtigt.

Obwohl dies aufgrund gewisser europäischer Selbstzweifel nicht mehr allzu häufig betont wird, lässt sich andererseits feststellen, dass die entscheidenden Grundlagen des Völkerrechts, die heute noch unverändert gelten oder die in abgewandelter Form in unzähligen bilateralen und multilateralen Abmachungen ihren Platz gefunden haben, untrennbar mit dem europäisch-amerikanischen Rechtsdenken verbunden sind. Dies gilt für die theoretische Basis des Völkerrechts, für die Definition des Staates und seiner Rechte und Pflichten, die Vertragslehre, für das Verbot der Gewaltanwendung, das bisher geltende Seerecht und anderes mehr. Eine naturrechtliche Betrachtungsweise würde diese Tatsache so erklären, dass es sich bei jenen Grundsätzen um Regeln handle, die in der Natur der menschlichen Gemeinschaft lägen und die sich daher auch eine universelle Anerkennung verschafft hätten.

Breites Fundament

Unabhängig von der wissenschaftlichen Erklärung dieses Phänomens ruht also das Völkerrecht nach wie vor auf einem recht breit ausgebauten gemeinsamen Fundament, das bis heute sein Auseinanderbrechen verhindert hat und das bei der Lösung aktueller Probleme zu richtungweisenden Bezugspunkten führt oder das zumindest den Ursprung bestimmter Gedankengänge erklärt. So war beispielsweise Hegel ein radikaler Verfechter der erwähnten voluntaristischen Theorie des Völkerrechts, welche die westlichen Staaten heute ablehnen, welcher aber eine Reihe von Ländern aus der Dritten Welt und aus dem sozialistischen Block anhängen.

Selbst bei der Suche nach den europäischen Quellen einzelner «moderner» Rechtsbegriffe kann man auf recht verblüffende Ergebnisse stossen: Gemäss der hartnäckig vertretenen Forderung der Entwicklungs-

länder enthält die neue Seerechtskonvention beispielsweise das umstrittene Prinzip des «gemeinsamen Erbes der Menschheit» bezüglich der Rohstoffvorkommen auf dem Meeresgrund ausserhalb des Festlandssockels. Die dirigistische Ausgestaltung dieses Prinzips hinderte Grossbritannien 1982 daran, die Konvention zu unterzeichnen. Sechzig Jahre früher hatte Lord Lugard in seinem Werk über «*The Dual Mandate in British Tropical Africa*» hinsichtlich der Gewinnung von Rohstoffen in den heutigen Entwicklungsländern geschrieben, dass die Tropen ein «*Erbe der Menschheit*» seien. Unter radikal umgekehrten interessen- und machtmässigen Vorzeichen ist also der gleiche Begriff heute wieder aufgetaucht.

Ebenfalls einen Ausfluss europäischen Denkens bildet die Schlüsselrolle, die der souveräne Staat im Völkerrecht spielt. Die eingangs erwähnte Zunahme der Interdependenzen hat zwar zu einer beträchtlichen Schwächung seiner faktischen Souveränität geführt. In rechtlicher Hinsicht wurde jedoch die zentrale Stellung des Staates nur in geringem Masse angetastet. Nach wie vor tritt er als oberste organisierte Rechtsgemeinschaft auf. So stützt sich denn sowohl die Charta wie auch die Praxis der Vereinten Nationen – als einzige Organisation, die hinsichtlich Mitgliedschaft und materieller Zuständigkeit universellen Charakter besitzt – in ausgeprägter Weise auf die Befugnisse des Einzelstaates ab. Ungeachtet der in ihrem Statut vorgesehenen Zwangsmechanismen verkörpert daher die UNO bekanntlich keine übergeordnete Weltregierung, sondern in erster Linie ein Forum der Koordination souveräner Entscheidungsträger – wie eben auch das Völkerrecht hauptsächlich ein Koordinationsrecht geblieben ist.

Souveräne Schutzmauer

In diesem Zusammenhang stellen die supranationalen Bestrebungen, so wie sie sich in der Europäischen Gemeinschaft äussern, immer noch eine – wenn auch bedeutsame – Ausnahme dar. Die Delegation von souveränen Rechten an eine internationale Organisation hat sich eigentlich nur in Europa in grösserem Masse abgespielt, wo die Idee des Nationalstaates ihren Anfang nahm und wo sie auch auf unmenschliche Weise missbraucht wurde. Hingegen liess sich auf den übrigen Kontinenten eher das Gegenteil verzeichnen. Dabei handelte es sich aber in zahlreichen Fällen nicht um einen Neonationalismus, da der Begriff «*Nation*» für die überwiegende Mehrheit der jungen Staaten soziologisch gesehen gar nicht zutrifft. Vielmehr geht es um ein virulentes Behaupten der verbliebenen oder erst neu gefundenen Reste der realen Souveränität. Für viele Staaten stecken dahinter insofern vitale Probleme, als ihr innerer Zusammenhalt durch zahlreiche zentrifugale Kräfte bedroht wird, die sie gegenüber

äusseren Einflüssen und Bindungen um so gefährdeter erscheinen lassen. Ein extremes Beispiel dafür stellt Libanon dar, das unter widrigen Umständen versucht, seine Existenz als Staat zu bewahren.

Unter diesem Gesichtswinkel beurteilt, liegen wesentliche Ursachen des Wiederauflebens des auf den Einzelstaat ausgerichteten Völkerrechts in inneren politischen und wirtschaftlichen Schwächen mancher staatlicher Gemeinschaften, die sich in der Folge dazu verleiten lassen, eine Art souveräne Schutzmauer um sich zu ziehen. Nicht immer geht es indessen um den Schutz übergeordneter staatlicher Zwecke, die häufig nur vorgeschoben werden, um bestimmten Gruppen die Machtausübung zu sichern. Insbesondere zeigt sich bei den dem Individuum durch internationale Normen eingeräumten Rechten, wie stark das Beharrungsvermögen des Staates ist. Wohl war es möglich, mehrere globale Menschenrechtsinstrumente zu verabschieden – wie die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen. Die Einführung umfassender Kontrollmechanismen, so wie sie die Europäische Menschenrechtskonvention kennt, stösst jedoch auf kaum überwindbare Schwierigkeiten, da sich Staaten mit einer kollektiven Ordnung oder mit instabilen Verhältnissen offensichtlich vor Individuen mit verbrieften und durchsetzungsfähigen Rechten fürchten. Wesensgemäss neigt nun aber die unzureichend kontrollierte staatliche Macht zu Missbräuchen. Als sinnvolle Vorbeugung ist daher beispielsweise die im Rahmen der Vereinten Nationen ausgearbeitete Konvention gegen die Folter zu betrachten.

Interdependenzen

Ebenfalls als Schwäche des Staates, der von ihm vertretenen Wirtschaftsordnung oder der innerhalb seiner Grenzen tätigen ökonomischen Kräfte sind jene mittels der Souveränität errichteten Hindernisse zu betrachten, welche einen liberalen internationalen Wirtschaftsaustausch beeinträchtigen. Dies trat auf dem Gebiet des Welthandels in einer zunehmenden Neigung zum Erlass protektionistischer Massnahmen zutage. Immerhin gibt es aber auf diesem Gebiet eine Reihe globaler völkerrechtlicher Abkommen, die insbesondere innerhalb des GATT Mechanismen zur Eindämmung derartiger Tendenzen anbieten.

Dies trifft nicht auf die ausländischen Investitionen zu, zu deren Schutz bis heute noch kein weltweit gültiges Rechtsinstrument besteht. Angesichts des Rückganges des Investitionsflusses von den Industrienationen in die Entwicklungsländer, der sich nach Angaben der OECD von 17 Milliarden Dollar im Jahre 1981 auf nur 12 Milliarden im Jahre 1982 einschneidend verringert hat, wäre es allerdings notwendiger denn je, stabilere universelle

Rahmenbedingungen zu schaffen. Hier liegt ein eigentlicher *Circulus vitiosus* vor: Aufgrund wirtschaftlicher Engpässe wollen sich gewisse Staaten einen möglichst weitgehenden Zugriff auf ausländische Gesellschaften und deren Kapital offenhalten. Dies wiederum verringert oder untergräbt den Anreiz, die kausalen ökonomischen Probleme zu überwinden.

Gegenwärtig bestehen kaum Anzeichen dafür, dass es kurzfristig gelingen würde, mittels universeller Normen aus dieser Zwangslage auszurechnen. Immerhin ist auf die sich im Schosse der Vereinten Nationen abwickelnden Bemühungen zu verweisen, in einem Kodex für Transnationale Gesellschaften gewisse Investitionsschutzregeln aufzustellen. Diesen Bestrebungen blieb zwar bis heute ein erfolgreicher Abschluss versagt. Andererseits lösten sie einen Lernprozess aus, dessen Bedeutung für die Schaffung wirtschaftsfreundlicherer rechtlicher Rahmenbedingungen nicht zu unterschätzen ist.

Die Verhandlungen zur Formulierung des erwähnten Kodex' fallen nicht unter den engeren Begriff der Weiterbildung und Kodifizierung des Völkerrechts, sondern sie beleuchten ein neuartiges Phänomen, deren Ursachen auf zwei gegenläufige Entwicklungen zurückgehen, von denen bereits die Rede war: Einerseits auf die mannigfachen Interdependenzen, welche praktisch alle Staaten – oft gegen ihren Willen – in ein dichtes Netz von gegenseitigen Abhängigkeiten eingeflochten haben, die ihrerseits gewaltige Normierungsbedürfnisse schufen. Andererseits auf das Wiederaufleben der staatlichen Souveränität, die sich immer weitergehenden, rechtlich zwingenden Bindungen widersetzt. Als Ausweg aus diesem Dilemma bildete sich in der Staatengemeinschaft das sogenannte «*soft law*» heraus, zu dem auch der obige Kodex nach seiner Fertigstellung gehören würde. Andere weniger verbreitete Begriffe wie «*green law*», «*prédroit*» oder sogar «*coutume sauvage*» beschlagen dieselbe Erscheinung, die eine Fülle von Texten umfasst, wie etwa die Allgemeine Menschenrechtsklärung der Vereinten Nationen von 1945, die Helsinki-Schlussakte von 1975, die von rund 150 Staaten unterzeichnete, aber noch nicht in Kraft getretene neue Seerechtskonvention von 1982 oder wie zahlreiche Resolutionen der UNO-Generalversammlung.

Verwischte Normen

Genauer betrachtet handelt es sich beim «weichen Recht» gar nicht um Recht, da es sich nicht auf verbindliche Normen bezieht. Insofern erscheint dieser Begriff als falsch. Zutreffenderweise bezeichnet Luzius Wildhaber das «*soft law*» daher als Zwielight-Phänomen oder als bloße Rechts-

empfehlung. Trotz ihres provisorischen Charakters vermögen derartige Normen beträchtliche politische Wirkungen zu erzeugen, wie dies etwa die Helsinki-Schlussakte in ihrem zehnjährigen Bestehen gezeigt hat. Indessen sind auch die damit verbundenen Gefahren nicht zu vernachlässigen: Die Verwischung klarer Trennungslinien zwischen dem gesetzten Recht und dem Wünschbaren, das sich noch nicht in Rechtsform kleiden liess, vermag rasch auf das unermessliche Feld politischer und wirtschaftlicher Postulate oder ideologischer Propaganda zu führen, wie beispielsweise hinsichtlich des von der Mongolischen Volksrepublik vor kurzem propagierten «*Rechtes der Völker auf den Frieden*» – eine Entwicklung, die der Festigung des Rechtsgedankens wenig nützt.

Das nun mehrfach aufgegriffene Wiedererstarken des Staates zeitigte nicht nur die bekannten formalrechtlichen Wirkungen, die einem Mikrostaat mit wenigen Quadratkilometern Fläche und einigen zehntausend Einwohnern den selben Status gewähren wie einer Supermacht. Vielmehr beleuchtet diese Erscheinung auch insofern eine reale Gegebenheit, als sich der einzelne Staat mit seiner politischen, wirtschaftlichen und militärischen Macht wieder vermehrt Geltung verschafft hat. Dieser Staat liess sich bis heute durch das Völkerrecht nicht in eine Ordnung zwingen, die mit durchsetzungsfähigen Organen, mit einer obligatorischen Gerichtsbarkeit und mit einem umfassenden Gesetzgebungsmechanismus ausgestattet wäre. Mangels dieser und anderer Elemente blieb das Völkerrecht ein primitives Recht, das in einer Gemeinschaft zur Anwendung gelangt, die nach wie vor anarchische Züge aufweist und in der die tatsächlichen Machtmittel oft die Oberhand behalten.

Das dahintersteckende Schlüsselproblem ist nicht etwa im Fehlen von Rechtssätzen zu suchen, welche in dieser Lage Abhilfe schaffen könnten. Die Schwierigkeiten liegen in den «*réalités*», in dem zugrunde liegenden sozialen Gefüge. Die Tatsache, dass seit 1945 – also in einem Zeitraum, in dem eine ausserordentliche Fülle von Normen über die friedliche Streitbeilegung erzeugt wurde – in rund 150 Kriegen und Konflikten militärische Mittel zur Anwendung gelangten, belegt dies mit mehr Deutlichkeit. Gewalt, direkte und indirekte Aggression, die wie beim Individuum eine Kompensation anderweitiger Schwächen bilden können, lassen sich allein durch Rechtsnormen nicht in die Schranken weisen. Präsident Eisenhower hielt zwar in den fünfziger Jahren fest, dass Friede ohne Recht undenkbar sei. Andererseits wäre es illusorisch zu glauben, der Weltfriede liesse sich lediglich mit Hilfe des Rechts herbeiführen. Dem Völkerrecht darf nicht mehr zugemutet werden, als es tatsächlich zu leisten vermag. Vielmehr sind politische Gesetzmässigkeiten zu beachten und damit ausgewogene, stabile Kräfteverhältnisse anzustreben, welche Situationen ver-

hindern, die einzelne Staaten dazu verleiten, ihre Interessen mit widerrechtlichen Mitteln zu verfolgen.

Ist man sich dieser immanenten Grenzen des Völkerrechts bewusst, besteht auch kein Anlass, seine normative Rolle grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Tatsache, dass diese Grenzen eine umfassende Rechtsverwirklichung verhindern, ist bei der Mehrheit der geltenden Normen stark in den Hintergrund getreten. Auf jenem quantitativ sehr beschränkten, qualitativ aber höchst bedeutsamen und von der Weltöffentlichkeit vor allem wahrgenommenen Gebiet, auf dem das Völkerrecht nach wie vor als hochpolitisches Recht auftritt – nämlich als Recht, das den Anspruch erhebt, imperativ in machtpolitische Verhältnisse einzugreifen –, auf jenem Gebiet ist die Unvollkommenheit der völkerrechtlichen Ordnung jedoch weiterhin mit aller Schärfe spürbar. So muss sich die letztere beispielsweise damit begnügen, die Widerrechtlichkeit der sowjetischen Präsenz in Afghanistan oder der vietnamesischen Besetzung Kampuchéas anzuprangern, ohne dass sie imstande wäre, in den beiden Ländern wieder rechtmässige Zustände herzustellen.

Recht und Macht

In den letzten Jahren hat sich unzweifelhaft die Neigung der Staaten verstärkt, auf dem sensitiven Gebiet realer oder vermeintlicher vitaler Interessen primär in machtpolitischen Dimensionen zu denken und das Völkerrecht erst als sekundären Faktor beizuziehen. Hat in einem solchen Klima einmal ein Rechtsbruch stattgefunden, vermag dies unheilvolle Kettenreaktionen auszulösen, wie es sich in der Auseinandersetzung Irak und Iran auf erschreckende Weise zeigt. Bildlich gesprochen, spielte sich im Bereich der Konfliktlösung als Folge zahlreicher ungeahnter Verstösse eine eigentliche völkerrechtliche Brunnenvergiftung ab. Bei den legitimen Bemühungen zur Wiederherstellung stabilerer Verhältnisse nahmen in der Folge rechtliche Erwägungen nicht immer den ihnen zustehenden Platz ein. Diese Zusammenhänge sind etwa hinsichtlich der vorübergehenden Verminung nicaraguanischer Häfen durch die USA oder der völkerrechtlichen Argumentation im Zuge der militärischen Operation in Grenada zu berücksichtigen, wo die damalige amerikanische Vertreterin bei den Vereinten Nationen, Jeane Kirkpatrick, auf die legitimierende Wirkung der Verteidigung der Demokratie verwies – ein Argument, das zwar in Anlehnung an die Monroe-Doktrin als politische Rechtfertigung erscheint, das sich jedoch kaum als rechtliche Verankerung gebrauchen lässt.

Bei diesen jüngsten Problemen handelt es sich nicht in erster Linie um

ein Versagen des Völkerrechts als solchem, sondern um Schwierigkeiten in seinem sozialen Substrat. Die Aussichten dafür, dass wir einer weniger konfliktträchtigen Zukunft entgegengehen, in der also die *«rule of law»* obsiegen würde, sind augenblicklich eher bescheiden. Immerhin geben die seit anfangs der achtziger Jahre eingeleiteten Bestrebungen zur Schaffung ausgewogenerer internationaler Kräfteverhältnisse Grund zur Annahme, dass weniger neue Krisensituationen als im vergangenen Jahrzehnt entstehen werden, in der direkte oder indirekte Gewalt zur Anwendung gelangt.

Der hochpolitische Charakter des Völkerrechts äussert sich sowohl in den soeben beschriebenen Situationen, in denen es wegen machtmässigen Zwecken missachtet wird, wie auch dort, wo es als Instrument zum Erreichen politischer oder wirtschaftlicher Ziele dient. Dies zeigte sich zu Beginn des 17. Jahrhunderts schon bei Hugo Grotius, dem Verfasser der ersten systematischen Gesamtdarstellung des Völkerrechts, der als Niederländer mit seiner berühmten Streitschrift *«Mare liberum»* das spanisch-portugiesische Ansinnen zurückwies, den übrigen Ländern den Zugang zu den neuentdeckten Territorien zu versperren. Das Völkerrecht hat diese in die Zukunft weisende Rolle beibehalten, die je nach geschichtlicher Epoche und je nach den daraus hervorgehenden Interessenkonstellationen zu jeweils anderen Stossrichtungen führte. Um die heutige Lage zu verdeutlichen, seien zwei Fragenkreise herausgegriffen, nämlich die Ausdehnung des Völkerrechts in bisher staatsfreie Räume sowie sein Stellenwert bezüglich der wirtschaftlichen Dimension des Nord-Süd-Gegensatzes. Beide Aspekte stehen in einem inneren Zusammenhang, treten doch dabei gewisse Verhaltensweisen zutage, denen wir bei der Analyse der gegenwärtigen völkerrechtlichen Rahmenbedingungen bereits begegnet sind.

Nachdem die Entkolonialisierung in den siebziger Jahren nahezu vollständig zum Abschluss kam, verblieben zahlenmässig gesehen nur einige wenige Räume, die nicht der Souveränität eines Staates unterstanden. Hinsichtlich jener staatsfreien Gebiete, von denen man sich wirtschaftliche Erträge erhoffte, setzte hierauf ein Ringen um die Gewinnung von Kontroll- und Zugriffsrechten ein. Es betraf dies in erster Linie die Rohstoffe auf dem Meeresboden ausserhalb des Festlandssockels, die ökonomische Nutzung des geostationären Orbits im Weltraum sowie seit kurzem auch die Antarktis mit den in ihr vermuteten bedeutenden Bodenschätzen. Grundsätzlich galt in jenen Zonen bisher das freiheitliche Prinzip, wonach derjenige, welcher das Kapital und die notwendige Technologie besass, die sich ihm anbietenden ökonomischen Möglichkeiten ausschöpfen konnte – wobei allerdings in der Antarktis aufgrund eines begrenzten multilateralen Vertrages weit nuanciertere Spielregeln gelten.

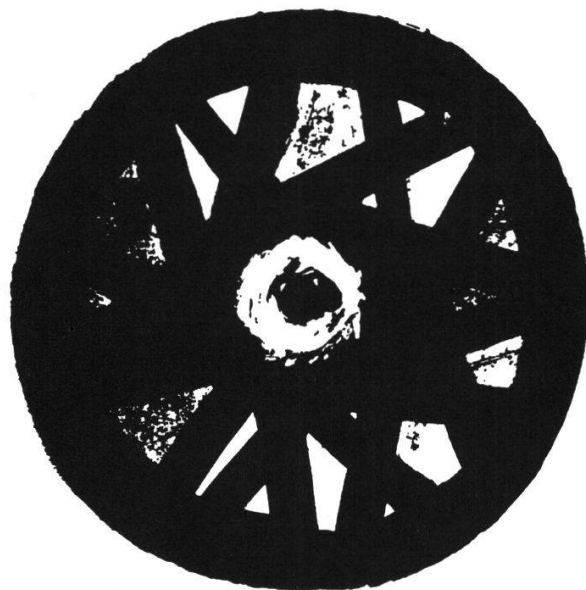
Manche Entwicklungsländer befürchteten nun, dass ihnen ihre wirtschaftliche Schwäche nicht erlauben würde, an der Verwirklichung dieses liberalen Prinzips teilzuhaben. In der Folge schälte sich in ihren Reihen die Ansicht heraus, jene Gebiete seien mittels der Schaffung völkerrechtlicher Normen der Kontrolle neu zu schaffender Institutionen zu unterstellen, in denen sie gebührend vertreten wären und die dann eine Umverteilung des dabei erzielten ökonomischen Ergebnisses vorzunehmen hätten.

Nicht zufälligerweise kristallisierte sich die theoretische Grundlage der von Drittweltstaaten angestrebten juristischen Erfassung staatsfreier Räume anfangs der siebziger Jahre heraus – nämlich im selben Zeitraum, in dem das Konzept einer Neuen Weltwirtschaftsordnung formuliert wurde. Auch dort war jene Überlegung unverkennbar, die besagt, dass das Wirken freier ökonomischer Kräfte den Aufschwung der Entwicklungsländer beeinträchtigt und dass es daher teilweise einschneidender, auf völkerrechtlichen Abmachungen beruhender Eingriffe in die Marktmechanismen bedürfte, um der Dritten Welt einen höheren ökonomischen Anteil zu sichern. Diese Haltung paarte sich mit dem schon erwähnten Beharren auf der staatlichen Souveränität gegenüber den sich auf dem eigenen Territorium abwickelnden privaten Wirtschaftsaktivitäten. Die Mehrheit der westlichen Staaten stand der Verwendung des Völkerrechts als Lenkungsinstrument internationaler Wirtschaftsströme kritisch gegenüber. Diese skeptische Haltung verhärtete sich merklich anfangs der achtziger Jahre im Zuge des wirtschaftspolitischen Umschwunges in den Vereinigten Staaten. Auf sehr kategorische Weise wandte sich beispielsweise Jeane Kirkpatrick scharf gegen den in Rechtsform gekleideten «*globalen Paternalismus*».

Die unterschiedlichen Ansichten über die Rolle des Völkerrechts gingen nicht auf Gegensätze hinsichtlich der dahinter steckenden Ziele zurück: nämlich die Notwendigkeit, das krasse Wohlstandsgefälle zwischen der nördlichen und südlichen Hemisphäre zu verringern und dabei mehrere Staaten – vor allem in Afrika – vor einem eigentlichen wirtschaftlichen Zusammenbruch zu bewahren. Vielmehr handelte es sich um einen Meinungskonflikt über die dabei zu verwendenden Mittel, weil der Versuch, das angestrebte Ziel vorwiegend mit Hilfe dirigistischer, auf das Völkerrecht abgestützter Massnahmen zu erreichen, rasch gegenteilige Folgen zeitigen kann, indem das produktive Potential autonomer Wirtschaftssubjekte als eigentlicher Motor wirtschaftlichen Wachstums zu stark gehemmt wird.

Eine klare Antwort auf die aus diesen beiden gegenläufigen Strömungen erwachsenden Fragen hat bereits das dem Völkerrecht zugrunde liegende

«soziale Substrat» erteilt, dem Max Huber – der grosse schweizerische völkerrechtliche Denker und Praktiker – stets eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt hatte: Die globale Wirtschaftskrise und die Fähigkeit mehrerer Staaten, dieser Krise mit einigem Erfolg entgegenzutreten, veranlassten einzelne Verfechter kollektiver Ordnungsvorstellungen zu einer Umkehr, andere zumindest zu einer Denkpause. Die gilt es für die Zukunft des Völkerrechts als schöpferische Kraft der internationalen Beziehungen zu nutzen.



Cars, Taxi + Privatwagen mit Chauffeur, Transport-Taxi, Autoleasing, Umzüge + Mobilarlagerung, Kunsttransporte, Transport-Verpackungen, Camionnage, Stückgutverkehre, Verzollungen, Lagerhäuser + Verteilzentren, Computer- + Spezialtransporte, Schwertransporte/Maschinen-Verschiebungen

A. Welti-Furrer AG Pfingstweidstrasse 31 8037 Zürich Telefon 01-44 12 11

unterwegs mit welti-furrer