

## **Menschenrechte und Völkerrecht. Chancen für einen Primat des Rechts in der internationalen Politik**

Norman Paech

Die Rolle des Rechts in den internationalen Beziehungen ist ein eher ungewöhnliches Thema und nur für Spezialisten. Die Rolle des Rechts in der Außenpolitik der Staaten ist überhaupt kein Thema. Nehmen Sie die knapp 1000 Seiten von Henry Kissinger, „Diplomacy, Vom Wesen der Außenpolitik“ oder die politologischen Analysen zu Frieden, Krieg und dem System der internationalen Beziehungen etwa von Czempel oder Krippendorf, Sie werden kein Wort zur Rolle des Rechts dort entdecken. Oder werfen Sie einen Blick in das neueste leider reichlich konservativ geratene Programm der SPD „Sozialdemokratische Außenpolitik im Übergang zum 21. Jhd.“ und in den in vielerlei Hinsicht interessanteren Programmentwurf von Bündnis 90/Die Grünen: „Außenpolitischer Aufbruch ins 21. Jhd.“ - die Rolle oder gar der Primat des Rechts ist nirgendwo zu entdecken.

Die ist um so erstaunlicher, als es ein Merkmal hoher industrieller und kultureller Entwicklung sowie zivilisatorischer Reife ist, möglichst alle gesellschaftlichen Lebensbereiche einer rechtlichen Ordnung zu unterwerfen. Die rechtliche Ordnung ist eine kulturelle Leistung - Recht ersetzt Gewalt, Anarchie, Faustrecht und Krieg.

1. Am Anfang der gesellschaftlichen Organisation der Bundesrepublik nach dem zweiten Weltkrieg hat die Frage der Einordnung der BRD in die internationale Völkergemeinschaft durchaus eine prominente Rolle gespielt. Dabei war vor allem über die Stellung des Völkerrechts in seinem Verhältnis zum nationalen Recht zu entscheiden. In einer denkwürdigen Debatte im Laufe der Beratungen des Parlamentarischen Rates von 1948 sagte damals Carlo Schmid (SPD):

*“Die einzige wirksame Waffe des ganz Machtlosen ist das Recht, das Völkerrecht. Die Verrechtlichung eines Teiles des Bereichs des Politischen kann die einzige Chance in der Hand des Machtlosen sein, die Macht des Übermächtigen in ihre Grenzen zu zwingen. Selbst die Gesetze eines Drakon, von denen man das Wort ‚drakonisch‘ ableitet, waren ein Fortschritt, denn sie setzten der Macht wenigstens gewisse Grenzen. Die fürchterliche Peinliche Halsgerichtsordnung Karls V., deren Lektüre uns heute Schaudern macht, war einmal ein Fortschritt, denn auch sie setzte der Macht wenigstens gewisse Grenzen. Der Vater des Völkerrechts, Hugo Grotius hat genau gewußt, was er getan hat. Er hat erkannt, daß es, nachdem es der englischen Übermacht gelungen war, die holländische Flagge fast ganz von den Meeren zu verjagen, nur ein Mittel gab, Hollands Lebensmöglichkeiten zu erhalten, nämlich die Lebensverhältnisse auf der hohen See zu verrechtlichen und gegen das englische mare clausum das mare liberum zu setzen. Die sog. kleinen Mächte sind nicht umsonst die großen Pioniere des Völkerrechts gewesen; das hat einen – oft uneingestanden und unerkannten – politischen Grund. Daher sollten wir Deutsche, gerade weil wir heute so machtlos sind, mit allem Pathos, das uns zu Gebote steht, den Primat des Völkerrechts betonen.“*

Schmidts Ansicht setzte sich durch und Art. 25 des Grundgesetzes erhielt den auch heute noch gültigen Wortlaut: „Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.“

Damit war der Primat des Völkerrechts vor dem einfachen nationalen Recht festgestellt. Welchen Rang das Völkerrecht allerdings in der internationalen Politik zu spielen hatte, darüber war damit noch nichts gesagt.

## 2. Die Diskussion um Außenpolitik kreist derzeit um drei Themen:

Zunächst geht es um die Identifizierung und Durchsetzung nationaler Interessen. Ein illustratives Beispiel hat dafür in jüngster Zeit die israelische Regierung gegeben, als sie am 14. Januar ankündigte, sich nur aus 13 % der besetzten Gebiete zurückziehen zu wollen, mehr ließe das nationale Sicherheitsinteresse nicht zu. Inzwischen hat die Regierung den Rückzug auf 9 % reduziert – vollkommen unbeeindruckt von der Tatsache, daß sie nicht nur nach dem Recht der Haager und Genfer Konventionen, sondern auch nach ihrem eigenen in den Osloer Verträgen gesetzten Recht zur vollständigen Räumung der im Jahre 1967 besetzten palästinensischen Gebiete verpflichtet ist.

Das zweite Thema ist die Multilateralisierung der außenpolitischen Beziehungen, die weitgehend unstrittige Integration Deutschlands in die Systeme kollektiver Sicherheit UNO und OSZE. Dafür war bereits in Art. 24 Grundgesetz von 1949 der verfassungsrechtliche Weg geöffnet worden, wie übrigens auch der Beitritt zu einem Verteidigungsbündnis, wie es dann 1954 mit der Aufnahme in die NATO geschah.

Schließlich geht es um die Rolle des Militärs, die schon immer ein unverzichtbares Standbein der Außenpolitik von Großmächten war und 1989/90 mit der Auflösung des ideologischen Ernstfeindes und damit dem Wegfall der militärischen Bedrohung einer neuen Aufgabe und Legitimation bedurfte.

Die Interessendiskussion in der deutschen Außenpolitik hat seit dem Untergang des sozialistischen Lagers eine Renaissance der „nationalen Interessen“ gebracht. Was darunter zu verstehen ist, bleibt weitgehend unklar, sofern nicht der Wirtschaftsstandort Deutschland zur Debatte stand, der jedoch im Wesentlichen Forderungen nach innen an die eigene Bevölkerung formulierte. Die Entfesselung der Souveränität, die mit der Vereinigung von BRD und DDR nun auch die letzten Vorbehaltsrechte der Alliierten beseitigt hatte, ließ jedoch eine Vokabel ins Zentrum rücken, die schon von sich aus gewisse Ansprüche und Insignien mit sich transportiert: Großmacht. Dieser Begriff allein bringt eine Dimensionierung und Überhöhung einzelner nationaler Interessen mit sich, die ihnen für sich genommen nicht zukommt. Absichtsvoll der Debatte um die außenpolitische Orientierung nach Ost und Süd beigemischt (die Westorientierung steht schon lange nicht mehr zur Debatte), öffnete sie weitere Kategorien des Interesses, die bisher nur den wirklichen Großmächten und ihren alliierten Partnern zugestanden waren.

So erreichte die Sicherung ökonomischer Ressourcen als nationales Interesse US-amerikanische Dimensionen und damit den bis 1989 nur selten gehörten Anspruch, an der Ordnung der Welt unmittelbar beteiligt zu werden und einen Platz unter den führenden Nationen eingeräumt zu bekommen. Derartige Großmacht-Interessen verlangen gewisse Insignien, deren eine der ständige Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist, die andere die weltweite Einsetzbarkeit des Militärs.

Die Multilateralisierung der außenpolitischen Beziehungen kommt am ehesten der Forderung nach rechtlicher Bindung der internationalen Politik entgegen. Denn die Mitgliedschaft in einer Organisation wie z.B. die UNO oder NATO ist von der Anerkennung des Vertragswerkes abhängig, welches von allen Mitgliedsstaaten gleichermaßen eingehalten

werden muß. Der bisher kaum je in Frage gestellte Konsens über die fortbleibende Integration Deutschlands in die großen Systemstrukturen UNO, OSZE, und EU ist daher eines der Fundamente der Diskussion über die Rolle des Rechts. Denn wenn man auch die Integration politisch als Prophylaxe gegen jede Art deutschen Sonderwegs ansehen kann, strukturell bedeutet sie die Zählung nationaler Politik durch rechtliche Strukturen, die auf dem Konsens aller Beteiligten beruhen. Das geschieht nicht nur durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die internationale Organisation (wie besonders ausgeprägt bei der EU), sondern vor allem durch die Begrenzung der nationalen Handlungspotentiale durch die kollektiven Rechtsgrundsätze der internationalen Institution.

Das Militär ist Statussymbol und Unterpfand jeder Großmacht. Es ist deshalb weniger erstaunlich, daß nach 1989 außer in der Friedensbewegung nie ernsthaft diskutiert wurde, die Bundeswehr auf Landesverteidigung zu beschränken und die Rüstungskosten radikal herunterzufahren. Statt dessen wurden ihr neue Aufgaben zugewiesen und ihre Umstrukturierung zu einer weltweit eingreifenden Ordnungsmacht unternommen. Das verlangte nicht nur eine politisch-strategische Um- und Neuorientierung der ehemaligen Verteidigungsbündnisse NATO und WEU, den Aufbau und die Ausrüstung neuer Spezialeinheiten, sondern auch den Eingriff in die bis dahin geltenden verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundeswehr. Denn das Grundgesetz beschränkt in Art. 87 a und 115 a eindeutig und abschließend den Einsatz der Bundeswehr auf die Landesverteidigung. Die außenpolitische Neuorientierung der Bundeswehr hätte also einer parlamentarischen Verfassungsänderung mit einer Zweidrittel-Mehrheit bedurft. Diese schwierige Operation nahm jedoch das Bundesverfassungsgericht den Parteien ab. In seinem Urteil vom Juli 1994 legitimierte es die zuvor von Bundeswehrführung und Regierung entwickelte „out-of-area-Strategie“, indem es die Verfassung uminterpretierte und aus den Verteidigungsbündnissen NATO und WEU Systeme kollektiver Sicherheit machte - eine Kategorie der internationalen Beziehungen, die bis dahin nur der UNO und der OSZE zukam. Es ist wenig erstaunlich, daß diese doppelte Manipulation an der Verfassung von den Parteien überwiegend stillschweigend hingenommen wurde, denn es ersparte ihnen eine unangenehme öffentliche Diskussion mit scharfer Polarisierung aber ungewissem Ausgang.

3. An dieser Stelle ist es notwendig, einige weitere kurze historische Anmerkungen zur Rolle des Rechts in der internationalen Politik zu machen. Wer erinnert sich noch der Rede von US-Präsident George Bush vor dem US-Kongress am 11. 9 1990, wo er das Projekt einer neuen Weltordnung aus der Taufe hob?

*„Aus dieser schwierigen Zeit kann unser fünftes Ziel – eine neue Weltordnung hervorgehen: Eine neue Ära, freier von Bedrohung durch Terror, stärker in der Durchsetzung von Gerechtigkeit und sicherer in der Suche nach Frieden. Eine Ära, in der die Nationen der Welt im Osten und Westen, Norden u Süden prosperieren u in Harmonie leben können. Hundert Generationen haben nach diesem kaum auffindbaren Weg zum Frieden gesucht...Heute kämpft diese Welt, um geboren zu werden, eine Welt, die völlig verschieden ist von der, die wir kannten. Eine Welt, in der die Herrschaft des Gesetzes das Faustrecht ersetzt...Eine Welt, in der der Starke die Rechte der Schwachen respektiert.“*

Ein eindrucksvolles Stück politischer Lyrik, welches leider dem Test des anschließenden Golfkrieges nicht standgehalten hat.

Das Konzept, das dahinter steht, war schon zu Beginn unseres Jahrhunderts propagiert worden. Es stammte gleichfalls aus den USA und sollte nach dem 1. Weltkrieg eine neue

Weltordnung schaffen. Es war der damalige US-Präsident Wilson, der die radikale Abkehr von den Regeln und Erfahrungen der alten Welt forderte, die unter dem Begriff „Gleichgewicht der Kräfte“ die Diplomatie Europas seit dem Westfälischen Frieden von Münster und Osnabrück 1648 beherrscht hatten. Die neue Friedensordnung sollte auf den Prinzipien der Selbstbestimmung und kollektiven Sicherheit beruhen. Wilsons Credo – insofern war er Kantianer – lautete: demokratische Nationen sind per se friedfertig. Selbstbestimmung verursache keinen Krieg, vielmehr ihr Fehlen, die Verweigerung der Selbstbestimmung. Alle europäischen Abkommen waren bis dahin davon ausgegangen, daß man Grenzen berichtigen und verschieben könne, um ein Kräftegleichgewicht herzustellen. Und diese Balance genoß in jedem Fall Vorrang vor den Wünschen und Rechten der Völker. Die neue Friedensordnung sollte auf einem allgemeingültigen und juristisch fixierten Konzept von dem, was man unter Frieden versteht, basieren: das war der Paradigmawechsel von der alten Politik der Großmächte zum neuen System der kollektiven Sicherheit, wie es im Völkerbund verwirklicht werden sollte. Das Konzept scheiterte nicht erst am 2. Weltkrieg, sondern bereits zu Beginn der dreißiger Jahre, als Japan China angriff, um die Mandschurais abzutrennen und Italien Äthiopien überfiel, ohne daß der Völkerbund in der Lage war, die Sanktionsmöglichkeiten der Satzung zu ergreifen.

Trotz des offensichtlichen Mißerfolges des Völkerbundes kam noch während des 2. Weltkrieges auf der anglo-amerikanischen Achse ein neues Projekt kollektiver Sicherheit auf allgemeiner völkerrechtlicher Basis zur Diskussion – bald Vereinte Nationen genannt.

3. Es ist also das System kollektiver Sicherheit, welches die Verrechtlichung der internationalen und außenpolitischen Beziehungen an die Stelle der Durchsetzung nationaler Interessen setzt. Dieses ist ein enormer zivilisatorischer Fortschritt – selbst wenn das System nur unvollkommen funktioniert und so oft von den Großmächten mißbraucht wird.

Der Fortschritt läßt sich an verschiedenen wichtigen Entwicklungen ablesen:

Noch nie zuvor in der Geschichte der internationalen Politik hat das Völkerrecht, und damit die rechtliche Regelung internationaler zwischenstaatlicher Beziehungen, einen derart schnellen Wandel, eine derart progressive Kodifizierung erfahren wie seit der Gründung der UNO 1945. Dazu gehört die Entwicklung des Kriegsverbotes (Briand-Kellogg-Pakt von 1928) zum Gewalt- und Interventionsverbot in der Charta der Vereinten Nationen und durch die anschließende Resolutionspraxis der Generalversammlung. Dazu gehört ferner die Durchsetzung des Rechts auf Selbstbestimmung in der Epoche der Dekolonisation. Dieses Recht, welches erstmals in den Deklarationen der französischen Revolution auftauchte, um sofort wieder durch die Armeen Napoleons in das Magma der Geschichte untergepflügt zu werden, brauchte knapp zweihundert Jahre, bis es über die Stationen des Völkerbundes und der Vereinten Nationen erst in den siebziger Jahre dieses Jahrhunderts als zwingendes Recht allgemein anerkannt wurde.

Zu diesem Fortschritt gehört auch die umfassende Kodifizierung der individuellen Menschenrechte, selbst wenn der rechtliche Status der ökonomischen und sozialen Rechte immer noch bestritten und auf bloße politische Programmatik abgewertet wird. Und wenn darüber hinaus das Projekt, die individuellen Menschenrechte durch kollektive zu ergänzen und zu erweitern, den großen Industriestaaten noch abgerungen werden muß – es handelt sich um das Recht auf Frieden und auf Entwicklung -, der Fortschritt liegt bereits in der Formulierung derartiger Rechte durch die Menschenrechtskommission der UNO und die Übernahme dieser Konzepte durch die Generalversammlung. So ist auch die Einrichtung

eines Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte überhaupt der erste Ansatz, das Individuum aus seiner völkerrechtlichen Nichtexistenz herauszuholen und in den unmittelbaren Schutzraum völkerrechtlicher Sanktionen gegen den eigenen Staat zu stellen. Die verschiedenen Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen die Türkei sprechen eine deutlichere Sprache und verschaffen den Folteropfern mehr Rechte und Wiedergutmachung als die europäischen Regierungen sie bisher von der türkischen Regierung erreichen konnten.

Zu übersehen sind aber auch nicht die Rückschritte, die die Rolle des Rechts der internationalen Beziehungen in der gleichen Zeit hinnehmen mußte:

Der Versuch der nichtindustrialisierten Länder der sog. Dritten Welt, über UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) und UNO eine Neue Weltwirtschaftsordnung durchzusetzen (Entwurf einer Charta von 1974), in der die Bedürfnisse der armen Länder stärker berücksichtigt werden als in der Freihandelsordnung des GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), scheiterte schon Mitte der siebziger Jahre. Die Umwandlung des GATT in die WTO (World Trade Organisation) ist viel mehr ein Element der Neuen Weltordnung à la Bush denn ein Eingehen auf die Forderungen von UNCTAD im Interesse der armen Staaten und Kontinente.

Der ganze Komplex Nahost - von den Ölquellen am Golf über die durch Israel besetzten Gebiete Palästinas bis zum türkischen Krieg in Kurdistan - ist exemplarisch für die absolute Dominanz nationaler Interessen über eine Friedensstruktur auf der Basis allgemein akzeptierter völkerrechtlicher Regeln. Dieses von kolonialen Interessen willkürlich in separate Staaten aufgeteilte Gebiet unterliegt heute ebenso gnadenlos den Ölinteressen der industriellen Großmächte wie zur Zeit des Völkerbundes. Und keine der großen internationalen Rechtsordnungen hatte eine Chance, die nationalen Interessen der Großmächte in dieser Region zu zügeln. Wo von den westlichen Protagonisten Völker- und Menschenrecht derart vernachlässigt, ja bewußt mit Füßen getreten werden, muß man sich über Gestalten wie Sadam Hussein nicht wundern.

Nur wenigen ist aufgefallen, daß das neue Interventionskonzept von NATO und WEU ihren rechtlichen, d.h. vertraglichen Grundlagen nicht entspricht: Es sind Verteidigungsbündnisse, regional begrenzt. Verträge sind aber veränderbar. Doch man scheut auch hier die öffentliche Auseinandersetzung (ein Änderungsantrag zum WEU-Vertrag lag schon vor), und bevorzugt deswegen die stillschweigende Ausdehnung der Kompetenzen durch strategische Interpretation - gegen jede juristische Regel.

Wir haben es also mit einem ständigen Ringen zwischen Recht und Machtpolitik zu tun: Nehmen wir nur das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) von 1996, in dem er die grundsätzliche Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes von Nuklearwaffen festgestellt hat. Dies war von der Generalversammlung der UNO seit 1961 fast jährlich in zahllosen Resolutionen gefordert worden. Es gab ein jahrelanges Bemühen, den IGH in dieser Frage einzuschalten. Nach dem Spruch jedoch gab es keine Änderung der NATO-Politik, die nach wie vor den Einsatz von Nuklearwaffen umfaßt. Die Bundesregierung hat die Nuklearstrategie der NATO ausdrücklich bestätigt, ganz eindeutig gegen die völkerrechtliche Beurteilung des IGH. Und fragen wir nach einer Sanktion dieses Verstoßes, so vermag der Verweis auf die zuständige Instanz, den Sicherheitsrat, uns nur wieder daran zu erinnern, daß auch das Recht lediglich ein Element der Politik ist. Vielleicht können wir aber den notwendigen Optimismus aus jenem Urteil des IGH gewinnen, mit dem es 1986 die USA auf Klage Nicaraguas wegen verschiedener Verstöße gegen das völkerrechtliche

Interventionsverbot verurteilt hat. Die USA haben seinerzeit den IGH und die Staatengemeinschaft vielfach brüskiert, dem Urteil die Gefolgschaft sogar offen aufgekündigt – aber sich dann doch stillschweigend daran gehalten.

4. Läßt sich ein Facit aus diesen kurzen Anmerkungen ziehen? Vielleicht nur soviel, daß Niederlagen der Friedenssicherung immer auch Niederlagen des Rechts sind – und umgekehrt. Diese Niederlagen folgen weniger aus dem Konzept des Völkerrechts als aus dem Defizit seiner Anerkennung durch die Großmächte und den Rückfall in die Machtpolitik. Das Niveau der völkerrechtlichen Realität ist immer nur so hoch wie die politische Kultur der stärksten Staaten. Als Rom 168 vor unserer Zeitrechnung den letzten Makedonierkönig bei Pydna geschlagen hatte, war, wie Friedrich Engels es ausdrückte, „über alle Länder des Mittelmeerbeckens der nivellierende Hobel der römischen Herrschaft gefahren“ (MEW 21/142). Der römische Weltstaat hatte keinen respektierten Gegner mehr, und das Völkerrecht erlebte einen Tiefpunkt.

Heute haben die USA die Rolle Roms eingenommen. Aber so sehr sie sich auch in manchen Situationen der Fesseln des Völkerrechts zu entledigen trachten, so sollte nicht vergessen werden, daß die Idee vom Primat des Rechts in der internationalen Politik auch aus den USA stammt und daß das Wilson'sche Projekt immer noch uneingelöst ist. Vielen mag dies wie ein unauflösbarer Widerspruch erscheinen, aber ein so dialektisch geschultes Auditorium wie dieses, sollte diese Schwierigkeit überwinden können.