Antrittsvorlesung
vor der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Köln
von

HERRN
PROFESSOR DR. STEPHAN HOBE

am 14. Mai 1998

Antrittsvorlesung
vor der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Köln
von

HERRN
PROFESSOR DR. STEPHAN HOBE

am 14. Mai 1998

Herausgegeben vom
Verein zur Förderung der Rechtswissenschaft
Köln 1999

Völkerrecht im Zeitalter der Globalisierung

Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert

von Stephan Hobe[1]

Einleitung: Die Herausforderung der Globalisierung

Spätestens seit Beginn der letzten Dekade dieses Jahrhunderts ist überall von Globalisierung die Rede.[2] Die englische Zeitschrift „Economist" hat diesen Begriff unlängst zum „economic buzzword of the 1990s" erklärt.[3] Schaut man freilich in die zumal deutschsprachige völkerrechtliche Literatur, so spielt Globalisierung jedenfalls bislang hier kaum eine Rolle.[4] Der australische Völkerrechtler Philip Alston hat, in Anspielung auf die Werbung einer großen Hotelkette, sie schaffe derzeit mit ihren auf der ganzen Welt anzutreffenden Hotels das global village selbstkritisch angemerkt: „While non-state actors were building the global village, we were busy with yesterday's issues and concepts."[5] Dies muß umso mehr verwundern, zielt doch, wie nachfolgend zu zeigen ist, das Phänomen der Globalisierung sozusagen an den Lebensnerv des modernen Völkerrechts.

Die Gründe für die soeben konstatierte Zurückhaltung, die sich auch in demoskopisch ermittelter überwiegender Skepsis der deutschen Bevölkerung gegen-

1 Die nachfolgende Abhandlung ist die geringfügig erweiterte und mit Fußnoten versehene Fassung der Antrittsvorlesung, die der Verfasser, Professor für öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht am 14.05.1998 vor der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln gehalten hat. Die Vortragsfassung wurde im wesentlichen beibehalten.

2 Siehe an jüngeren Veröffentlichungen etwa Ulrich Beck, Was ist Globalisierung?, Frankfurt 1997: dort auch S. 24f sowie ders., Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne, S. 12ff mwN zum auch nachfolgend zugrundegelegten Verständnis von Moderne und Postmoderne; Anne-Marie Slaughter, The Real New World Order, 76 Foreign Affairs (1997), 183; Susan Strange, The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy, Cambridge 1996; Thomas Bernauer, Weltpolitik im 21. Jahrhundert: kein Vorwärts in die Vergangenheit, in: Vereinte Nationen 2/1997, S. 49;Tilman Evers, Auf dem Weg zum postmodernen Imperium?, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 232 vom 07.10.1997, S. 12

3 The Economist vom 18.10.1997, S. 103.

4 Siehe aber etwa das Symposium des Walther Schücking Instituts für Internationales Recht vom 25.–27.03.1998 zum Thema „International Law – From the Traditional Interstate Order Towards the Law of the Global Community: Non-State Actors as New Subjects of International Law (erscheint 1999 bei Duncker & Humblot, Berlin); zur deutschen Diskussion um das Phänomen Globalisierung auch Heinrich von Pierer, Herausforderung oder Reizwort, Internationale Politik 5/1998, S. 1.

5 Philip Alston, The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization, 3 EJIL (1997), S. 435, 447.

über den Auswirkungen des Globalisierungstrends widerspiegelt,[6] mögen in zweierlei liegen. Zum einen ist oft gar nicht recht klar, was unter Globalisierung zu verstehen ist, ob es sich dabei also etwa um ein gerade in Mode gekommenes Schlagwort post-moderner Natur handelt, welches in der Post-Post-Moderne schon wieder in Vergessenheit zu geraten droht. Oder, und diese Vermutung mag vielleicht noch näher liegen, es liegt an der Komplexität des Phänomens der Globalisierung, welche es schon schwer macht, eine einigermaßen genaue Beschreibung desselben abzugeben, was ja immer die reale Basis für entsprechend juristische Ableitungen sein sollte.

Wenn wir uns also nun in diesen ersten einleitenden Bemerkungen damit befassen und versuchen wollen, uns der empirischen Basis des Phänomens Globalisierung zu nähern, werden wir, wie ich hoffe, auch relativ schnell und deutlich erkennen, daß die völkerrechtlichen Implikationen enorm sind.

Was also ist Globalisierung? Sicherlich sind die Dinge nicht so einfach, wie das in der manchmal anzutreffenden Gleichsetzung von Globalisierung mit „McDonaldisierung" oder „Amerikanisierung" anklingt.[7] Vielmehr liegt die Problematik einer rein faktisch-empirischen Erfassung in der Vielschichtigkeit des Phänomens. Verschiedene Faktoren bedingen einander.

Da ist zunächst ein ungeheuerlicher Technologieschub am Ende des 20. Jahrhunderts.[8] Man spricht nicht umsonst von einer zweiten industriellen Revolution, die nunmehr allerdings keine industrielle, sondern eine technologische Revolution ist. Symbolisiert im Internet ist heute weltweite Kommunikation für jeden einzelnen möglich. Man spricht deshalb nicht ohne Grund von einem globalen, statt wie bislang nationalen oder regionalen Kommunikationsraum.[9] Dies führt, wie schon seit Anbruch des Kommunikationszeitalters erkennbar, zu einem allmählichen Bewußtseinswandel im Sinne weltumspannender Vernetztheit. Diese technologische Revolution ist freilich nur reale technische Basis der im Rahmen der wirtschaftlichen Austauschbeziehungen zu beobachtenden Tendenz, unsere Welt als einen globalen Markt zu betrachten, auf dem es im Sinne der Erweiterung komparativer Vorteile vornehmlich darauf ankommt, Ressourcen

6 Siehe die Umfrage des Instituts für Demoskopie in Allensbach, veröffentlicht in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.04.1998, S. 5.

7 In diesem Sinne etwa Serge Sur, The State between Fragmentation and Globalization, 3 EJIL (1997), S. 421, 429.

8 Zur Beschreibung siehe etwa James Rosenau, Turbulence in „World Politics, Brighton 1990, S. 17; Peter Malanczuk, Globalization and the Future Role of Sovereign States, in: Friedel Weiss/Konrad Ginther/Paul de Waart (eds.), International Economic Law with a Human Face, The Hague 1998 (im Druck), zitiert nach Manuskript, S. 7f. Siehe auch Klaus-Heinrich Standtke, Wissen ist Macht – mehr denn je, in: Vereinte Natioen 2/1998. S. 53.

9 Malanczuk, ibid.

vorteilhaft zu allokieren.[10] Dies zielt notwendigerweise auf eine weltweite Öffnung nationaler Märkte; die Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT indizieren diese Entwicklung in deutlicher Weise.[11] Internationale Finanzströme zumeist privater Investoren und Anleger in beträchtlicher Größe zeigen eine deutliche Tendenz weg von segmentierter nationaler und hin zu globaler Transaktion.[12] Das tägliche Volumen der autonom und deshalb an den Regierungen vorbei stattfindenden globalen Finanztransaktionen beträgt derzeit knapp 2000 Milliarden Dollar.[13] Zudem macht der allenthalben weltweit zu beobachtende Prozeß der Formung strategischer Allianzen und Unternehmenszusammenschlüsse – der jüngste Zusammenschluß von Daimler und Chrysler unterstreicht dies eindrucksvoll[14] – insbesondere auch nach dem Ende der osteuropäischen staatlich gelenkten Planwirtschaften und der Marktöffnung Chinas multinationale, also in verschiedenen Staaten operierende Unternehmen zu global agierenden Akteuren (global players). Das Bestreben dieser Unternehmen – in den 14 reichsten Industriestaaten stieg ihre Zahl von 7000 im Jahre 1969 auf 24000 im Jahre 1994 und ihre Gesamtzahl wird je nach angewendeten Kriterien auf zwischen 37000 und 44000 geschätzt[15] – geht dahin, zu ihnen geeignet scheinenden Märkten über Auslandsinvestitionen, die 1996 die Rekordzahl von 349 Milliarden US $ erreichten,[16] Zugang zu erlangen. Derzeit findet ungefähr ein Drittel des Welthandels innerhalb dieser Unternehmen statt. Die Bildung globaler Netzwerke und strategischer Allianzen wie auch der Transfer von Produktion und Arbeitskräften (sog. „outsourcing" oder „global sourcing") gehört zu ihren wesentlichen Geschäftsstrategien.[17] Schließlich zeigt sich auch die zunehmende Bildung regionaler Wirtschaftszusammenschlüsse wie etwa diejenigen der Europäischen Union, des Mercosur, von Nafta oder Asean, wiewohl diese auch als Barriere des Globalisierungstrends verstanden werden könnten, doch wohl eher als ein transitorischer Zustand der Bildung größerer regionaler Wirtschaftsblöcke in Richtung auf deren Integration in die Weltwirtschaft.[18] Nicht ohne

10 Zu den vornehmlich ökonomischen Implikationen siehe etwa die populärwissenschaftliche Darstellung Darstellung von Hans-Peter Martin/Harald Schuman, Die Globalisierungsfalle, Reinbek 1996, S. 63ff.

11 Dazu etwa Peter-Tobias Stoll, Die World Trade Oganization, neue Welthandelsorganisation neue Welthandelsordnung. Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT, ZaöRV 1994, S. 214.

12 Dazu umfassend Susanne Lütz, Die Rückkehr des Nationalstaates: Kapitalmarktregulierung im Zeichen der Internationalisierung von Finanzmärkten, 38 PVS (1997), S. 475.

13 Zitiert nach Karl Kaiser, Globalisierung als Problem der Demokratie, in: Internationale Politik 4/1998, S. 3, 4.

14 Dazu etwa Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 109 vom 12.05.1998, S. 3.

15 Siehe dazu etwa Bernauer, Anm. 2, S. 50 sowie UNCTAD, World Investment Report 1997.

16 UNCTAD, World Investment Report, 1997.

17 Dazu etwa Hanns-Olaf Henkel, Globalisierung der Wirtschaft: eine Herausforderung für die internationale Gemeinschaft, in: Vereinte Nationen 43 (1995), S. 193, 194.

18 Siehe zur Bedeutung regionaler Wirtschaftszusammenschlüsse Malanczuk, Anm. 8, S. 9.

Grund ist in diesem Zusammenhang die Einführung des „Euro" als adäquate Antwort der europäischen Nationalstaaten auf die Herausforderungen der Globalisierung bezeichnet worden.[19] Will man zudem als eines der Zentralprobleme des bevorstehenden 21. Jahrhunderts die Frage der strategischen Sicherung des Zugangs zu den natürlichen Ressourcen wie etwa Öl und Gas bezeichnen, so symbolisieren gewissermaßen die bestehenden und noch viel mehr die zwischen Europa und Asien geplanten Pipelines geradezu beispielhaft die zukünftige globale Vernetztheit der Welt.[20]

Und darüber hinaus, sozusagen im weniger ökonomischen Bereich, hat ein rasant ansteigender Tourismus und ein zunehmend beobachtbarer Kulturaustausch, kurz die – gewollte oder auch ungewollte – internationale Mobilität ganz neue Perspektiven unseres Globus befördert.[21]

Die Konsequenzen, namentlich für das Völkerrecht, sind mit einem Wort von Hermann Lübbe vor allem ein „Verlust an Zukunftsgewißheit,[22] weil für das Völkerrecht traditionell zentrale Akteure des Geschehens, nämlich die Staaten, bei den soeben beschriebenen Transaktionen wenn nicht marginalisiert, so doch jedenfalls in ihrer Bedeutung verändert auftreten.

Dies ist nur eine, notwendigerweise holzschnittartige Grobskizze einiger der verschiedenen Facetten des Phänomens Globalisierung, das sich demnach wie folgt beschreiben ließe: Globalisierung kann zunächst mit Ulrich Beck[23] als technologiegestützte Entfesselung der Kräfte des Weltmarktes und als ökonomische Herausforderung des Staates begriffen werden. Sie impliziert weltumspannendes Handeln angesichts einer durch den Technologieschub eröffneten weltweiten Konkurrenz namentlich im wirtschaftlichen Bereich und dabei ein verstärktes Auftreten der Akteure des nichtstaatlichen Bereichs. Die Ergebnisse sind eine Beschleunigung und Verbilligung des Weltinformationsflusses,[24] die Verstärkung der gegenseitigen Abhängigkeit von Gesellschaften und die gewollte oder ungewollte grenzüberscheitende Mobilität der Bevölkerung. Zudem zeichnen sich dabei typische Problemlagen des ausgehenden 20. Jahrhunderts, wie etwa die der

19 Helmut Hesse, Auf dem Weg zur Europäischen Währungsunion. Wo stehen wir?, Vortrag des Präsidenten der Landeszentralbank der Freien Hansestadt Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt am 13.03.1997 in Bremen, passim.

20 Dazu etwa die Beiträge von Ahmed Raschid, Ein neuer globaler Ölmulti, Internationale Politik 3/1998, S. 29 und von Reinhard Stuth, Wettbewerb um Macht und Einfluß in Zentralasien, Internationale Politik 3/1998, S. 37.

21 Beck, Anm. 2, S. 29ff.

22 Hermann Lübbe, Zeit-Erfahrungen. Sieben Begriffe zur Beschreibung moderner Zivilisationsdynamik, in: Akademie der Wissenschaften und der Literatur (Hg.), Abhandlungen der Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Klasse, Jg. 1995, Nr. 5, Stuttgart, S. 17.

23 Beck, Anm. 2, S. 44.

24 Malanczuk, Anm. 8, S. 7.

Überbevölkerung, der Umweltzerstörung und der Unterentwicklung sowie der Migration und auch die durch die Atomwaffentests von Indien und Pakistan jüngst wieder in das Bewußtsein der Weltöffentlichkeit getretene Frage unkontrollierten Besitzes von Atomwaffen nuklearer Proliferation ebenfalls insbesondere dadurch aus, daß sie letztlich den einzelnen Staat überfordern und wirkliche Lösungen nur im Zusammenwirken aller Akteure gefunden werden können,[25] also die Identifikation eines über das nationale Interesse hinausgehenden „Gemeinschaftsinteresses" erfordern. Dabei wohnt also Globalisierung ein Element der nicht zuletzt bewußtseinsmäßigen Entgrenzung inne.[26]

Doch wo ist nun in diesem Beziehungsgeflecht und vor diesem Problemhorizont der Stellenwert des Völkerrechts?

Beantworten können und wollen wir die Frage an dieser Stelle noch nicht, vielmehr nur auf die sich bereits aus der oben vorgenommenen Beschreibung des Phänomens ergebenden Probleme hinweisen. Dabei wird zum einen sehr deutlich, daß die Problemlagen, so wie sie soeben geschildert wurden, in ihrer Dimension den traditionellen Akteur des internationalen Systems, den modernen souveränen Staat, überfordern.[27] Freilich wird schon seit langem, nämlich seit Anbeginn dieses Jahrhunderts – ein prominentes Beispiel der späteren Zeit ist die Organisation der Vereinten Nationen – versucht, im Wege institutioneller Staatenkooperation in internationalen Organisationen die institutionelle Basis für eine staatengemeinschaftliche Lösung bestimmter grenzüberschreitender Probleme zu bereiten.[28] Die Idee dieser Konzeption stößt allerdings möglicherweise gerade angesichts der neuen globalen Problemlagen auch an ihre Grenzen. Denn, und damit komme ich zum zentralen Punkt der Skizzierung des Phänomens der Globalisierung, welches zugleich für das traditionelle Völkerrecht von entscheidender Bedeutung ist, Globalisierung zielt tendenziell auf Denationalisierung – Entstaatlichung also – während die traditionelle Internationalisierung etwa in der Organisation der Vereinigten Nationen jeweils als reale Basis sich zur staatengemeinschaftlichen Aufgabenerledigung des Staats bzw. der Staatengemeinschaft bedient.[29] Hier liegt also die eigentliche Brisanz unserer Themenstellung, daß nämlich nicht nur bestimmte Problemlagen, wie etwa die Zerstörung der Ozonschicht und deren adäquater Schutz als globales Problem nicht mehr nur zwischenstaatlicher Natur sind, sondern daß sich auch darüber hinaus bereits aktu-

25 Dazu etwa Jost Delbrück, Globalization of Law, Politics and Markets – Implications for Domestic Law, Indiana Journal of Global Legal Studies 1993. S. 9ff.

26 Beck, Anm. S. 28f.

27 Dazu etwa Stephan Hobe, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz. Eine Studie zum Staatsbegriff der deutschen allgemeinen Staatslehre im Kontext institutionalisierter internationaler Kooperation, Berlin 1998, passim.

28 Dazu Klaus Dicke, Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen, Berlin 1994, S. 45–75.

29 So treffend Delbrück, Anm. 25, S. 10.

ell, ähnlich den staatenübergreifenden Problemen wesentliche Transaktionen im „global village" oder „spaceship Earth" geradezu an den Staaten vorbei entfalten. Der Staat war aber, wie wir auch bereits gesehen haben, seit der Entstehung des modernen Völkerrechts dessen eigentlicher Schöpfer, so daß unsere Themenstellung zugespitzt auch wie folgt formuliert werden könnte: Bedeutet das Zeitalter der Globalisierung das Ende des Völkerrechts? Wir sehen dabei auch, daß die für das Völkerrecht vitale Frage auch die Frage nach der Zukunft des Staates und seiner Rolle und Funktion im 21. Jahrhundert ist.[30]

Diese Zuspitzung der Fragestellung im Blick soll nachfolgend nach der kurzen Skizzierung der wesentlichen Entwicklungslinien des internationalen Systems und des modernen Völkerrechts nach 1648 den verschiedenen Facetten und Neukonturierungen der normativen Grundkonstanten durch die Herausforderung der Globalisierung – Vermehrung der Akteure, Veränderung der Rechtsquellen, Änderung der Akteursrollen, Frage der Durchsetzbarkeit und der Durchsetzungsmechanismen – dargestellt werden, bevor abschließend einige vorläufige Antworten des Völkerrechts auf die Herausforderung der Globalisierung formuliert werden können.

I. Entwicklungslinien des internationalen Systems und des Völkerrechts seit 1648

Die Herausbildung des modernen souveränen Staates als eine Verbandseinheit, die Herrschaft nicht vornehmlich über Untertanen, sondern über ein nach Grenzen demarkiertes Territorium zum Inhalt hat, wird allgemein am Ende des 30jährigen Krieges mit dem Westfälischen Frieden von 1648 angesetzt.[31] Die beiden Friedensinstrumente von Münster und Osnabrück[32] legten nämlich das jeweilige Kriegsführungsrecht und Friedensschlußrecht der souveränen Fürsten fest, und schafften jenen damit einen Aktionsspielraum, der sie nach innen durch die Verwirklichung der Bodin'schen Souveränitätskonzeption[33] und nach außen hin durch die Verleihung eben jener suprema potestas für exklusiv handlungsbe-

30 Dazu auch Hobe, Anm. 27, passim; insbesondere zur Rolle der Kleinstaaten im Zeitalter der Globalisierung siehe Romain Kirt, Zeitenwende am Ende des Jahrhunderts, in: Internationale Politik 5/1998, S. 25.

31 Dazu grundlegend Dietmar Willoweit, Rechtsgrundlagen der Territorialgewalt, Köln/Wien 1975, S. 121; Friedrich A. v. d. Heydte, Die Geburtsstunde des modernen souveränen Staates, Regensburg 1952, passim.

32 Abgedruckt bei Karl Zeumer, Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit, 2. Aufl., Tübingen 1913, Nr. 197.

33 Jean Bodin, Les six livres de la République, Paris 1583, passim.

vollmächtigt erklärt.[34] Souveränität wurde freilich in einem absoluten Sinne verstanden und umfaßte als naturgegebenes Recht des Herrschers – später des Staates – eben auch ein freies Kriegsführungsrecht. In den nachfolgenden zwei Jahrhunderten, also bis etwa in die Mitte des 19. Jahrhunderts, hat sich an diesen Grundstrukturen des internationalen Systems und des Völkerrechts im Sinne der Formulierung von Beziehungen zwischen relativ unabhängigen Akteuren ziemlich wenig geändert.[35] Das Friedenssystem etwa des Wiener Kongresses von 1815 zielte geradezu auf die Friedensstabilisierung durch eine Entente großer Mächte, die heilige Allianz, ab, wobei dem Völkerrecht im wesentlichen koordinierende Funktion beigemessen wurde.[36] Man hat deshalb etwa mit Wolfgang Friedmann, einem bekannten amerikanischen Völkerrechtler deutscher Herkunft, später vom „Law of Coordination" gesprochen,[37] um es von dem seit Mitte des 19. Jahrhunderts langsam, und seit Mitte des 20. Jahrhunderts dann vehement anwachsenden „Law of Cooperation" abzugrenzen. Dieses Koordinierungsvölkerrecht hatte der Ständige Internationale Gerichtshof im berühmten „Lotus-Fall" von 1927 noch wie folgt beschrieben: „International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed."[38]

Die entscheidende Erneuerung im 19. Jahrhundert war das Beginnen institutionalisierter Staatenkooperation zunächst in Bereichen nichtpolitischer Art, wie etwa der Etablierung internationaler Flußkommissionen zur Administration internationaler Gewässer, sowie in einigen Bereichen der aufkommenden Technologie, also der institutionalisierten Festlegung von Regeln des Telefon- und Telegrafenverkehrs in der Internationalen Fernmeldeunion.[39] Beide „Büros" als Vorgänger der Idee internationaler Organisation sind auf den Anfang bzw. auf die Mitte des 19. Jahrhunderts festzulegen. Sie zeigten allerdings bereits an, daß

34 Dazu etwa Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der Westfälische Friede und das Bündnisrecht der Reichsstände, Der Staat 1969, S. 473.

35 Siehe insgesamt zur Entwicklung des Souveränitätsbegriffs Helmut Quaritsch, Staat und Souveränität, Frankfurt 1970, passim.

36 Siehe etwa Wolfgang Baumgart, Vom Europäischen Konzert zum Völkerbund, Darmstadt 1974, passim.

37 Wolfgang Friedmann, The Changing Nature of International Law, London 1964, S. 60ff. Zur Gesamtbeschreibung der neuzeitlichen Völkerrechtsentwicklung siehe Wilhelm G. Grewe, Epochen der Völkerrechtsgeschichte, Baden-Baden 1984.

38 PCIJ, Serie A, N° 9, S. 18.

39 Siehe für eine Darstellung dieser Entwicklung etwa Dicke, Anm. 28, S. 51ff, sowie Rüdiger Wolfrum, International Administrative Unions, EPIL 5 (1983), S. 42.

der souveräne Nationalstaat jedenfalls in nicht hochpolitischen Materien bereit war, seine eigene partielle Problemlösungsinsuffizienz insofern zu akzeptieren, als es ihm notwendig erschien, grenzüberschreitende Probleme auch in institutionalisierter – internationaler – Staatenkooperation erfüllen zu lassen. Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907[40] sind dann Auftakt der zweiten großen Entwicklungslinie der Idee institutionalisierter Kooperation, die schließlich im Friedenssicherungsmechanismus des Völkerbundes, dargelegt in der Völkerbundsatzung von 1919, ihren Niederschlag fand. Hier werden also die beiden großen Entwicklungsströme institutionalisierter Staatenkooperation – gemeinsame Aufgabenerfüllung sowie institutionalisierte Friedenssicherung – in einem System kollektiver Sicherheit miteinander verbunden und in einer Organisation mit universalem Anspruch vereint, wie sie visionär bereits von Walther Schücking, dem Kieler Völkerrechtler und ersten deutschen Richter am Ständigen Internationalen Gerichtshof[41] in Den Haag in seiner berühmten Schrift „Die Organisation der Welt" von 1909[42] aufgezeigt worden war. Insbesondere der Friedenssicherungsmechanismus des Völkerbundes erwies sich indes als weitgehend ineffizient. Der Völkerbund konnte die Katastrophe des Zweiten Weltkrieges nicht verhindern. So entschloß man sich 1945 – und hier kann dann vom ersten wesentlichen Paradigmenwechsel im internationalen System und insbesondere dem modernen Völkerrecht gesprochen werden, institutionalisierte Staatenkooperation auf eine sehr viel breitere Grundlage zu stellen und zudem die Mechanismen dieser Kooperation nicht unerheblich zu stärken.[43] Der Friedensbegriff wurde im Ausgriff auf die Idee des positiven Friedens verbreitert.[44] Konfliktbewältigung jedweder Art, etwa auf dem Gebiet der Menschenrechte, der wirtschaftlichen Entwicklung, der sozialen Entwicklung und vielen anderen Bereichen mehr, dies alles sollte zur wirklichen Friedenserhaltung neben der selbstverständlichen Friedenswahrung im Sinne der Etablierung eines Systems kollektiver Sicherheit, wie es sich heute in Kapitel VII der UN-Charta findet, in diese neue universale internationale Organisation implantiert werden. Zudem sollte von Anfang an die Organisation auch für die Großmächte solcherart attraktiv gemacht werden, daß ihnen in Gestalt des Sicherheitsrates eine besonders

40 Dazu Jost Dülffer, Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik, Berlin/Frankfurt/Wien 1978.

41 Zu Schückings Wirken und dessen Rezeption siehe etwa Karl Josef Partsch, Die Ideen Walther Schückings zur Friedenssicherung, Bonn 1985.

42 Walther Schücking, Die Organisation der Welt, Leipzig 1909.

43 Zum normativen Niederschlag dieses Paradigmenwechsels etwa in der Präambel der Charta der Vereinten Nationen siehe die Beiträge in Stephan Hobe (Hg.), Die Präambel der UN-Charta im Lichte der aktuellen Völkerrechtsentwicklung, Berlin 1997.

44 Dazu etwa Jost Delbrück, Menschenrechte – Grundlage des Friedens, in: ders., Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, hg. von Klaus Dicke, Stephan Hobe, Karl-Ulrich Meyn, Eibe Riedel, Hans-Joachim Schütz, Berlin 1996, S. 9, 14ff.

privilegierte – Sanktionen der Staatengemeinschaft gegen sie ausschließende – Stellung garantiert wurde.

Doch halten wir fest: Die Verbreiterung des Friedensbegriffs implizierte bereits, daß die wesentlichste Grundlage zwischenstaatlichen Zusammenlebens nicht mehr ausschließlich eine nationalstaatliche Angelegenheit sein konnte. Vornehmlich dazu beigetragen hat die endgültige Abschaffung des freien Kriegsführungsrechtes der Staaten, was heute in Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta und zudem im Völkergewohnheitsrecht und als Satz des jus cogens[45] zum Ausdruck kommt und zwar in der Abschaffung jedweder Möglichkeit einseitiger Gewaltanwendung durch die Staaten und der Kanalisierung möglicher Gewaltanwendung durch die Organisation der Vereinten Nationen. Diese geistesgeschichtlich höchst bedeutsame Entwicklung[46] hat zum Inhalt, daß implizite auch der Souveränitätsbegriff von 1648 an in den nachfolgenden drei Jahrhunderten eine entscheidende strukturelle Wandlung im Sinne der fast vollständigen Herausnahme möglicher Gewaltanwendung vollzogen hat; Ausnahme bleibt die Waffenanwendung zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs. Damit ist nach 1945 ein neuer Entwicklungsstand des Völkerrechts erreicht worden. Der Kölner Völkerrechtler Hermann Jahrreiss hat dabei im Jahre 1948 in seinem Vortrag zur „Fortentwicklung des Völkerrechts" vor der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht vor allem den pazifizierenden Charakter des Rechts in der UN-Charta als „bändigender Verfassung der Herrschaft" hervorgehoben.[47] Und der vorbenannte Wolfgang Friedmann kennzeichnet darüber hinausgehend die mit der Nachkriegszeit beginnende Epoche nicht ohne Grund als „Law of Cooperation", also als auf die staatengemeinschaftliche Erfüllung bestimmter Aufgaben gerichtet.[48] Doch wie fügen sich nun die allerneuesten Entwicklungen der Globalisierung in die Beschreibung der Entwicklungstrends des internationalen Systems und des Völkerrechts ein?

Wir können und wollen diese Frage auch zu diesem Zeitpunkt noch nicht beantworten. Aber es scheint wohl nicht vermessen, trotz der bereits aufgezeigten, auf Staatenkooperation gerichteten neueren Entwicklung des Völkerrechts von einem nunmehr erneuten, sich durch verstärkte Entgrenzung auszeichnenden Paradigmenwechsel im internationalen System und in der Entwicklung des Völkerrechts zu sprechen. Was sich derzeit, wie bereits oben angesprochen, abzeichnet, ist eine nachfolgend im einzelnen zu beschreibende Neuordnung des

45 Zur dogmatischen Figur des jus cogens siehe etwa Lauri Hannikainen, Peremptory Norms (ius cogens) in International Law, Helsinki 1988; Stefan Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, Berlin 1993.

46 Dazu Jost Delbrück, Collective Security, EPIL, vol. I, Amsterdam 1992, S. 646.

47 Hermann Jahrreiss, Die Fortentwicklung des Völkerrechts, Vortrag auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht im April 1948, in: Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht, Bd. 2, 1949, S. 654, 662.

48 Friedmann, Anm. 37, S. 61.

Akteursverhaltens im internationalen System mit den zu vermutenden Konsequenzen für eine neue Struktur des Völkerrechts.

Festgehalten zu werden verdient, daß die heute vom Völkerrecht geprägte Ordnung des internationalen Systems die auf dem zwischenstaatlichen Gewaltanwendungsverbot basierende, maßgeblich von Staaten und internationalen Regierungsorganisationen kreierte Ordnung für den Verkehr der Völkerrechtssubjekte miteinander ist, zu der anerkanntermaßen nur Staaten, Regierungsorganisationen, der Heilige Stuhl, der Souveräne Malteserorden und das Rote Kreuz gehören.[49]

II. Vermehrung der Akteure – Wandlung und Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte

Wenden wir uns nun in einem ersten Schritt der Beschreibung der Änderung des Kreises der Akteure im internationalen System zu. Wie bereits angesprochen, zeichnet sich Globalisierung durch transnationales Wirken verschiedener Akteure aus. Transnationale Unternehmen, also solche, die etwa in einem Staat ihren Sitz haben, aber in vielen weiteren Staaten ebenfalls fest etabliert wirken, transferieren konzernintern Geld und menschliche Ressourcen, was sie in die Lage versetzt, nach Belieben für bestimmte unternehmerische Pläne das jeweils steuergünstigste oder ansonsten für Investitionen günstigste Land auszusuchen.[50] Die daraus möglicherweise entstehenden Probleme etwa für Entwicklungsländer sind bekannt, allerdings scheint die größte Welle der Skepsis der Entwicklungsländer gegenüber solchen Direktinvestitionen durch multinationale Unternehmen einer eher auf Kooperation gerichteten Attitüde in Anerkennung der durch multinationale Konzerne bewirkten Investitionen und damit des Technologieschubes gewichen zu sein.[51]

Zudem haben sich internationale Finanzmärkte in einem gewissen Maße von staatlicher Kontrolle emanzipiert. Insbesondere die Entwicklung virtuellen Geldes, welches auf Währungsspekulation anstatt realer wirtschaftlicher Aktivität

49 Dazu etwa Volker Epping, Völkerrechtsubjekte, in: Knut Ipsen (Hg.), Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, S. 52ff.

50 Zu den Rechtsproblemen siehe Bernhard Großfeld, Multinationale Unternehmen und staatliche Souveränität, JuS 1978, S. 73; Lucius Wildhaber, Multinationale Unternehmen und Völkerrecht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 18 (1978), S. 7; umfassend nunmehr Peter T. Muchlinski, Multinational Enterprises and the Law, Oxford (UK)/Cambridge (US) 1995, passim.

51 In diesem Sinne etwa die Attitüde vieler sog. Entwicklungsländer während der Uruguay-Runde des GATT; siehe etwa Daniel Thürer, WTO-Teilordnung im System des Völker- und Europarechts, in: Europa-Institut Zürich/Europa-Institut Basel (Hg.), GATT 94 und die Welthandelsorganisation, 1996, S. 41.

beruht, entzieht sich weitestgehend staatlicher Kontrolle. Die enormen und unregulierten Geldströme um den gesamten Globus können dabei zu gravierenden Konsequenzen auf den Finanzmärkten mit enormen negativen Auswirkungen für die gesamte Weltwirtschft führen. Beispiele sind hier die europäischen Währungsprobleme der Jahre 1992 und 1993, in Mexiko 1994/95, sowie unlängst in Südostasien.[52] Freilich hat die ausgreifende grenzüberschreitende Vernetzung der Finanztransaktionen an den dafür vorgesehenden Plätzen, vornehmlich Börsen, auch zu neuen Aufgaben der Marktüberwachung für Staaten geführt, so daß hier zwar nicht von vollumfänglicher Renationalisierung, aber immerhin von gewissen Tendenzen in diese Richtung zu sprechen ist.[53]

Schließlich versetzt die neue Kommunikations-Hochtechnologie, wie sie etwa im Internet ihren beispielhaften Ausdruck findet, zu relativ erschwinglichen Preisen beinahe jeden in die Möglichkeit weltweiter Kommunikation. Damit wird die Grunderfahrung moderner Telekommunikation einer immer gläserner werdenden Welt, also des direkten Erlebens von im fernen Ausland stattfindenden Geschehnissen, aber auch die weltweite Kommunikation und der Erfahrungs- und Informationsaustausch noch unmittelbarere Erfahrung jedes einzelnen. Und ein solcher Informationsaustausch über die Grenzen hinweg entzieht sich schon rein faktisch jeder staatlichen Kontrolle.[54] Und dabei steht die eigentliche und vorhersehbare kommerzielle Nutzung des „Net" etwa für den grenzüberschreitenden Austausch von Waren und Dienstleistungen erst noch bevor.[55]

Diese drei Beispiele demonstrieren bereits, daß mit multinationalen Unternehmen und auch den Individuen selbst, zu denen sich dann noch die NGOs gesellen, Akteure der in der Politikwissenschaft sogenannten Gesellschaftswelt,[56] also des nichtstaatlichen Sektors, in zunehmendem Maße an Bedeutung gewinnen. Und die damit einhergehende zunehmende Marginalisierung der Kontrollfunktion des Staates und damit seiner Bedeutung als zentralem Akteur der internationalen Beziehungen, sowie die Aufwertung der Rolle nichtstaatlicher Wirkungseinheiten, wie sie etwa auch besonders eindrücklich in der steigenden Rolle sogenannter Nicht-Regierungsorganisationen – genannt seien hier als Beispiele

52 Für eine Beschreibung der Währungsturbulenzen siehe etwa B.J. Cohen, The Ressurection of Global Finance, in: World Politics 1996, S. 268–296.

53 Vgl. Lütz, Anm. 12, S. 475.

54 Siehe nur Hans-Heinrich Trute, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 57, (1998), S. 216, 245 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

55 Zu den Perspektiven siehe etwa Aron Mefford, Lex Informatica: Foundations of Law on the Internet, 5 Indiana Journal of Global Legal Studies (1997), S. 211f.

56 Dazu Ernst-Otto Czempiel, Weltpolitik im Umbruch, 2. Aufl. München 1993, S. 105ff.

Greenpeace oder Amnesty-International – ihren Ausdruck finden,[57] zeigen, daß das internationale System im Begriff ist, eine Neubewertung des Akteurverhaltens vorzunehmen. Das Völkerrecht als die normative Basis des internationalen Systems reflektiert diese Entwicklung im Sinne einer Neubewertung des ja niemals als abgeschlossen anzusehenden Kreises der Völkerrechtssubjekte. Ein Völkerrechtssubjekt ist dabei jeder Akteur der internationalen Beziehungen, der vom Völkerrecht selbst mit Rechten und Pflichten versehen wird.[58] Gerade dieses ist für nichtstaatliche Wirkungseinheiten aus Gründen eher mit Skepsis betrachtet worden, die, wenn man sich die Entwicklung des internationalen Systems betrachtet, geradezu augenfällig sind. Dieses System ist nun einmal im wesentlichen von staatlichen Akteuren geprägt worden. Staaten haben das Völkerrecht jedenfalls bis zur Hervorbringung des modernen Typus universaler und auch regionaler internationaler Organisationen ganz maßgeblich und zunächst auch ausschließlich gestaltet. Der Internationale Gerichtshof hatte noch im Jahre 1949 in seinem Gutachten „Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations" nicht unerhebliche Schwierigkeiten in der Begründung der Völkerrechtssubjektivität zwischenstaatlicher internationaler Regierungsorganisationen gehabt, als er schließlich darauf hinwies, daß jene Akteure rein faktisch bereits mit Staaten in einer Weise kooperierten und so auf eine gleiche Stufe mit Staaten zu stellen seien. Und rein rechtlich konnte der IGH sodann an der Einsicht nicht mehr vorbeigehen, daß ein eigenes Dienstherrenrecht internationaler zwischenstaatlicher Organisationen – etwa der Organisation der Vereinten Nationen – und das eigene Vertragsschlußrecht dieser Organisationen sie zu ebenbürtigen Partnern des Staates – eben zu Völkerrechtssubjekten – gemacht hatten.[59]

Für die weiteren eben angesprochenen Akteure, die nun zumeist der Gesellschaftswelt angehören, wird sich voraussichtlich nichts anderes abzeichnen. Dies wird bereits heute deutlich, wenn festzustellen ist, daß die Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen ein Maß erreicht hat, welches auch das Völkerrecht nicht unbeeindruckt läßt.[60] Man kann bereits heute nicht ohne Grund von partieller Subjektivität von einigen Nichtregierungsorganisationen sprechen, und es ist meines Erachtens unabweisbar, zukünftig auch transnationalen Unternehmen sowie dem Individuum – dessen menschenrechtliche Aufwertung zeigte dies

57 Dazu Stephan Hobe, Global Challenges to Statehood: The Increasing Importance of Non-Governmental Organizations, 5 Indiana Journal of Global Legal Studies (1998), S. 191 und ders., Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, erscheint 1999 im Archiv des Völkerrechts.

58 Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, Völkerrecht I/1, Berlin/New York 1989, S. 21ff.

59 IGH, Gutachten vom 11.04.1949 „Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations", ICJ-Reports 1949, S. 174.

60 Vgl. etwa Hobe, Anm. 57, passim. Bereits im Jahre 1961 hatte Hermann Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 1962, S. 1 auf den Beginn einer solchen Entwicklung hingewiesen.

bereits in der Vergangenheit – einen solchen partiellen Subjektstatus zukommen zu lassen. Darüber hinaus läßt sich sogar die allerdings hier unbeantwortet bleibende Frage stellen, ob jene nichtstaatlichen Wirkungseinheiten etwa in Gestalt des Individuums nicht über einen bloß partiellen Subjektstatus hinaus zu vollen Völkerrechtssubjekten werden.[61]

III. Veränderung des substantiellen Völkerrechts – Neuaustarierung der Rechtsquellenlehre

Die Veränderung des internationalen Systems, wie sie sich in der Ära der Globalisierung abzeichnet, wird zudem einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Substanz des Völkerrechts haben. Denn Völkerrecht wird als eine in der Rechtsentstehung koordinative Rechtsordnung von den Akteuren, also den Völkerrechtssubjekten selbst, geschaffen.[62] Nach wie vor ist Art. 38 Abs. 1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs indikativ für die das Völkerrecht bildenden Rechtsquellen. Als solche sind neben den hier zu vernachlässigenden Präzedenzien und der Doktrin das Völkervertragsrecht, das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen, in allen friedliebenden Staaten dieser Welt geltenden Rechtsgrundsätze genannt.

Zunächst zum Völkervertragsrecht. Die eben genannten neuen Akteure des internationalen Systems müssen, will das Völkerrecht nicht seinen universellen Geltungsanspruch verlieren, zwangsläufig auch in das Rechtserzeugungs- und -durchsetzungsystem integriert werden. Derartige Tendenzen sind bereits aktuell wahrnehmbar, wenn nämlich beispielsweise Nichtregierungsorganisationen wie etwa Amnesty International in das System zum Schutze der Menschenrechte integriert, bzw. NGOs mit der Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Rahmen der internationalen Konvention zur Verhinderung weiterer Versteppung beauftragt werden.[63] Da im Bereich des Völkervertragsrechts jede völkerrechtliche Bindung nicht bloß durch konkludentes Verhalten erfolgen kann, muß sie über den Abschluß ausdrücklicher Vereinbarungen sichergestellt werden. Und daß Staaten beispielsweise Verträge mit transnationalen Unternehmen schließen und dies auch dürfen, ist anerkannt und in der Doktrin seit den grundlegenden

61 So frühere Konzeptionen Leon Duguits, Traité de droit constitutionnel, 2. Aufl. 1921, Heinrich Krabbes, Die Lehre von der Rechtssouveränität, 1906 oder von N.E. Politis, Les nouvelles tendences du droit international, 1927.

62 Dazu Dahm/Delbück/Wolfrum, Anm. 58, S. 27ff.

63 Siehe dazu Hobe, Global Challenges, Anm. 57, S. 207.

Forschungen etwa von Karl-Heinz Böckstiegel etabliert,[64] ohne daß dabei allerdings Einigkeit über die Rechtsnatur solcher Verträge herrschte – dazu später. Die Konsequenz dieser Entwicklung liegt auf der Hand: Wichtige Nichtregierungsorganisationen wie etwa Amnesty aber auch Greenpeace werden zwangsläufig in den Rechtserzeugungsprozeß einzubeziehen sein. Dabei dürfte die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure besonders etwa bei der zukünftigen Ausarbeitung einer neuen Weltinformationsordnung, einer globalen lex informatica, Bedeutung erlangen.[65] Und wirklich neu ist eine solche Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in den Rechtsentstehungsprozeß eigentlich auch nicht mehr. Schon bisherige globale Konferenzen wie die zu Umwelt und Entwicklung in Rio 1992, zu den Menschenrechten 1993 in Wien oder zu Frauenfragen 1997 in Beijing deuteten den zunehmenden und nicht mehr zu vernachlässigenden Einfluß der Nichtregierungsorganisationen und damit des nichtstaatlichen Sektors bei der Rechtserzeugung an.[66] Und die jüngst verabschiedete Konvention zum Bann der Landminen ist ganz wesentlich auf die Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen zurückzuführen.[67] Oft ist es eigentlich so, daß Staaten, die natürlich immer noch ausschließlich die Rechtsinstrumente verhandeln und abschließen, sich in einem ganz erheblichen Umfang der Expertise der Nichtregierungsorganisationen bedienen. Zudem erscheint es in Zukunft als logische Konsequenz, etwa Mindeststandards für das Verhalten von privaten Akteuren – andeutungsweise bislang versucht in den sich noch in rechtlicher Grauzone bewegenden Verhaltenskodizes für transnationale Unternehmen – auf internationaler Ebene aufzustellen.[68] Immerhin ist bereits jetzt weltweit das Bestreben multinational agierender Unternehmen wie etwa Shell oder Nike oder auch des Otto-Versands zu beobachten, sich im Wege selbst auferlegter Verhaltensmaßregeln zur Einhaltung bestimmter Grundregeln wie etwa der Menschenrechte (Verbot von Kinderarbeit und Mindestarbeitsbedingungen) zu verpflichten, von Regeln also, deren Beachtung traditionell Staaten vorbehalten war.[69] Allerdings müßten diese Regeln, wie wir noch sehen werden, zukünftig mit einem höheren rechtlichen

64 Karl-Heinz Böckstiegel, Der Staat als Vertragspartner privater Unternehmen, Köln u.a. 1971, passim.

65 Dazu Mefford, Anm. 55, S. 234ff.

66 Dazu etwa Hobe, Global Challenges, Anm. 57, S. 207.

67 Für eine Kurzfassung der Ergebnisse der internationalen Konferenz zum Bann von Personenminen vom 2.–4. 12. 1997 in Ottawa siehe Weltchronik vom 1.–31. Dezember 1997, in: Internationale Politik 12/1997, S. 163.

68 Zur Problematik der Verhaltenskodizes siehe Norbert Horn, Codes of Conduct for MNEs und Transnational Lex Mercatoria: An International Process of Learning and Law Making, in ders. (Hg.), Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises, 1980, S. 55ff.

69 Ein entsprechender Verhaltenskodex, der etwa das Verbot vom Handel mit durch Kinderarbeit entstandener Ware vorsieht, wurde vom Otto-Versand auf einer Tagung von Amnesty International und anderen Nichtregierungsorganisationen im Forum Menschenrechte zum Thema „Versprochen – verletzt – gefordert: 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte" am 28./29.04.1998 in Bonn erläutert.

Verpflichtungsgrad ausgestattet sein, als dies bei den bisherigen Verhaltenskodizes der Fall ist.

Und wie steht es mit der (Weiter)Geltung völkergewohnheitsrechtlicher Regeln, also der nicht geschriebenen, sondern praktizierten Rechtsüberzeugung, wenn so grundlegend neue Subjekte des Völkerrechts in Gestalt von Akteuren der Gesellschaftswelt zukünftig in nachhaltiger Weise das internationale Geschehen prägen werden? Müßte man also, wenn etwa Greenpeace, wie vor zwei Jahren geschehen, mehrfach und von Staaten und anderen internationalen Akteuren unwidersprochen, sich zum Wahrer öffentlicher Interessen der Staatengemeinschaft an der Erhaltung der Umwelt erklärt, von einem konkludent erteilten (völker)rechtlichen Mandat an diese Organisation ausgehen? Der amerikanische Völkerrechtler Jonathan Charney hat bereits vor einigen Jahren auf die Unschärfe bei der Bewertung der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht in der Doktrin aber auch der Praxis des IGH hingewiesen und den Vorschlag unterbreitet, etwa die Geschehnisse auf internationalen, der Vertragsgestaltung dienenden Konferenzen stärker auch in die Bewertung der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht einzubeziehen.[70] Das bedeutete aber auch wohl, daß die relevanten Handlungen aller Akteure Berücksichtigung finden müßten. Und ebenso unabweisbar erscheint die Konsequenz, das ja schon bislang nicht unumstrittene Zeitelement bei der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht angesichts der ungeheuren, technologiebedingten Akzeleration vieler Lebensvorgänge neu zu überdenken. Die bisherige Formel des IGH etwa im Nordseekontinentalsockel-Fall von 1969, eine Staatenpraxis müsse von gewisser Dauer, „short though it might be", sein,[71] ist signifikant für die bisherige Vagheit, indes auch offen für neue Entwicklungen. An dieser Stelle ist jedenfalls auch nachhaltig darauf hinzuweisen, daß die Aufwertung der Akteure der Gesellschaftswelt im Sinne der sich allmählich vollziehenden Zuerkennung eigener Völkerrechtssubjektivität notwendigerweise deren Partizipation am Rechtssetzungsprozeß impliziert, was einerseits zu einer verstärkten Neuorientierung rechtlicher Beziehungen im Sinne der Formulierung expliziten neuen Völkervertragsrechts, aber voraussichtlich auch zu einer Neukonturierung der Entstehungsprozesse von Völkergewohnheitsrecht führen wird. So wird sich etwa die oben am Beispiel Greenpeace verdeutlichte Frage ergeben, wie eine nichtstaatliche Wirkungseinheit an der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht partizipiert. Wird sie einen ganz spezifischen neuen „custom" entwickeln? Denn bekanntlich wird die Bildung von internationalem Gewohnheitsrecht gemäß Art. 38 Abs. 1 lit. (b) des IGH-Statuts auf der Basis staatlicher Praxis und der Rechtsauffassung der *Staaten* über das Gebotensein der Praxis formuliert und herausgebildet.[72] Angesichts der größer werdenden Bedeutung

70 Jonathan Charney, Universal International Law, 87 AJIL (1993), S. 529.

71 ICJ-JReports 1969, S. 4, 43.

72 Zur Kritik an der Formulierung des Art. 38 Abs. 1 lit. (b) IGH-Statut siehe Dahm/Delbrück/Wolfrum, Anm. 58, S. 59/60.

etwa nicht staatlicher Wirkungseinheiten im internationalen System erscheint es als beinahe unabweisbar, deren Praxis und entsprechende Rechtsüberzeugung bei der Bewertung bestimmter Vorgänge als gewohnheitsrechtlich erheblich einzubeziehen. Damit deutet sich auch bei dieser zweiten Hauptvölkerrechtsquelle eine Verbreiterung der in diesem Recht inkorporierten Interessen über die *Staaten*gesellschaft hinaus an. Dies wird, wie unschwer zu prognostizieren ist, seinen Niederschlag auch im Inhalt, der Substanz des neuen zwischen den an den globalen Prozessen beteiligten Akteuren geltenden Rechts finden.

Zudem wird es wohl auch größerer Aufmerksamkeit als bislang bedürfen, wenn zur Ermittlung der dritten Hauptrechtsquelle, den *allgemeinen Rechtsgrundsätzen,* Rückgriff auf solche Prinzipien zu nehmen ist, die den Rechtsordnungen überall in der Welt eigen sind. Denn ein individuelles Akteursverhalten – also solches aus dem Bereich der Geschäftswelt – wird sich auch an der Bewertung der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen überall in der Welt festmachen lassen.[73] Gerade die für die Geltung internationalen Rechts so wichtige Frage eines möglichst universellen Konsenses – etwa bei den Menschenrechten – und der steigenden Bedeutung nichtstaatlicher Wirkungseinheiten überall auf der Welt macht den verstärkten Rekurs auf die Quelle der allgemeinen Rechtsprinzipien so bedeutsam.[74]

Es spricht also einiges dafür, daß zukünftig die Quelle des Völkervertragsrechts noch größere Bedeutung erlangen, dabei allerdings in ihrer Struktur durch die notwendige Einbeziehung nichtstaatlicher Wirkungseinheiten Änderungen erfahren wird. Die Bildung von Völkergewohnheitsrecht wird sich notwendigerweise stärker am Verhalten auch nichtstaatlicher Akteure orientieren und wird dabei einen wesentlichen Kristallisationspunkt in der aktiven Partizipation nicht staatlicher Wirkungseinheiten auf internationalen, der Rechtsetzung gewidmeten Konferenzen haben. Zudem ist verstärkt Rückgriff auf die allgemeinen Rechtsprinzipien zu nehmen.

Man wird damit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit prognostizieren können, daß sich Rechtssetzungsverfahren wie auch deren Resultate – dazu später – nachhaltig verändern werden. Am Rande sei in diesem Zusammenhang nur vermerkt,

73 Zur Problematik dieser Völkerrechtsquelle siehe Malcom N. Shaw, International Law, 4. Aufl. 1997, S. 77ff und Michael Akehurst, Equity and General Principles of Law, ICLQ 1976, S. 801ff.

74 Zur Diskussion um die Universität der Menschenrechte siehe Otto Kimminich, Völkerrecht, 6. Aufl. 1997, S. 342f; Felix Ermacora, Menschenrechte – weltweiter Anspruch und Wirklichkeit, in: Theodor Schwartländer (Hg.), Menschenrechte, Tübingen 1978, S. 174; Walter Kälin, Menschenrechtsverträge als Gewährleistung einer objektiven Ordnung, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 33 (1994), S. 9, 40ff. In dieser Diskussion dürfte eine Rückbesinnung auf die nur mögliche Vorletztbegründung der Menschenrechte weiterführen, dazu etwa Jost Delbrück, Die Universalisierung des Menschenrechtsschutzes: Aspekte der Begründung und Durchsetzbarkeit, in: Festschrift für Klaus Ritter, Baden-Baden 1993, S. 551, 556ff; siehe auch Robert Alexy, Begriff und Geltung des Rechts, Freiburg/München 1992, S. 94ff.

daß auch die prozedurale Frage des Zugangs zu den Streitschlichtungsforen, besonders also etwa des IGH, tendenziell Änderungen im Sinne der Erweiterung des Kreises der Zugangsberechtigten erfahren dürfte.[75]

IV. Änderung der Akteursrollen – Konsequenzen für die Zukunft des Völkerrechts?

Was bedeutet nun aber die vorhersehbare Änderung der Akteursrollen und die damit verbundene Änderung der Rechtsquellen allgemein für die Zukunft des internationalen Rechts? Ich möchte hier, im Sinne eines Zwischenresümees, drei Punkte hervorheben.

1. Was zunächst festzustellen und sozusagen begriffsimmanent für Globalisierung ist, ist eine Abnahme der Bedeutung des bislang das internationale System und damit auch das Völkerrecht im wesentlichen dominierenden modernen souveränen Staates. Man kann dies bereits heute flächendeckend beobachten, wenngleich etwa die Renaissance des Nationalstaatsgedankens in Ost- und Mitteleuropa zunächst gegen die Annahme einer solchen Entwicklung zu sprechen scheint. Der daraus möglicherweise zu formulierende Einwand kann aber durchaus mit dem Hinweis darauf entkräftet werden, daß es sich bei den jungen Staaten Ost- und Mitteleuropas wie auch bei den Staaten Afrikas in der postkolonialen Ära sozusagen zunächst einmal um eine nachholende Entwicklung im Sinne der Überausprägung nationalstaatlicher Konturen handelt. Entwicklungsgeschichtlich scheint die vorskizzierte Prognose unabweisbar, da einmal jede problemangemessene Lösung bestimmter staatsübergreifender Aufgaben nur in einem Geflecht institutionalisierter Staatenkooperation unter entsprechender Relativierung nationalstaatlicher Handlungsmöglichkeiten gegeben ist, und andererseits gerade die umfassende Liberalisierungswelle sowohl quantitativer Art als auch qualitativer Art als Ergebnis der Uruguay-Runde des GATT – es wurde einerseits eine durchschnittliche Zollabsenkung um 40%, sowie andererseits die Einbeziehung von Dienstleistungen mit Finanzdiensten sowie Telekommunikation erreicht[76] – ein deutliches Fanal zum Abbau staatlicher Handelshemmnisse gesetzt hat. Diesen Entwicklungen werden sich zwangsläufig auch die jungen Staaten Ost- und Mitteleuropas sowie Afrikas anzupassen haben, wollen sie bei der immer stärker Platz greifenden Entgrenzung im Sinne deutlicher eigener Entwicklungsfortschritte als bisher mithalten. Aber im Rahmen der aktuellen Diskussion in den Vereinten Nationen um die Verabschiedung einer

75 Dazu etwa Michael Akehurst/Peter Malanczuk, Modern Introduction to International Law, 7. Aufl., London/New York 1997, S. 290f.

76 Stoll, Anm. 11, S. 279 m.w.N.

„Agenda for Development" muß auch stärker als bisher deutlich werden, daß gerade im Zeitalter der Globalisierung ein deutlicher Entwicklungsschub der Länder der sogenannten Dritten Welt im Staatengemeinschaftsinteresse, also auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der Industriestaaten steht.

2. Der Abnahme der Bedeutung des modernen souveränen Staates als Akteur der internationalen Beziehungen und damit Antreiber völkerrechtlicher Entwicklung korrespondiert die Zunahme und wachsende Bedeutung der Akteure der Zivilgesellschaft. Nichtstaatliche Interessen werden spezifisch im völkerrechtlichen Bereich artikuliert und in ihm in zunehmender Weise berücksichtigt. Die darin implizierte Änderung der Struktur des Völkerrechts ist bereits vorgehend kurz angesprochen worden. Sie soll später noch eingehender betrachtet werden.

3. Bedeutet aber das Eintreten in die Ära der Globalisierung, daß der vorangegangene Entwicklungsschritt zu institutionalisierter Staatenkooperation – etwa in der Form der Zusammenarbeit in der Organisation der Vereinten Nationen – nunmehr ebenfalls marginalisiert würde?[77] Aus verschiedenen, nachfolgend im einzelnen zu erörternden Gesichtspunkten ist diese Frage wohl zu verneinen. Freilich wird es dabei ohne institutionelle, im übrigen bereits ansatzweise zu beobachtenden Reformen im Sinne der Akkomodierung der Interessen der nichtstaatlichen Wirkungseinheiten und deren institutionellem Einbezug in den Kreis der Völkerrechtssubjekte nicht sein Bewenden haben können.

Schon in der Vergangenheit hat sich etwa die Organisaton der Vereinten Nationen – behaftet mit den bekannten Rechtsdurchsetzungsproblemen, die eher eine Frage der Struktur des internationalen Systems und des Völkerrechts als eine solche der Schwäche der Organisation selbst sind – als am ehesten in der Lage gezeigt, ein Forum für die Diskussion globaler Probleme mit dem Aufzeigen entsprechender Problemlösungsansätze zu sein. Der frühere Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali hat dies etwa in seiner „Agenda for Peace" und in der „Agenda for Development"[78] sehr eindrücklich beschrieben. Daß bereits heute ein großes Bedürfnis nach diskursiver Lösung der durch die Globalisierung hervorgerufenen neuen Entwicklungen besteht, belegt die von IWF-Direktor Michel Camdessus gerade jüngst erhobene Forderung nach einer im Zweijahresturnus stattfindenden Globalisierungsrunde der G 8 und 16 weiteren Schwellen- und Entwicklungsländern.[79] Die dritte hier anzustellende

77 Vgl. dazu Jost Delbrück, The Role of the United Nations in Dealing with Global Problems, 4 Indiana Journal of Global Legal Studies (1997), S. 277.

78 Siehe Boutros Boutros-Ghali, An Agenda for Peace, UN Doc. A/47/277 – S/24111 vom 17.06.1992; ders., An Agenda for Development, UN Doc. A/48/935 vom 25.05.1994; zu den aktuellen Ergebnissen der Verhandlungen zu einer Agenda for Development siehe Jens Martens, Kompendium der Gemeinplätze, in: Vereinte Nationen 2/1998, S. 47.

79 Vgl. Frankfurter Allgemeine Nr. 109 vom 12.05.1998, S. 6.

Prognose für eine mögliche Änderung der Akteursrollen wird also dahingehend abzugeben sein, daß die Bedeutung institutionalisierter und um nichtstaatliche Akteure erweiterter Kooperation dadurch, daß sie die nunmehr natürliche Basis für die Problemlösungsansätze in der Ära der Globalisierung darstellen wird, erhalten und eher weiter wachsen wird.

V. Einige Zukunftsfragen des Völkerrechts: Stärkung der Durchsetzungsmechanismen und Neuakzentuierung staatlicher Souveränität als normative Vorgaben für den Globalisierungsprozeß

Damit kommen wir zu den Neuakzentuierungen. Zunächst soll im Wege der kurzen Rekapitulation jüngerer Entwicklungen sozusagen das Fundament beschrieben werden, auf dem sich das Völkerrecht in der Ära der Globalisierung wird entfalten können. Denn die hier angedeuteten Entwicklungen werden auch für die Zukunft des Völkerrechts zweifelsohne nicht ohne Bedeutung sein.

1. Positive Entwicklungen der Völkerrechtsordnung

a) Völkerrecht ist ursprünglich, wie bereits ausgeführt, reines Staatenkoordinationsrecht gewesen. Schon in der Ära des „law of cooperation" hat es indes, jedenfalls in Ansätzen, gewisse vertikale Züge angenommen, die für die Zukunft der völkerrechtlichen Entwicklung von nachhaltiger Bedeutung sein werden, wobei Defizite des bisher Erreichten auch für die Zukunftsbeschreibung nicht unerwähnt bleiben sollen.

Zu den positiven Entwicklungen gehört sicherlich die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sich abzeichnende Stärkung zentraler Durchsetzungsmechanismen des Völkerrechts im internationalen System, maßgeblich in der Form des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Dies gilt einmal im Bereich der kollektiven Friedenssicherung nach Kapitel VII der UN-Charta, wo, wie von den Kreatoren der Charta ursprünglich intendiert, der Sicherheitsrat – in allerdings noch immer selektiver Weise – Konflikte als international erheblich identifiziert und entsprechend zentrale Durchsetzungsaktionen des Rechtes zur Wiederherstellung des Friedens autorisiert werden.[80] Die Beilegung der zweiten Ausein-

80 Für eine Schilderung siehe Jost Delbrück, The Impact of the Allocation of International Enforcement Authority on the International Legal Order, in: ders. (Hg.), Allocation of Law Enforcement Authority in the International System, Berlin 1995. S. 135ff.

andersetzung am Golf zwischen dem Irak und Kuwait ist hier ein Beispiel, jedenfalls wenn man mit der wohl zutreffenden herrschenden Auffassung der Meinung ist, daß es sich um einen Fall zentraler Rechtsdurchsetzung nach Art. 39, 42 und 48 der Charta gehandelt hat und nicht um eine Aktion kollektiver Selbsthilfe nach Art. 51 der Charta.[81]

Besonders bedeutsam ist zudem die allerdings in jüngster Zeit etwas abgeschwächte Entwicklung, nach der der Sicherheitsrat in Fällen schwerster Verletzung der Menschenrechte, wenn sich diese durch ein gewisses Element der Massivität und Intensität auszeichnet, kollektive Interventionen zum Schutz der Menschenrechte autorisiert hat.[82] Die Beispiele der Kurden im Irak, des früheren Jugoslawiens, Ruandas und Somalias sowie schließlich Haitis sind hier – wiewohl teilweise in der konkreten Durchführung problembehaftet – in meinen Augen durchaus ermutigende Beispiele einer Annahme der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, die darüber hinaus in bezeichnender Weise nationalstaatliche Souveränität für den Schutz der Menschenrechte relativieren. Und auch die jüngste Berufung des Sicherheitsrats in seiner Resolution 1160 vom 31.03.1998 auf Kapitel VII im Zusammenhang mit der Situation im Kosovo[83] zeigt, auch wenn auf Betreiben Rußlands der Verweis auf die Internationalität des Konflikts bewußt nicht auftaucht, in der Sache doch recht deutlich, daß die vorbenannte Tendenz aktiver Friedenssicherungspolitik der Vereinten Nationen, also der Revitalisierung der Five-Policemen-Idee Franklin D. Roosevelts[84] als einem der maßgeblichen Architekten der Vereinten Nationen, mitnichten als beendet zu betrachten ist. Es ist eine wesentliche Entwicklung – im übrigen auch im Sinne einer Aufwertung des Rechtsstatus des Individuums –, wenn der Staat durch die Stärkung der Durchsetzungsmechanismen im Falle der Verletzung der Menschenrechte nicht mehr als der einzige Adressat des dem Einzelmenschen zum Schutze seiner individuellen Würde zukommenden Rechtsschutzes auftritt, sondern in zunehmender Weise die internationale Gemeinschaft, jedenfalls in den Fällen schwerster Rechtsbrüche, an seine Stelle tritt. Dies macht den Staat in zunehmender Weise zu einer gläsernen, der internationalen Staatengemeinschaft gegenüber verantwortlichen Einheit und befindet sich damit im vollen Umfange innerhalb einer Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, die sich ebenfalls durch eine Stärkung der Position des Individuums und einer zunehmenden Abmilderung der vormals ausschließlichen staatlichen Mediatisierung

81 Dazu Ursula Heinz/Christiane Philipp/Rüdiger Wolfrum, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, in: Vereinte Nationen 1991, S. 121.

82 Hierzu und zum folgenden zusammenfassend Heike Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?, Berlin 1996, passim.

83 UN SC res. 1160 vom 31.03.1998.

84 Dazu Ruth B. Russel/Jeanette E. Muther, A History of the United Nations Charter, Washington 1958, S. 497ff; 531ff.

des Individuums gegenüber internationalen Organisationen auszeichnet.[85] Diese Entwicklung zeigt im übrigen auch in nachdrücklicher Weise, daß die Internationalisierung eines Schutzgutes, wie dies etwa im Bereich der Friedenssicherung bereits vollständig geschehen ist und sich auch im Bereich des Menschenrechtsschutzes abzeichnet – den Staaten völkerrechtlich formulierte Grenzen des eigenen Aktionsraumes aufzeigt. Der moderne souveräne Staat ist eben angesichts bestimmter, nur in Staatenkooperation zu bewältigender Aufgaben in seinem ausschließlichen Aufgabenerfüllungsanspruch bereits zurückgetreten und hat hier der internationalen Staatengemeinschaft ihren Platz eingeräumt. Die sich zwangsläufig ergebenden Probleme einer Austarierung staatlicher und internationaler (Grund-) Rechtsschutzgewährung, wie wir sie etwa derzeit kennzeichnend im Konflikt zwischen Europäischem Gerichtshof in Luxemburg und Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe unter dem Titel „Kooperationsverhältnis" beobachten können, sind damit im wesentlichen solche der Gewährleistung rechtsstaatlicher und grundrechtsschützender Standards in Fällen der vornehmlich überstaatlich, also auf supranationaler oder internationaler Ebene zu erledigenden Aufgabenerfüllung, wie sie sich etwa im Bereich der Friedenssicherung und der Menschenrechte so deutlich abzeichnet.[86] In anderen Worten: Der Staat ist bereits heute nicht mehr der einzige Garant der Sicherung der Menschenrechte und des Friedens, er ist es praktisch überhaupt nicht mehr im Bereich der Friedenssicherung. Und für den Bereich der Menschenrechte reduziert sich seine Funktion auf die einer Sicherstellung gebotener Standards.[87]

b) Dieses ist ebenfalls der Fall im Bereich der Sicherung des Standards der Rechtsstaatlichkeit. Und hier ist, der Sicherheitsratsgipfel vom Januar 1992 hat dies in beeindruckender Weise dokumentiert,[88] eine Stärkung der „rule of law" innerhalb internationaler institutionalisierter Staatenkooperation zu beobachten. Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes drückt dies in markanter Weise dahingehend aus, daß es Aufgabe des Rechtsstaats Bundesrepublik Deutschland ist, der Übertragung von Aufgaben zur Erfüllung auf supranationaler – und man könnte ergänzen, auch auf internationaler – Ebene die adäquate Erfüllung des erforderlichen rechts„staat"lichen Potentials folgen zu lassen. Hierauf reduziert sich in zunehmender Weise die Aufgabe des modernen Verfassungsstaats.[89]

c) Und dies gilt des weiteren auch für die Erfüllung des Demokratieprinzips. Der bekannte amerikanische Völkerrechtler Thomas Franck hat bereits von einem

85 Dazu etwa in Hobe, Anm. 27, S. 216ff und ders., Individuals and Groups as Global Actors: the Denationalization of International Transactions, in: Jost Delbrück/Rainer Hofmann (Hg.), Anm. 4.

86 Hierzu etwa BVerfGE 89, 155, 175 sowie etwa Christian Tietje, Europäischer Grundrechtsschutz nach dem Maastricht-Urteil, Solange III?, JuS 1994, S. 194.

87 Dazu weiterführend Hobe, Anm. 27, S. 402ff (Übertragungs- und Kontrollfunktion des offenen Verfassungsstaates)

88 Siehe dazu UN Doc. S/23500 vom 31.01.1992.

89 Dazu Hobe, Anm. 27, S. 402ff.

„emerging right to democratic governance" gesprochen[90] und damit zum Ausdruck bringen wollen, daß die erfreulichen Beispiele um sich greifender Demokratisierung innerhalb verschiedener Staaten insgesamt ein auch im Völkerrecht begründetes Recht auf demokratische Herrschaft als eines der Grundrechte der Bürger beinhaltet. Hier ist, und ich zitiere wiederum Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes, die Aufgabe des modernen Verfassungsstaats zunehmend darauf reduziert, in Fällen notwendiger Aufgabenerfüllung auf überstaatlicher Ebene die demokratische Absicherung dieser Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Kennzeichnend hat etwa das Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 3.10.1991[91] die Verpflichtung zu demokratischen Strukturen aus dem Binnenbereich der einzelnen Staaten herausgelöst und damit die Anforderungen an die demokratische Binnenstruktur internationalisiert, indem jedem Mitgliedstaat internationale Unterstützung gegen antidemokratische staateninterne Umsturzversuche zugesagt wird.[92] Zudem kann der durch die Kommunikationstechnologie deutlich erleichterte Zugang zu Information demokratische Kontrolle erleichtern. Freilich sind unsere demokratischen Kontrollinstrumente derzeit noch weitgehend auf den Nationalstaat ausgelegt, so daß es der Katalysator-Funktion des Verfassungsstaates dem in Art. 23 GG entworfenen Modell entsprechend vorerst und mangels bislang herausgebildeter Alternativen wohl auch in der näheren Zukunft noch bedarf.[93]

d) Was zudem verhalten optimistisch in bezug auf die Bewältigungsmöglichkeit der anstehenden globalen Probleme durch die internationale Gemeinschaft stimmt, ist die zunehmende Herausprägung sogenannter erga-omnes-Verpflichtungen. Dabei handelt es sich nach einem obiter dictum des Internationalen Gerichtshofs im Falle der Barcelona Traction Company um solche Verpflichtungen des Völkerrechts, die nicht nur bestimmten Staaten gegenüber, sondern der internationalen Gemeinschaft als solcher und als gesamter gegenüber bestehen.[94] Die Wahrnehmung etwa des Meeresumweltschutzes durch Küstenstaaten nach Art. 218 der Seerechtskonvention nimmt einzelne Staaten zum Schutze von Anliegen der internationalen Gemeinschaft ebenso in die Pflicht,[95] wie dies etwa die

90 Tomas M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, AJIL 1992, S. 46.

91 Abgedruckt in Europa-Archiv 1991, D. 579.

92 So zutreffend Matthias Herdegen, Europarecht, München 1997, S. 298.

93 Hierauf weist Kaiser, Anm. 13, S. 1, 6ff zutreffend hin.

94 Vgl. ICJ-Reports 1970, S. 3, 32; dazu grundlegend Jochen A. Frowein, Die Verpflichtungen erga omnes im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, in: Festschrift für Hermann Mosler, Heidelberg u.a. 1983, S. 241. Zur Wirkung der erga omnes-Normen im internationalen Umweltrecht siehe Alfred Rest, Ecological Damage in Public International Law, Environmental Policy and Law 1992, S. 31, 33. Für eine neuere Analyse der diesbezüglichen Rechtsentwicklung siehe Bruno Simma, Form Bilateralism to Community Interest in International Law, RdC 250 (194 VI), S. 217.

95 Dazu etwa Doris König, Durchsetzung internationaler Bestands- und Umweltschutzvorschriften auf Hoher See im Interesse der Staatengemeinschaft, Berlin 1990, passim.

Konvention zur Verhinderung der Zerstörung der Ozonschicht dadurch tut, daß sie – von Völkerrechts wegen – einzelnen Staaten, und darunter eben auch Nichtvertragsstaaten, gewisse Handlungsver- bzw. Gebote auferlegt. Auch die Tatsache, daß die Konvention zur Erhaltung sogenannter weitreichender Fischarten, um ein weiteres Beispiel zu nennen, zwar einer regionalen Fischereiorganisation die Überwachung der Einhaltung der Konvention auferlegt, Nicht-Mitgliedstaaten dieser Fischereiorganisation an die Überfischungsverbote dieser sogenannten „straddling stocks" bindet, zeigt, daß auch hier im Sinne der Bewahrung natürlicher Ressourcen eine Drittbindung von Nichtvertragsstaaten aus der Konzeption der erga-omnes-Verpflichtung heraus erwachsen ist. Die Formulierung der in den erga-omnes-Verpflichtungen deutlich werdenden Staatengemeinschaftsinteressen als solchen Interessen, die nicht nur einzelnen Staaten, sondern der internationalen Gemeinschaft als solcher zu dienen bestimmt sind, reflektiert in unübersehbarer Weise eine Veränderung der internationalen Gemeinschaft hin zu einer internationalen Verantwortungsrechtsgemeinschaft, etwa für Umwelt, Menschenrechte und Friedenserhaltung.[96] Probleme der Aktualisierung und Durchsetzbarkeit der erga-omnes-Verpflichtungen sind allerdings noch nicht endgültig bewältigt. Denn in der Theorie wäre es bei einer zu konstatierenden Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte in der Ära der Globalisierung etwa auch nichtstaatlichen Wirkungseinheiten möglich, erga-omnes Interessen judiziell gegenüber Staaten zu verfolgen. Dann erscheint es aber im Sinne der Verbreiterung der Akteure und der ihnen entsprechend auch aufzuerlegenden Rechtspflichten bzw. Berechtigungen nur konsequent, daß es potentiell nicht nur mehr rechts*setzende* Akteure, sondern auch mehr Rechts*durchsetzungsadressaten* und Durchsetzungs*berechtigte* und *-verpflichtete* im internationalen System geben wird.

e) Schließlich ist auch der Appell zur Wahrung der Humanität und der Menschenrechte durch die Einsetzung der internationalen Tribunale für die Verfolgung der Menschenrechtsverletzungen im früheren Jugoslawien und in Ruanda durch Resolutionen des Sicherheitsrates[97] und das jüngst in ein entscheidendes Stadium getretene Bemühen um die Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs unüberhörbar. Er bedeutet zudem, und dieses ist das völkerrechtstheoretisch Wesentliche und in der Ära der Globalisierung Beachtenswerte, daß die internationale Gemeinschaft in zunehmender Weise bereit ist, nichtstaatlichen Akteuren ebenfalls die Grenzen völkerrechtlich erlaubten Verhaltens

96 Jost Delbrück, Wirksameres Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht, in: ders., Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, Anm. 44, S. 318, 348.

97 UN SC Res. 808 (1993) vom 22.02.1993 und die das Tribunal etablierende Res. 827 (1993) vom 25.05.1993 (Jugoslawien), in: I.L.M. 1993, S. 1203, sowie UN res. 955 vom 08.11.1994 (Ruanda), in: I.L.M. 1994, S. 1602; zur Gesamtentwicklung siehe M. Cherif Bassiouni, The Ad Hoc Tribunal of the Former Yugoslavia: Commentaries on Statutes and Rules, 1995, passim, sowie ders., Peter Manikas, The Law of the International Tribunal for the Former Yugoslavia, Irvington/New York 1996, S. 1ff, 199ff.

aufzuzeigen. Diese Grenzen sind bislang nur – aber dabei handelt es sich bereits um einen bedeutenden Fortschritt – im Bereich des Völkerstrafrechts aufgezeigt, normieren also die unbedingten Grenzen völkerrechtlich möglichen Verhaltens. Es ist indes ein bedeutendes Indiz dafür, daß das Völkerrecht selbst hier eine gewisse Pflichtenbindung des Individuums normiert.[98] Und in dieser Konsequenz der Entwicklung steht sicherlich auch die Kodifikation solcher Rechtsregeln, die unterhalb der Schwelle einer Begehung kriminellen Unrechts die völkerrechtlichen Grenzen des Individualverhaltens normieren könnten. Bislang sind die Regeln der Verantwortlichkeit nach Völkerrecht allerdings vornehmlich noch, und das kann nicht überraschen, ausschließlich als solche der *Staaten*verantwortlichkeit formuliert; die Verhaltenskodizes sind freilich erste Ansätze zu völkerrechtlichen Primärregeln als Grundlage von Haftungstatbeständen.

2. Defizite

Daß bei der Betrachtung dieser Entwicklungstendenzen allerdings auch Defizite zu konstatieren sind, darf keineswegs verschwiegen werden.

a) So ist – erstens – die Einbeziehung der Akteure der Zivilgesellschaft bislang erst außerordentlich zögerlich vorangeschritten, wenngleich hier in zunehmendem Maße – das Beispiel der aktuellen Debatte in den Vereinten Nationen um stärkere Mitwirkungsrechte der Nichtregierungsorganisationen zeigt dies – Neuorientierungen festzustellen sind.

b) Auch zeigt sich – zweitens – leider, daß die Selektionskriterien des Sicherheitsrates für von ihm zu autorisierende humanitäre Aktionen sich vornehmlich am Interesse der Großmächte orientieren und damit uneinheitlich geblieben sind.[99] Beispiele der jüngeren Zeit sind hier ein Ausbleiben von internationalen Reaktionen auf die Situationen in der Republik Kongo oder in Nigeria, aber auch – und dies läge durchaus in der Konsequenz der hier entworfenen Perspektive des neuen Völkerrechts – das bisherige Ausbleiben einer internationalen und auf Kapitel VII der UN-Charta gestützten Grünhelmaktion zur Rettung der von völliger Ausrottung bedrohten Natur in Indonesien.

c) Ob – drittens – die aktuell geführte Debatte um eine stärkere Repräsentativität der Zusammensetzung des Hauptfriedenssicherungsorganes der Vereinten Nationen,[100] also des Sicherheitsrates, auch in dem Sinne erweiterungsbedürftig ist, als etwa nichtstaatliche Interessen durch entsprechende nichtstaatliche Wir-

98 Dazu Hobe, Individuals, Anm. 85, Manuskript S. 13f.

99 Einen Überblick über die Friedenssicherungsaktionen geben Akehurst/Malanczuk, Anm.75, S. 385ff, mwN zum aktuellen Meinungsstand.

100 Zu dieser Debatte siehe nur Dicke, Anm. 28, S. 359ff.

kungseinheiten dort ihre Vertretung finden müßten, ist eine diskussionsbedürftige Frage, bei deren vorschneller Beantwortung man sich aber wohl im Sinne eines effektiven Funktionierens dieses Organs Zurückhaltung auferlegen sollte.

d) Und schließlich ist – viertens – die derzeitige Rolle und Funktion des Internationalen Gerichtshofes, bei allen Meriten seiner Rechtsprechung, doch unbefriedigend. Hier ist nachdrücklich die Frage zu stellen, ob das Dogma einer erst nachträglich und dann auch nur beschränkt möglichen Kontrolle von Akten des Sicherheitsrates auf ihre Rechtmäßigkeit durch den Internationalen Gerichtshof – angedeutet im Lockerbee-Fall[101] – wirklich der Pazifizierung der internationalen Beziehungen im Sinne einer Hervorhebung der „Rule of Law" dienlich ist.

Ganz allgemein bleibt festzuhalten, daß die mit der Zunahme der Akteure erwartbare Verlagerung von Streitschlichtungsinstanzen nach außerhalb der Staaten nichts an der Bindung aller Akteure an die „Rule of Law" ändern darf. Eine Erweiterung internationaler Streitschlichtungsfora – staatliche Streitschlichtung transnationaler Problemlagen wird Staaten in der Ära der Globalisierung zunehmend überfordern – kann der Gefahr vorbeugen helfen, die eine Lockerung der Beachtung der Rule of Law bedeuten könnte; denn eine Rechtsordnung kann ohne Rechtsschutzinstanzen nicht bestehen. Ihr Verlust bedeutete letztlich internationale Anarchie!

Von zentraler Bedeutung wird schließlich bleiben, ob es gelingt, der Hauptterrungenschaft des modernen Völkerrechts, dem zwischenstaatlichen Gewaltanwendungsverbot, wie es sich über nunmehr 3 1/2 Jahrhunderte herausgeprägt hat, auch im Zeitalter der Globalisierung Geltung zu verschaffen. Denn wenn sich das internationale System zukünftig durch eine Vermehrung der Akteure auszeichnet, könnte auch die Einhaltung des Gewaltverbots nachhaltig in Frage gestellt sein. Von daher erscheint es unverzichtbar, und wird auch bei den abschließenden Betrachtungen zum neuen Gehalt des internationalen Rechts im Zeitalter der Globalisierung zu bedenken sein, alle, also auch die neuen Akteure der internationalen Beziehungen, an die ja schon zum ehernen und zwingenden Bestand des Völkerrechts gehörende Norm des Gewaltverbots zu binden, sowie gleichzeitig das Gewaltanwendungsmonopol des Sicherheitsrates sicherzustellen. Eine derartig umfassende Bindung an das Recht und eine effektive Rechtsdurchsetzungsinstanz dürfte am ehesten Gewähr für die Möglichkeit einer auch effektiven Durchsetzung des Gewaltverbots gegenüber den es nicht beachtenden Staaten und nichtstaatlichen Wirkungseinheiten bieten.

101 ICJ-Reports 1992, S. 3; kritisch zum Problem Shaw, Anm. 73, S. 854ff.

3. Resümee

Bevor damit abschließend einiges zur Qualität eines *internationalen,* und nicht mehr ausschließlichen Völker-Rechts im Sinne der Erweiterung der bislang vornehmlich *staats*gerichteten Adressierung der Ge- und Verbote, gesagt werden soll, ist, so hoffe ich, folgendes deutlich geworden: In einer dritten Stufe der Rechtsentwicklung ist das Völkerrecht im Begriff, sich von einem anfänglichen Staatenkoordinationsrecht (law of coordination) der klassischen Periode über ein bis in die Gegenwart hineinragendes, die institutionelle Staatenkooperation in den Mittelpunkt stellendes Kooperationsvölkerrecht (law of cooperation) zu einem die Interessen neuer Akteure sowie der Staatengemeinschaft als ganzer notwendigerweise in den Blick nehmenden Recht der Globalisierung hin zu entwickeln. Mit anderen Worten: Das Völkerrecht entwickelt sich bereits allmählich von einer im wesentlichen vom Willen der souveränen Staaten abhängigen Staatenordnung hin zu einer objektiven Rechtsordnung. Diese gilt, weil in ihr das „internationale öffentliche Interesse" seinen Ausdruck findet und sie damit als Bedingung der Möglichkeit des Überlebens der Menscheit im wörtlichen Sinne notwendig ist.[102]

Welche Qualität angesichts der vorskizzierten neuen Herausforderungen der Globalisierung das sich notwendigerweise auch weiterentwickelnde internationale Recht haben könnte, ist nun Gegenstand der abschließenden Betrachtungen.

VI. Herausforderungen der Globalisierung – Antworten des Völkerrechts als transnationales Recht

Ich komme also zum Schluß meiner Betrachtungen. Diese Überlegungen sollen der fundamentalen Frage gewidmet sein, ob das Völkerrecht unserer Tage den Herausforderungen der Globalisierung gewachsen ist. Einige, noch vorsichtige Antworten sind bereits in der Formulierung von Mindestbedingungen an das internationale Recht gegeben worden, und die generelle Tendenz ist eine verhalten optimistische. Jedenfalls ist nachdrücklich festzustellen, daß die in der Ära der Globalisierung festzuhaltende tendenzielle Denationalisierung im Sinne einer Veränderung und dabei auch ansatzweisen Marginalisierung der Bedeutung des modernen souveränen Staates die aktuelle, immer noch auf dem modernen souveränen Staat basierende Ausrichtung des internationalen Systems und des Völkerrechts in noch weiter zunehmender Weise fraglich und eine auf die Ein-

102 So auch Jost Delbrück, Von der Staatenordnung über die internationale institutionelle Kooperation zur „supraterritorial or global governance": Wandel des zwischenstaatlichen Völkerrechts zur Rechtsordnung der Menschen und Völker?, in: Festschrift für Carl Friedrich v. Weizäcker, erscheint 1998, zitiert nach Manuskript, S. 14.

beziehung anderer bedeutender Akteure, namentlich der zivilen Gesellschaft hin ausgerichtete Umformung erforderlich machen wird. Denn eines dürfte bereits deutlich geworden sein: Eine vollständige oder auch nur überwiegende Renationalisierung ist angesichts des anstehenden Problemdrucks schon deshalb als eher anachronistisch und nicht zielführend und damit auch wenig wahrscheinlich zu betrachten, weil bereits die Ära der Internationalisierung, die zweite Phase der völkerrechtlichen Entwicklung also, von der Erkenntnis getragen war, daß der Staat zur Erfüllung bestimmter genuin staatenübergreifender Aufgaben nicht mehr, jedenfalls nicht mehr ausschließlich in der Lage ist. Und hier ist, so ist zu hoffen, deutlich geworden, daß die anstehenden globalen Probleme erst recht keine national zu lösenden Probleme sein werden. Damit ist aber auch das zur Behandlung dieser Probleme anzuwendende Recht unter Berücksichtigung der Spezifika nationaler Rechtsordnungen etwa über die Völkerrechtsquelle der allgemeinen Rechtsprinzipien genuin internationalrechtlicher Natur.

Es ist das internationale Recht einer vermehrten und um Akteure der Zivilgesellschaft angereicherten Gruppe der Rechtssubjekte und damit die Domäne nicht mehr ausschließlich des *zwischenstaatlichen* Rechts, also des Völkerrechts, sondern eines internationalen Rechts aller Akteure der sich neu formierenden internationalen Gemeinschaft. Bei aller Schwierigkeit der definitorischen Erfassung erscheint deshalb eher eine Bezeichnung als „transnationales Recht" angebracht, weil es die Grundlage der Rechtsbeziehungen zwischen so unterschiedlich ausgestalteten und strukturierten Akteuren der internationalen Beziehungen recht plastisch zum Ausdruck bringt.[103] Ausgehend von der Festschreibung der völkerrechtlichen Grundgebote, wie etwa dem jus cogens-Satz des Gewaltverbots und basierend auf einem Grundstock von erga omnes wirkenden Rechtsregeln, also zwischen allen Subjekten des internationalen Rechtsverkehrs objektiv in Geltung befindlichen Rechtssätzen, wird es der Anpassung des Kooperationsvölkerrechts an die Erfordernisse der erweiterten globalen Gesellschaft unter besonderer Bezugnahme auf Kollisionsregeln für die Fälle bedürfen, in denen nun private Rechtssubjekte den Kreis der transnationalen Akteure vermehren, wobei insbesondere an die Ausprägung eines internationalen Haftungsregimes zu denken ist. Es erscheint keineswegs als vermessen, sondern als unabdingbar erforderlich, beispielsweise den transnational agierenden Konzern Shell an die Menschenrechte und Greenpeace bei Protestaktionen an die Grundprinzipien des Völkerrechts, vor allem das Gewaltverbot zu binden. Die heute noch wesentlich als Selbstverpflichtung zu beobachtenden Ansätze einer Bindung an völkerrechtliche Vorgaben werden im Zuge der erweiterten Emanzipation nichtstaatlicher Akteure also einzumünden haben in diskursiv zwischen Staaten, multinationa-

103 Andere, etwa Delbrück, Anm. 102, S. 13 sprechen von der „Dritten Rechtsordnung" in Gestalt einer lex mercatoria, dazu Lord Mustill, The New Lex Mercatoria: The First Twenty-Five Years, in: Liber Amicorum Lord Wilberforce, Oxford 1987, S. 149; zur Bedeutung des transnationalen Rechts siehe etwa kritisch Kimminich, Anm. 74, S. 32.

len Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen zu erzielende inter- bzw. transnationale Normsetzung. Prozedural ist zudem die Erweiterung des ius standi für nichtstaatliche Wirkungseinheiten vorzusehen. Bei der transnationalen Reichweite des Internet, die den nationalen Rechtsregelungs- und -durchsetzungsrahmen zwangsläufig sprengt, bewegen sich schon heute die Diskussionen ganz deutlich im Bereich der Schaffung einer transnational wirkenden lex informatica. Ein Beispiel ist die derzeitige Erörterung einer „Netiquette", also Verhaltensregeln für Nutzer des Internet, die den Anliegen der Warenanbieter, Produzenten, wie auch den Schutzbedürfnissen der Konsumenten Rechnung zu tragen hat und dabei auch Schutz vor unerlaubter Benutzung bietet.[104]

Was dabei von zentraler Bedeutung ist, ist bereits im Vorgehenden kurz angesprochen worden: Es wird zur Bewältigung globaler Problemlagen erforderlich sein, daß das transnationale Recht die diversen Interessen der Akteure des erweiterten internationalen Systems in sich aufnimmt und harmonisiert, sowie insbesondere neben Partikulärinteressen die Interessen der internationalen Gemeinschaft als Ganzer zum Ausdruck bringt. Nur wenn dies, begleitet von der Herausprägung der notwendigen zur Rechtsverwirklichung erforderlichen Durchsetzungsmechanismen, gelingen sollte, dürfte es der internationalen Gemeinschaft möglich sein, die eigenen Überlebensvoraussetzungen nachhaltig zu festigen. Probleme sind einmal im zögerlichen Handeln der internationalen Gemeinschaft angesichts globaler Zwänge, wie dem der globalen Umweltbedrohung, zu erblicken. Zudem könnte andererseits auch das mit „clash of civilizations" (Samuel Huntington)[105] bezeichnete Problem, aktuell etwa in der Frage der Universalität, also Allgültigkeit und -verbindlichkeit der Menschenrechte als Ausdruck eines – noch – fehlenden Wertekonsenses gerade wegen der anstehenden Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte virulent werden und damit die Allgeinverbindlichkeit des neuen transnationalen Rechts nachhaltig in Frage stellen.

Mir scheint dabei trotz allem die Organisation der Vereinten Nationen durchaus geeignet, die organisatorische Basis für die Formulierung eines solchen Wertekonsenses darzustellen, da sie, wenn sie sich den Anliegen der neuen Akteure öffnet, am ehesten zur diskursiven Erarbeitung eines solchen Konsenses und seiner normativen Verfestigung etwa durch erga-omnes-Verpflichtungen bereit

104 Zur Gesamtdiskussion siehe etwa Mefford, Anm. 55, S. 228ff.

105 Deutsch: Samuel Huntington, Kampf der Kulturen, München/Wien 1996, insb. S. 291ff.

und imstande sein dürfte.[106] Dazu erfordert es freilich auch und immer wieder der nachhaltigen Läuterung der teilweise zu souveränitätsbezogenen Perspektiven vieler Staaten.

Die anstehenden im 21. Jahrhundert zu lösenden globalen Problemlagen sind trefflich als solche der Weltinnenpolitik im Sinne Carl Friedrich v. Weizsäckers zu kennzeichnen;[107] das Völkerrecht wird dabei als transnationales Recht mehr und mehr zum Probleme der Weltinnenpolitik regelnden Weltinnenrecht, wie mein Lehrer Jost Delbrück als einer der ersten richtig erkannt hat.[108] Wie auch am europäischen Horizont werden die Unterscheidungen zwischen Innen- und Außenstaatenrecht, aber auch von Völkerrecht und internationalem Privatrecht zunehmend verschwimmen: Globalisierung befördert die Statuierung von Weltinnenrecht und damit notwendigerweise den Einbezug außenstaatlicher Rechtserzeugung in den innerstaatlichen Rechtsraum und umgekehrt, ebenso wie das Verhalten von privaten Wirkungseinheiten an der internationalen öffentlichen Ordnung zu messen ist und das internationale öffentliche Recht umgekehrt stärker auf die Interessen von privaten Rechtssubjekten einzugehen hat.[109]

Nicht das Ende der Staatlichkeit, sondern eine signifikante Funktionswandlung moderner souveräner Staaten und deren Neueinordnung in ein divergenter werdendes Gefüge verschiedenster Akteure etwa auch der Zivilgesellschaft stellt also die eigentliche Herausforderung des Zeitalters der Globalisierung für das Völkerrecht dar. Ergebnis des Globalisierungsprozesses und seiner rechtlichen Bewältigung muß es dabei allerdings sein, dem früheren Paradigma nahezu uneingeschränkter staatlicher Souveränität das neue Paradigma aufgeklärter Souveränität gegenüberzustellen, also einer Souveränität, die es als im Interesse des eigenen Staates stehend betrachtet, das Überleben der Menscheit mit den vielfältigen alten und neuen Akteuren zu gewährleisten. Denn dieses sicherzustellen erscheint auch als die Hauptaufgabe des sich formierenden transnationalen Rechts in der Ära der Globalisierung im vor uns liegenden 21. Jahrhundert. Und dies kann wahrlich nicht als das Ende, sondern muß vielmehr als der Anfang einer neuen Periode und einer neuen Qualität des Völkerrechts bezeichnet werden.

106 Ähnlich Delbrück, The Role, Anm. 77, S. 292ff.

107 Carl Friedrich v. Weizsäcker, Das ethische Problem der modenen Strategie, in: EA 1969, S. 191; siehe zum Konzept einer Weltinnenpolitik auch Dieter Senghaas, Weltinnenpolitik. Ansätze für ein Konzept, in: EA 1992, S. 643ff.

108 Delbrück, Weltinnenrecht, Anm. 96, S. 346ff.

109 In diesem Sinne bereits Hobe, Anm. 27, S. 422; und ders., Der kooperationsoffene Verfasssungsstaat, erscheint in Der Staat 1998, Heft 4, zitiert nach Manuskipt, S. 2, 29.