

Völkerrecht heute

Matthias Herdegen

Geboren 1957 in Schwarzenbach am Wald, Professor an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; Autor der Publikationen „Völkerrecht“ (23. Aufl.), „Europarecht“ (25. Aufl.), „Heile Welt in der Zeitenwende“ (2023); Mitherausgeber Dürig/Herzog/Scholz: „Kommentar zum Grundgesetz“.

Im Wechselspiel von Macht und normativer Ordnung

Das Völkerrecht erlebt in der öffentlichen Wahrnehmung Hochkonjunktur – aber als eine gefährdete Ordnung in einer instabilen Welt.

Dem Epochenbruch des Angriffs- und Vernichtungskrieges Russlands gegen die Ukraine folgen weitere Ereignisse, die gerade in der westlichen Welt das Vertrauen in die Steuerungskraft der normativen Grundlagen mehr oder weniger erschüttern. Imperiale Ansprüche und Großmachtpolitik sorgen für große Verunsicherung, die im alten Kontinent und vor allem in Deutschland durch die Nostalgie einer stabilen europäischen Friedensordnung verschärft wird. Aber noch weit mehr lösen die Angriffe der USA und Israels auf den Iran verbreitetes Wehklagen und Empörung vor allem über die Kapriolen des Weißen Hauses aus. Die Allüren der chinesischen Führung im Südchinesischen Meer und die anhaltenden Drohungen Chinas gegen

Taiwan runden das Bild einer ins Wanken geratenen internationalen Ordnung ab. Formeln wie „Zwischenzeit“ oder „Zeitalter der Raubtiere“ zeigen mehr Hilflosigkeit als analytische Schärfe in der Deutung dieses Prozesses.

Säulen der internationalen Ordnung: Völkerrecht und Mächtegleichgewicht

Jenseits aller ideologischen und geopolitischen Allianzen bricht bei den Konflikten immer wieder die altbekannte Frage auf, was das Völkerrecht heute noch leisten kann. Dabei verdrängt das akademische Milieu ebenso wie Politik und Medien oft die Einsicht, die uns schon die Altmeister der politischen Beziehungen mit auf den Weg gegeben haben: nämlich dass eine stabile internationale Ordnung nicht nur auf rechtlichen Grundlagen ruht, sondern auch auf Machtverhältnissen, welche diese normativen Bedingungen der Beziehungen in der Staatenwelt stützen und dem Übergriff von Großmächten und regionalen Hegemonen Einhalt gebieten.

Umso wichtiger ist es, dass der Zusammenhang von Völkerrechtsregeln und ihrer Fortentwicklung mit bestimmten Grundwerten, der Stabilität der internationalen Ordnung und der Anziehungskraft von Geboten und Handlungsbeschränkungen heute deutlich gesehen wird. Das bereits vor dem Ukrainekrieg eingetretene Ende vom „Ende der Geschichte“ mit einer Renaissance von Großmachtallüren und regionalen Einflussphären hat nicht nur das Kräftegleichgewicht verschoben, das entscheidend für die faktische Absicherung von territorialer Souveränität ist. Die strukturelle Aggressivität Russlands und seine geostrategische Partnerschaft mit China rühren auch an der Geschäftsgrundlage völkerrechtlicher Prinzipien: am Gewaltverbot und am Menschenrechtsschutz. Gleichwohl steht es mit der beklagten guten alten Weltordnung ein wenig wie mit der guten alten Zeit, die es so nie gegeben hat. Das Gewaltverbot ist von der frühen Nachkriegszeit an immer ein ebenso wichtiger wie gefährdeter Pfeiler der Völkerrechtsordnung gewesen. Nicht die Charta der Vereinten Nationen (*United Nations*, UN) oder der UN-Sicherheitsrat, der bei Interessenkonflikten der Großmächte chronisch blockiert war und ist, sondern die nukleare Abschreckung haben der völkerrechtsaffinen westlichen Welt Jahrzehnte einer relativen Sicherheit beschert.

Der UN-Sicherheitsrat erfuhr nach dem Zusammenbruch des Ostblocks eine kurze Blütezeit. Der brutale Eroberungskrieg Russlands gegen die Ukraine mit der Aufkündigung des humanitären Völkerrechts hat den UN-Sicherheitsrat jedoch als Stimme der Weltgemeinschaft diskreditiert. Auch die Großmachtallüren Chinas und die unbekümmerte

Launenhaftigkeit des Weißen Hauses erwecken den Eindruck einer internationalen Zwei- oder Dreiklassengesellschaft. Das wohl schwerste Defizit ist die verlorene Balance von Unterwerfung unter die UN-Charta mit Gewaltverbot einerseits und einem effektiven Schutz durch das Weltdirektorium andererseits. Dies macht die existenzielle Sicherung der Staaten und die Reichweite des Rechts auf Selbstverteidigung zu einer Kernfrage der internationalen Ordnung.

Elastizität des Völkerrechts

Das Wehklagen über die Operation der USA in Venezuela und die gemeinsam mit Israel verübten Militärschläge gegen den Iran haben ihrerseits kritische Gegenfragen ausgelöst. Immer größer wird die Sorge, dass sich hinter dem Gewaltverbot und nationaler Souveränität allzu gern Regime mit massiven Menschenrechtsverletzungen, Terror nach innen und Destabilisierungsaktionen gegen die Nachbarn verschanzen. Viele Menschen fragen sich mittlerweile, ob das Völkerrecht zum Bollwerk autoritärer Regime geworden ist.

Wir sollten uns dessen bewusst sein, dass im Völkerrecht bestimmte Spannungen zwischen bestimmten Grundwerten angelegt sind, etwa die Spannung zwischen dem Gewaltverbot auf der einen und dem Schutz der Menschen vor Staatsterror oder auch dem Schutz der elementaren Sicherheitsinteressen von Nachbarstaaten auf der anderen Seite. So ist im Völkerrecht bis heute die Konkurrenz von demokratischer Legitimität und effektivem Machtbesitz nicht befriedigend aufgelöst. Während im akademischen Milieu Deutschlands über die Immunität des Narco-Diktators Nicolás Maduro schwadroniert wird, atmen Millionen von Menschen in Venezuela auf und wünschen sich nur, dass sie möglichst rasch von der Geißel des gesamten menschenverachtenden Führungsgeflechts befreit werden.

Manche Stimmen wollen das Völkerrecht daher jetzt schon in Abwägung mit außerrechtlichen Maßstäben setzen. Dies wäre eine Kapitulation des Völkerrechts als verbindliche Ordnung. Die im Völkerrecht angelegten Spannungen können und sollen nur in den Bahnen des Völkerrechts selbst gelöst werden. Das Gewaltverbot darf daher nicht so zementiert werden, dass es aggressiven und menschenrechtsfeindlichen Regimen auf Jahrzehnte hinaus erlaubt, sich gemütlich hinter ihrer territorialen Souveränität zu verbarrikadieren oder/und Nachbarstaaten mit Terrornetzwerken oder mit dem Aufbau von Massenvernichtungspotenzialen zu bedrohen.

Versagt die Steuerungsfunktion des Völkerrechts und der friedenssichernden Institutionen, muss die Völkerrechtsordnung mit einer gewissen Elastizität angemessene Handlungsoptionen bereitstellen.

Wenn die in der UN-Charta vorgesehene Schutzverheißung durch den UN-Sicherheitsrat bei einer ernsthaften existenziellen Bedrohung ausfällt, müssen Ventile geöffnet werden, die den elementaren Schutzbedürfnissen von bedrohten Staaten wie Israel und terrorisierten Menschen im Inneren Rechnung tragen. Dafür bedarf es einer behutsamen, aber notwendigen Öffnung, etwa für ein einem Angriff vorgelagertes Selbstverteidigungsrecht und eine mögliche humanitäre Intervention, die den Diktatoren dieser Welt in ihrem Treiben Schranken aufzeigt.

Die UN-Charta räumt Staaten das Recht auf Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff ein. Umstritten ist allerdings, wie weit sich ein Staat im Voraus gegen den drohenden Angriff eines anderen Staates wehren kann, ab wann also eine sogenannte präventive Verteidigung zulässig ist. Auch wenn die überwiegende Rechtsansicht eine unmittelbar bestehende Bedrohung verlangt, muss das zeitliche Moment im Gesamtkontext möglicher Aggression und der bestehenden Abwehrmöglichkeiten gesehen werden und gerade bei apokalyptischen Szenarien Raum für ein gewisses Zeitfenster lassen. Wir können das Selbstverteidigungsrecht nicht mehr so anwenden, als herrschten auskömmliche Reaktionszeiten wie vor Jahrzehnten.

Das Fenster für ein Selbstverteidigungsrecht beginnt sich daher in dem Moment zu öffnen, in dem wirksame Abwehrmaßnahmen immer schwieriger werden und deswegen ein weiteres Abwarten objektiv unzumutbar ist. Zu diesem relevanten Kontext gehören eine offene Vernichtungsabsicht ebenso wie die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen und der Aufbau eines zunehmend schwerer neutralisierbaren Raketenarsenals, aber auch die Abwehrmöglichkeiten des bedrohten Staates. Ein Staat wie Israel, der mit einem einzigen Nuklearschlag vollständig vernichtet werden könnte, wird dieses Recht viel früher wahrnehmen dürfen als ein Staat mit weit größeren Reaktionsmöglichkeiten, beispielsweise die USA. Auch jenseits solcher existenziellen Bedrohungen schafft das Völkerrecht Optionen. Wenn ein Staat die Schifffahrt in einer internationalen Meerenge wie der Straße von Hormus angreift oder bedroht, ist auch dies ein Fall der Selbstverteidigung.

Humanitäre Intervention und die Rolle der Vereinten Nationen

Ein weiteres umstrittenes Feld militärischen Eingreifens bildet die „humanitäre Intervention“, also der Schutz von Bevölkerungsteilen vor massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen. Ein Beispiel bildet der Kosovo-Konflikt mit der kollektiven Intervention durch Deutschland und andere NATO-Staaten. Gerade in Deutschland stellen manche Stimmen die territoriale Souveränität zugunsten von

Unterdrückungsregimen immer noch über den möglichen Schutz einer geschundenen Zivilbevölkerung. Aber welche Anziehungskraft hat eine Völkerrechtsordnung, die leidenden Menschen zumutet, sich eben noch weitere Jahrzehnte mit dem Terror abfinden zu müssen?

Der UN-Sicherheitsrat kann trotz seiner Blockade bei niedrigschwelligen Konflikten und zwischen den großen Mächten überbrückbaren Spannungslagen eine Befriedung wesentlich erleichtern, beispielsweise bei der Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika und des internationalen Terrorismus oder bei der Schaffung eines neuen Ordnungsrahmens für Gaza. Auch die UN-Generalversammlung rafft sich zuweilen zu einer Verurteilung einer Aufkündigung der internationalen Friedensordnung auf, etwa beim russischen Eroberungsfeldzug gegen die Ukraine. In einigen Fällen haben wir oft keinen Ersatz selbst für problembehaftete Organisationen aus der UN-Familie wie das UN-Flüchtlingshilfswerk in Gaza.

Eine neues Kräftegleichgewicht

Als Dach für die allermeisten Staaten sind die Vereinten Nationen auch ein Abbild dieser Welt. Die jahrzehntelangen Forderungen nach einer stärker repräsentativen Abbildung der Staatenwelt im UN-Sicherheitsrat sind plausibel, jedoch als Eingriff in bestehende Besitzstände unrealistisch. Sie gingen letztlich zulasten des rechtsstaatlich-demokratischen Segments, das gerade im Weltdirektorium glücklicherweise überrepräsentiert ist. Eine Therapie muss nicht bei einer ohnehin unrealistischen Reform der UN-Strukturen ansetzen, sondern bei den Mitgliedern.

Es kommt für die Zukunft der internationalen Ordnung und auch die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen entscheidend darauf an, ob der demokratische, an einer wirksamen Rechtsordnung im Dienst internationaler Sicherheit und der Menschenrechte interessierte Teil der Staatenwelt gegen die Achse autoritärer und aggressiver Mächte neue Allianzen schaffen kann. Besondere Zuwendung verdienen zwischen dem Westen und seinen Gegnern lavierende BRICS-Staaten wie Indien und Brasilien. Dieser Wandel vom Inneren des Staatengefüges dürfte der Schlüssel zu einer Staatengemeinschaft und einer Weltorganisation sein, welche die Erwartungen an eine stabile, in belastbaren Grundregeln verankerte Ordnung erfüllen. Dann können wir vielleicht erkennen, dass bei aller beklagten Unsicherheit die Veränderungen der jüngsten Zeit mit der Schwächung der autoritären Weltachse auch Chancen bieten.

Ein Weg zur besseren Sicherung der internationalen Friedensordnung wäre die Stärkung regionaler Sicherheitsmechanismen. Europa sollte zudem über eine eigene Sicherheitsarchitektur jenseits der

Europäischen Union nachdenken, um strategisch unabhängiger zu werden. Zweifel am (wohl noch bestehenden) Schutzschirm der USA und kaum verhüllte Drohungen aus Moskau, aber auch die ungewisse Richtung der künftigen französischen Sicherheitspolitik könnten Deutschland und andere europäischen Staaten bald dazu veranlassen, sich von einem historischen Tabu zu verabschieden: dem Nachdenken über eine eigene europäische Atomstreitmacht. Die brisante, rechtlich komplexe Lösung von den vertraglichen Beschränkungen für Nuklearwaffen (Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag und Moskauer Zwei-plus-Vier-Vertrag) zwingt dabei schon in der analytischen Annäherung an diese Perspektive zu größter Behutsamkeit.

Akzeptanz des Völkerrechts

Wenn die Völkerrechtsordnung auf Dauer Akzeptanz in der gesamten Staatenwelt erfahren soll, muss sie legitimen Sicherheitsbedürfnissen von Staaten, elementaren Menschenrechten und dem Freiheitsdrang unterdrückter Völker Rechnung tragen – gerade dann, wenn die Vereinten Nationen versagen. Dies muss auch unser rechtliches Verständnis von zentralen Grundsätzen wie dem Gewaltverbot und möglichen Ausnahmen prägen. Nur dann, wenn sich das Völkerrecht nicht von existenziellen Sicherheitsbedürfnissen und Schutz vor Terror nach innen abkoppelt, hat es eine Zukunft. Diese Zukunft ruht jedoch auch auf internationalen Machtverhältnissen, die diese Grundwerte flankieren. So gilt der längst fällige, mehr angemahnte als praktizierte Aufbruch zu strategischem Denken nicht nur für Politik und Politikwissenschaft, sondern auch für das Völkerrecht.