

Was verstehen wir unter dem „Völkerrecht“?

Analyse des VB-Vorsitzenden Rechtsanwalt Ullrich Hahn

Zunächst: Es handelt sich dabei nicht um ein dem nationalen Rechtssystem übergeordnetes Recht, etwa naturrechtlich begründet als Schöpfungsordnung und deshalb der Kritik entzogen. Völkerrecht meint vielmehr die Gesamtheit der Rechtsbeziehungen zwischen den Staaten, die zum Teil noch auf Gewohnheitsrecht, überwiegend aber auf vertraglichen Vereinbarungen zwischen den ihre Staaten vertretenden Regierungen beruht.

Um die ganz eigene Rechtsstruktur und Wirkungsweise des Völkerrechts zu verstehen, muss man sich von den gängigen Erfahrungen mit der staatlichen Rechtsordnung lösen: Das Völkerrecht kennt weder ein zentrales Gesetzgebungsorgan noch eine für alle verbindliche Gerichtsbarkeit und ebenso wenig eine zentrale, den Staaten übergeordnete Exekutivgewalt. Die Souveränität der Staaten, die immer noch ihr Verhältnis untereinander bestimmt, hat zur Konsequenz, dass das Völkerrecht fast ausschließlich auf freiwillig eingegangenen Verpflichtungen beruht, die im Grunde alle auch wieder kündbar sind (wie z.B. der Atomwaffensperrvertrag durch Nordkorea und der Vertrag über die Begrenzung von Raketen-Abwehr-Systemen durch die USA).

Dennoch ist das Völkerrecht nicht unverbindlich. Es kommt in ihm aber deutlicher als in den staatlichen Rechtsordnungen zum Ausdruck, dass Recht und Macht nicht identisch sind: Seit der Antike hat das Recht die Aufgabe, der Macht Grenzen zu setzen. Dabei ist es selbst oft ohnmächtig, d.h. es kann nicht nur von einzelnen Menschen sondern auch von den herrschenden Instanzen, der Staatsmacht, gebrochen werden, wobei auch Unrechtsordnungen ihre Gewalt zumeist in den Mantel rechtlicher Formen kleiden. Die Durchsetzbarkeit einer Rechtsnorm durch Macht und Gewalt besagt deshalb noch nichts darüber, ob es Recht ist, was da durchgesetzt werden soll, oder schlichtes Unrecht. Ein deutlicheres Zeichen für die Rechtsqualität einer Norm ist vielmehr die gemeinsame Überzeugung aller Betroffenen, dass eine bestimmte Regelung Recht ist. Daraus folgt: ein starkes Recht benötigt keine oder nur wenig Zwangsmittel; es ist stark durch die gemeinsame Überzeugung. Je mehr Zwangsmittel eine Ordnung benötigt, desto schwächer ist das ihr zugrunde liegende Recht.

In diesem Sinne beruht die Macht, d.h. die Verbindlichkeit des Völkerrechts, auf anderen Mitteln als dem Zwang, nämlich

a.) der gewachsenen Gemeinsamkeit der Rechtsüberzeugungen in den verschiedenen Kulturen und Gesellschaftsordnungen, etwa dass die gewaltsame Durchsetzung der Interessen Unrecht ist (z.B. im Briand-Kellog-Pakt von 1928; Art.2 Ziff.4 der UN-Charta), dass Verträge zu halten und nach Treu und Glauben auszulegen sind, dass es eine Haftung für Rechtsverletzungen gibt und ent sprechende Schäden zu ersetzen sind etc.;

b.) der Gegenseitigkeit der vertraglich eingegangenen Verpflichtungen, d.h. die Vertragstreue der anderen ist von der eigenen Vertragstreue abhängig,

c.) die Inkorporierung völkerrechtlicher Regeln in die nationalen Rechtsordnungen, indem z.B. Art.25 GG erklärt: „die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes“, und völkerrechtliche Verträge, die nicht zu den „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ gehören, im Wege der Ratifizierung (Art.59 Abs.2 GG) Gesetzeskraft erlangen und damit auch dem Schutz der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit anvertraut werden (so z.B. das humanitäre Kriegsvölkerrecht der Genfer Konventionen von 1949 und des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes von 1998 im neuen deutschen Völkerstrafgesetzbuch vom 26.06.2002).

Weniger überzeugend ist das Völkerrecht dort, wo es sich traditioneller Machtmittel bedient: Nach der UN-Charta besitzt der Sicherheitsrat die Kompetenz, Zwangsmittel gegen Staaten

zu verhängen und sogar militärische Gewalt zu legitimieren. Der Sicherheitsrat ist jedoch keine Rechtsinstanz sondern ein politisches Gremium der Vertreter von 15 Staaten, wobei die 5 Siegermächte des 2. Weltkrieges (USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und China) jeweils ein Veto-Recht besitzen und damit dafür sorgen können, dass kein solcher Beschluss gegen die politischen Interessen einer dieser Großmächte verstoßen kann. Über Recht oder Unrecht der Verhaltensweisen eines Staates sagt die Aktivität oder Passivität des Sicherheitsrates also nur wenig aus.

So konnte sich der Sicherheitsrat zum Einmarsch russischer Truppen in die Tschechoslowakei 1968 oder nach Afghanistan 1979 ebenso wenig äußern, wie zur Bombardierung Nordvietnams durch die amerikanische Luftwaffe. Andererseits muss das vom Sicherheitsrat 1990 beschlossene und bis zum Frühjahr 2003 dauernde Handelsembargo gegen den Irak mit seinen tödlichen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung dort zu den großen Menschheitsverbrechen der neueren Geschichte gezählt werden.

Gerade durch seine überwiegend ungezwungene Struktur ist das Völkerrecht offen auch für Einflüsse aus der Friedensbewegung: Es gibt kaum noch völkerrechtliche Verträge aus den Bereichen Frieden, Gerechtigkeit und Bewahrung der Schöpfung, bei deren Zustandekommen, ihrer Fortentwicklung und Überprüfung nicht der Sachverstand einer Vielzahl von nicht-staatlichen Organisationen eine große Rolle spielt (aus letzter Zeit etwa der Vertrag zum Verbot von Landminen und der Vertrag zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes).

Wie weit die einzelnen Staaten sich an solchen Verträgen beteiligen und sie dann auch einhalten, hängt entscheidend auch von der Meinungsbildung in den jeweiligen Gesellschaften ab. Ob sich etwa die USA trotz ihrer überlegenen Macht künftig wieder mehr den völkerrechtlichen Regeln unterwirft, wird weder von äußeren Zwangsmitteln abhängen (die den amerikanischen immer unterlegen sein werden), noch vom Sicherheitsrat der UN (wegen des Veto-Rechts der USA) sondern allein von der Überzeugungskraft desjenigen Teils der amerikanischen Gesellschaft, der bereit ist, auch die eigene Macht dem (internationalen) Recht zu unterwerfen.

Das gleiche gilt natürlich auch für uns: Ob Deutschland eine Weltinnenpolitik statt einer nationalen Interessenpolitik betreiben wird, lässt sich nicht von der Zahl der weltweit operierenden Bundeswehr-soldaten ablesen, sondern hängt von unserer aller Bereitschaft ab, die berechtigten Bedürfnisse anderer Völker in eine ausgleichende Beziehung zu den eigenen Lebensverhältnissen zu setzen.