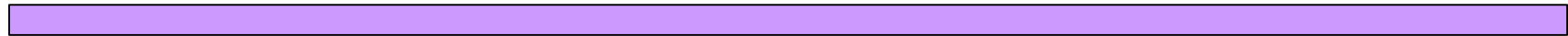


# Völkerrecht und Vereinte Nationen



13. Vorlesung





## Inhalt

- Recht und Politik/Rolle des Völkerrechts
- Quellen des Völkerrechts
- Funktion des Völkerrechts
- Völkerrecht und Machtverhältnisse
- Die Vereinten Nationen als Rechtsproduzent
- Die Vereinten Nationen als Rechtswahrer und -durchsetzer
- Die Vereinten Nationen als Konsultationsforum
- Die Vereinten Nationen als Dienstleister
- Schwächen der VN, Nationalstaaten und Vereinte Nationen
- Völkerrecht, VN und Weltordnung



## Warum sollten Politikwissenschaftler sich mit Recht befassen?

- Politik findet immer in einem Rechtsrahmen statt; das gilt selbst für Diktaturen, umso mehr für Demokratien.
- Recht verzahnt Politik mit Gesellschaft, indem es die Beziehung zwischen beiden regelt.
- Das politische System ist eine Maschine zur Produktion von Recht (Gesetz).
- Die Verwaltung ist eine Maschine zur Rechtsanwendung.
- Der Staat ist eine Maschine zur Wahrung und Durchsetzung von Recht.
- Rahmen und Inhalt des Rechts bestimmen die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale zwischen Staaten (Rechts-/totalitäre Staaten; Demokratien/Nichtdemokratien)



Ob es ein Völkerrecht gibt und was es bewirkt,  
ist politisch umstritten

- Nach Auffassung reiner Machtpolitiker und der Realisten ist das Völkerrecht bedeutungslos. Nur die Macht und der Wille der (mächtigen) Staaten zählen.
- Nach Auffassung der meisten Völkerrechtler sieht es anders aus: „Die meisten Staaten beachten die meisten Bestimmungen des Völkerrechts die meiste Zeit“ (das ist nicht wesentlich anders als im innerstaatlichen Recht!).
- Die Geltungs- und Sanktionsmechanismen des Völkerrechts sind andere als im innerstaatlichen Recht:
  - Die Geltung des innerstaatlichen Rechts wird durch staatliche Verfahren festgelegt, die des VR weitgehend durch Staatenpraxis.
  - Das innerstaatliche Recht wird durch das staatliche Gewaltmonopol garantiert, das VR durch kollektive Sanktionsmechanismen.



## Das Völkerrecht speist sich aus verschiedenen Quellen mit abnehmendem Geltungsanspruch

- Internationalen Verträgen, namentlich solcher universaler Geltung (einschließlich der VN-Charta).
- Der Staatenpraxis (Völkergewohnheitsrecht).
  - wenn die große Staatenmehrheit sich über längere Zeit konsequent an eine Norm hält, wird diese für alle Staaten bindend
- Rechtsetzenden Entschliefungen des VN-Sicherheitsrats
- Den Entscheidungen und Gutachten des IGH.
- Entschliefungen der VNGV und von Weltkonferenzen (Normentwicklung, „Soft Law“)
  - Soft law ist nicht bindend, kann aber einen normativen Druck auf das Staatenverhalten ausüben, der über Zeit zu Gewohnheitsrecht oder zur Kodifizierung führt
- Dem Schrifttum herausragender Völkerrechtler



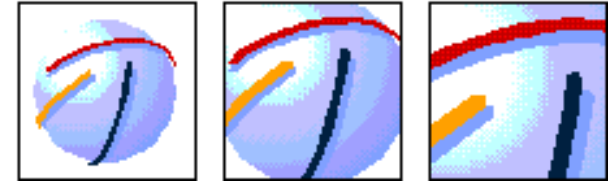
## Recht ist das wichtigste Steuerungsinstrument für Koordinierungsbedarf und konfligierende Interessen

- Koordinierungsbedarf besteht, wo gemeinsame Ziele auf verschiedenen Wegen erreicht werden können
- Interessenkonflikte sind in jeder Gesellschaft eine normale Gegebenheit, Harmonie die Ausnahme auch unter Staaten.
- Recht bearbeitet Interessenkonflikte in doppelter Weise:
  - materielles Recht weist Rollen/Identitäten (Souveränität), Rechte, Pflichten und Verteilungsanteile zu
  - Verfahrensrecht legt fest, in welcher Weise und mit welcher Teilhabe welche Fragen entschieden werden (Sicherheitsrat, Entscheidungsverfahren der EU, IGH-Kompetenzen).
- Alle anderen Methoden der Konfliktbearbeitung unter Staaten erzeugen im Schnitt höhere Kosten, u.U. Katastrophen.
- Je mehr Interdependenz und Akteure, desto wichtiger das Recht



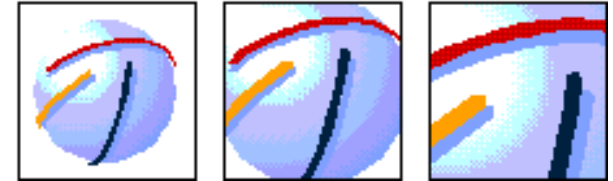
Recht ist nicht machtfrei.  
Macht wird durch Recht gebändigt.

- Recht muss auch für die mächtigeren Akteure attraktiv sein. Seine Kosten dürfen nicht so hoch sein, dass sich Ziele unilateral billiger erfüllen lassen.
- Wenn mächtige Akteure eine Rechtsmoral entwickeln, weicht dieser Zusammenhang etwas auf, ohne ganz zu verschwinden.
- Recht funktioniert nur, wenn alle ihm unterworfen sind. Damit entsteht eine Bändigung und Einhegung der Macht, die im rechtsfreien Raum nicht besteht.
- Insofern haben auch die schwächeren Akteure ein Interesse am Recht, selbst wenn es die bestehenden Machtverhältnisse in bestimmten Aspekten reflektiert (z.B. P-5; Stimmzahl nach Einlage im Internationalen Währungsfonds).



Die Vereinten Nationen sind auf Recht gegründet und  
sind ein wichtiger Rechtsproduzent

- Die Charta der Vereinten Nationen zählt zu den wichtigsten Quellen von materiellem und von Verfahrensrecht.
- Der Sicherheitsrat kann mit der Einstufung von bestimmten Sachverhalten als Friedensgefährdung und durch den Einsatz bestimmter Instrumente neues Recht setzen.
- Massivstes jüngstes Beispiel war die Verpflichtung aller Staaten auf die Bestimmungen des Übereinkommens zur Bekämpfung der Terrorfinanzierung, die zu diesem Zeitpunkt nur von wenigen Staaten ratifiziert worden war.
- Bedenklich ist der Mangel an Normenkontrolle: Was der Sicherheitsrat beschließt, ist praktisch nicht auszuhebeln.
- Andere Organe und Veranstaltungen der VN wirken als Produktionsmaschinen von „hartem“ und „weichem“ Recht.



Im Hinblick auf Krieg und Frieden sind die VN mit der Wahrung und Durchsetzung des Völkerrechts betraut

- Ihre Charta legt den VN die Pflicht und das Recht auf, in gewaltsamen Konflikten zu vermitteln (Kap VI) bzw. sie gegebenenfalls mit Sanktionsgewalt zu beenden (Kap. VII).
- Diese Aufgabe fällt dem SR zu. Er entscheidet mit mindestens 9 von 15 Stimmen, wenn kein P-5 dagegen stimmt.
- In Menschenrechtsfragen hat der SR seine Kompetenz erweitert.
- Das Veto hat den Sinn, gefährliche Konflikte zwischen den Großmächten zu verhindern. Es kann aber auch Entscheidungen blockieren. Die Staatenpraxis könnte dies ändern:
  - durch das „Uniting for Peace“-Verfahren der VV
  - durch Nichtberücksichtigung des Veto
  - durch ein Zwei-Kammer-Verfahren mit qualifizierter Mehrheit



Die VN geben den Mitgliedsstaaten Gelegenheit,  
über globale Fragen zu konsultieren

- In einer sehr diversen Welt ist der ständige Dialog über Fragen von globaler Bedeutung zur Herausbildung einer internationalen Agenda und für gemeinsame Handlungsoptionen unerlässlich.
- Dies gibt die Chance zur frühzeitigen Konfliktprävention, zum internationalen, -regionalen, -kulturellen Interessenausgleich.
- Dabei geben die VN auch schwächeren Akteuren die Gelegenheit, sich zu artikulieren und durch Zusammenschlüsse ihre Kräfte zu bündeln (z.B. die kleinen Inselstaaten in der Weltumweltkonferenz).
- Auch wenn viele Kontroversen bestehen und ein großes Machtgefälle existiert, ist dieser globale Konsultationsprozess für die langsame Herausbildung gemeinsamer Verhaltensstandards unerlässlich.



In einer breiten Palette politischer Handlungsfelder  
wirken die VN als globale Dienstleister

- Die VN sind nicht nur der Zusammenschluss aller Staaten, sie stellen auch eine handlungsfähige Bürokratie dar, und zwar
  - durch die verschiedenen Abteilungen des Sekretariats
  - durch die diversen Tochterorganisationen.
- Solche Dienstleistungen sind beispielsweise
  - die Organisation friedenserhaltender Missionen und das Peacekeeping Department.
  - die Seuchenbekämpfung durch die Weltgesundheitsorganisation
  - die Hilfe für Flüchtlinge durch den Hohen Kommissar für Flüchtlinge
  - Umweltpolitisch fokussierte Hilfe durch das VN-Umweltprogramm
  - Entwicklungshilfe durch das VN-Entwicklungsprogramm



Die Schwächen der VN liegen z.T. an ihrer Charta, z.T. an den Mitgliedsstaaten, z.T. in der Bürokratie

- Die Charta (Veto) sorgt für einen schwerfälligen, gelegentlich blockierten Entscheidungsprozess und schränkt die Handlungsmöglichkeiten in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ein.
- Die Mitgliedsstaaten behindern die Effektivität der VN durch
  - Geiz
  - nationalistische Personalpolitik (Nationalproporz)
  - die Rücksetzung des Gemeinwohls hinter nationale Interessen,
  - Nicht-Hineinredenlassen (bei den mächtigsten Staaten: Unilateralismus; bei dem Schwächeren: Souveränitäts-Dogmatismus), Instrumentalisierung und leere Gestik.
- Wie bei allen großen Bürokratien gibt es bei den VN Schwerfälligkeit, Ressortegoismus, Überroutine und persönliche Unfähigkeit (Srebrenica-Selbstkritik Kofi Annans)



## Für die Gestaltung der Weltordnung in der Globalisierung sind Völkerrecht und VN unverzichtbar

- Globalisierung schafft immer mehr Koordinationsprobleme und Konflikte mit „gemischten Interessen“.
- Recht ist dafür das geeignetste Steuerungsinstrument.
- Für Rechtssetzung, -wahrung und -durchsetzung wird zumindest eine Koordinationsstelle gebraucht. Das sind die VN.
- Dabei sind zwei populäre Missverständnisse auszuschließen:
  - Die VN haben *kein Gewaltmonopol* (es fehlen Verfügung über die organisierten Gewaltinstrumente der Gewalt und Handlungspflicht).
  - Die VN betreiben (noch) *keine Weltinnenpolitik* (Individuen sind nur extrem begrenzt Rechtssubjekte; die Staaten bleiben Kontrolleure der Rechtsentwicklung und -anwendung).
- Langfristig sind Völkerrecht und VN als Mittel der „global governance“ auch dem muskulösesten Unilateralismus über.