

Die soziale Dimension des modernen Völkerrechts

Neue Normen internationalen Verhaltens

HERMANN WEBER

I

Die internationalen Beziehungen von heute sind deutlich durch eine *Verschiebung der Inhalte der Auseinandersetzungen* gekennzeichnet. Nicht mehr die Fragen der klassischen Außen- und Bündnispolitik, sondern elementare Fragen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenlebens im weitesten Sinne des Wortes bestimmen die staatlichen Zwischenbeziehungen, und damit für jedermann sichtbar die internationalen Konflikte. Von diesem Phänomen sind Art und Typ der Auseinandersetzungen, die Dynamik und Konsequenz, mit der sie geführt werden, und ebenso die Zusammensetzung der Beteiligten betroffen. Diese Feststellung gilt naturgemäß für diejenigen Auseinandersetzungen, die schon äußerlich durch ein starkes wirtschaftliches Ungleichgewicht gekennzeichnet sind, also für die Interessenkonflikte zwischen den unterentwickelten Staaten der Dritten Welt einerseits und den Industriestaaten des Westens und des Ostens andererseits. Sie gilt aber, wenn auch in geringerem Grade, ebenso für die Auseinandersetzungen im Ost-West-Verhältnis sowie im Verhältnis der Mitglieder der vergleichsweise homogen erscheinenden Staatenverbindungen, wie EG, COMECON, Zehner-Club oder Gruppe der 77. Ihnen allen ist gemeinsam, daß die klassischen Fragen der internationalen Politik (Sicherheitspolitik, Strategien, Allianzen) immer mehr von den Problemen der Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums, des überbordenden oder zurückbleibenden Bevölkerungswachstums, der schwankenden Geldwertstabilität, der unausgeglichene Leistungsbilanzen im Außenhandel, der ungerechten Ressourcenverteilung, der Sicherung des Energiebedarfs, der Erhaltung bedrohter Exportanteile, der mangelnden Beteiligung am technischen und industriellen Fortschritt und der Bedrohung der elementaren Lebensbedingungen überlagert werden. Von diesem Tatbestand machen auch viele regionale und lokale bewaffnete Konflikte keine Ausnahme: Kriegerische Auseinandersetzungen um gesicherte Grenzen, Selbstbestimmungsfragen, Menschenrechte und die schnelle Veränderung bestimmter zunächst als fest und langfristig eingeschätzter außenpolitischer Konstellationen verdecken häufig nur die Tatsache, daß die überwiegend mit zeitlich befristeten Mandaten ausgestatteten Regierungen ihre Daseinsberechtigung in unmittelbarem Zusammenhang damit sehen, wie es ihnen gelingt, die sozialpolitischen Forderungen und wirtschaftlichen Grundbedürfnissen großer von ihnen repräsentierter Bevölkerungsgruppen in sichtbarer Weise gerecht zu werden.

Noch in der jüngeren Vergangenheit, in den ersten Jahren nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges, haben in der Regel nicht sonderlich repräsentative Interessengruppen mit überproportionalem, meist überragendem wirtschaftlichen Einfluß und mehr oder weniger starke Einzelpersönlichkeiten mit Charisma ihre partikularen Ziele durchsetzen können. Dafür standen ihnen auch alle Möglichkeiten, die im Rahmen des zwischenstaatlichen Verkehrs gegeben sind, in extenso zur Verfügung. Der Rang, den der Wiederaufbau der kriegszerstörten europäischen Wirtschaft im Denken der Regierenden und der Völker einnahm, aber auch die echten und vermeintlichen Bedrohungen im Ost-West-Verhältnis, auf deren Hintergrund sich dieser Wiederaufbau vollzog, begünstigten dieses schon damals nicht mehr zeitgemäße Bild. Denn die Bedürfnisse der Dritten Welt blieben dabei unberücksichtigt. Erst die politische Emanzipation der überseeischen Kolonien, begonnen mit der Gründung der Staaten Indien und Pakistan 1947, setzte der eurozentrischen Ausrichtung der internationa-

len Politik Grenzen und rückte die Probleme der Dritten Welt stärker ins Bewußtsein der Weltöffentlichkeit. Heute steht die internationale Politik unter dem Zwang, ein jahrhundertelang auf Ausbeutung gegründetes wirtschaftliches und soziales Gefälle zwischen den armen und reichen Nationen ausgleichen zu müssen, ohne daß der Status quo der Industriestaaten, der diesen Ausgleich ermöglichen soll, gefährdet wird. Deshalb sorgen sich die Industriestaaten um die Erhaltung und kontinuierliche Weiterentwicklung ihrer Wirtschaftskraft, bemühen sich die Rohstoffexportstaaten um einen gerechten Preis für ihre Produkte und fordern die Habenichtse der Dritten Welt, stärker als bisher an den Ressourcen, Gütern und Technologien der entwickelten Staaten beteiligt zu werden. Im Bereich einer wirtschaftlich-sozialen Um- und Neuverteilung werden die Grundprobleme gesehen, weshalb auf diesem Feld die eigentlichen Auseinandersetzungen geführt werden. Hier spielen ideologische Konflikte nur eine untergeordnete Rolle. Wo solche dennoch ausgetragen werden, dienen sie dazu, wirtschafts- und sozialpolitische Rezepte zu legitimieren und durchzusetzen, für die sich die jeweiligen Staatsführungen entschieden haben, sei es nach einem autonomen Verfassungsakt, sei es nach einem gewaltsamen Umsturz der staatlichen Ordnung.

Die Verschiebung der Inhalte internationaler Auseinandersetzungen wird deshalb auch nicht als Indiz für das Vorhandensein eines alle ideologischen und nationalen Schranken übergreifenden gemeinsamen Grundkonsenses in der Rangfolge der zu leistenden Aufgaben genommen werden dürfen. Eher ist sie ein Ausdruck dafür, daß die Notwendigkeit zunehmend Anerkennung findet, daß innerhalb mehr oder weniger weit gesteckter Grenzen der staatlichen Souveränität Kriterien für zwischenstaatliches Verhalten zur Verfügung stehen, die anders als es der rechtsverbindliche völkerrechtliche Vertrag vermag, Leitsätze formulieren, die einen allgemeinen Ordnungsgedanken enthalten. Dafür sind die Vereinten Nationen das gewichtigste Beispiel. Ihre Organe, Organisationen und Sonderorganisationen, aber auch zahlreiche nicht unter UN-Ägide stehende Regionaleinrichtungen haben auf der Grundlage gewandelter Anschauungen, in erster Linie der, daß die früheren Kolonien einen Anspruch darauf haben, daß ihnen die entwickelten Mitglieder der Staatengemeinschaft solidarisch und unkonventionell bei der Lösung der Zukunftsaufgaben Hilfestellung leisten, ein Leitsystem von Normen geschaffen, das durch seine betont wirtschaftliche und soziale Ausrichtung sowohl in der Programmierung als auch in der Durchführung von klassischen

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Wilhelm Bruns, geb. 1943, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn. Veröffentlichungen unter anderem zu den deutsch-deutschen Beziehungen und zur UNO-Politik der DDR.

Kari Tapiola, geb. 1946, war von 1976 bis Mitte 1978 Assistent des Exekutivdirektors des UN-Zentrums für transnationale Gesellschaften; zuvor Politischer Sekretär im finnischen Außenministerium. Jetzt Generalsekretär des Gewerkschaftlichen Beratungsausschusses zur OECD in Paris.

Dr. Hermann Weber, geb. 1936, ist Dozent am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg. Zahlreiche Veröffentlichungen zu völkerrechtlichen Fragen.

Vorbildern und Verfahren bilateraler und multilateraler Kooperation erheblich abweicht. In ihm kommt der Gedanke zum Ausdruck, daß traditionelle, von Eigeninteressen und Opportunität diktierte Überlegungen nicht ausreichen, um die Funktionsfähigkeit des internationalen Systems zu erhalten. Die Organisation der Vereinten Nationen hat an deren Stelle den Gedanken der Zusammenarbeit auf der Grundlage der Partnerschaft gesetzt. Sie hat dabei die veränderten Formen und Rahmenbedingungen auch als Hebel benutzt, um das Problembewußtsein zu schärfen. Zwischenstaatliches Verhalten hat auf diese Weise einen Wandel erfahren, der an den Instrumenten der klassischen Normensetzung und an den klassischen Institutionen des Völkerrechts allein nicht abgelesen werden kann.

II

Die Veränderungen der Auffassungen, Verhaltensweisen und Auseinandersetzungen unter einer stärker die wirtschaftlichen und sozialen Belange der Völker berücksichtigenden Normsetzung sind mit einer grundlegenden *Veränderung der Zusammensetzung der internationalen Staatengemeinschaft* einhergegangen. Die Verdreifachung der traditionellen Rechtsträger, der souveränen Staaten, als Folge der nach 1945 einsetzenden Entkolonisierung binnen weniger als 30 Jahren, läßt die Staatengemeinschaft erstmals als universelle Einrichtung erscheinen. Sie beseitigte deren Charakter als eines »geschlossenen Clubs« weniger Privilegierter, der lange Zeit über das Wohl und Wehe der Nichtmitglieder entscheiden durfte (Art. 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs: »zivilisierte Staaten«). Diese Ausweitung der Rechtsträger ist zunächst das Ergebnis einer konsequenten UN-Praxis, kann aber auch als Ausdruck des demokratischen Emanzipationsgedankens verstanden werden, wie er sich von der amerikanischen über die französische und die lateinamerikanische Revolution bis zu den europäischen Selbstbestimmungsbewegungen nach 1918 fortentwickelt hat. Sie ist der rationale Ausdruck der Erfahrung, daß erst eine stark dezentralisierte Rechtsgemeinschaft Teilhabe an der Umweltgestaltung garantiert und wirtschaftliches Wachstum und sozialen Fortschritt ermöglicht.

Die politische und rechtliche Konkretisierung des Selbstbestimmungsprinzips durch die UN-Praxis nach 1945 hat auch die Formen des zwischenstaatlichen Verhaltens modifiziert. Die klassische Diplomatie verstand sich noch weitgehend als Instrument weniger und niemandem verantwortlicher Autokraten, um ein individuell und machtpolitisch vorbestimmtes Kalkül unter konkurrierenden Bedingungen und Zielsetzungen maximal durchzusetzen. Es lag nahe, daß sie dieses Ziel vorzugsweise unter Ausschluß der Öffentlichkeit und unter Verbergung ihrer Absichten verfolgte. Die UN-Diplomatie ist demgegenüber weniger Geheimdiplomatie als Konferenzdiplomatie, und zwar auch dort, wo sie die traditionellen Formen beibehalten hat. Denn sie ist in einem viel stärkeren Maße als die klassische Diplomatie darauf bedacht, einen Konsens herbeizuführen, der die Partikularinteressen so weit relativiert, daß er auch dem Rechtsträger mit konträren Ambitionen und Interessen letztlich als annehmbar erscheinen kann. Zwar zielte auch die klassische Diplomatie auf Kompromisse. Sie waren jedoch regelmäßig Einzelentscheidungen, die den Belangen der Gesamtheit der Staaten selten Rechnung trugen.

Auf der institutionellen Ebene sind die Veränderungen der Auffassungen, Verhaltensweisen und Auseinandersetzungen am deutlichsten in der starken Ausweitung der internationalen Organisationen und in der zunehmenden Auffächerung der durch sie wahrgenommenen Aufgaben zu sehen. Die Übernahme ehemals zum eisernen Bestand eines jeden souveränen Staates gehöriger Befugnisse und Zuständigkeiten durch internationale Beschlußorgane und mit eigener, wenn auch beschränkter Rechtsfähigkeit ausgestattete Institutionen

zeigt, wie sehr das Ergebnis formal freier und auf Vereinbarung beruhender Entscheidungen die Folge einer auf wirtschaftlichen Interdependenzen, rational erkannten Sachzwängen und Bewußtseinsveränderungen beruhenden Neubewertung der Möglichkeiten autonomen staatlichen Handelns ist. Die neuen Formen organisatorischer und institutioneller Staatenverbindung haben die ehemals erprobte Pflege bilateraler Beziehungen in der Form der Anbahnung und des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge und damit die Aussicht auf langandauernden Bestand genau definierter und auf strenger Gegenseitigkeit ausgehandelter Rechte und Pflichten in den Hintergrund gedrängt. Neben sie traten neue Formen und Verfahren der Rechtsetzung, die durch einen der Sache angepaßten geringeren Grad von Verbindlichkeit, jedoch dafür durch ein höheres Maß von Wirksamkeit gekennzeichnet sind. Der schnellen Veränderung von bestimmten Tatsachen, die Gegenstand von Normen sind, werden häufig Empfehlungen, Richtlinien, Grundsatzkataloge und Verhaltenskodizes besser als Verträge gerecht, denn sie erlauben es, Verpflichtungen flexibel zu erfüllen, ohne dem Partner das Recht zu nehmen, an die Verpflichtungen zu erinnern. Dieses Normensystem erleichtert weitere Konsensbildung, weil es Ausgangslagen schafft, von denen aus die Lösung zunächst als unlösbar erscheinender Konflikte vorbereitet werden kann.

Man wird diese Veränderungen nicht in gleichem Maße in allen Bereichen der zwischenstaatlichen Beziehungen suchen dürfen, am wenigstens vielleicht im militärischen Sicherheitsbereich, wo der Schutz gegen kurzfristige existenzielle Bedrohungen die Staaten daran festhalten läßt, das völkerrechtliche Instrumentarium traditioneller Kriegsverhütung zu pflegen. Im Bereich des Handels und der Wirtschaft, der Grundlagen ihres Funktionierens und Florierens und ihrer künftigen Erhaltung indessen ist die Einschränkung einzelstaatlicher Autonomie durch internationale Beschlußgremien schon längst zur Tatsache geworden. Wo internationale Entscheidungsorgane quasi verbindlich für alle Zoll- und Handelspräferenzen einführen (GATT-Runden, UNCTAD-Konferenzen), wo in globalem und regionalem Rahmen für Rohstoffe Abnahmepreise und Lieferkontingente festgesetzt werden (OPEC, Lomé-Abkommen), wo Aufbau- und Entwicklungskredite zentral verteilt werden (Weltbank, IDA), wo Währungsparitäten, die Handelsbilanzen Dritter beeinflussen, periodisch von einzelnen Staaten gemeinsam festgelegt und entwickelte Staaten für Zwecke der Entwicklungsförderung der rückständigen Gebiete nach ihrem Bruttosozialprodukt zu festen Prozentsätzen herangezogen werden (UNCTAD II, Zweite UN-Entwicklungsdekade), wo Schuldenerlasse ausgesprochen und dessen ungeachtet den Schuldnerstaaten neue Kredite in Aussicht gestellt werden (so von Schweden und von der Bundesrepublik Deutschland), wo internationale Sicherheitsauflagen im Schiffbau die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Werftindustrien und Reedereien berühren, überall dort ist die einzelstaatliche Autonomie bei der Normsetzung inhaltlich verändert worden. Die Beispiele lassen sich beliebig fortsetzen, sie zeigen, daß Staaten, die in irgendeiner Weise als Leistende oder Begünstigte an organisatorischen oder institutionellen Formen internationaler Kooperation beteiligt sind, immer weniger die Möglichkeit haben, zwischenstaatliche Entscheidungen im Eigeninteresse zu treffen oder zu beeinflussen. Sie unterliegen dem Zwang, Kompromißformeln zu akzeptieren, die in steigendem Maße sich zu einer internationalen Gesetzgebung fügen, deren Verbindlichkeit proportional mit den Nachteilen wächst, die ein Ausscheren aus der Gemeinschaft (ad hoc oder institutionell) mit sich bringen würde.

III

Die stärkste Veränderung in den Auffassungen, Verhaltensweisen und Auseinandersetzungen, der sich die Staaten auf der formalen und institutionellen Ebene gegenübersehen, ist die *Dynamik, mit der der Prozeß der Normsetzung zur Inte-*

gration führt. Dies gilt insbesondere dort, wo das Konsensprinzip ganz oder teilweise das Abstimmungsprinzip verdrängt hat, wie dies für die Resolutionspraxis von UN-Organen und UN-Sonderorganisationen typisch ist. Diese Dynamik ist eine direkte Folge der Ausweitung der Staatengemeinschaft, aber ebenso eine Folge ihrer Qualität als einer erstmals auch in praxi dezentralisierten Rechtsgemeinschaft: Je größer der Kreis der selbständigen und gleichberechtigten Rechtsträger, die an der Normsetzung teilhaben, desto geringer erscheinen die Möglichkeiten des einzelnen Mitglieds, die Entscheidung in einem vorbestimmten Sinne zu seinen Gunsten zu beeinflussen, desto geringer auch die Möglichkeiten, ihr die abschließende Zustimmung zu versagen. Dauer und Ergebnis des Normsetzungsvorgangs sind von der Zahl der Beteiligten abhängige Größen. Mit steigender Zahl der Beteiligten nimmt die Verhandlungsdauer zu und mit ihr die Wahrscheinlichkeit ab, daß der Schlußentscheid noch die Ausgangsfrage zum Gegenstand hat, zu deren Beantwortung sich die Rechtsträger zusammengefunden haben. Die Multilateralisierung der Entscheidungsfindung bedingt Gruppenbildung. Sie erlaubt es dem einzelnen Beteiligten immer weniger, seine Haltung anders als in Abstimmung mit anderen und schrittweise festzulegen. Scheinbar konstante Interessen werden dadurch zu Variablen und austauschbar, Lösungsvarianten kristallisieren sich in Debatten und Konsultationen heraus und der Ausgleich bahnt sich häufig unter Einschaltung von Externa und Entwicklungen an, von denen der einzelne Entscheidungsträger nur mittelbar betroffen ist. Andererseits zwingen »pressure group«-Taktiken und »collective bargaining« als Teil des gruppenorientierten Willensbildungsprozesses zu einer konsequenten Darstellung des Gruppeninteresses. Sie lassen eine Dialogstruktur entstehen, die den Interessenausgleich sowohl innerhalb der Gruppe als auch zwischen den Gruppen ermöglicht.

Ist der Prozeß der Entscheidungsfindung einmal in Gang gesetzt, so steht der Zwang zum Konsens so sehr im Vordergrund des Interesses der Gesamtheit der Entscheidungsträger, daß davon auch die inhaltliche Ausgestaltung der Normen berührt wird. Unter diesen Voraussetzungen wird der Rückzug von der Verhandlungsszene zu einer rein theoretischen Möglichkeit, weil er praktisch mit größeren Nachteilen verbunden sein wird als das Akzept unerwünschter Verhandlungsergebnisse. Die beiden großen Kodifikationskonferenzen der letzten Jahre, die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen und die UN-Konferenz zur Bestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts, aber auch die Tagungen der UNCTAD sowie die KSZE bestätigen die Aussage. Sie haben für einzelne Staatengruppen, so für die Gruppe der 77 oder die neun EG-Staaten, als ideale Integrationsfaktoren gewirkt.

Die Eigendynamik von internationalen Gruppenentscheidungen und die ihnen zugrundeliegenden Gesetzmäßigkeiten wirken sich auch dort integrationsfördernd aus, wo sich das Abstimmungsprinzip gegenüber dem Konsensprinzip behauptet. Wo Einwände und Vorbehalte angemeldet werden, gilt es das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen, um den abweichenden Standpunkt im Willensbildungsprozeß der Mehrheitsgruppe zu Gehör zu bringen. Gruppendynamische Abläufe, seien sie nun positiv oder negativ, neutralisieren jedoch subjektive Entscheidungselemente. Insbesondere zwingen ordnungspolitische Angriffe auf bisher unbestrittene Normen zur Überprüfung eigener Standpunkte, sie nötigen zu klarer Interessendarstellung durch eine Gruppe. Minderheitenvoten können deshalb ähnliche Integrationsleistungen vollbringen wie Mehrheitsvoten.

Es liegt nahe, daß von solchen positiv oder negativ typisierten Verhaltensmustern Wirkungen ausgehen, die über den eigentlichen Normsetzungsvorgang hinaus die Struktur der internationalen Staatengemeinschaft von einer auf freier Koordination und auf Gleichheit aufgebauten Rechtsgemein-

Fünf Jahre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen

Der Bundesminister des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, erklärte zum fünften Jahrestag des Beitritts der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen am 18. September 1978:

Am 18. September vor fünf Jahren wurde die Bundesrepublik Deutschland Mitglied der Vereinten Nationen. Dieser Jahrestag ist Anlaß zu einer positiven Bilanz.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch ihre aktive und konstruktive Mitarbeit in den Vereinten Nationen Vertrauen und Ansehen erworben. Die Mitgliedschaft in der Weltorganisation hat uns die Möglichkeit eröffnet, weltweit für die Verwirklichung der Grundsätze unserer Außenpolitik einzutreten und in der Zusammenarbeit mit den anderen Staaten der Vereinten Nationen und in enger Kooperation mit unseren europäischen und nordamerikanischen Partnern unsere Interessen umfassend wahrzunehmen.

Die Sicherung des Friedens steht auch hier an erster Stelle. Das haben wir gerade durch unsere aktive Mitarbeit im Sicherheitsrat unter Beweis gestellt, dessen Mitglied wir in den Jahren 1977 und 1978 sind.

Die von uns mitgetragene Aktion der fünf westlichen Sicherheitsratsmitglieder für einen friedlichen Übergang Namibias in die Unabhängigkeit ist hierfür ein Beispiel. Unsere Berufung in den Sicherheitsrat, das wichtigste Gremium der Vereinten Nationen, ist ein deutliches Zeichen des Vertrauens und der Anerkennung, die unsere Bemühungen um den Frieden in der Welt genießen.

In der bevorstehenden 33. Generalversammlung der Vereinten Nationen werde ich zugleich im Namen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft für die Stärkung der friedensbewahrenden Funktion der Vereinten Nationen eintreten.

Unter Friedenspolitik versteht die Bundesregierung auch den Dialog mit den Staaten der Dritten Welt und den Beitrag zu ihrer Entwicklung. Das gleiche gilt für unser Eintreten für das Selbstbestimmungsrecht aller Völker und die Verwirklichung der Menschenrechte.

Die Bundesrepublik Deutschland hat als einer der ersten Staaten die Initiative der Blockfreien von Colombo für eine Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen unterstützt. Fortschritte bei der Abrüstung sind dringend geboten, um die Gefahren von Konflikten zu mindern und Mittel für die Entwicklung der Staaten der Dritten Welt freizumachen.

Die Initiative zur Stärkung der friedensbewahrenden Funktion der Vereinten Nationen zeigt unsere grundsätzliche Position zur Weltorganisation:

- Wir treten für eine Stärkung der Weltorganisation und ihrer Organe ein.
- Wir sehen in der Weltorganisation eine Institution zum Ausgleich von Gegensätzen und zur friedlichen Überwindung von Streitfragen.

Die Ziele

- Sicherung des Friedens
 - partnerschaftliche Zusammenarbeit auf der Grundlage von Gleichberechtigung ohne Vorherrschaft
 - Selbstbestimmungsrecht für alle Völker
 - Durchsetzung der Menschenrechte für alle Menschen
- werden auch in Zukunft unsere Arbeit in den Vereinten Nationen bestimmen.

schaft zu einer konkreten Sachaufgaben verpflichteten integrierten Solidargemeinschaft verändern. Dies zeigt sich insbesondere dort, wo internationale Beschlußorgane zur Erledigung elementarer Gemeinschaftsaufgaben mit Regelungskompetenzen ausgestattet sind, die, wie im Falle der ICAO oder der IMCO, die Möglichkeiten der alternativen Entscheidung des einzelnen Mitglieds erheblich beschneiden. Dort tritt die Verbindlichkeit von Beschlüssen der Organisation für jedes Mitglied ein, sofern es nicht innerhalb einer bestimmten Frist ihre Ablehnung erklärt. Bei der ICAO hat die erklärte Ablehnung eines Beschlusses sogar den Ausschluß des Mitglieds als Vertragsstaat zur Folge (sogenanntes ›contracting out‹ oder ›opting out‹).

IV

Wenn die Annahme richtig ist, daß völkerrechtliche Normen in einem nur begrenzten Maße vorgegebene Verhaltensweisen statuieren und heute mehr denn je zuvor auf elementare Bedürfnisbefriedigung breiter Schichten zielen, so liegt die Vermutung nahe, daß *die stärksten Veränderungen des materiellen Rechts dort zu suchen sind, wo Normen auf die Gestaltung der ökonomischen Bedingungen einwirken und wo sie existenzielle Lebensgrundlagen der Staaten tangieren*. Es sind dies auch die Normen des Völkerrechts, in denen sich die bedeutendsten *Interessenkonflikte* der Gegenwart markieren:

- > Normen der Wirtschaft und des Handels, denen lange Zeit eine einseitige Funktion zugunsten der industriellen Entwicklung des Nordens, der sogenannten zivilisierten Staaten, zukam oder noch zukommt, und die als mitverantwortlich dafür angesehen werden, daß extreme wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte innerhalb der Staatengemeinschaft entstehen und sich erhalten konnten,
- > Normen, die noch die Anwendung oder Androhung zwischenstaatlicher Gewalt erlauben und in denen ein wichtiger Aspekt des wirtschaftlich-sozialen Ungleichgewichtes zwischen den Staaten gesehen wird, weil Rüstung überproportionale Anteile des Volkseinkommens bindet und dem friedlichen Fortschritt entzieht, sowie
- > die fundamentalen Menschenrechte, deren Verwirklichung zugunsten jedes einzelnen von immer mehr Staaten als untrennbarer Bestandteil jeder Friedensordnung, aber auch jeder angestrebten wirtschaftlich-sozialen Veränderung und Besserstellung angesehen wird.

Nicht in jedem der genannten Bereiche sind die Veränderungen des Völkerrechts gleich stark, die Notwendigkeit der Veränderung hat auch zu verschiedenen Zeiten eine unterschiedliche Bewertung erfahren. So waren die normativen Veränderungen im Bereich der zwischenstaatlichen Gewalt in den sechziger Jahren, bedingt durch die gewachsenen Risiken im Ost-West-Konflikt (Suez-Krise, Kongo-Krise, Kuba-Krise, Vietnam-Konflikt), größer als in jedem anderen Bereich, als die Supermächte ihre Anstrengungen darauf konzentrierten, neue Verhaltensformen zu entwickeln, die einen plötzlichen und unbeabsichtigten nuklearen Zusammenstoß verhindern sollen (bilaterale Entspannungs-Abkommen zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten, Teststoppabkommen, Nichtverbreitungsvertrag, Meeresbodenvertrag, SALT I und anderes). Auf diesem Hintergrund konnte beispielsweise erstmals der Aggressionsbegriff mit Erfolg restriktiv definiert werden und in dieser Definition die Zustimmung der überwiegenden Staatenmehrheit finden. Demgegenüber beherrschen seit Beginn der siebziger Jahre die globalen wirtschaftlich-sozialen Schwierigkeiten, insbesondere die Entwicklungsprobleme der Dritten Welt in ihrer wachsenden friedensbedrohenden Dimension, die internationale Diskussion und haben normative Veränderungen ausgelöst, in denen sich ein Wandel der Auffassungen und der Verhaltensweisen abzeichnet. Der Wechsel in den Prioritäten ist zustande gekommen, weil die traditionellen Kategorien des internationalen Han-

dels und der Weltwirtschaftsbeziehungen zunehmend nicht nur als Hemmnis jeder weiteren Entwicklung, sondern auch als Bedrohung des Status quo und der Funktionsfähigkeit des internationalen Handels überhaupt angesehen werden.

Etwa gleichzeitig mit dieser Neuorientierung setzte auch die internationale Diskussion um eine stärkere Verankerung der individuellen Menschenrechte in der Staatenpraxis ein. Die in vielen Staaten beobachtete Tendenz, wachsenden Problemen im Innern mit gegen das Individuum gerichteten Gewalt- und Terrormaßnahmen zu begegnen, hat eine Reaktion hervorgerufen, die den einzelnen stärker unter internationalen Schutz stellt. Diese Entwicklung ist nicht nur Ausdruck einer weltweiten Sensibilität für die Notwendigkeit einer Humanisierung aller äußeren Lebensumstände, die das technische Zeitalter hervorgebracht hat, sondern ebenso Ergebnis von Erfahrungen, daß an Gewalt und Terror geknüpfte politische Erwartungen unmittelbar auf die internationalen Beziehungen übergreifen und ein Klima schaffen, das zusätzliche Risiken für die internationale Sicherheit birgt. Die forcierte Menschenrechtsdiskussion der siebziger Jahre hat deshalb, nachdem mit den beiden Menschenrechtspakten von 1966 ein erster erfolgversprechender Anfang gemacht worden war, eine Reihe internationaler Akte folgen lassen, die die Menschenrechte selbst zu einer Kategorie der internationalen Sicherheit werden ließen (KSZE-Schlußakte, die zahlreichen UN-Resolutionen zur Verurteilung der Rassentrennung im Südlichen Afrika, die einhellige Verdammung der chilenischen Politik nach dem Sturz Allendes). Das internationale Bekenntnis zu den Menschenrechten erlaubt allerdings nicht den Schluß, daß deren Durchsetzung bereits gewährleistet sei. Die vorrangigen internationalen Problembereiche der Gegenwart sind auch weiterhin die Sicherung des äußeren Staatenfriedens, wie er sich inzwischen als De-facto-Frieden im Ost-West-Konflikt eingestellt hat und wie er auch im Nahost-Konflikt angestrebt wird, sowie die verstärkten Anstrengungen zur wirtschaftlich-sozialen Entwicklung der Dritten Welt. Die Menschenrechte betrachten demgegenüber viele Staaten, denen mehr als ein Bekenntnis zu ihnen abverlangt wird, als direkte und indirekte Bedrohung ihrer eigenen inneren und als legitim erachteten Ordnung. Dennoch hat die Menschenrechtsdiskussion schon jetzt einen Wandel in den Auffassungen wie die Dissidentenbewegung in der Sowjetunion symptomatisch), welcher langfristig auch die zwischenstaatlichen Verhaltensweisen beeinflussen wird.

V

Geht man der Frage im einzelnen nach, an welchen Normen des materiellen Völkerrechts die eingetretenen Veränderungen abgelesen werden können, so sind einige der rechtlichen *Folgerungen, die aus dem Gleichheitssatz gezogen wurden*, an erster Stelle zu nennen. Der Grundsatz der Gleichheit gehört zu den fundamentalen Grundrechten der Staaten. Er verbietet rechtliche Differenzierung nach Größe und politischer Bedeutung eines Staates, trotz tatsächlich bestehender Ungleichheit, weil erst Rechtsgleichheit rechtlich verbindliche Kompromisse zwischen den Staaten ermöglicht. Formale, auf Gleichbehandlung zielende Normen wirkten sich jedoch häufig diskriminierend aus, wo wirtschaftlich entwickelte Staaten unterentwickelten Staaten gegenüberstanden. Dies war weniger das Ergebnis einer konsequenten Anwendung des Gleichheitssatzes als der Folgerungen, die die europäische und die amerikanische Staatenpraxis aus ihm lange Zeit einseitig zu Lasten der Dritten Welt gezogen hatte. Denn wie schon der Ständige Internationale Gerichtshof in einem Gutachten 1935 (Minderheitenschulen in Albanien) festgestellt hat, erlaubt das Recht auf Gleichheit keine unterschiedliche Behandlung, es sei denn, daß ein Gleichgewicht zwischen zwei unterschiedlichen Ausgangslagen herbeigeführt werden soll.

Die gravierendsten Ursachen des Ungleichgewichts in der Welt bereits auf der normativen Ebene zu korrigieren, wurde deshalb ein zentrales Anliegen der jungen Staaten nach Gewinnung der Unabhängigkeit. Sie richteten ihre Anstrengungen darauf, bestehende Diskriminierungen, wie sie sich insbesondere im internationalen Handel als Folge formaler Gleichbehandlung ergeben hatten, durch eine entsprechende Privilegierung der Entwicklungsländer aufzuheben. Diese Bemühungen erzielten ihren ersten sichtbaren Erfolg auf der normativen Ebene in der Einfügung des Teils IV (Handel und Entwicklung) in das GATT 1965, wo Meistbegünstigungs- und Reziprozitätspflichten der Entwicklungsländer im Verhältnis zu den entwickelten Staaten formell aufgehoben wurden. Diese Maßnahme, die den Entwicklungsländern einen erleichterten Zugang zu den Märkten der Industriestaaten verschaffte, erwies sich jedoch als nicht weitreichend genug. Die Privilegierung dieser Staatengruppe im GATT wurde deshalb schon bald durch das wirksamere Handelspräferenzsystem ersetzt, wie es auf den UNCTAD-Konferenzen I bis III beschlossen wurde und in zahlreichen bi- und multilateralen Abkommen Eingang gefunden hat. Beide Systeme haben traditionelle und auf formale Gleichbehandlung und Gegenseitigkeit abstellende Normen des Freihandels zugunsten der wirtschaftlich schwachen und in ihren Entwicklungsmöglichkeiten gefährdeten Staaten abgeändert.

Andere Rechtsfolgerungen, die aus dem Gleichheitssatz gezogen wurden, betrafen den Entschädigungsanspruch der Ausländer nach Enteignungen, welcher Teil des völkerrechtlichen Mindeststandards ist. Nach der klassischen Regel ist fremdes Eigentum vor Konfiskation geschützt. Nur ausnahmsweise, wenn es Gründe des Gemeinwohls verlangen, wenn volle und wirksame Entschädigung geleistet wird und wenn der Vermögenseingriff den Ausländer nicht ungleich trifft (Diskriminierungsverbot), ist eine Enteignung zugelassen. In dieser Vorschrift, die sich in praxi einseitig zu Lasten der Staaten der Dritten Welt auswirkte, da diese über keine eigenen Kapitalinvestitionen in den Industriestaaten verfügten und in absehbarer Zukunft auch nicht erwarten durften, über solche zu verfügen, sahen viele Staaten eine entscheidende Bedingung für das Fortbestehen von Unterentwicklung. Denn der Zwang zur vollen und wirksamen Entschädigungszahlung, zu der die Entwicklungsländer nicht in der Lage waren, nötigte sie dazu, Abstand zu nehmen von einer Politik, die Umverteilung aller Vermögenswerte und die Inanspruchnahme aller vorhandenen Ressourcen als Instrumente des wirtschaftlich-sozialen Aufbaus einzusetzen, obgleich eine grundsätzliche Regelungskompetenz dafür vorhanden war.

Die Beseitigung des vollen und unbedingten Entschädigungsanspruchs nach Enteignungen wurde deshalb zu einer der zentralen Forderungen der Staaten der Dritten Welt. Ihre volle Durchsetzung scheiterte jedoch am Widerstand der westlichen Industriestaaten. Die fortdauernde Abhängigkeit der Dritten Welt von Fremdinvestitionen, von Technischer, Kapital- und Handelshilfe des Westens, ließ sie statt dessen einen Kompromiß finden, der die Entschädigungszahlung regelmäßig zum Gegenstand eines politischen Ausgleichs macht. Formal drückte sich der Generalkonsens in der Zustimmung der Entwicklungsländer zur Formel von der »angemessenen« Entschädigung und der grundsätzlichen Streitregelungskompetenz des enteignenden Staates aus. Die Formel erhielt den Kapital exportierenden Staaten den Einfluß, die Märkte und die Betätigungsmöglichkeiten in Regionen, die ihnen bisher dafür offengestanden hatten. Sie eröffnete umgekehrt den Entwicklungsländern die Möglichkeit, ausländische Investoren am wirtschaftlich-sozialen Aufbau zu beteiligen unter Bedingungen, die eine angemessenere Berücksichtigung der Interessen des Gaststaates in Aussicht stellten, als dies in der kolonialen Vergangenheit der Fall war. Der Kompromiß in der Entschädigungsfrage ist im wesentlichen in den



Indalecio Liévano, geb. 1917 in Bogota, seit 1974 Außenminister Kolumbiens, ist Präsident der 33. Generalversammlung der Vereinten Nationen. Die Tagung eröffnete er am 19. September mit der Forderung nach rascheren Fortschritten auf dem Weg zu einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung. Da der von der letzten Generalversammlung zur Behandlung dieses Themas eingesetzte Plenarausschuß bisher nicht vom Fleck gekommen ist, wird dem Nord-Süd-Komplex in den Beratungen eine besondere Bedeutung zukommen.

Auseinandersetzungen um eine Konkretisierung des Grundsatzes der ständigen Souveränität über natürliche Ressourcen (Resolution 1803(XVII) der Generalversammlung) gefunden worden. Er bestimmte maßgeblich die Staatenpraxis und war eine wesentliche Bedingung für die inhaltliche Bestimmung des Entwicklungshilferechts als einer neuen Kategorie des Völkerrechts, wie sie sich etwa in Art. 2 der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten ausdrückt.

Die dritte wichtige Korrektur des klassischen Völkerrechts mit dem Ziel, den Gleichheitssatz mit den Forderungen einer veränderten Wirklichkeit in Einklang zu bringen, betrifft das geltende Seerecht. Die nach traditionellem Rechtsverständnis allen Staaten eingeräumte Nutzungsfreiheit auf den Meeren, wie sie noch 1958 in der Genfer Konvention über die Hohe See als beherrschendes Prinzip formuliert wurde, impliziert ein allgemeines Okkupationsverbot an der Hohen See. Es beschränkt die Nutzung grundsätzlich auf die klassischen Meeresfreiheiten der Schifffahrt, des Fischfangs, der Kabel- und Rohrverlegung, des Überflugs und der Forschung. Auch von diesen Freiheiten machten primär solche Staaten Gebrauch, die kraft ihres hohen wirtschaftlichen und technischen Entwicklungsstandes hierzu allein in der Lage waren. Es liegt auf der Hand, daß die Dritte Welt den Grundsatz der Freiheit der Meere als unzeitgemäße Regel des Völkerrechts bewertete, sobald die Ausbeutung bisher unausgeschöpfter Meeresressourcen die Staaten vor keine technischen Probleme mehr stellte und andererseits deutlich wurde, daß die Akkumulation der Technologien und des erforderlichen Investitionskapitals in einigen wenigen Staaten wiederum nur die bereits entwickelten Staaten überproportional privilegieren würde.

In der UNO, wo diese Fragen beraten werden, sind Alternativen zur Revision der traditionellen Regel der Meeresfreiheit entwickelt worden: zum einen die Aufteilung der

Meere respektive des Meeresbodens als dem bedeutendsten Fundort für Rohstoffvorkommen aller Art zugunsten der jeweils angrenzenden Küstenstaaten, zum anderen die Errichtung einer zentralen und von nationalen und Gruppeninteressen unabhängigen Behörde, welche die Ausbeutung in eigener Regie betreiben oder im Wege des Lizenzsystems an Dritte vergeben und welche die Verteilung der Erlöse übernehmen soll. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen entschied sich 1970 für die zweite Möglichkeit mit ihrer Resolution 2749(XXV), deren zentraler Gedanke es ist, die verbliebenen freien Ressourcen der Erde für die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der ärmsten der Entwicklungsländer zu verwenden. Im Verlauf der seit 1973 tagenden Dritten UN-Seerechtskonferenz, auf der sich über 150 Staaten zur Neuregelung des internationalen Seerechts zusammengefunden haben, ist das Konzept einer zentralen Meeresbodenbehörde mit umfassenden Vollmachten allerdings zunehmend kontrovers geworden und gegenüber anderen, neu aufgekommenen Forderungen, in erster Linie der nach Einrichtung exklusiver Wirtschaftszonen von 200 Seemeilen Breite, in den Hintergrund der Beratungen gerückt. Doch ist die Frage noch nicht entschieden. Schon heute kann aber gesagt werden, daß die endgültig zu beschließenden Regeln den Grundsatz der Freiheit der Meere inhaltlich erheblich verändern werden, wobei die Entwicklungsländer schon bei der Ausformulierung dieser Regeln mit einem gewissen Ausgleich der bestehenden Ungleichgewichte rechnen können. Die Tendenz zur stärkeren Hervorhebung der sozialen und Gemeininteressen im Völkerrecht, wie sie in diesen Revisionsbestrebungen zum Ausdruck kommt, hat durch die wenn auch nur vorsichtige Änderung der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes im Haag eine vorzeitige Legitimation erhalten. Im deutsch-isländischen Fischereistreit um die Rechtmäßigkeit der einseitigen Ausdehnung von Fischereischutzzonen durch Island entschied das Gericht 1974, daß die Festlegung von Fangberechtigungen regelmäßig einvernehmlich zu erfolgen habe, wobei aber der Küstenstaat eine gewisse Bevorzugung genieße. Indem der Gerichtshof deutlich auf die besondere Abhängigkeit Islands vom Fischfang abstellte, erkannte er an, daß besondere Umstände eine Abschwächung des Anspruchs der übrigen Mitglieder der Staatengemeinschaft auf Gleichbehandlung rechtfertigen. Wenn dadurch der Grundcharakter der rechtlichen Beziehungen der Staaten unter dem geltenden Souveränitätsdogma auch nicht beseitigt ist, so ist doch die neue Qualität internationaler Normsetzung in der sozialen Dimension, die das Gericht diesen Beziehungen einräumt, autoritativ festgestellt.

VI

Damit stellt sich nun die Frage, *welcher Stellenwert der Souveränität*, verstanden als Recht der Selbstregierung nach innen und als Recht auf Unabhängigkeit nach außen, *im Kontext der künftig zu bewältigenden Gemeinschaftsaufgaben noch zukommt*. Die Antwort hängt davon ab, mit welcher Aufgeschlossenheit die Staaten den wachsenden Zwängen im internationalen Handel und bei der Sicherung einer kontinuierlichen wirtschaftlichen Entwicklung auf der Ebene der Normsetzung begegnen, aber ebenso, mit welcher Effizienz sie in praxi dem Gemeininteresse den Vorrang vor der Verfolgung nationalstaatlicher Ziele einräumen. Zentrales Kriterium der Antwort auf diese Frage ist der Begriff der Kooperation, gleichsam Gradmesser der Fähigkeit und des Willens, einen zunehmend als unzumutbar festgestellten Status quo einem Wandel zu unterziehen. Ansätze dafür liegen vor, etwa in den von der Generalversammlung verabschiedeten Prinzipienkatalogen der Vereinten Nationen, wie sie in der ›Erklärung über sozialen Fortschritt und Entwicklung‹ (Resolution 2542(XXIV)), in der ›Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit der Staaten‹

(Resolution 2625(XXV)), in der ›Erklärung über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung‹ (Resolution 3201(S-VI)) und im dazugehörigen ›Aktionsprogramm‹ (Resolution 3202(S-VI)) sowie in der ›Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten‹ (Resolution 3281(XXIX)) formuliert worden sind. Alle diese Prinzipien stellen darauf ab, daß es möglich ist, zu einer auf Partnerschaft gegründeten Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu kommen, ohne den traditionellen Kategorien der Souveränität abzuschwören.

Voraussetzung einer in diesem Sinne erfolgreichen Zusammenarbeit ist, daß die Notwendigkeit der Reform des nach wie vor die entwickelten Staaten privilegierenden Normensystems allgemeine Anerkennung findet. Der 1976 von Tinbergen dem ›Club of Rome‹ vorgelegte Expertenbericht ›Reshaping the International Order‹ bejaht zum gegenwärtigen Zeitpunkt diese Frage für die Bevölkerungen der Industriestaaten, verneint sie jedoch noch für deren Regierungen. Diese, so wird dort betont, könnten sich bei ihrer Weigerung, strukturelle Veränderungen an den Verhandlungstischen zu akzeptieren, nicht auf eine öffentliche Meinung berufen, die sie durch ihre Politik selbst mitformulieren. Eine der Folgerungen, die in dem Bericht daraus gezogen werden, ist, die Kapazitäten der Informationen, die heute weitgehend noch durch monopolistische und diskriminierende Praktiken belastet sind, erheblich zu erweitern, damit über die Forderungen, Wünsche und Bedürfnisse der Dritten Welt in einer von ethnozentrischen Vorurteilen freien Weise berichtet wird.

Verstärken sich die Tendenzen zu einer Weltinnenpolitik, in der die gemeinsamen Interessen stärker als das Eigeninteresse das politische Handeln bestimmen, so wird allerdings eine Neuinterpretation der nationalen Souveränität unabweisbar. Denn mit zunehmender Transformation des geltenden Völkerrechts in ein kooperatives Rechtssystem, in dem eine Vielzahl von Leitprinzipien oder ein Rahmenvertrag nach dem Muster der ›Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten‹ die Grundregeln bestimmen, geht der nationalen Souveränität ein wesentliches Element ihrer traditionellen Definition verloren: die auf Territorialität fußende primäre Regelungskompetenz des Staates auch in internationalen Fragen. Sie wird schrittweise ersetzt durch ein transnationales Begriffselement, nämlich der Funktionalität von Entscheidungen als der in der Regel einzig angemessenen Rechtfertigung staatlichen Handelns unter dem Zeichen einer problemorientierten Zusammenarbeit.

Damit ist nicht gesagt, daß territoriale Souveränität in einem Weltstaat ihre Auflösung finden wird. Auch bedeutet dies nicht, Kooperation könnte in eine allgemeine von Harmonie getragene gleichmäßige Entwicklung aller Staaten einmünden. Für beide Annahmen sind die äußeren Bedingungen zu unterschiedlich und die Entwicklungstendenzen weisen auch nicht in eine solche Richtung. Vielmehr wird Kooperation auch künftig nicht vor Ungleichheit schützen, auch dort nicht, wo gezielt auf Beseitigung ungleicher Ausgangslagen hingearbeitet wird, wie die Praxis der Kreditvergabe oder der Technischen Hilfe beweist. Kooperation wird insbesondere dort Ungleichheit zutage fördern, wo die Dominanz des Partners voll ausgespielt wird. Hier öffnet sich der klassischen Souveränität eine neue Funktion als Bremse: sie erlaubt es, der Kooperation auszuweichen, wo sie sich ungleich entwickelt oder auch, wo es darum geht, sich alternative Entwicklungsmöglichkeiten für eine begrenzte Zeit zu erhalten. Auf der anderen Seite verschafft sie jedem Staat die reale Möglichkeit, an der Ausbeutung nicht verteilter Ressourcen und Reichtümer der Erde beteiligt zu werden. Für den abgegrenzten Bereich der staatlichen Existenzsicherung (Recht auf Selbstverteidigung) wird Souveränität auch künftig ihre spezifische Bedeutung behalten.