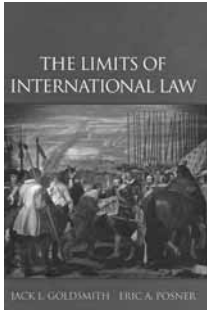


Völkerrecht als Fessel für Imperien

Dominik Steiger



Jack L. Goldsmith /
Eric A. Posner

**The Limits of
International Law**

Oxford: Oxford Uni-
versity Press 2005
262 S., 17,99 brit.
Pfund

Jack Goldsmith und Eric Posner haben es sich zur Aufgabe gemacht, die Bildung von Völkerrecht und die Bindung an Völkerrecht unter einem neuen Blickwinkel zu betrachten. Hierbei bedienen sie sich eines politikwissenschaftlichen Ansatzes. Unterteilt ist das Buch in drei Abschnitte: Nach einer Einführung (S. 3–17) wird in Abschnitt 1 das Völkergewohnheitsrecht untersucht (S. 21–78), in Abschnitt 2 das Vertragsrecht (S. 81–162), und in Abschnitt 3 werden Einzelfragen behandelt (S. 163–224).

Zunächst stellen die Autoren fest, dass internationales Recht zwar nicht wirkungslos sei, aber doch weniger wirkmächtig und einflussreich, als es Völkerrechtler, die Öffentlichkeit und die Medien annehmen. Begründet wird dies unter Zuhilfenahme der Theorie der rationalen Entscheidung (Rational Choice). Diese Theorie, die eigentlich aus den Wirtschaftswissenschaften stammt, aber heute in vielen Wissenschaftsbereichen verbreitet ist, besagt, dass bestimmte Akteure – hier Staaten – aufgrund gewisser Präferenzen nutzenmaximierende Entscheidungen treffen, also rational handeln (S. 7). Was genau unter den Interessen eines Staates zu verstehen ist, wird nicht abstrakt geklärt, vielmehr bezeichnen sich die Verfasser als »relativ agnostisch« hinsichtlich der Identifizierung von Interessen, die nach den Umständen des Einzelfalls variieren können (S. 6). Dabei wird freilich explizit das Interesse eines Staates, sich völkerrechtskonform zu verhalten, ausgeblendet (S. 9). Goldsmith und Posner stellen also das Interesse des Staates in den Mittelpunkt ihrer Analyse: es sei sowohl bei der Bildung von Völkerrecht als auch bezüglich der späteren Bindung der entscheidende Faktor. Das Interesse von Staaten in den bilateralen Beziehungen lasse sich durch vier Verhaltensmuster beziehungsweise deren Kombinationen ausdrücken: 1. zufälliges Zusammenfallen der Interessen von Staaten; 2. Zwang; 3. Koordination und 4. Kooperation (S. 11ff.). Die beiden ersten Motivationen erklären sich von selbst; mit Koordination sind solche Fälle gemeint, in denen Staaten nur dann einen Nutzen haben – und dementsprechend ein Interesse –, wenn identische oder symmetrische Handlungen vorgenommen werden. Als Beispiel aus dem Alltag wird das Autofahren entweder auf der rechten oder auf der linken Spur angeführt (S. 12). Kooperation hingegen verlangt, dass ein kurzfristiger Nutzen als nachrangig angesehen wird, damit ein mittel- oder langfristiger Nutzen entsteht, der grundsätzlich stärker im Interesse des Staates

liegt (S. 12). Diese Form wird später mithilfe des Gefangenendilemmas beschrieben (S. 29ff.). Die sich an die Einleitung anschließenden Abschnitte dienen der Untermauerung eben dieser Thesen, indem sie auf das Völkergewohnheitsrecht und das Vertragsrecht angewendet werden.

Abschnitt 1 ist in eine Theorie des Völkergewohnheitsrechts (S. 23–44) und in Fallstudien (S. 45–78) unterteilt. Zunächst wird argumentiert, dass die Theorie der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht als Fehlschlag zu werten sei, da sie einige Defizite aufweise: Nach der klassischen Völkerrechtsdoktrin entsteht Völkergewohnheitsrecht durch Staatenpraxis, die von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung getragen sein muss. Dabei ist nicht geklärt, wie lange diese Staatenpraxis vorliegen muss und wie viele Staaten an dieser Praxis beteiligt sein müssen. Über diese bekannten und tatsächlich bestehenden Defizite hinaus beklagen die Verfasser zwei Probleme: zum einen, dass dem Völkergewohnheitsrecht drei unartikulierte, aber falsche Annahmen zugrunde lägen; zum anderen, dass der traditionelle Ansatz Verhalten auf internationaler Ebene nicht erklären könne. Die Hauptannahme, gegen die sich die Autoren wenden, ist die exogene Wirkung von Völkergewohnheitsrecht. Nach Ansicht der Verfasser wirke es aber endogen, das Völkerrecht werde also durch das Verhalten der Staaten gesteuert, nicht jedoch das Verhalten der Staaten durch das Völkerrecht (S. 25). Diese beiden Ansichten sind für sich allein genommen aber nicht überzeugend, da Monokausalitäten in der Realität faktisch nicht vorkommen und hier vielmehr eine gegenseitige Beeinflussung vorliegt. Zudem ist gerade die Begrenzungsfunktion eine klassische Funktion des Rechtes. Würde man diese aufgeben, so müsste man dem Völkerrecht den Rechtscharakter absprechen. Richtig hingegen ist, dass die klassische Völkerrechtsdoktrin nicht das Verhalten von Akteuren in den internationalen Beziehungen erklären kann. Das aber will sie auch nicht. Es geht ihr darum, zu klären, ob eine Norm entstanden ist und welchen Inhalt sie heute hat. Die oben erwähnten Defizite bestehen – wenngleich nicht im rechtlich-normativen, sondern im faktisch-deskriptiven Bereich – in der Tat. Aber es ist nicht ersichtlich, wie Goldsmith und Posner mit ihrem Ansatz diese beheben wollen. Eine neue Theorie bieten sie nicht an.

Interessanterweise behandeln die Autoren im Rahmen der Fallbeispiele immer nur die bilateralen Be-

ziehungen, dabei sind heute die multilateralen Beziehungen weitaus wichtiger und komplizierter. Zudem erkennen die Autoren in dem vorhergehenden Unterkapitel ›On the Possibility of Multinational Customary International Law‹ selbst an, dass zumindest Kooperation und Koordination die Entstehung von beziehungsweise die Einhaltung des multinationalen Völkergewohnheitsrechts nicht zufriedenstellend erklären kann (S. 36f.). Damit aber wird ein nur sehr kleiner Ausschnitt des Völkerrechts betrachtet. Allgemeine Schlussfolgerungen lassen sich so nur bedingt ziehen.

Das Zustandekommen und die Einhaltung von Vertragsrecht (Abschnitt 2) lässt sich nach Goldsmith und Posner ebenfalls mit den vier oben erwähnten Gründen erklären. Auch hier sei nicht die normative Sogwirkung entscheidend, sondern: »Staaten sehen aus denselben Gründen davon ab, Verträge zu verletzen (wenn sie davon absehen), wie sie davon absehen, rechtlich nicht bindende Absprachen zu verletzen: weil sie Angst vor Vergeltung durch einen anderen Staat oder vor einem möglichen Ansehensverlust haben« (S. 90)

Ihre Theorie wenden die Autoren auf das internationale Menschenrechtssystem an (S. 107–134). Sie finden sie dort bestätigt, zum Beispiel durch Studien, in denen nachgewiesen wird, dass Menschenrechtsverträge keinen signifikanten Einfluss auf die Menschenrechtssituation in der Welt haben (S. 121). Dass die Autoren Menschenrechtsverträge untersuchen, ist ein geschickter Schachzug, da diese keine klassischen gegenseitigen Verträge sind. Vielmehr geht es um Rechte, die Staaten untereinander als ihren Staatangehörigen zugehörig anerkennen. Es kommt damit faktisch noch ein ›dritter Vertragspartner‹ als Schutzobjekt ins Spiel, dem die Staaten Rechte ›zugestehen‹ (geistesgeschichtlich sind Menschenrechte dem Menschen angeborene Rechte, die der Staat weder geben noch nehmen kann). Aber gerade in dem Hinweis auf die (mangelnde) Wirkungskraft von Menschenrechtsverträgen zeigt sich der Wert des vorliegenden Buches: es legt den Finger in die Wunde des Völkerrechts schlechthin und beleuchtet verstärkt den Aspekt, weshalb Staaten sich nicht ausreichend an das Völkerrecht halten. Daraus hätten sich freilich weitgehendere Schlussfolgerungen ziehen lassen können, wie man Einhaltung und Befolgung des Völkerrechts stärkt – bedauerlicherweise wird das hier nicht getan. Es folgt eine vergleichbare Untersuchung zum Welthandel (S. 135–162).

Im dritten Abschnitt des Buches werden drei Themenkomplexe angesprochen, die die Theorie von Goldsmith und Posner und ihre normativen Implikationen anzweifeln (sollen). Der erste ist ein rhetorischer Ansatz (S. 167–184): Warum sprechen Staaten ständig in der Sprache des Rechtes, brechen dieses aber dann? Nach Auffassung der Autoren ge-

schieht dies, weil Staaten ihre Interessen verfolgen. Im zweiten Komplex geht es um die Frage, inwiefern Staaten eine moralische Verpflichtung haben, das Völkerrecht zu befolgen (S. 185–203). Eine solche Pflicht wird verneint, da es nur die moralische Pflicht gebe, die Interessen des eigenen Staates zu vertreten. Schließlich behandeln die Verfasser das Problem, ob es eine moralische Pflicht gibt, Verträge einzugehen (S. 205–226). Auch diese Frage wird negativ beantwortet; als Begründung werden wieder die Interessen des Staates angeführt. Auffällig ist in diesem letzten Abschnitt zweierlei: Zunächst, sind die drei genannten Aspekte wirklich die von außen herangetragenen Herausforderungen (outside challenges) der entworfenen Theorie? Es handelt sich hier doch wohl eher um Nebenkriegsschauplätze. Zwar sind alle drei Themen interessant und wichtig, aber sie scheinen vor allem deswegen ausgesucht worden zu sein, weil sie die Ausgangsthese der Autoren untermauern. Hier wird auch deutlich, was dem Buch fehlt: eine klare Gliederung, der rote Faden. Es ist in vielen Bereichen Stückwerk geblieben. Zudem fällt auf, dass hier plötzlich wieder Begriffe aus dem Kapitel über die Menschenrechtsverträge aufgenommen werden: ›freiheitliche Demokratien‹ (liberal democracies) und ›Schurkenstaaten‹ (rogue states). Diese Unterscheidung, die auf John Rawls' ›The Law of Peoples‹ zurückgeht und zum Teil auch in Deutschland Verbreitung findet, ist eine brandgefährliche: Denn sie erlaubt eine Trennung in jene Staaten, die vom Völkerrecht geschützt sind, und solche, die einen entsprechenden Schutz nicht genießen. Die alte Idee vom Feindstrafrecht lebt so wieder auf.

Versteht man das Buch als eine erneute Behandlung der Frage, warum Staaten Völkerrecht einhalten oder es eben nicht tun, und gleichzeitig als Untersuchung der Frage, weshalb Staaten überhaupt Völkerrechtsnormen schaffen, so ist es ein Gewinn für den Leser. Das Einbringen von Erkenntnissen aus anderen Wissenschaften in das Völkerrecht ist nur zu begrüßen. Betrachtet man hingegen die offenkundig durchscheinende Intention der Verfasser, nämlich das Völkerrecht aus Gründen des Interesses einzelner, mächtiger Staaten aufzuweichen, so stellt sich dies anders dar: dann ist das Buch eine schwergängige, sogar ärgerlich stimmende Lektüre. Es zeigt sich leider nicht nur in der Politik, dass ein ›Empire‹ nur wenig Interesse am Recht hat. Beruhigend jedoch ist, dass beide Autoren – Goldsmith ist Mitglied des neokonservativen American Enterprise Instituts – nicht dem ›Mainstream‹ der amerikanischen Völkerrechtslehre angehören. Zudem gilt immer noch das Diktum des amerikanischen Völkerrechtsprofessors Louis Henkin: »Almost all nations observe almost all principles of international law and almost all their obligations almost all of the time.«