



Auswärtiges Amt

14. Forum Globale Fragen



Völkerrecht im Wandel **International Law in Flux**

Berlin, 8. - 9. September 2006

In Zusammenarbeit mit



Hertie School
of Governance

14. Forum Globale Fragen

Völkerrecht im Wandel
International Law in Flux

Berlin, 8. - 9. September 2006
Auswärtiges Amt

Inhaltsverzeichnis

Seite

Grußwort: Staatsminister Gernot Erler , Auswärtiges Amt	5
Impulsreferat: Botschafter Dr. Hans Corell , ehemaliger Rechtsberater..... der Vereinten Nationen im Rang eines Untergeneralsekretärs	6
Panel 1: Gleiches Recht für ungleiche Partner?	14
Auf dem Weg zu neuen Formen von Staatlichkeit und Souveränität	
Prof. Dr. Michael Zürn , Direktor der Hertie School of Governance, Berlin Privatdozent Dr. Bardo Fassbender , Humboldt-Universität Berlin Privatdozent Dr. Rainer Grote , Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg Barbara Lochbihler , Generalsekretärin der deutschen Sektion von amnesty international, Berlin	
Moderation: Dr. Nicole Deitelhoff , Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt	
Diskussion	24
Panel 2: "War on terrorism": Terrorismusbekämpfung als "Krieg"	33
oder als Verbrechensbekämpfung?	
Prof. Dr. Stefan Oeter , Universität Hamburg, Direktor des Instituts für internationale Angelegenheiten Cathy Powell, LL.M. , University of Cape Town, Department of Public Law Dr. Christian Schaller , Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin Dr. Dieter Wiefelspütz, MdB , innenpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion, Neuss/Berlin Dr. Georg Witschel , Auswärtiges Amt, Leiter der Rechtsabteilung, Berlin	
Moderation: Martin Klingst , Die ZEIT, Hamburg	
Diskussion	43
Panel 3: Neue Spielregeln für Gewaltanwendung?	49
Interventionen außerhalb klassischer Konfliktsituationen	
Dr. Ulrike Guérot , German Marshall Fund, Senior Transatlantic Fellow, Berlin Dr. Winrich Kühne , Direktor des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze, Berlin Prof. Dr. Ulrich Preuß , Hertie School of Governance, Berlin Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer , Technische Universität Dresden, Prodirektorin des Zentrums für Internationale Studien	
Moderation: Christian Much , Auswärtiges Amt, Leiter des Arbeitsstabs Globale Fragen	
Diskussion	62

**Panel 4: Grenzen des Völkerrechts – Welchen Beitrag kann das Völkerrecht 69
zur Lösung globaler Probleme leisten?**

Botschafter Dr. Hans Corell, ehemaliger Rechtsberater der Vereinten Nationen
Prof. Dr. Georg Nolte, Ludwig-Maximilian-Universität München, Leiter des
Instituts für Internationales Recht

Prof. Dan Philpott, Ph.D., University of Notre Dame, Joan B. Kroc Institute for
International Peace Studies, South Bend, Indiana/USA

Prof. Dr. Johannes Varwick, Universität Kiel, Direktor des Instituts für Politische
Wissenschaft

Moderation: Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert, Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

Diskussion 79

Panelistinnen und Panelisten 88

Teilnehmerinnen und Teilnehmer 92

Impulsreferat von Botschafter Dr. Hans Corell mit Fußnoten des Autors 96

Das "Forum Globale Fragen" 103

Herausgeber: Auswärtiges Amt,
Arbeitsstab Globale Fragen
Werderscher Markt 1
10117 Berlin
Tel.: 030 – 5000 1923
vn07-s@auswaertiges-amt.de
www.auswaertiges-amt.de/ForumGF

Photos: Jürgen Gebhardt, Berlin

Druck: Bonifatius GmbH, Druck · Buch · Verlag, Paderborn

Photos: Jürgen Gebhardt, Berlin

Redaktion: Thomas Rausch, Jöran Altenberg, Frank Heseler, Madlen Brauer und Christian Much

Die Diskussionsbeiträge wurden weitgehend in ihrer ursprünglichen Form abgedruckt. Als Mitschnitte freier Rede wurden sie den Diskussionsteilnehmern vor Veröffentlichung nicht zur Durchsicht überlassen. Etwaige Fehler bei der Wiedergabe liegen allein in der Verantwortung der Redaktion.

Der Arbeitsstab Globale Fragen dankt Frau Julia Wilink, Herrn Thomas Rausch und Frau Josefine Hartmann für ihre Mitarbeit bei Vorbereitung und Durchführung des 14. Forum Globale Fragen.

Grußwort von Gernot Erler, Staatsminister im Auswärtigen Amt

Moderator: Christian Much

Much: Ich begrüße Sie sehr herzlich zum 14. Forum Globale Fragen „Völkerrecht im Wandel“, auch im Namen des Mitveranstalters, der Hertie School of Governance. **Staatsminister Gernot Erler** wollte an

dieser Stelle das Wort ergreifen. Kurzfristig hat sich jedoch ergeben, dass er in den Bundestag muss. Er hat mich gebeten, seine Rede als **Grußwort** zu verlesen.

"Den Vereinten Nationen verdanken wir einen der epochalsten politikgeschichtlichen Einschnitte, nämlich eine internationale Ordnung, die zumindest dem Anspruch nach auf Normen aufbaut und in der vor allem auch die Anwendung von Gewalt bestimmten Regeln unterliegt. Es ist daher sehr passend, dass Sie, Botschafter Corell, heute die Eröffnungsrede halten. Ich begrüße Sie sehr herzlich, gerade auch als jemanden, der als oberster Jurist der Vereinten Nationen für das Völkerrecht allerhöchste Verantwortung trug in Zeiten, da nicht nur einzelne Normen des Völkerrechts, sondern insgesamt die Relevanz des Völkerrechts einen schweren Stand hatte. Sie, Herr Corell, wissen, dass die Bundesregierung genau wie Sie das Völkerrecht für einen unverzichtbaren Grundstein der internationalen Ordnung hält. Daran hat sich auch nach dem 11. September 2001 nichts geändert. Gemeinsam mit unseren europäischen Partnern formulierten wir im Dezember 2003, also nach dem September 2001, die europäische Sicherheitsstrategie, deren zentrales Anliegen ein effektiver Multilateralismus ist, der auf einer rechtegestützten Weltordnung - in Englisch „rule based international order“ - aufbaut. Noch im Juni dieses Jahres schrieb Bundesaußenminister Steinmeier zusammen mit seinem dänischen Amtskollegen Per Stig Möller in einem Zeitungsartikel, den Sie auch in Ihren Unterlagen finden: „We need a rule based international order. It can balance the interests of all States, big or small by offering each of them those goods that they need most. For smaller weaker countries it provides equality and fairness. For the bigger stronger ones it provides predictability and an opportunity to project interests and influence through the power of persuasion the power of jointly held values“. Freilich, Völkerrecht entsteht nicht im Vakuum. Völkerrecht ist auch immer ein Abbild der politischen und gesellschaftlichen Realität und unterliegt damit dem Wandel. Auch die europäische Sicherheitsstrategie sagt: „Es ist eine Bedingung einer rechtegestützten Ordnung, dass das Recht mit Entwicklungen wie Proliferation, Terrorismus und globaler Erwärmung Schritt hält.“ Mehr noch, auch unsere Vorstellung davon, was einen Staat ausmacht, wandelt sich. Ein Beispiel, weitere werden heute und morgen sicher folgen: Im September 2005 beschloss der UNO- Weltgipfel, „dass jeder Staat die Verantwortung hat für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und dass der Sicherheitsrat kollektive Zwangsmaßnahmen beschließen kann, falls die Regierungen diese ihre Schutzpflicht verletzen.“ Hierin drückt sich im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg, Kambodscha, Ruanda und andere massive Gräueltaten ein Wandel des öffentlichen Bewusstseins aus, der nun auf das Völkerrecht durchzuschlagen beginnt. Ich wünsche Ihnen viel Erfolg und gute Diskussionen, die angesichts der hervorragenden Besetzung des Panels sicher nicht ausbleiben werden."

Und noch eine Begrüßung. Ich begrüße ganz herzlich Professor Haluk Günügür. Das Forum Globale Fragen hat vor einem

Jahr begonnen, jeweils einen Vertreter der türkischen Zivilgesellschaft zu unserem Forum einzuladen als ganz bescheidenen

Beitrag zur Annäherung zwischen EU und Türkei. Das ist schließlich nicht nur eine Entwicklung zwischen Staaten, sondern auch zwischen der Zivilgesellschaft. Es ist natürlich unmöglich, dass eine einzelne Person eine so große und auch vielfältige Zivilgesellschaft wie die türkische vertritt. Es ist immerhin ein Anfang. Professor Günuğur ist der Präsident der größten türkischen NGO, nämlich der Türkischen Vereinigung für die Europäische Union.

In der Pause haben Sie im Foyer Gelegenheit, Bilder des Berliner Künstlers Uwe Tabbert anzuschauen. Herr Tabbert verkauft seine Bilder auch, falls Sie an ihnen Gefallen finden. Nach seiner eigenen Beschreibung will er in seinem Werk die Stärken und Schwächen des Rechts ausloten. Das ist jetzt auch die Überleitung, um Ihnen, Botschafter Corell, das Wort zu geben.

Impulsreferat von Botschafter Dr. Hans Corell, vormals Rechtsberater der Vereinten Nationen

**Redefassung mit
Fußnoten des Autors
→ Seite 96**

My most heartfelt thanks for the invitation to the 14th Forum on Global Issues. It is an honour to deliver the keynote address and to participate in one of the panels.

globalisation and foreign policy, to mention but a few.

The Forum serves as a platform for the Ministry for Foreign Affairs for the dialogue between the Government and civil society: non-governmental organisations, foundations, churches, business associations and enterprises – and why not former legal advisers? It focuses on global problems in the broad perspective.

The theme of the present Forum – International Law in Flux – is also a challenge. And someone who after 42 years in public service all of a sudden finds himself active in civil society will certainly present it as a challenge in particular to governments.



Botschafter Dr. Hans Corell

The Conference takes place in Berlin. It would therefore have been appropriate to address the audience in German. Nevertheless, I will make the presentation in English since this is the language in which I am most familiar with the nomenclature – as a matter of fact more familiar than in my mother tongue, Swedish.

This keynote presentation of “*International Law in Flux*” will be in two distinct parts:

The series of topics that has been discussed in the previous Forums since 1999 is impressive: globalisation, population growth, gender equality, the UN after the Millennium Summit, new global partnerships, the medialisation of world politics, as well as the timely topic football,

- (1) Reflections on the topics of the first three panels of this Forum, and
- (2) The need for the rule of law at the national and international level.

Its main message should be abundantly clear: there must be an end to the double standards in the application of international law!

Reflections on the topics of the first three panels

Panel 1: Equal rights for unequal partners? Towards new forms of statehood and sovereignty

These are important questions. New non-State actors have an increasing impact on decision-making in contemporary society. A growing number of international norms are tying the hands of the national legislators. Some States create problems for the international society because they fail to maintain law and order in a positive sense at the national level.

Some States are even named “rogue States”, even though I do not favour that expression. Who is a rogue State? There are some who would answer that question in a manner that might surprise those who are quick to name others by that epithet.

The present unipolar system represents a challenge both to the State in question and to the rest of the world. The question could be put whether we are approaching an institutionalized inequality among States.

But does the situation really differ so much from what we have experienced in the past?

Human beings have always wrestled with these kinds of questions. The sovereign State is often seen through the prism of the Peace of Westphalia. And it is true that the Charter of the United Nations takes as a point of departure the sovereign equality of all its Members.

But State sovereignty today must be understood against the general message of the UN Charter and the development of international law – in particular human rights law and humanitarian law.

Basically, sovereignty in today’s world should be exercised in the interest of the people. The foremost duty of any government is to strengthen democracy

and the rule of law. The dilemma is that there are still too many States that are not democracies, and as long as such States have an influence on the decision-making of international institutions, in particular the UN, we have a problem.

The main challenge, in my view, is to find ways to overcome this dilemma. This should not be done through efforts to exclude certain States from the international community but by including them and trying to influence them and convince them of the benefits of joining the community of democratic States.

It is also important to look into the rear mirror. There has always been talk about a changing world and the need for new solutions. A review from this perspective of the titles of writings on international law at the beginning of the last century is an interesting exercise.

In my view, we should not listen to the siren song by some who claim that States should abandon multilateral solutions and act on their own. Events over the last few years have demonstrated that this is not to the benefit of humankind. We should also not forget that the geopolitical centre has a tendency to shift over the years. But human needs are the same.

Therefore, the lodestar should be multilateralism based on the system of collective security as laid down in the Charter of the United Nations. This is not to say that the United Nations does not need reforming. Which organisation does not? But when you study this question closely, you will inevitably come to the conclusion – as I never fail to emphasise – that it is the Member States that really need reforming.

What Member States should be striving for is the observance of the principles of the rule of law (“Rechtsstaat”) both at the national and international level. This requires equality before the law and

respect for the norms agreed upon. There are rules in the UN Charter that forbid the use of force against the territorial integrity or political independence of any State unless certain conditions are met. These rules must be respected.

The fact that there are new actors in the playing field should be welcomed. The contributions by civil society and the non-governmental organisations are of particular importance. These actors actually contribute to strengthening the system of governance both at the national and international level.

The argument that these actors and, in particular, powerful transnational enterprises undermine the authority of national governments is often made. But this challenge should be met by the strengthening of the sovereign State. As a matter of fact, where problems occur, the reason is more often than not that the State is weak – or even failing.

Irrespective of whether there will be new forms of statehood, there are some basic elements that simply cannot be entrusted to any other body than institutions of a sovereign State: exercise of legislative authority, national security, law enforcement, etc. For these purposes States actually need strengthening. However, this strengthening should not be seen as competition with other actors but as a necessary contribution to the components of a modern democratic society.

There is, however, one field where I can see problems arising if we are not careful: the proliferation of international norms, both binding norms and so-called soft law.

Some authors discuss the hierarchy of international norms. At the national level, this is the natural approach. It is obvious that a constitution trumps norms at a lower level in the legislative hierarchy. At the international level, the question becomes more complex.

As former Legal Counsel of the UN it would be my duty to point to Article 103 of the UN Charter which prescribes that, in the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the Charter shall prevail.

However, this rule does not provide an answer to the general question how to determine the interrelationship between international norms. From my many years in the Ministry of Justice of my own country I recall the meticulous work that was laid down in order to ensure that proposals for new legislation did not violate the Constitution or were inconsistent with our legal system.

In Sweden there is even a Law Council, composed of Justices of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court, who's duty it is to review proposals for legislation. This scrutiny shall concern *inter alia* the way in which the proposal relates to the Constitution and to the legal system in general.

Scrutiny in this detail is simply not possible at the international level. There are several reasons for this, perhaps most importantly, that every organ entrusted with a mandate to negotiate international agreements, in particular international conferences, believe themselves to be sovereign and might be reluctant to look at instruments adopted in other forums. An additional problem is that instructions to national delegations in such negotiations often emanate from different ministries at the national level. The lack of coordination often starts already here.

Here, I see a real problem for the future.

Obviously, a prerequisite must be that the law reflects the needs of contemporary society. The development of international law over the past century has been

tremendous with a crescendo towards the end of the period. Obviously new phenomena will occur that require new regulations at the international level. This should not be seen as negative. On the contrary, it is an inevitable consequence of globalisation and new needs.

However, an increasing number of international agreements will pose a risk that obligations will be contradictory. This will, in turn, lead to difficulties at the implementation stage. If the system becomes too inconsistent, there will be negative effects on the respect for the norms agreed upon.

Another effect is that the national legislator will have less freedom to legislate as a consequence of all these international commitments. Precisely because of this, a well-known phenomenon that occurs at the national level is transferred to the international level. Let me illustrate.

The first question one should ask at the national level when someone suggests that new rules are needed is: are they really necessary? If the new rules are deemed necessary, the next question should be: what existing rules can be abolished at the same time?

The same scrutiny should be applied at the international level, precisely because of the phenomenon that the freedom of the national legislator is more and more circumscribed.

Now you may ask why I am highlighting this rather technical question in a context where you may think that the focus should be on more lofty matters. But mark my words: this is a question that needs careful attention. Just as the national legal system needs maintaining, in particular through the abolition of obsolete rules, so will the international system need similar attention. The body of international agreements will have to be systematically reviewed to ascertain that it is up-to-date and coherent.

The International Law Commission (ILC) is studying the topic from the point of departure of fragmentation of international law. Irrespective of the final outcome of that work, the matter that I have raised here will present a major challenge to the international community in the future. States should already now discuss, preferably in the context of the report of the ILC, how to deal with the phenomenon.

Panel 2: "War on terrorism": Suppression of terrorism as "war" or fighting crime?

Here I can be brief. I will simply refer to the Madrid Agenda adopted by the Madrid Summit on Democracy, Terrorism and Security. The Summit took place in Madrid from March 8 to 11, 2005, i.e. one year after the terrorist attack on the city. It was organised by The Club of Madrid, an association of former heads of State and government in democratic States.

The Madrid Agenda contains a number of principles and recommendations. Under the title "A Comprehensive Response" the Agenda states that we owe it to the victims to bring the terrorists to justice. Law enforcement agencies need the powers required, yet they must never sacrifice the principles they are dedicated to defend. Measures to counter terrorism should fully respect international standards of human rights and the rule of law.

Allow me to quote the following from the Agenda's statement with respect to confronting terrorism:

"Democratic principles and values are essential tools in the fight against terrorism. Any successful strategy for dealing with terrorism requires terrorists to be isolated. Consequently, the preference must be to treat terrorism as criminal acts to be handled through existing systems of law enforcement and with full respect for human rights and the rule of law."

In the months leading up to the Madrid Summit, more than two hundred scholars and expert practitioners explored the issues of democracy, terrorism and security. They were organised in working groups. Each working group issued a final paper containing principles and recommendations. May I quote the following principle from the working group on legal responses to terrorism, which I had the privilege of coordinating:

“To describe combating terrorism as a ‘war’ is not only misleading – it is dangerous. The term ‘war on terrorism’, instead of ‘fight against terrorism’, plays into the hands of perpetrators of terrorism. At the same time, it confuses the terminology applied in international humanitarian law and jeopardizes the applicability of human rights standards.”

The members of the working group thought that it is contrary to the basic principles of democracy and international law for any persons not to fall under the protection of law. This would apply, for instance, to practices such as indefinite detention without access to judicial review, extrajudicial execution, and inhuman and degrading treatment in the course of interrogations, conducted either domestically or in third countries after extra-legal rendition.

The members of the working group emphasized that a forceful response to terrorism is not undermined by the rule of law. On the contrary, the rule of law is the appropriate framework for the response. To apply the terminology “war on terrorism” entails the possibility that human rights standards that should be applied in these cases may be indefinitely suspended. The reasoning of the working group was expressed in a number of recommendations.

I thought it was important to share these references with you on this occasion. We should be very clear on this point. To suppress terrorism is not a war. You cannot

conduct a war against a phenomenon. As a matter of fact to name the fight against terrorism a “war” was a major disservice to the world community including the State from where the expression emanates. The violations of human rights standards that have occurred in the name of this so called war – no matter how necessary it is to counter terrorism – have caused tremendous damage to the efforts by many to strengthen the rule of law.

A particular concern is that terrorist organisations take advantage of the fact that some States do not have full control of their territory. But recently we have also experienced that terrorist networks establish themselves in the most organised societies and consist of persons who have been brought up in these societies. I am aware that this aspect is presently discussed in Germany.

This again poses additional challenges. It also emphasises the need to address the causes of terrorism. These matters were discussed in other working groups preparing for the Madrid Agenda. The papers from those working groups provide important guidance in this context.

Panel 3: New rules for the use of force? Interventions beyond classic conflict situations

The point of departure for this discussion should definitely be the rules in the UN Charter that forbid the use of force against the territorial integrity or political independence of any state unless certain conditions are met. In particular, these rules must not be dismissed with a disdainful assertion that one is not going to ask for a “permission slip” to defend the security or one’s own country.

These rules were elaborated by persons with experiences from two world wars and should not be easily abandoned. As a matter of fact, when international peace and security are threatened, these particular

rules are needed and should be respected. In such situations it is important to make clear before action is taken whether the situation at hand is one of self-defence or not. If it is not, it is for the Security Council to authorise the use of force.

In the material disseminated before this Forum, the question is put whether these rules are sufficient. I believe Member States should be very careful before they open a Pandora's Box here. This is in particular since they reaffirmed in the Summit Resolution that the relevant provisions of the UN Charter are sufficient to address the full range of threats to international peace and security.

It is true that the language of Article 51 of the UN Charter has been of concern: self-defence is not permitted unless "an armed attack occurs". However, this matter has been addressed by the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. In their report, the Panel makes a statement that I believe is broadly accepted: "[A] threatened State, according to long established international law, can take military action as long as the threatened attack is *imminent*, no other means would deflect it and the action is proportionate."

Of particular concern in this context is the US National Security Strategy adopted in 2002. According to this strategy the US would feel free to use force without a clear mandate from the Security Council. As I have pointed out on other occasions, this attitude flies in the face of the UN Charter and its system of collective security, in particular Article 51 on self-defence. The US position creates uncertainty among other players on the international arena.

Another development is the discussion of the concept "responsibility to protect". The latest development appears in the Summit Resolution, where the Member States declare that they are prepared to take collective action on a case-by-case basis should peaceful means be inadequate and

national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

However, recent experiences prove that is not always easy for the State community to muster the forces that are necessary for providing this protection. The situation in Darfur is a case in point. The difficulty for the UN in getting sufficient troop contributions for UNIFIL is another.

These efforts are not without complications from another point of view. It is now clear that what must be provided to address a situation is not only troops to maintain peace and security or to implement a peace accord. The situation on the ground is often such that there is no authority that can impart necessary administration. We must therefore provide also administrative assistance.

The experiences from Kosovo and East Timor are telling. In these situations the UN even had to govern the provinces, including providing for the administration of justice.

These are difficult tasks and require completely different competences from what used to be the case. Of special importance is that any administration provided by the UN is in conformity with the standards prescribed by international law, in particular human rights standards.

The need for the rule of law at the national and international level

One of the functions of the United Nations General Assembly is to initiate studies and make recommendations for the purpose of encouraging the progressive development of international law and its codification. Over the years, an impressive body of law has been developed under the auspices of the United Nations. The actors are mainly the International Law Commission and the Sixth (Legal) Committee of the General

Assembly. But also other actors should be mentioned, e.g. the Commission on Human Rights and the Third Committee of the General Assembly, as well as numerous conferences organised under UN auspices.

Much could be said about this activity and its result, but a short keynote address is not the appropriate time for an exposé that by necessity would be wide-ranging. Suffice it to say that the United Nations has a very important role to play in this field also in the future.

The point I would like to make here is that much more focus should be on the implementation of this body of law. In other words, much more attention should be given to the rule of law at the national and international level. Let us therefore see what improvements could be made in this field in the years to come.

No doubt, the United Nations has a vital role to play also in this context. Secretary-General Kofi Annan is very much aware of this. Shortly after he took office he invited all Under-Secretaries-General to a retreat to identify the most pressing issues that we should engage in, bearing in mind the new millennium ahead. The retreat ended with two items at the top of our agenda: first, international peace and security and, second, the rule of law.

Kofi Annan has been faithful to these conclusions. Whenever there was an opportunity, he reiterated the message of the necessity of building an international society based on the rule of law. Gradually, the rule of law has become part of the day-to-day activities of the United Nations. The so called Brahimi report focused on it. In 2003, at the initiative of the United Kingdom, the rule of law was introduced as a distinct item on the agenda of the Security Council. In September 2004, the Secretary-General devoted his address to the General Assembly to the rule of law, following a report to the Security Council on the topic.

In the Summit resolution Member States recommitted themselves to actively protect and promote all human rights, the rule of law and democracy. They should now be held to account.

It should by now be clear to everyone that the rule of law is necessary to create a society in which human beings can live in dignity with their human rights protected. At the same time it is important that we recognise that the rule of law as it is understood today can only exist in a democracy.

We also know that there is a need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation in order to achieve sustainable peace and that it is necessary to assist countries emerging from conflict.

However, the question that I raise whenever I have an opportunity is if we should not more actively and systematically engage in enhancing the rule of law in general. This applies in particular to countries that need assistance before a conflict erupts. As we have just seen, every country falling short in this respect is a potential source of conflict that eventually can threaten international peace and security.

It should be commonly understood that these conflicts are invariably caused by the absence of the rule of law and lack of protection of human rights. Therefore, Member States should make a determined effort to systematically address this deficiency.

In civil society, initiatives are being taken. In October 2005, the International Bar Association launched a *Global Campaign to Promote the Rule of Law* and in November 2005, a *Global Rule of Law Movement* was launched at a meeting in Washington DC. These initiatives will be followed up at a symposium in Chicago next week, organised jointly by the International Bar Association and the

American Bar Association. Also others are active in this context.

In my view it is now time to make a global and systematic effort to enhance the rule of law. Four elements are necessary to achieve the rule of law: democracy; proper legislation; institutions to administer this law; and individuals with the necessary integrity to handle this administration.

In another context I have suggested that the rule of law status in individual Member States should be systematically assessed and that the United Nations could act as a hub for such assessments and related information.

However, it should be understood that establishing a rule of law system is similar to creating a major infrastructure component at the national level: railroads, the electrical grid or the like. At the same time legal technical assistance can only be given through focused projects.

It is my belief that more funds for legal technical assistance would be forthcoming if additional credible and cost-effective projects could be identified. Therefore, more Official Development Assistance should be directed to legal technical assistance. Maybe the Government of Germany, which is already funding legal technical assistance, may wish to look into this matter and raise it with other governments.

There must be an end to the double standards in the application of international law!

Here I will be very brief. It is not necessary to explain in detail what a well-informed general public all over the world can see for itself. Suffice it to point to the actions taken by some Member States, including permanent members of the Security Council, against Iraq in March 2003.

Suffice it to point to the situation in Darfur and most recently in the Middle East.

With respect to the latter situation the efforts by States to help out must be recognised. But this situation is the result of something that has been allowed to develop over many years. In a sense, we are reaping the harvest of the inability of major players on the international arena to address it.

Furthermore, while the question of personal criminal responsibility has been raised in the past in relation to atrocities committed in the former Yugoslavia, Sierra Leone and Cambodia and the International Criminal Court has been established, who talks about taking effective measures to bring to justice those responsible for the crimes that obviously have been committed by both sides across the Blue Line and elsewhere in the Middle East?

In my view one of the root causes to the problems that we face in the world today is that international law is not applied equally to all. Until this occurs, we are doomed to repeat the mistakes of the past.

May I respectfully suggest that the Government of Germany is particularly well placed to raise this matter with influence and credibility in the international community.

Conclusion

I have come to the end of my presentation. You will note that I have not discussed what international can do to help solve the global problems. This is for the simple reason that the last panel of this Conference will deal with that question. I will therefore revert to it in due course.

Thank you for your attention!

Panel 1: Gleiches Recht für ungleiche Partner? Auf dem Weg zu neuen Formen von Staatlichkeit und Souveränität

Moderation: Dr. Nicole Deitelhoff

Deitelhoff: Ich begrüße Sie zum Panel „Gleiches Recht für ungleiche Partner? Auf dem Weg zur neuen Form von Staatlichkeit und Souveränität“. Den Hauptvortrag wird Prof. Dr. Michael Zürn halten. Er ist Professor für internationale Beziehungen und Direktor der Abteilung Interkulturelle Konflikte, Gewalt und Menschenrechte am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung in Berlin und auch Direktor der Hertie School of Governance. Sein Vortrag wird durch drei weitere Pane-



Dr. Nicole Deitelhoff

listen kommentiert werden: Herr Dr. Bardo Fassbender von der Humboldt Universität in Berlin; Frau Barbara Lochbihler, Generalsekretärin der deutschen Sektion von Amnesty International; und Herr Dr. Rainer Grote vom Max-Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

Prof. Dr. Michael Zürn

Es ist mir eine große Freude, Sie in dieser großen Anzahl jetzt auch noch im Namen der Hertie School of Governance hier begrüßen zu dürfen. In diesem Zusammenhang möchte ich auch nochmals meinen ganz ausdrücklichen Dank zum Ausdruck bringen dafür, dass wir die Veranstaltung zusammen machen, und natürlich auch für die hervorragende Zusammenarbeit.

Ich führe in dieses Panel ein mit einem Input, der eine politologische Strukturanalyse ist, die zu beschreiben versucht, welche Entwicklungen eigentlich derzeit stattfinden, also eine deskriptive Analyse. Es ist keine normative Analyse, die die

Fragen stellt, was eigentlich sein soll angesichts des Völkerrechtes, das wir haben. Das nur als Vorbemerkung. Die politologische Analyse der internationalen



Prof. Michael Zürn

Beziehungen hatte schon immer das Verhältnis von Normen und Interessen, von Macht und Recht zum Gegenstand. So lässt sich die Geschichte der Wissenschaft der internationalen Beziehungen letztendlich auch als ein permanenter Widerstreit zwischen Idealismus und Realismus erzählen. Der berühmte Brite Edward Carr charakterisierte in seiner in der Zwischenkriegszeit geschriebenen Einführung in das Studium der internationalen Beziehungen diese als Auseinandersetzung „between those who regard politics as a function of ethics and those who regard ethics as a function of politics“. Beide Sichtweisen einte aber schon immer, dass sie dem Prinzip der Souveränität, wie sie in Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen festgehalten ist, eine zentrale Bedeutung zuschreiben; entweder als faktisches Resultat des Mächtegleichgewichtes wie bei den Realisten, oder eben als Grundnorm des internationalen Systems. Beide Lager - und das ist eine ganz interessante Entwicklung - haben in gewisser Weise in den

Die Struktur der internationalen Politik lässt sich besser darstellen, indem man zwei Dimensionen unterscheidet: Bei der ersten geht es darum, ob Macht oder Normen das primäre Steuerungsmedium sind; bei der anderen Dimension geht es darum, wie die Macht im internationalen System verteilt ist.

letzten Jahren ihre jeweiligen Analysen radikalisiert. Man kann es so sagen: Die einen, die an die Bedeutung von Macht glauben, reden nicht mehr nur von Mächtegleichgewicht, Bipolarität und Multipolarität, sie reden heute von Unipolarität und Imperium. Die anderen reden nicht mehr nur über Völkerrecht, internationale Regimes und Institutionen, sie reden inzwischen von Global Governance und Konstitutionalisierung. Erstaunlicherweise hat eine solche Radikalisierung der beiden Perspektiven in paralleler Hinsicht stattgefunden. Es fehlt aus meiner Sicht aber an einer Perspektive, die dieser doppelten Entwicklung – der zunehmenden Dominanz der USA im internationalen System einerseits und der wachsenden Bedeutung globaler Normen andererseits – wirklich Rechnung trägt. Das will ich jetzt versuchen. Aber es wird natürlich beim Versuch bleiben müssen. Ich will die These vortragen, dass wir möglicherweise derzeit eine Entwicklung hin zu einem rechtlich stratifizierten Mehrebenensystem erleben, in dem Normen wichtig sind, das aber die souveräne Gleichheit, die Gleichheit der Staaten im Recht unterminiert.

Es fehlt aus meiner Sicht an einer Perspektive, die der doppelten Entwicklung – der zunehmenden Dominanz der USA im internationalen System einerseits und der wachsenden Bedeutung globaler Normen andererseits – Rechnung trägt. Das will ich jetzt versuchen. Ich will die These vortragen, dass wir derzeit eine Entwicklung hin zu einem rechtlich stratifizierten Mehrebenensystem erleben, in dem Normen wichtig sind, das aber die souveräne Gleichheit der Staaten im Recht unterminiert.

Ich will dieses tun, indem ich zunächst einmal sage, dass der häufig gedachte und vorgetragene Gedanke, dass Konstitutionalisierung sei der eine und die komplette Bestimmtheit der internationalen Politik durch den mächtigsten Staat, die USA, der

andere extreme Pol der Möglichkeiten sei, zu kurz greift. Diese beiden Vorstellungen befinden sich nicht auf derselben Dimension. Sie sind nicht die zwei Pole eines Kontinuums. Die Struktur der internationalen Politik lässt sich meines Erachtens besser darstellen, indem man zwei Dimensionen unterscheidet: nämlich zum einen die Dimension, ob die Struktur des internationalen Systems tatsächlich primär durch Machtverhältnisse oder primär durch rechtliche Normen geprägt ist. In einem komplett machtgeprägten internationalen System orientieren sich die Staaten fast ausschließlich an der eigenen Machterhaltung. Für diese Konstellation ist die Macht das primäre Steuerungsmedium des internationalen Systems. In einem komplett durch Normen gesteuerten System haben die Grundnormen einen verbindlichen Charakter und können auch gegen den Willen der Normabweichler durchgesetzt werden. Das ist also die erste Dimension, in der es darum geht, ob Macht oder Normen das primäre Steuerungsmedium sind. Bei der anderen Dimension geht es darum, wie die Macht eigentlich im internationalen System verteilt ist. Hier geht es schlicht um die Frage, wie die politikrelevanten Ressourcen zwischen den Schlüsselakteuren des Systems, also den Großmächten, verteilt sind. Und in der Tat zeichnet sich das derzeitige internationale System durch eine einseitige Machtverteilung aus, wie man es in der Geschichte des internationalen Systems eigentlich bisher nicht gekannt hat. Ganz anders war natürlich die Situation zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als mit den USA, Großbritannien und Deutschland drei Großmächte mit sehr ähnlichen militärischen und ökonomischen Kennziffern da waren. Und knapp dahinter gab es noch eine Reihe weiterer Mächte wie Frankreich, Österreich-Ungarn und Russland. Da sprach man völlig zu Recht von einem multipolaren System. Wenn man nun diese beiden Dimensionen – wie ist die Machtverteilung und ist das System durch Normen oder durch Macht bestimmt – miteinander kombiniert, gibt es im Prinzip vier

denkbare Idealtypen des internationalen Systems. Erstens, Dominanz durch Macht bei einer multipolaren Machtverteilung. Diese Vorstellung wird traditionellerweise von Historikern und Realisten vertreten, die sich das internationale System als ein *balance of power*-System vorstellen, in dem eine einigermaßen symmetrische Machtverteilung zwischen den Großmächten herrscht. Geradezu idealtypisches Beispiel einer solchen Ordnung ist das Konzert der Mächte in der Zeit vom 18. bis zum 19. Jahrhundert. Das zweite Modell ist die Dominanz durch Macht bei unipolarer Machtverteilung. Diese dürfte es gemäß der realistischen Theorie der internationalen Politik eigentlich gar nicht geben, denn Staaten sind ihr zufolge ja stets bestrebt, den Mächtigsten unter ihnen auszubalancieren, schon aus Interesse am eigenen Fortbestand. Wenn sie nun aber eine unipolare, dominante Macht nicht ausbalancieren, heißt das natürlich, dass das Prinzip der Souveränität unterminiert wird. Eine solch dominante Macht verfügt nämlich über so viele Kompetenzen und Möglichkeiten, dass sie in die Außenpolitik anderer Staaten oder sogar in deren Innenpolitik eingreifen kann. Wenn sie das eine oder das andere tut, spricht man in der Tendenz sogar von einer Hegemonie oder einem Imperium. Hegemonien und Imperien sind in diesem Sinne kein anarchisches, sondern ein hierarchisch geordnetes internationales System. Die dritte Option beschreibt einen Konstitutionalismus jenseits des Nationalstaates, gekennzeichnet durch eine symmetrische Machtverteilung und die Dominanz von Normen im internationalen System. In diesem System wird letztendlich die Souveränität und die Kompetenzkompetenz der Nationalstaaten ausgehebelt, denn es gibt höhere Normen, die in der Lage sind, das Innere der Politik in den Staaten mitzubestimmen, und das widerspricht dem eigentlichen Ursprungsgedanken der Souveränität. Viertens gibt es schließlich auch noch die Möglichkeit, dass wir tatsächlich ein normdominiertes internationales System haben, in dem es nichtsdestotrotz eine

unipolare Machtverteilung gibt. Dieses System ist natürlich etwas, was bisher systematisch wenig durchdacht worden ist. Dennoch lässt es sich als Argument gegen die weit verbreitete Annahme anführen, dass die These vom amerikanischen Empire und die These von der Konstitutionalisierung internationaler Politik gleichsam die Endpunkte eines Kontinuums der Möglichkeiten für die zukünftige Struktur der internationalen Politik darstellen. Es sind somit vier Zukunftsoptionen zu unterscheiden: *Balance of power*, Konstitutionalismus, unipolare Machtverteilung und rechtlich stratifiziertes Mehrebenensystem.

Vor diesem Hintergrund möchte ich argumentieren, dass wir tatsächlich einige Entwicklungen beobachten können, die auf ein rechtlich stratifiziertes Mehrebenensystem hinauslaufen. In diesem findet beides statt: Einerseits die rechtliche Stratifizierung, nach der sich die mächtigsten Staaten privilegieren und diskriminierende Regeln durchsetzen können, und andererseits die Herausbildung eines internationalen Systems, in dem die Bedeutung von Normen und Recht größer ist als jemals zuvor in der Geschichte. Es lassen sich zunächst eine ganze Reihe von Entwicklungen beobachten, welche die Überlegung der Konstitutionalisten stützen und deutlich gegen die These vom amerikanischen Imperium sprechen. Wir haben inzwischen eine Reihe von internationalen Institutionen, die eine Autonomie besitzen. Sie können via Mehrheitsentscheidung oder via Schiedsgerichte tatsächlich Entscheidungen treffen, die nicht dem Vetorecht einzelner Staaten unterliegen. Und die USA fürchten diese Autonomie. Ein Imperium hätte aber gewiss keine Angst vor der Errichtung von im ganzen Imperium wirksamen Institutionen. Falls derartige Vorschläge auf den Tisch kommen sollten, müsste es diese eigentlich sehr leicht vom Tisch wischen können. Die USA können es aber nicht. Derartige Normen haben einen Eigensinn erhalten, gegen den sich auch die USA schwer wehren können.

Das zeigt sich im Übrigen auch in der Irak-Frage. In der Debatte um eine mögliche Intervention haben auch die USA sehr stark auf internationale Normen rekurriert, seien es die Menschenrechte oder die Verletzung des Nichtverbreitungsregimes etc. Auch dieses ist ein Indiz dafür, dass die Autonomie von internationalen Institutionen und der Eigensinn von Normen selbst für Imperien große Bedeutung haben. Als Indiz für eine solche Feststellung lässt sich weiterhin anführen, dass es meines Erachtens auch nicht zutrifft, dass die USA mit vielen ihrer Aktivitäten der letzten zehn Jahre einfach gegen internationale Normen verstoßen haben. Parallel hat es immer den Versuch gegeben, das Völkerrecht tatsächlich zu ändern, einen *legal change* in Richtung der amerikanischen Interessen herbeizuführen. Dies lässt sich beispielsweise bei der Frage nach der Möglichkeit einer präventiven Selbstverteidigung nachvollziehen. Das ist eine Sache, die der damalige Außenminister Schulz schon in den 80er Jahren vorgetragen hat. Seitdem hat es immer wieder Bemühungen seitens der USA gegeben, dieses völkerrechtlich zu verankern. Sie wollen es nicht einfach tun, sie wollen es auch völkerrechtlich verankert wissen. Die USA arbeiten am *legal change*, und in der Tat, zumindest in Bezug auf diese Norm, mit einem gewissen Erfolg. Es sei auch Folgendes noch kurz gesagt: Selbst wer die Wirkung von Normen auf die amerikanische Politik in Frage stellt, wird wohl konzederen müssen, dass das Ziel amerikanischer Außenpolitik kaum die eigene Ausdehnung sein kann. Die USA haben in den letzten 60 Jahren viele Gelegenheiten zur geographischen Ausdehnung ihres Herrschaftsraums explizit nicht wahrgenommen. Ihr Ziel ist nicht die Ausdehnung, sondern die eigene Vermehrung. Das ist einem Imperium eigentlich wesensfremd. Insoweit führen die Beobachtungen und Entwicklungen, über die ich gesprochen habe, dazu, dass man tatsächlich eine Stärkung internationaler Normen beobachten kann. Und das spricht auch

Normen haben einen Eigensinn erhalten, gegen den sich auch die USA schwer wehren können.

gegen die These vom amerikanischen Imperium.

Aus diesen Beobachtungen darf aber nicht vorschnell und gleichsam im Umkehrschluss auf eine Entwicklung in Richtung konstitutionalisierter Weltpolitik geschlossen werden. Es ist nämlich so, dass eine Entwicklung stattfindet, die dazu führt dass die Souveränität im Sinne der obersten Rechtssetzungskompetenz eines Territorialstaates sich angesichts der beschriebenen Verrechtlichungstendenzen als brüchig erweist. Gleichzeitig, und dies läuft jetzt ganz klar entgegen der Logik eines Konstitutionalisierungsprozesses, wird auch die Gleichheit im Völkerrecht unterminiert. Und mit dieser Unterminierung der Gleichheit meine ich nicht nur die ausdifferenzierende Zuweisung von Rechten und Pflichten auf der Grundlage unterschiedlicher Leistungsfähigkeiten von Staaten. Das allein wäre noch kein Indiz für das Entstehen eines solchen neuartigen internationalen Systems. Diese ausdifferenzierte Zuweisung von Rechten und Pflichten hat es auch im *balance of power*-System, im Konzert der Mächte schon immer gegeben. Was man zeigen muss, um in Richtung einer echten rechtlichen Stratifizierung argumentieren zu können ist, dass wir gleichsam ontologisch festgeschriebene statt meritokratisch bestimmte Differenzen der Rechte und Pflichten beobachten können. Ich sehe das an drei Punkten – und damit will ich auch langsam aber sicher zum Schluss kommen: Erstens, unterschiedliche Rechte sind schon in der UN-Charta formal zugeschrieben worden. Von zentraler Bedeutung ist dabei sicherlich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der den fünf permanenten Mitgliedern ein Vetorecht einräumt. Man muss aber nun sehen, dass dieses Sonderrecht in einer engen Verbindung mit der Verfügungsgewalt über Nuklearwaffen steht. Gleichzeitig hat sich eine Entwicklung beim Nichtverbreitungsvertrag ergeben, in dem dieser Status der Nuklearwaffenbesitzer dauerhaft festgeschrieben worden ist. In der Kombination dieser beiden Institutio-

nen erleben wir tatsächlich eine auf Dauer festgeschriebene Zweiklassenfunktion im internationalen System, die eben mehr ist als eine funktionale Zuweisung von unterschiedlichen Rechten und Pflichten. Es ergibt sich eine dauerhafte, nicht zu durchbrechende Klassenschranke, zumindest bei der gegebenen Rechtslage. Das

Wir können gleichsam ontologisch festgeschriebene statt meritokratisch bestimmte Differenzen der Rechte und Pflichten von Staaten beobachten: Erstens, in der Kombination der Sonderrechte der fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates und des dauerhaft festgeschriebenen Status der Nuklearwaffenbesitzer erleben wir bei der gegebenen Rechtslage eine nicht zu durchbrechende Klassenschranke; zweitens haben wir eine systematisch selektive Umsetzung von Regeln; drittens bleiben die Verfahren der internationalen Rechtssetzung äußerst unscharf und laden zu opportunistischem Verhalten ein – es könnte immer die internationale Organisation genutzt werden, die den eigenen Interessen am meisten entgegen kommt.

Zweite, und da kann ich mich ganz kurz fassen, weil Herr Corell dies in seinem beeindruckenden Vortrag auch schon in aller Eindeutigkeit angemahnt hat, haben wir eine systematisch selektive Umsetzung der Regeln. Vor allem dann, wenn wir auf Zwangsregeln zu sprechen kommen. Bei diesen soll die Entscheidungsfindung zumindest formal auf der internationalen Ebene stattfinden, während die Umsetzung, wenn es etwa um Intervention geht, den Nationalstaaten überlassen bleibt. Aus diesem Ungleichgewicht ergibt sich eine systematische Selektivität solcher internationalen Interventionen vor allem im Bereich des *peace enforcement*. Botschafter Corell hat nachdrücklich auf die daraus entstehenden Doppelstandards hingewiesen. Das dritte Argument ist schließlich, dass die Verfahren der Rechtssetzung im internationalen System äußerst unscharf bleiben und daher zu opportunistischem Verhalten einladen. Es gibt die Wiener Vertragsrechtskonvention, die in 85 Artikeln die Verfahren der Völkerrechtsentwicklung festlegt. Gleichwohl bleiben Unschärfen. Wir wissen, dass jedes denkbare Problem von einer Vielzahl unter-

schiedlicher internationaler Organisationen bearbeitet werden könnte. Und es spricht manches dafür, auch neuere Ausführungen von Francis Fukuyama, dass die Bush-Regierung die Missachtung internationaler Organisationen aufgeben möchte, um stattdessen auf den Wettbewerb unterschiedlicher internationaler Organisationen zu setzen. Es könnte darauf hinauslaufen, so sehe ich die unausgesprochene Implikation der Argumentation im Fall von Fukuyama, dass dann eben immer die internationale Organisation genutzt werden könnte, die den Interessen der USA am meisten entgegen kommt. Und insofern wäre natürlich auch die Rechtsentwicklung einer solchen systematischen Ungleichheit ausgesetzt.

Im Ergebnis lassen sich also zwei Bewegungsrichtungen weg von der traditionellen Vorstellung des internationalen Systems als *balance of power* oder Konzert der Mächte feststellen. Zum einen hat sich ein Normensystem und Institutionen-Apparat jenseits des Nationalstaates entwickelt, der die Vorstellung der Territorialstaaten als „supreme legal authority of the nation to give and enforce the law within a certain territory“ (Hans Morgentau) untergräbt. Die Staaten sind eingebunden in ein Mehrebenensystem, in dem die obersten Ebenen nicht mehr nur als Derivat der Mitgliedstaaten gesehen werden können. Da diese Form der Global Governance gleichzeitig auch an grundlegende Menschenrechte, also Individualrechte rückgekoppelt ist, kann man in gewisser Weise sogar von einer Quasi-Konstitutionalisierung sprechen. Gleichzeitig verletzt diese Ordnung aber ein Grundprinzip des *Rule of Law*, weil darüber hinaus die enormen Machtungleichgewichte im internationalen System zunehmend in eine rechtliche Stratifikation in diesem Mehrebenensystem übersetzt werden. Diese Entwicklung untergräbt das zweite Element der Morgentau'schen Definition von Souveränität, die *equality*

under international law. Was wir also derzeit beobachten können, ist weder die Herausbildung eines echten, auf dem *Rule of Law* basierenden Konstitutionalismus jenseits des Nationalstaates, noch die Herausbildung eines amerikanischen Imperiums. Es ist eine normhaltige Mehrebenenordnung, in der Ungleichheiten nicht nur *de facto* eingehen, sondern sich vielleicht auch schon partiell *de jure* niederschlagen haben und festgeschrieben werden. Der Gleichheitsgrundsatz wird damit systematisch verletzt – *like it or not*.

Deitelhoff: Vielen Dank für diesen inspirierenden Vortrag, der uns bestimmt lebhafte Diskussionen bringen wird. Nun bitte der erste Kommentar von Dr. Fassbender.

Dr. Bardo Fassbender

Das Thema dieser Veranstaltung lautet "Völkerrecht im Wandel". Das Völkerrecht ist natürlich immer im Wandel begriffen. Vielleicht sind wir nur besonders erschrocken, weil es sich im Augenblick mehr wandelt als wir das aus der Zeit des Kalten Krieges gewöhnt waren. Die Zeit des Kalten Krieges war aber eine Ausnahme. Jetzt ist eine größere Dynamik eingetreten und das Völkerrecht versucht, Anschluss an die Dynamisierung der internationalen Beziehungen zu finden. Das Völkerrecht ist verhältnismäßig langsam auch im Vergleich zum innerstaatlichen Recht, weil es eines gewissen Konsenses unter heute fast 200 Staaten bedarf. Für diese Staaten sprechen im allgemeinen Regierungen. Regierungen sind Apparate. Sie sind außerdem vorsichtig, weil sie immer kalkulieren, welche Veränderung in ihrem eigenen Interesse liegt und welche nicht. So blockieren sie sich weitestgehend gegenseitig. Insofern sind Fortschritte in der formellen Rechtssetzung nur sehr langsam zu erzielen. Das Völkerrecht hat einen konservativen Charakter. Das setzt es immer wieder der Kritik wacher Zeitgenossen aus, die finden, dass das Völkerrecht in dieser und jener Hinsicht nicht den Gegebenheiten und nicht den Notwendigkeiten eines gegenwärtigen

Momentes entspricht. Auch diese Kritik ist richtig, nur hat man bislang international noch keinen Weg gefunden, schnellere Veränderungen durchzusetzen. Die Souveränität im Völkerrecht ist keineswegs mehr eine Kompetenzkompetenz, eine Idee die aus der deutschen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts im Hinblick auf den deutschen Bundesstaat entwickelt worden ist. Es steht seit langem fest, dass Souveränität nur vom Völkerrecht verliehene Rechtsmacht der einzelnen Staaten sein kann. Das ist die Stellung der Staaten im Völkerrecht. Das ist die Autonomie des Staates als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft - nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Insofern ist der Begriff wandlungsfähig. Er hat sich häufig angepasst an die Gegebenheiten.



Dr. Bardo Fassbender

Je größer der Raum rechtlicher Regelung durch das Völkerrecht geworden ist, desto kleiner der Raum der Autonomie der einzelnen Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft, jedenfalls normativ. Die Idee der souveränen Gleichheit ist in dieser Formulierung eine Erfindung aus der Zeit am Ende des Zweiten Weltkrieges. Sie wird zunächst in

Die Idee der souveränen Gleichheit ist in dieser Formulierung eine Erfindung aus der Zeit am Ende des Zweiten Weltkrieges. Es handelt sich um eine Relativierung des Souveränitätsgedankens im Hinblick auf den Gleichheitsgedanken. Es ist immer Gleichheit vor dem Recht, unter Umständen auch im Recht damit verbunden gewesen, nie faktische Gleichheit.

der Moskauer Erklärung erwähnt und ist dann in die Charta der Vereinten Nationen aufgenommen worden: "sovereign equality". Dahinter stand schon eine Scheu, das Wort Souveränität im vollen Sinne zu benutzen und in der Charta festzuschreiben. Die Mitgliedstaaten hatten schon 1945 das Gefühl, dass das den Verhältnissen nicht

mehr recht entsprechen würde. Es handelt sich also um eine Relativierung des Souveränitätsgedankens im Hinblick auf den Gleichheitsgedanken. Die Gleichheit ist in den Vordergrund gerückt worden, die Souveränität dagegen zurückgestellt worden. Souveräne Gleichheit heißt nicht mehr als Rechtsgleichheit. Es ist nie faktische Gleichheit damit verbunden gewesen. Es ist immer Gleichheit vor dem Recht, unter Umständen auch Gleichheit im Recht, aber natürlich nicht Gleichheit in den äußeren Beziehungen. In einer gewissen Weise reagiert die Rechtslehre, als sie die Idee der Gleichheit der Staaten im 17. und im 18. Jahrhundert erfindet, genau auf diese Schwierigkeit. Nämlich auf den Umstand der faktischen Ungleichheit, also einer Lage, in der man auf der einen Seite eine französische Krone als Akteur in den internationalen Beziehungen hat und auf der anderen Seite einen kleinen oberitalienischen Staat, eine Stadt wie Florenz, Pisa oder Mailand als sich ebenso eigenständig gerierender Akteur. Die Antwort, die man gefunden hat, ist die förmliche Gleichheit, und fraglich bleibt, ob es überhaupt eine bessere Lösung für das Problem der Ungleichheit gibt. Prof. Zürn schlägt ein rechtlich stratifiziertes Mehrebenensystem vor, ein System abgestufter Verantwortung und abgestufter Rechte der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft. Dieses wäre in der Tat etwas Neues, wenn auch nicht ganz neu, weil es, wie auch schon angeklungen, im Bereich der internationalen Organisationen bereits eine funktionale Differenzierung gibt. Ein gutes Beispiel ist der Sicherheitsrat mit dem Vetorecht. Die Kehrseite eines solchen rechtlich stratifizierten Systems besteht aus Doppelstandards und aus Diskriminierung. Das lehnt das Völkerrecht bislang entschieden ab und will eine solche Ungleichbehandlung nicht dulden. Wie wird es weitergehen mit dem Prinzip der souveränen Gleichheit, das sich, wie die Referate von Herrn Zürn und Botschafter Corell gezeigt haben, unter einem erheblichen Druck befindet. Eine förmliche Änderung des Prinzips ist nicht in Sicht.

Das liegt an den dargelegten Schwierigkeiten, das Völkerrecht formell zu verändern. Man könnte das Prinzip der souveränen Gleichheit aus der Charta der Vereinten Nationen mit einer Zweidrittel-Mehrheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen streichen. Das wird aber kaum passieren. Niemand will das, jedenfalls nicht in dieser Mehrheit. Eine gewohnheitsrechtliche Änderung des Prinzips ist auch nicht in Sicht. Es kann natürlich eine Unterminierung durch die tatsächlichen Verhältnisse stattfinden.. Meines Erachtens

Die Kehrseite eines rechtlich stratifizierten Systems besteht aus Doppelstandards und Diskriminierung. Das lehnt das Völkerrecht bislang entschieden ab.

wäre eine zu hastige Anpassung des völkerrechtlichen Normensystems an sich verändernde Weltgegebenheiten auch nicht sehr klug. Es ist die Rede davon gewesen, wir stünden kurz vor einem unipolaren System unter der Vorherrschaft der USA. Das sehen manche Beobachter schon wieder anders. Machtverhältnisse sind eben auch in einem ziemlich raschen Wandel begriffen. Das Völkerrecht täte wohl nicht gut daran, sich diesen unterschiedlichen Lagen zu hastig anpassen zu wollen, weil es dann mit den eigentlichen Entwicklungen schon bald nicht mehr Schritt halten könnte. Gleichzeitig setzt diese verhältnismäßig statische Haltung das Völkerrecht dem schon genannten Vorwurf aus, mit den Verhältnissen wie sie sind nicht genügend übereinzustimmen. Da ist also eine Spannungslage, die sich nicht leicht auflösen lässt. Diese resultiert vor allem aus der Idee, dass das Recht einen verlässlichen Kompass bieten und nicht einfach nur unterschiedliche und sich rasch ändernde Lagen abbilden soll.

Deitelhoff: Ganz herzlichen Dank dafür, dass Sie uns so knapp und pointiert Ihre Kommentare gegeben haben. Ich gebe direkt weiter an Herrn Dr. Grote vom Max Planck Institut.

Dr. Rainer Grote

Botschafter Corell, Exzellenzen, meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich freue mich sehr, hier im Rahmen dieses ersten Panels sprechen zu dürfen, obwohl natürlich die Befassung mit solchen fundamentalen Prinzipien wie der souveränen Gleichheit der Staaten innerhalb von sieben Minuten eine *truly daunting task* ist. Ich werde mich also auf einige summarische Überlegungen beschränken müssen. Und diese Überlegungen will ich in zwei kurze Abschnitte gliedern. Erstens will ich der Frage nachgehen, ob sich die Staaten in den letzten Jahren und Jahrzehnten tatsächlich von dem Grundsatz der souveränen Gleichheit in zunehmender Weise abgewandt haben, und zweitens, sofern sie dies getan haben, ob man diese Entwicklung durch rechtliche Institutionalisierung und Absicherung unterstützen sollte? Sofern sie es noch nicht getan haben, bleibt die Frage, ob sie sich von dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten verabschieden sollten? Es folgen also ein eher empirisch und ein primär normativ argumentierender Abschnitt.



Dr. Rainer Grote

Zum Ersten, Antonio Cassese schreibt in der zweiten im vergangenen Jahr erschienen Auflage seines Lehrbuchs „International Law“, dass es kein Prinzip des Völkerrechts und kein Prinzip in der Charta gebe, das unter den Staaten dieser Welt so unumstritten sei wie das Prinzip der souveränen Gleichheit. Welcher ideologischen oder politischen Ausrichtung, welcher ökonomischen und sozialen Stellung die einzelnen Staaten auch seien, hierüber bestünde Einigkeit. In der Tat ist es so, dass die Entwicklung der letzten Jahrzehnte ein sehr differenziertes Bild ergibt. Es gibt einmal die Tendenz der

zunehmenden Verrechtlichung des Völkerrechts - das heißt, dass grundlegende Bereiche der internationalen Beziehungen wie Welthandelsrecht, Umweltschutz, Recht der staatshoheitsfreien Räume oder auch das Seerecht, in einem nicht dagewesenen Ausmaß normiert werden. In diesem Zusammenhang stellt sich in der Tat das Problem, ob das zunächst formal verstandene Prinzip der souveränen Gleichheit inhaltlich aufgeladen und durch differenzierte Rechte- und Pflichtenstellungen konkretisiert wird. Wenn das Völkerrecht nicht mehr reine Koordinations- oder sogar freie Konkurrenzordnung ist, das mittels einiger weniger formaler Regeln nicht das Miteinander, sondern das Nebeneinander, partiell auch das Gegen-einander von Staaten regelt, sondern Kooperationsrecht, das bestimmte gemeinsame Aufgaben formuliert, dann liegt der

Wenn das Völkerrecht nicht mehr reine Koordinationsordnung ist, sondern Kooperationsrecht, das bestimmte gemeinsame Aufgaben formuliert, dann liegt der Gedanke nahe, dass die Staaten an der Erfüllung dieser Aufgaben nicht im Sinne schematischer Gleichheit, sondern nach ihren jeweiligen Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten mitzuwirken haben.

Gedanke nahe, dass die Staaten an der Erfüllung dieser Aufgaben nicht im Sinne schematischer Gleichheit, sondern nach ihren jeweiligen Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten mitzuwirken haben. Die Klimaschutz-Rahmenkonvention beispielsweise schreibt in ihrem Artikel 3 das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit der Staaten für die Bekämpfung der Ursachen des Klimawandels ausdrücklich fest. Dies erfolgt primär, um die Entwicklungsländer zu schützen, da der Klimawandel, den wir derzeit erleben, vor allem eine Folge des Verhaltens der industrialisierten Staaten in den vergangenen zwei Jahrhunderten seit der Industrialisierung ist. Daraus folgt, dass diese Staaten im Hinblick auf ihre historische Verantwortlichkeit für den Klimawandel und auf ihre überlegenen technologischen Möglichkeiten auch die Hauptlast - oder jedenfalls sehr viel um-

fassendere Lasten - bei der Bekämpfung dieses Klimawandels zu tragen haben als die Entwicklungsländer. Aber das ist ja nicht das eigentliche Thema. Zu fragen ist vielmehr nach der Bedeutung eines zunehmend unilateralen Vorgehens einiger Staaten, insbesondere der USA als des größten, mächtigsten Staates. Betrachtet man die Völkerrechtskodifikationen der letzten zwei Jahrzehnte, dann sieht man, dass mit Ausnahme der WTO die USA bei den großen, als historischer Durchbruch gefeierten Schritten in der Völkerrechtsentwicklung meist fehlen. Das fängt mit der Seerechtskonvention an, setzt sich fort über das Kyoto-Protokoll und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes bis hin zur Ottawa-Landminenkonvention. Insofern scheint es so zu sein, dass die USA, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit in der Tat multilaterale Institutionen als Vehikel zur Durchsetzung ihrer Weltmachtposition und zur Durchsetzung der Werte, für die sie stehen, verstanden haben, das Interesse und die Lust an multilateralen Institutionen und den Willen, im Rahmen multilateraler völkerrechtlicher Verträge an der Bewältigung der Zukunftsaufgaben mitzuwirken, verloren haben. Sie handeln vielmehr einseitig durch informelle Netzwerke, insbesondere im Wirtschafts- und Finanzrecht, wie im Rahmen der G 7, G 8 oder anderen Einrichtungen wie etwa des Baseler Komitees für Bankenaufsicht. Das sind informelle Clubs, die nicht an den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten gebunden sind, weil sie keine rechtlichen Regelungen erarbeiten, sondern informelle Standards, die aber nichtsdestotrotz aufgrund ihrer faktischen Autorität, der wirtschaftlichen und finanziellen Macht der Staaten, die dahinter stehen, einen enormen Druck auf die anderen Staaten, insbesondere auch auf die Entwicklungsländer erzeugen. Diese sehen sich gezwungen, die Standards anzunehmen und umzusetzen, weil sie sonst, das ist die Drohung, von den internationalen Finanz- und Kapitalströmen abgeschnitten würden. Als weiteres Beispiel lassen sich die so genannten *certifications* anführen.

Die USA stellen bestimmte Bedingungen auf für die Zusammenarbeit etwa mit Staaten in Lateinamerika. Bedingungen, die darauf abzielen, dass bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen sind bei der Bekämpfung des Drogenhandels, evtl. auch bei der Einhaltung anderer Standards wie z.B. *good governance*. Standards, die auch aus internationalen Pakten und Verträgen abgeleitet sein könnten, über deren Einhaltung im konkreten Fall jedoch dann die Institutionen, die Organe der amerikanischen Regierung entscheiden mit der Folge, dass Staaten, die nicht zertifiziert werden, Anspruch auf Militär- und Wirtschaftshilfe verlieren. Die Liste ließe sich beliebig verlängern. Wer daran interessiert ist, den verweise ich auf den hervorragenden Beitrag von Nico Krisch im Sammelband von Byers/Nolte, der sich mit den rechtlichen Aspekten der US-Hegemonie im Völkerrecht beschäftigt.

Ich vermeide in dieser Debatte den doch etwas zu schillernd wirkenden Begriff der Konstitutionalisierung. Dazu gibt es zu viele unterschiedliche Interpretationen. Das Phänomen der Verrechtlichung ist nämlich - und damit komme ich zur zweiten Frage - eben nicht notwendig mit einer stärkeren Institutionalisierung der Ungleichheit oder gar der Verabschiedung des Prinzips der souveränen Gleichheit der Staaten verbunden. Im Gegenteil scheint es mir so zu sein, dass ein inhaltlich anspruchsvolles Konzept souveräner Gleichheit dem Prozess der Verrechtlichung angemessener und problemadäquater ist als das Gegenteil. Sollte man sich von dem Konzept der souveränen Gleichheit der Staaten in Zukunft verabschieden, weil sich dadurch bestimmte Werte wie Demokratie und Menschenrechte besser durchsetzen lassen? Ich warne davor. Es ist er-

Sollte man sich von dem Konzept der souveränen Gleichheit der Staaten in Zukunft verabschieden, weil sich dadurch bestimmte Werte wie Demokratie und Menschenrechte besser durchsetzen lassen? Ich warne davor.

sichtlich, dass dieser Ansatz auf die Schaffung einer Zweiklassengesellschaft im Völkerrecht hinausläuft. Das wäre meines Erachtens noch vertretbar, wenn es multilaterale Verfahren gäbe, in denen in demokratisch legitimer Weise entschieden werden könnte, welche Staaten zu den Staaten gehören, denen vorübergehend einzelne ihrer völkerrechtlichen Rechte entzogen würden, weil sie menschenrechtliche und demokratischen Standards nicht genügen. Man könnte unter bestimmten Voraussetzungen die Verfahren des Sicherheitsrats dafür nutzen. Der Sicherheitsrat kann ja nach Kapitel VII beispielsweise eine Aggression feststellen und er könnte einen Staat auch als Aggressor bezeichnen und ein Sanktionsregime an diese Feststellung knüpfen. Das wird aber nicht gemacht, zumindest scheint es nicht ausreichend zu sein. Sonst würden bestimmte Staaten, insbesondere die USA, nicht dieses Verfahren zunehmend scheuen und sich stattdessen auf Rechtsinstitute wie Humanitäre Intervention und Instrumente wie die so genannte Koalition der Willigen stützen. Diese Rechtsinstitute und Instrumente tragen den Makel der Einseitigkeit in sich, auch wenn sie dem Völkerrecht nicht unbekannt sind und eine lange Geschichte haben, die bis ins 19. Jahrhundert zurückgeht. Ohne hier die Einzelheiten darstellen zu können, scheint mir aber doch auffällig zu sein, dass die Ausrichtung der Humanitären Intervention in der Praxis immer eine sehr einseitige ist, von West nach Ost bzw. von Nord nach Süd, nie umgekehrt. Die Akzeptanz einer solchermaßen erreichten Durchsetzung von Menschenrechten und Demokratie *American Style* or *Western Style* scheint mir denkbar gering zu sein. Dementsprechend scheint mir die Stabilität einer internationalen Ordnung, die auf dieser Vorgehensweise und womöglich noch auf ihrer stärkeren rechtlichen Institutionalisierung aufbaut, sehr zweifelhaft. Ich glaube, gerade auf diesen Umstand hinzuweisen, besteht wenige Tage vor dem 5. Jahrestag des 11. September aller Anlass.

Deitelhoff: Vielen Dank, Herr Dr. Grote. Jetzt kommen wir zum letzten Kommentar von Frau Barbara Lochbihler von Amnesty International.

Barbara Lochbihler

Jetzt folgt also die Sicht einer nicht-staatlichen Organisation. Herr Prof. Zürn hat zwei Lager beschrieben, die heute die internationalen Beziehungen prägen. Zum einen das überlegene American Empire, das zwar kein Gewaltmonopol im internationalen Raum hat, aber eine konkurrenzlose militärische Überlegenheit besitzt. Die USA geben mehr Geld für Militär aus als die nächsten 18 Staaten zusammen. Auf der anderen Seite die Befürworter von internationaler Rechtsstaatlichkeit und *Global Governance*, die eben die Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems und neue Mechanismen internationaler Kooperation ermöglichen sollen. Die Zugehörigkeit zur Seite derer, die sich für eine zunehmende Bindungskraft internationaler Normen wie z. B. Menschenrechtskonventionen und –pakte einsetzt, ist für eine Menschenrechtsorganisation eindeutig. Gerade Menschenrechte



Barbara Lochbihler

Wir gehören zur Seite der Befürworter von internationaler Rechtsstaatlichkeit und Global Governance, die die Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems und neue Mechanismen der internationalen Kooperation ermöglichen sollen.

sind zentraler Bestandteil einer internationalen Rechtsordnung. Und an dieser unserer Positionierung hat sich auch durch die eingangs genannten einschneidenden Ereignisse, wie das Ende des Ost-West-Konfliktes, nichts geändert. Denken Sie zum Beispiel an die Welt-Menschenrechtskonferenz in Wien 1993. Da wurde explizit von allen Regierungen verbindlich erklärt, dass sie die universelle Gültigkeit der

Menschenrechte in allen Regionen und Kulturen der Welt anerkennen. Das zweite einschneidende Ereignis, das genannt wird, der 11. September 2001, hat zuerst dazu geführt, dass z.B. ein hoher Beamter des US State Departments meinen Kollegen in den USA gegenüber erklärt hat, „mit diesen Ereignissen hat sich die Existenz Ihrer Organisation geschichtlich überholt“. Diese Meinung teilen wir nicht. Heute, fünf Jahre später, sehen wir, dass wir mit der Position des Festhaltens an universellen und für alle Regierungen geltenden Menschenrechtsnormen nicht alleine stehen. Die UN und ihre Gremien, die EU-Gremien, aber auch US-amerikanische Gerichte haben sich ähnlich positioniert. Darüber könnte ich jetzt ausführlich sprechen, aber wir haben ja ein eigenes Panel dazu. Und selbstverständlich sehen wir die großen Rückschritte, die es durch den unilateralen Kurs der USA in der Weiterentwicklung und Stärkung des Völkerrechts gegeben hat. Dennoch ändert dies nichts an unserer Haltung, dass wir uneingeschränkt für die Rechtsstaatlichkeit, die *Rule of Law* auf der internationalen Ebene eintreten. Prof. Zürn hat weiter ausgeführt, dass es

Wir wollen Doppelstandards in der Anwendung des internationalen Rechts überwinden und von jeder Regierung einfordern, die Menschenrechte zu garantieren, Rechtsstaatlichkeit zu stärken und die dafür notwendigen Strukturen zu schaffen.

möglich ist, dass die Bedeutung internationaler Normen und Ungleichgewichte in der internationalen Machtverteilung gleichzeitig zunehmen. Er sieht derzeit weder die Herausbildung eines echten auf der *Rule of Law* basierten Konstitutionalismus jenseits des Nationalstaates noch die Herausbildungen eines amerikanischen Imperiums. Er beschreibt eine normhaltige Mehrebenenordnung, in der Ungleichheiten nicht nur *de facto* bestehen, sondern sich *de jure* niederschlagen und festgeschrieben werden. Die Beispiele, die er nennt, erkennen wir gleichermaßen an. Was ist in diesem Zusammenhang aber unser Ziel? Wir wollen diese Doppelstandards in der Anwendung des internationalen Rechts überwinden und jede Regierung, unabhängig von ihrer Machtfülle, daran erinnern und von ihr

einfordern, die Menschenrechte zu garantieren, Rechtsstaatlichkeit zu stärken und die dafür notwendigen Strukturen zu schaffen. Herr Corell hat eingangs sehr schön ausgeführt, dass es die Aufgabe von Regierungshandeln ist, sich immer an diesen Bedürfnissen und den Rechten zu orientieren, unabhängig davon, wie sich das geopolitische Zentrum verändert.

Welche Aufgaben ergeben sich dann für uns als NGO in dieser Situation? Zum einen gilt es auf internationaler Ebene, im Rahmen der Möglichkeiten, die wir als Berater und Beobachter der Vereinten Nationen und anderer internationalen Gremien haben, zu versuchen völkerrechtliche Normen abzusichern und möglichst auch noch auszubauen und deren Erhalt einzufordern. Vielleicht hier ein kurzer Einschub, ich spreche an dieser Stelle generell von NGOs, auch wenn die einzelnen Akteure der Zivilgesellschaft sich in der Art ihrer Einflussnahme und Arbeit natürlich oft unterscheiden. Ich spreche jetzt über Möglichkeiten, die organisationsrechtlich bei den Vereinten Nationen geregelt sind, auf Völkerrechtsentwicklungen Einfluss zu nehmen. Wir sind am eigentlichen Entscheidungsprozess nicht beteiligt oder können nicht daran teilnehmen. Im Rahmen der jüngsten UN-Reformen wurde ja auch überlegt, wie man zivilstaatliche Akteure stärker einbinden kann. Das war notwendig, weil sich die Zahl der NGOs seit 1948 verdoppelt hat. Es wurde auch überlegt, wie man der wachsenden Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen gerecht werden kann. 2004 gab es den Bericht des Cardoso-Panels. Hier sind eine Reihe von Vorschlägen gemacht worden wie z. B. der, dass man finanzielle Unterstützung für NGOs des globalen Südens bereitstellen kann, damit sie an internationalen Gremien teilnehmen können. Es muss diskutiert werden, wie man die Zusammenarbeit von nichtstaatlichen Organisationen mit dem Sicherheitsrat verbessern kann, und leider

ist nur sehr vage ausgeführt worden, dass man auch überlegen könnte, die Generalversammlung für NGOs zu öffnen. Die Diskussion dieser Vorschläge in der

Im Rahmen der jüngsten UN-Reformen wurde auch überlegt, wie man zivilstaatliche Akteure stärker in Entscheidungsprozesse einbinden kann. Die Diskussion dieser Vorschläge zeigte deutlich, dass die Mehrheit der Regierungen an einer Ausweitung der Partizipationsrechte für NGOs nicht interessiert ist.

Generalversammlung hat sehr deutlich gezeigt, dass die Mehrheit der Regierungen an einer Ausweitung der Partizipationsrechte für NGOs nicht interessiert ist. Das steht im Widerspruch dazu, dass nichtstaatlichen Akteure ihre Wichtigkeit öffentlich wiederholt bestätigt wird. Ein weiterer ziviler Akteur, der einen großen Einfluss auf die internationalen Beziehungen hat, sind die international tätigen Wirtschaftsunternehmen. Sie wiederum unterliegen keinen bindenden völkerrechtlichen Verpflichtungen. Es gibt eine Reihe von so genannten *Soft Laws*, die hoch gepriesen werden, aber eben keine verbindlichen Regelungen, wenn gegen diese freiwilligen Verhaltenskodizes verstoßen wird. Wir sehen hier eine Notwendigkeit, zu völkerrechtlichen Normen zu kommen, die verbindliche Verhaltensstandards beim Menschenrechtsschutz gewährleisten. Wirtschaftsunternehmen haben mit uns NGOs eine große Schnittmenge dahingehend, dass man sich freiwillig verpflichten und Menschenrechte schützen muss. Aber wenn es um verbindliche Regeln geht, gibt es großen Widerstand von Seiten der Unternehmen, und nicht nur dort. Obwohl es innerhalb der UN eine positive Initiative gibt, solche UN-Normen für transnationale Unternehmen zu entwickeln, können Sie letzte Woche in der *Financial Times* nachlesen, dass der Sonderberater von Kofi Annan, John Ruggie, sich explizit gegen eine völkerrechtlich verbindliche Regelung der Unternehmensstandards ausspricht. Hier sehen wir Handlungsbedarf und die Notwendigkeit, völkerrechtliche Normen zu schaffen.

Deitelhoff: Vielen Dank auch für den letzten Kommentar. Ich bin froh, dass wir jetzt die Diskussion eröffnen können. Ich habe schon mehrere Wortmeldungen.

Prof. Klaus Grewlich: Ich bewege mich nicht im normativen, sondern im deskriptiven Bereich. Da wo ich arbeite, in Kirgisistan, haben Sie eine amerikanische und eine russische Militärbasis, eine lange Grenze zu China. Aber Sie haben auch, abgesehen von diesen geopolitischen Realitäten, eine Geopolitik des Terrors, der Drogen und der organisierten Kriminalität. Das sind aber nur die Symptome. Diese Geopolitiken haben angedockt an etwas dahinter Stehendes, das wir nicht genau fassen können, etwas, das *failing States* instrumentalisiert, das aber wiederum von bestimmten mächtigen Staaten instrumentalisiert wird. Und die Anstrengungen der Weltmacht Amerika richten sich ja genau gegen dieses nicht genau Fassbare. Im normativen Bereich ist es natürlich schwierig. Ich weiß nicht, ob dieses Unfassbare mit zum Kreise der Völkerrechtssubjekte gehört. Aber im deskriptiven Bereich, und darauf beschränke ich mich jetzt, muss in einer Analyse von Macht und Recht dieses Unstrukturierte einen Platz haben.

Prof. Haluk Günuğur: I have two points for Ambassador Corell: one commentary and one question. The first point is that he was talking about the civil society and the political authorities using the sovereignty rights. Two days ago, the Turkish National



Prof. Haluk Günuğur

Parliament, using its sovereignty, finally authorized the Government to send over 1000 Turkish soldiers to the conflict area of Southern Lebanon. However, the civil society was unanimously against this decision, and there

were a lot of demonstrations in Ankara. Nevertheless, the political authorities, using the sovereignty rights on behalf of the people and the civil society, decided to send the soldiers there. How does he explain this contradiction between the sovereignty rights and the civil society? The second point is that he was talking about the rule of law, democracy, human rights issues and the international peace process. Kofi Annan of course spent a lot of efforts for international peace processes. In the Cyprus conflict, Kofi Annan prepared a plan for an international peace process. And this plan has been accepted with a huge majority of 66% by the Turkish side of Cyprus and refused with a huge majority of 75 % by the Greek part of Cyprus. So now, the result is that the party in favour of the international peace process stayed outside of the European integration and the party refusing the international peace process takes part in the European integration. Now, Mr. Corell, can you say that politics is above the rules of democracy and a peace process in the national community?

Christoph Bail: Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Zürn, aber möglicherweise auch an Herrn Grote oder Herrn Fassbender. Bisher war sehr viel die Rede von der Rolle der Vereinigten Staaten, es wurde aber nicht die Rolle der Europäischen Union erwähnt. Mich würde das in einem doppelten Sinn interessieren: Einerseits repräsentiert die Union vielleicht das konstitutionelle Modell jenseits der souveränen Staaten. Andererseits ist sie aber auch zunehmend Akteur auf der internationalen Bühne. In sehr vielen Bereichen ist sie bereits gleichwertiger, wenn nicht sogar dominierender Akteur, etwa bei den Fragen der globalen Umweltpolitik, der Armutsbekämpfung und der Entwicklungszusammenarbeit, des Welthandels, aber zunehmend auch bei der Frage der Friedenssicherung auf dem Balkan und jetzt möglicherweise im Libanon. Zeichnet sich hier nicht eine neue Völkerrechtsordnung jenseits des Nationalstaatsmodells

ab, hin zu einer Regionalisierung der Weltgemeinschaft? Möglicherweise führt die Entwicklung zu dem, was Olara Otunnu, der frühere Präsident der International Peace Academy und derzeitige UNO-Untergeneralsekretär, vorgeschlagen hat, nämlich die Einführung eines regionalen Vetorechts in der UNO, also einer Veto-Möglichkeit im Namen von Afrika, im Namen von Lateinamerika, im Namen von Nordamerika, im Namen von Europa, Westeuropa und dem östlichen Europa, möglicherweise zwei für Asien. Die Rolle der Afrikanischen Union kristallisiert sich ja allmählich heraus, und es gibt auch einige interessante Entwicklungen in Lateinamerika. Gibt es da nicht vielleicht noch eine andere Tendenz, die sich hier andeutet und die Sie noch nicht ganz problematisiert haben?

Zeichnet sich [in Gestalt der Europäischen Union] eine neue Völkerrechtsordnung jenseits des Nationalstaatsmodells ab, hin zu einer Regionalisierung der Weltgemeinschaft?

Jörgen Klußmann: Meine Frage bezieht sich auf die Doppelstandards, die hier angesprochen worden sind. Glauben Sie, dass hier ein Zusammenhang besteht mit dem Verlust der Glaubwürdigkeit des Westens gerade in der orientalischen Welt - und nicht nur dort?

Deitelhoff: Vielen Dank. Dann möchte ich die Panelisten bitten, sich sehr kurz in ihren Antworten zu halten, damit Zeit bleibt für eine zweite Fragerunde.

Zürn: Die Bereiche des Wegfalls der Staatlichkeit, der „failing States“, stehen eher auf der Seite der Triebkräfte. Es ist eine Entwicklung dahingehend, dass die von Nationalstaaten wahrgenommenen Sicherheitsbedrohungen nicht mehr primär von anderen Staaten ausgehende Bedro-

Die von Nationalstaaten wahrgenommenen Sicherheitsbedrohungen gehen nicht mehr primär von anderen Staaten aus, sondern entstammen einer Weltrisikogesellschaft.

hungen sind, sondern aus einer Weltrisikogesellschaft entstammen. Diese Triebkraft ist natürlich eine, die, was humanitäre Interventionen anbetrifft, die Entwicklung bestimmter Normen beim Sicherheitsrat erheblich mitgetrieben hat. Das Beispiel Somalias als eine sehr frühe Form ist sicherlich etwas, was sehr schwer zu verstehen ist, wenn man nicht die Eigenkraft der Normen sieht. In dem Maße, in dem die Herausforderung des Terrorismus dazu gekommen ist, hat diese Entwicklung auch noch eine Interessenfundierung gefunden. Insofern würde ich diese Entwicklung in einem kompletteren Bild auf der Seite der Triebkräfte verorten. - Zur Rolle der EU: Sie ist ein Modell für die Konstitutionalisierung jenseits des Nationalstaates. Kein Element im internationalen System ist an einem so beschriebenen Modell so nahe dran wie die EU. Das Denkmodell eines stratifizierten Mehrebenensystems beinhaltet auch die Möglichkeit, dass die globale Struktur sich stärker auf regionale Organisationen stützt. Ob das in anderen Regionen der Welt auch tatsächlich die entsprechende institutionelle Festigung findet wie im Falle der EU, bleibt abzuwarten. Es gibt gute und nicht unerhebliche Zweifel daran, dass es ein grundsätzliches Organisationsmerkmal werden kann, dass Regionalorganisationen eine solche Rolle spielen. Lassen Sie mich die Frage ganz kurz noch nutzen, um ein Missverständnis auszuräumen, das möglicherweise hat entstehen können. Wenn ich von einem solchen stratifizierten Mehrebenensystem spreche, spreche ich nicht nur von den USA als dem einzigen herausgehobenen Akteur. Natürlich gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher herausgehobener Akteure mit unterschiedlichen Rechtszuweisungen. Die Frage der Doppelstandards berührt natürlich nicht nur die USA, sie berührt auch China und Russland. Die Frage der asymmetrischen Nutzung von bestimmten Entscheidungsforen bei der Rechtsentwicklung ist wahrscheinlich eine, wo die USA weit oben stehen. Aber je nachdem, welchen Typus von Ungleichheit wir ansprechen, kommen andere Akteure in

den Sinn, und bei den *double standards* sind es bestimmt nicht nur die USA, die da in den Blick genommen werden müssen, sondern auch viele andere große Mächte. – Die letzte Frage kann ich mit "ja" beantworten. Ich sehe einen Zusammenhang zwischen einem Verlust der Glaubwürdigkeit und der Tatsache, dass humanitäre Interventionen in den letzten 15 bis 20 Jahren das Problem der Selektivität aufweisen.

Fassbender: Die Europäische Union ist ein interessantes Beispiel für eine Form neuer Staatlichkeit, obwohl sie im völkerrechtlichen Sinne kein Träger von Souveränität ist. Sie borgt sich gleichsam souveräne Gleichheit bei ihren Mitgliedstaaten und ist deswegen auch in der Lage, als Verbund in einer Weise aufzutreten, die nun immer staatsähnlicher wird. Vielleicht noch einen Satz zur Leistungsfähigkeit und zu den Grenzen des Begriffs der souveränen Gleichheit. Es wird häufig überschätzt, was dieses Prinzip leisten kann. Eigentlich geht es doch darum, auch den kleinen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft eine Stimme zu geben, zu sagen, dass auch ein kleines Volk, das sich in einem territorial und bevölkerungsmäßig beschränktem Umfang hat organisieren können, im internationalen System gehört wird, eine Stimme hat und dass Grundsätze wie der Schutz der territorialen Integrität und das Gewaltverbot auch auf eine solche kleine Einheit anwendbar sind. Viel mehr ist mit dem Gleichheitsprinzip nicht zu machen. Es liegt auf der Hand, dass Länder wie Andorra oder Liechtenstein als Mitglied der Vereinten Nationen in New York nicht dieselbe Rolle spielen wie China. Gleichwohl ist es eine zivilisatorische Errungenschaft, auch Andorra und Liechtenstein in der Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Stimme zu geben und ihren Standpunkt erklären zu lassen.

Grote: Zur Rolle der EU würde ich zwischen zwei Bereichen unterscheiden: Einmal *hard politics*, das heißt internationale Sicherheit im klassischen Sinn. Da sehe ich nicht, dass die EU in dem

Maße mit einer Stimme spricht, wie dies notwendig wäre, um neben den USA wirklich eine Rolle zu spielen. Man segelt im Windschatten der USA selbst dort, wo es um Kernprobleme europäischer Sicherheit geht, wie in Bosnien-Herzegowina oder im Kosovo, wo das erreichte Maß an Problemlösung letztlich nur unter Führung der USA erreicht werden konnte. Da bin ich also sehr skeptisch. In anderen Bereichen, im Umweltschutz oder im Welthandelsrecht, spielt die EU eine Rolle, und zum Teil wären Fortschritte beim Klimaschutz oder das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs nicht möglich, wenn es die EU nicht gäbe und wenn nicht innerhalb der EU ein starker Konsens über die anzustrebenden Ziele bestünde. Hier spielt die Europäische Union eine tragende Rolle, die den Verrechtlichungsprozess in diesen nicht hochpolitischen Bereichen entscheidend mit vorantreibt. - Zum Verlust der Glaubwürdigkeit des Westens:

Es ist denkbar, um der guten Zwecke willen den Schutz, den bestimmte völkerrechtliche Prinzipien (z.B. Interventionsverbot, Gewaltverbot, Grundsatz der souveränen Gleichheit) auch gegenüber undemokratischen und menschenrechtsverletzenden Staaten entfalten, zu reduzieren, wenn diese Staaten bestimmte Standards in flagranter Weise verletzen. Aber es muss ein glaubwürdiges und repräsentatives Verfahren existieren, in dem diese Verstöße festgestellt werden.

Es ist theoretisch denkbar, um der guten Zwecke willen den Schutz, den bestimmte völkerrechtliche Prinzipien auch gegenüber undemokratischen und menschenrechtsverletzenden Staaten entfalten (etwa das Interventionsverbot, das Gewaltverbot, den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten), zu reduzieren, wenn diese Staaten bestimmte Standards in flagranter Weise verletzen. Nur muss ein glaubwürdiges Verfahren existieren, in dem diese Verstöße festgestellt werden, bevor dann Sanktionen ergriffen werden. Und dieses Verfahren muss repräsentativ sein. Das heißt, es darf nicht immer dieselbe Gruppe westlicher Staaten unter den USA durch Anwendung ungeschriebener und daher sehr diffuser Grundsätze über eine humanitäre Intervention oder durch Agieren in

einer so genannten Koalition der Willigen diese Verstöße feststellen und darauf basierend dann Sanktionen ergreifen. Das ruiniert diese Rechtsinstitute und rechtlichen Verfahren, und das ruiniert auch die Glaubwürdigkeit des Westens.

Lochbihler: Zur Frage der Doppelstandards und des Glaubwürdigkeitsverlustes: Im Bereich des Menschenrechtsschutzes sahen wir das sehr deutlich bei der UN-Menschenrechtskommission, die in ihren Resolutionen und in der Entscheidungsfindung ganz deutlich doppelte Standards angelegt hat. Jetzt wird versucht, einen neuen Menschenrechtsrat aufzubauen mit Strukturen, in denen diese Doppelstandards weniger vorkommen. Aber auch hier zeichnet sich ab, dass die realen Machtverhältnisse außerhalb der Vereinten Nationen sich spiegelbildlich in diesem Gremium fortsetzen werden. Speziell zum Glaubwürdigkeitsverlust der USA im Bereich der Menschenrechte: Für die USA ist es jetzt doch sehr schwierig, eine geplante Militärintervention mit dem Schutz der Menschenrechte zu begründen. Sie haben das auch im Irak-Krieg sehr schnell

zurückgenommen, als wir sie darauf hinwiesen, dass unsere Berichte, die sie zitierten, in die Zeit fielen, als Hussein ihr Verbündeter war. Aber auch im Bereich des Anti-Terror-Krieges sehen wir, dass die USA fest gefügte Völkerrechtsnormen wie das absolute Folterverbot in Frage gestellt haben. Das sind große Erschütterungen, die zur Folge hatten, dass die USA weltweit in Fragen der Festigung und des Ausbaus von Menschenrechten an Glaubwürdigkeit verloren haben.

Deitelhoff: Vielen Dank. Dann würde ich gern noch eine zweite Fragerunde eröffnen.

Wolff Heintschel von Heinegg: Um dem Eindruck vorzubeugen, dass es der Westen ist, der das Völkerrecht in seinen Grund-

festen erschüttert, wollte ich eine oder zwei Anmerkungen machen. Zum Thema Hegemonie und Unilateralismus: Ausdruck dessen, was das Völkerrecht unter dem souveränen Gleichheitsgrundsatz versteht, ist doch gerade auch, dass jeder Staat frei entscheiden kann, ob er Mitglied eines Vertrages wird, zum Beispiel des Kyoto-Protokolls, oder ob er Mechanismen einer internationalen Organisation zugunsten seiner nationalen politischen Interessen nutzt. Selbstverständlich erkennt das Völkerrecht mit dem souveränen Gleichheitsgrundsatz auch an, dass jeder Staat versuchen darf, das Völkerrecht im Sinne seiner nationalen Politik zu ändern, selbst in solchen Fällen, wo dieser Änderungsversuch mit einem anfänglichen Rechtsbruch verbunden ist. Zu den Doppelstandards: Was sind denn hier Doppelstandards?

Ist es nicht ein Doppelstandard, wenn man immer mit dem Finger auf den bösen Hegemon im Westen zeigt, aber ganz froh ist, dass dieser im Zweifel die Kartoffeln aus dem Feuer holt.

Ist es nicht auch ein Doppelstandard, wenn man zwar immer mit dem Finger auf den bösen Hegemon im Westen verweist, aber ganz froh ist, dass dieser seine nationalen Sicherheitsinteressen eindeutig formuliert? Denn im Zweifel holen die USA dann die Kartoffeln aus dem Feuer. Letztlich aber stehen wir hier auch aus der Sicht des Völkerrechts und insbesondere aus der Sicht der Völkerrechtswissenschaft vor einer riesigen Problematik. Wir öffnen uns Partikularismen, wir öffnen uns Egoismen, wir öffnen uns der Ungeduld und vor allen Dingen solchen Institutionen, die selbsternannte Gralshüter irgendwelcher Werte sind, die wir letztlich nur aus politischen oder aus Gründen der politischen Korrektheit hören und möglicherweise viel zu ernst nehmen.

Prof. Johannes Varwick: Ich will meinen Vorredner unterstützen, wenngleich auch mit einem etwas anderen Akzent. Ich glaube, dass wir bei diesem Panel über die falschen Fragen geredet haben. Ich glaube, es geht weder um die Rolle der USA noch

um die Überbetonung des Aspektes der Souveränität im Sinne der Gleichheit. Die Frage ist doch eher, was bedeutet die Nichtsouveränität für die internationale Ordnung? Was bedeuten Räume begrenzter Staatlichkeit für internationale Ordnung, auch im Sinne, wie Botschafter Grewlich das in der ersten Frage ausgeführt hat?

Es geht weder um die Rolle der USA noch um die Überbetonung der Souveränität im Sinne der Gleichheit. Die Frage ist doch eher: Was bedeutet Nichtsouveränität für die internationale Ordnung? Was bedeuten Räume begrenzter Staatlichkeit für internationale Ordnung?

Prof. Dr. Volker Rittberger: Erster Punkt: Dieser überbordende völkerrechtliche Positivismus, den wir jetzt gerade erlebt haben, wirft natürlich die Frage auf, warum so wenig Bedacht genommen wird auf die tatsächlichen Veränderungen des Souveränitätsverständnisses und der Inanspruchnahme des Souveränitätsrechts in der Praxis. Wir haben bereits delegierte Souveränität, der sich beispielsweise die Staaten in der Europäischen Union zweifellos und letztlich widerstandslos unterwerfen. Das gilt auch für Supermächte wie die USA, ich denke da an Streitschlichtungsmechanismen im Rahmen der WTO. Heute sind auch die USA in der WTO und drohen nicht auszutreten, auch wenn sie unterliegen. Dieser tatsächliche Wandel des Souveränitätsbegriffs und -verständnisses

Der tatsächliche Wandel des Souveränitätsbegriffs und -verständnisses unter dem Gesichtspunkt der „responsibility to protect“ ist etwas, von dem wir erwarten müssten, dass die Völkerrechtler es ernst nehmen.

unter dem Gesichtspunkt der *responsibility to protect* ist etwas, von dem wir erwarten müssten, dass die Völkerrechtler es ernst nehmen. Wenn wir die Begriffe *equality* und *law* betrachten, dann können wir unterscheiden zwischen *equality making the law*, *before the law*, und *under the law*. *Making the law*, da würde ich mit Herrn Heintschel von Heinegg einig gehen, ist

sicherlich höchst *unequal*. Prof. Zürn wird sich noch erinnern an unsere Tübinger Konferenz mit Stephen Krasner, dem heutigen Planungschef bei Condoleezza Rice, der damals detailliert entwickelt hat, wie seit dem 19. Jahrhundert unter hegemonialer Führung Menschenrechtsentwicklung stattgefunden hat. Und wie auf

Menschenrechtsentwicklung fand seit dem 19. Jh. unter hegemonialer Führung statt; auf der anderen Seite wird heute der internationale Diskurs zur Schaffung neuen Völkerrechts durch Nichtregierungsorganisationen geprägt, an denen die Staaten gar nicht vorbeikommen.

der anderen Seite, das ignoriert Stephen Krasner, durch die *framing*-Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen internationale Diskurse geprägt werden, an denen die Staaten und ihre Vertreter gar nicht vorbeikommen, um neues Völkerrecht zu schaffen. Nehmen wir nur als kleines Beispiel den Landminen-Vertrag. Es ist wirklich wichtig, diese Mehrebenen-Betrachtung und die Stratifizierung, die sich in der Rechtsentwicklung auf internationaler Ebene eingestellt hat, tatsächlich ernst zu nehmen. Ob man es wegen des Hierarchie-Elements und Artikel 103 der UNO-Charta wirklich als Konstitutionalisierung begreifen kann, scheint mir in der Tat eine offene Frage zu sein. Aber ich meine, dass wir mehr auf die Soziologie des Völkerrechts blicken sollten, um dort Einschätzungen und Antworten zu finden.

Deitelhoff: Vielen Dank. Nun möchte ich die Panelisten um ein Schlusswort bitten.

Zürn: Ich möchte den Punkt unterstreichen, den Herr Rittberger als generelle Richtung seiner Argumentation vorgetragen hat. Ich hatte zu Beginn gesagt, dass ich eine *deskriptive* politische Strukturanalyse vornehme, und keine Analyse dessen, was sein soll. Es ging mir darum, Entwicklungen aufzuzeigen, die ich sehe, nicht die, die ich sehen möchte. Vor der Stratifizierung und den *double standards* braucht man mich nicht zu warnen. Die Frage ist, ob wir eine Entwicklung haben, die sich systematisch unterscheidet von

früheren internationalen Ordnungen, wo es *de facto* natürlich auch immer Ungleichheiten gegeben hat. Insofern ist der Verweis auf *double standards* eine systematische Frage, die nicht irgendwelche Klagen über die amerikanische Politik beinhaltet. Es geht darum zu sehen, welche Strukturentwicklungen wir haben. Dann kann man im zweiten Schritt immer noch fragen, ist das gut oder ist das schlecht? Man könnte ja natürlich normativ auch argumentieren, was interessiert mich die souveräne Gleichheit? China und Liechtenstein haben nun mal unterschiedliche Einwohnerzahlen und letztendlich müssen normative Prinzipien an der Gleichheit der Menschen und der Individuen festgemacht werden. Im Übrigen lässt sich auch gut vertreten, dass der Prozess der Konstitutionalisierung, den wir zumindest in einigen der westlichen Länder erlebt hatten, einen Zwischenschritt darstellt, der einem stratifizierten Mehrebenen-System entspricht. Wenn wir den Bereich des *making the law* anschauen, dann haben wir auch in Deutschland zunächst ein Dreiklassen-Wahlrecht gehabt. Es ist ja nicht ausgeschlossen, das als Zwischenschritt zu einer weiteren Entwicklung, zu einer weiteren Konstitutionalisierung zu sehen.

Ich würde den Prozess, Herr Rittberger, tatsächlich nicht als Konstitutionalisierung bezeichnen. Ich habe den Begriff der Quasi-Konstitutionalisierung verwendet, um darauf hinzuweisen, dass wir die Entwicklung bestimmter Normen haben, die eine gewisse Ähnlichkeit aufweisen, die aber fundamental das Problem aufweisen, dass das Prinzip der Gleichheit *im* Recht und der Gleichheit *vor* dem Recht nicht gegeben ist. Verrechtlichung kann zum Ausdruck bringen, dass es eine Normenvermehrung gibt. Aber die Frage nach einer Rechtsordnung, vor allem wenn man das wiederum unter starken soziologischen Aspekten betrachtet, ist für mich keine Frage des Entweder/Oder, sondern des Mehr oder Weniger. Niemand wird bestreiten, dass wir mit der Mutation des GATT zur WTO ein System erhalten haben, das stärkere Rechtselemente auf-

weist. Der *dispute settlement process* hat ein höheres Maß an Autonomie und ist näher an der Logik einer unabhängigen Schiedsgerichtsbarkeit als das GATT-Verfahren. Das meine ich, wenn ich von Verrechtlichung spreche.

Fassbender: Herr Rittberger mahnt zu Recht eine stärkere soziologische Betrachtung des Völkerrechts an. Wie die internationale Lage aussieht und wie sich die Staaten verhalten, muss Ausgangspunkt sein. Wenn man den Titel des Panels „Auf dem Weg zu neuen Formen von Staatlichkeit und Souveränität“ in Erinnerung ruft, stellt sich die Frage, ob man zu einer Formalisierung von Ungleichheit in den internationalen Beziehungen kommt. Mit anderen Worten: Sollte man also Ungleichheit, die faktisch da ist, auch rechtlich kodifizieren? Das wäre eine Art Welt-Ständestaat, im Gegensatz zur Idee der Gleichheit, die mit dem Demokratiedanken eng verknüpft ist. Man würde dann verschiedene Gruppen von Staaten haben, unter Umständen auch einzelne Staaten, denen bestimmte Rechte und Pflichten zugeschrieben sind. Ganz abgesehen davon,

Sollte man Ungleichheit, die faktisch da ist, auch rechtlich kodifizieren? Das wäre eine Art Welt-Ständestaat, im Gegensatz zur Idee der Gleichheit, die mit dem Demokratiedanken eng verknüpft ist. Es ist besser, an einem Rechtssystem festzuhalten, das versucht, eine gewisse Balancierung ungleicher Verhältnisse herbeizuführen, statt sie noch zusätzlich zu verstärken.

dass es illusorisch ist, solch eine ständestaatliche Gliederung in den Wegen der bisherigen Normerzeugung des Völkerrechts zu etablieren, würde ich sie auch nicht für wünschenswert halten. Es ist besser, an einem Rechtssystem festzuhalten, das versucht, im Wege des Rechts eine gewisse Balancierung ungleicher Verhältnisse herbeizuführen, statt sie noch zusätzlich zu verstärken.

Grote: Ich habe zwei Anmerkungen. Der Gleichheitssatz gewährleistet ein Minimum an Schutzfunktion. Alles, was er darüber

hinaus bewirken soll, bedarf der Klärung in einem sehr facettenreichen Dialog. Das gilt ja auch für den innerstaatlichen Gleichheitssatz. Im Rahmen unserer Verfassung gebietet der Gleichheitssatz lediglich, Gleiches nicht willkürlich ungleich und Ungleiches nicht willkürlich gleich zu behandeln. Es läuft mit Sicherheit nicht auf eine Einebnung der bestehenden Ungleichheiten hinaus, sondern darauf, dass an bestehende Unterschiede nicht willkürlich, das heißt ohne sachlich tragfähigen Grund

Man darf sich über die Leistungsfähigkeit eines substantiell verstandenen Gleichheitssatzes keinen Illusionen hingeben. Trotz des Gleichheitssatzes ist gerade auch in den Verfassungsstaaten des Westens die Schere zwischen Arm und Reich in den letzten Jahrzehnten immer größer geworden.

angeknüpft werden darf. Das Gleichheitsversprechen ist auch in unserem Staat nur partiell eingelöst. Trotz des Gleichheitssatzes und trotz der Verfassungsgerichtsbarkeit, die diesen Gleichheitssatz durchsetzt, ist in sozialer Hinsicht die Schere zwischen Arm und Reich gerade auch in den Verfassungsstaaten des Westens in den letzten Jahren und Jahrzehnten immer größer und nicht kleiner geworden. Man darf sich über die Leistungsfähigkeit eines substantiell verstandenen Gleichheitssatzes keinen Illusionen hingeben. - Die zweite Bemerkung geht auf den Einwand von Herrn Heintschel von Heinegg, dass hier nur die USA im Mittelpunkt stünden und dass deren Praktiken in sehr vielen Fällen völkerrechtlich in Ordnung oder zumindest nachvollziehbar seien. Richtig ist, dass die Diskussion dazu tendiert, die USA in den Mittelpunkt zu stellen und z. B. zu vernachlässigen, was Russland in Tschetschenien macht. Russland ist sicherlich auch nicht bereit, sich existierenden multilateralen Fora wie etwa der OSZE bereitwillig zu öffnen, sondern achtet darauf, dass dies ein russisches Problem ist und mit den bekannten brachialen russischen Methoden gelöst wird. Die Stellung der USA ist heute nur so überwältigend, so kolossal in militärischer und wirtschaftlicher Hinsicht, dass

Die Stellung der USA ist so überwältigend, dass die Vorbildfunktion ihres Verhaltens größer ist als die jedes anderen Staates.

es auf das Verhalten der Amerikaner ankommt, dass die Vorbildfunktion dieses Verhaltens größer ist als die jedes anderen Staates. Es ist das gute der Recht der USA, an bestimmten Verträgen nicht teilzunehmen, obwohl es rechtspolitisch in vielen Fällen natürlich sinnvoll wäre, dass die USA teilnehmen, z. B. beim Klimaschutz. Da muss man im Wege des transatlantischen Dialogs Überzeugungsarbeit leisten, und vielleicht bringt eine neue Administration ja auch eine neue Politik. Wenn man dagegen völkerrechtliche Kodifikationen, die von vielen als Durchbruch oder als Meilenstein gefeiert werden, wie das Statut über den Internationalen Strafgerichtshof, zum Teil sogar aktiv unterminiert, ist das schon fragwürdiger. Und es ist erst recht fragwürdig, wenn man nach langem Zögern den Beitritt zu Menschenrechtsverträgen wie dem Internationalen Pakt erklärt, den dann aber so mit Vorbehalten zupflastert, dass die USA sich im Ergebnis nur so weit an den Pakt gebunden fühlen, als dies der bereits bestehenden innerstaatlichen Gesetzgebung entspricht. Wenn das andere Staaten auch so machen, und die USA als mächtigster Staat auf der Erde haben nun mal eine Verantwortung Vorbild, dann können wir von solchen Vorhaben getrost Abstand nehmen, weil sie dann nicht mehr funktionieren.

Lochbihler: Zu dem Punkt, den Prof. Rittberger angesprochen hat, dass es NGO-Foren zu bestimmten völkerrechtlichen Themen und Normen gibt, die einen gewissen Druck ausüben und Einfluss nehmen konnten. Das war sehr stark ausgeprägt in den 90er Jahren. Sie haben die Landminen-Konferenz angesprochen, und wenn Sie dies mit der NGO-Konferenz zu einem absoluten Verbot zum Einsatz von Streubomben vergleichen, sehen Sie, dass das kein Automatismus ist. Wenn wir den Millenniums-Gipfel anschauen, wo versucht wurde, die Erkenntnisse aus der Arbeit der NGOs einfließen zu lassen, damit sie mehr Rechte haben und noch intensiver arbeiten können, dann muss man feststellen, dass das nicht erfolgreich war. Es gab im Unterschied zu den 90er Jahren, wo breit NGOs eingeladen wurden, nur einzelne Hearings. Ich möchte noch einmal unterstreichen, dass ich eher die Entwicklung sehe, den Einfluss von zivilstaatlichen Akteuren zurückzudrängen. Zu den anderen aufgeworfenen Fragen kann ich nicht in zwei Sätzen antworten, weil es natürlich sehr viele Veränderungen gibt, etwa die Frage, inwieweit zivile Akteure bei fragiler Staatlichkeit und Zersetzung von Staatlichkeit eingreifen können.

Deitelhoff: Vielen Dank an das Publikum für die spannende Diskussion und nochmal an die Panelisten für die sehr inspirierenden Beiträge.

Panel 2: "War on terrorism": Terrorismusbekämpfung als "Krieg" oder als Verbrechensbekämpfung?

Moderation: Martin Klingst

Klingst: Das Thema *Krieg oder Verbrechensbekämpfung* führt uns mitten hinein in eine der aktuellsten Diskussionen. Wir wissen oft genau, was nicht geschehen soll. Zu Begriffen wie Guantánamo, Militärtribunalen, „renditions“ haben wir immer eine feste Meinung. Aber welche Herausforderungen stellt dieser asymmetrische Krieg, der seit dem 11. September besteht, an unser Recht? Dazu erhoffe ich mir hier auf dem Podium entscheidende Antworten. Ich möchte bei der Vorstellungsrunde mit Prof. Stefan Oeter beginnen. Er ist Professor für deutsches und ausländisches Recht sowie Völkerrecht an der Universität Hamburg und geschäftsführender Direktor des Instituts für internationale Angelegenheiten der Universität. Neben mir sitzt Dieter Wiefelspütz, vielen sicherlich bekannt aus der Politik, Bundestagsabgeordneter der SPD und innenpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion, seit 1987 im Bundestag und somit schon ein Urgestein. Rechts neben mir Prof. Cathy Powell, Dozentin für Verfassungs-, Völkerrecht sowie Völkerstrafrecht an der Universität Kapstadt. Sie hat auch in Berlin studiert. Dann kommen Dr. Georg Witschel, Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts und Völkerrechtsberater der Bundesregierung, und Dr. Christian Schaller, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik. Wir fangen an mit Prof. Oeter.

Prof. Dr. Stefan Oeter

Mir fällt in der internen Arbeitsteilung die Aufgabe zu, einige Anmerkungen aus der Sicht des humanitären Völkerrechts anzubringen. Der *war on terrorism* ist ein Ver-



Martin Klingst



Prof. Stefan Oeter

such, Fragen der militärischen Terrorismusbekämpfung eindeutig auf die Seite des klassischen Kriegsvölkerrechts oder, wie wir heute in der Regel sagen, des humanitären Völkerrechts zu rücken. Wenn man sich die zum Teil sehr kunstfertig-rabulistischen juristischen Argumentationen näher ansieht, mit denen uns die Kollegen im State Department im Pentagon in den letzten Jahren beglückt haben, dann kann man auch zwischen den Zeilen häufig erkennen, worauf das Ganze hinauslaufen soll. Das ist einmal der Versuch, sich durch den Übergang in den Bereich der klassischen kriegsvölkerrechtlichen Kategorien die Vorteile des Kombattanten-Begriffs zunutze zu machen. Mit anderen Worten: die Befugnis zu erlangen, den zum Gegner erklärten Terroristen jederzeit und an jedem Ort zu töten. Das ist eine Befugnis, mit der man sich sehr schwer tut, wie es die Arbeiten der letzten Jahre zum Problem des *targeted killing* belegen. In den klassischen Kategorien ist das ein Phänomen, dessen Rechtfertigung rechtlich jedenfalls erhebliche Probleme stellt. Hinter diesem *war on terrorism* steckt völkerrechtlich auch der Versuch, sich mit einem Befreiungsschlag aus den

Hinter dem war on terrorism steckt völkerrechtlich der Versuch, sich mit einem Befreiungsschlag den Fallstricken des juristischen Netzwerkes und den menschenrechtlichen Bindungen zu entziehen. Ich halte das für einen untauglichen Versuch.

Fallstricken dieses juristischen Netzwerkes herauszuziehen und den menschenrechtlichen Bindungen zu entkommen. Ich halte letztlich diesen Aspekt der Kategorie des *war on terrorism* für einen untauglichen

Versuch, weil die beiden Ziele, die ich hier kurz rekonstruiert habe, aus meiner Sicht mit dieser Kriegsrechtsanalogie nicht wirklich zu erreichen sind. Mit der Thematisierung der Terrorismusbekämpfung in Kategorien des Krieges und damit des Kriegsrechts oder des humanitären Völkerrechts ist eine Reihe von Problemen verbunden. Das klassische Kriegsvölkerrecht ist entwickelt worden für Auseinandersetzungen zwischen militärischen Apparaten von Staaten. Es sind von der rechtlichen Konstellation her symmetrische Konflikte, in denen die Befugnis zur Gewaltanwendung und zur Tötung des Gegners aus der Souveränität, aus der Hoheitsmacht des jeweiligen Staates, als dessen Organe die Armeen operieren, folgt. In diese Kategorie fällt der *war on terrorism* sicherlich nicht, weil er keine symmetrische Auseinandersetzung zwischen Streitkräften darstellt. Der Kernbereich des *war on terrorism* ist jedenfalls mit der klassischen Konstellation des humanitären Völkerrechts nicht zu erfassen. Und daran hängt auch die Figur des Kombattanten. Nun ist es allerdings so, dass das klassische Kriegsvölkerrecht in der Form des modernen humanitären Völkerrechts auch ausgegriffen hat in den Bereich der nicht-internationalen Konflikte. Der berühmte gemeinsame Artikel 3 der vier Genfer Konventionen, der jetzt auch vom US Supreme Court in seiner letzten Entscheidung bemüht worden ist, ist der Hauptsitz dieses Normengefüges für den nicht-internationalen Konflikt. Das Völkerrecht erkennt auch für den asymmetrischen Konflikt eine partielle Vergleichbarkeit und eine partielle Befugnis zum Töten des Gegners an. Sie können das in den Notstandsklauseln bzw. in den Bestimmungen der Menschenrechte sehen. In dem Recht auf Leben des Artikels 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention findet man sogar einen ausdrücklichen Vorbehalt für die Aufstandsbekämpfung, hinter der genau dieser Gedanke steckt. Allerdings trifft das humanitäre Völkerrecht sehr weitgehende Vorkehrungen zum Schutz der Gefangenen und der vom Konflikt

betroffenen Zivilbevölkerung. Die Schwierigkeit liegt allerdings darin, dass man sich einem nicht-internationalen, ent-territorialisierten Konflikt gegenüber sieht. Hier stellt sich die Frage, woraus eigentlich die Befugnis zum militärischen Handeln im nicht-internationalen Konflikt folgt? Die Asymmetrie des militärischen nicht-internationalen Konfliktes ist auch eine rechtliche Asymmetrie, weil Sie eine Seite haben, die zum Einsatz von Gewaltmitteln völkerrechtlich eindeutig legitimiert ist. Das sind die staatlichen Organe des jeweils betroffenen Territorialstaates, deren Hoheitsmacht aus der territorialen Souveränität fließt. Das haben Sie aber bei der transnationalen militärischen Terrorismusbekämpfung nicht oder jedenfalls in bestimmten Konstellationen nicht. Daraus folgt das Problem, dass man aus der Kriegsrechtsanalogie nicht ohne weiteres die Befugnis zur hoheitlichen Gewaltanwendung ableiten kann. Sie können daraus also nicht etwas wie ein internationales Polizeirecht ableiten, das Ihnen eine weltumspannende Befugnis zum Gewalteininsatz gäbe. Hierfür käme allenfalls ein Sicherheitsmandat unter Kapitel VII der UN-Charta in Betracht, und das auch nur kontextspezifisch. Eine unilateral hergeleitete Befugnis gibt es jedenfalls nicht.

Der zweite Punkt, warum das Ganze aus meiner Sicht ein untauglicher Versuch ist, liegt darin, dass man die menschenrechtlichen Bindungen oder überhaupt die rechtlichen Bindungen nicht abstreifen kann. Die rechtlichen Bindungen zum einen des Humanitären Völkerrechts, des gemeinsamen Artikels 3, der einen bestimmten Minimalstandard aufstellt, und zum anderen die Bindungen der Menschenrechte, deren Kern auch selbst für solche Situationen für unabdingbar erklärt ist, etwa der Schutz vor willkürlicher Tötung, das Folterverbot, die elementaren Verfahrensgarantien. Von diesen Garantien werden Sie selbst in Extremsituationen wie einem Bürgerkrieg oder einem zwischenstaatlichen Krieg nicht entbunden. Und wir haben eine Konvergenz der beiden Normen-

gefüge, aber immer noch die Frage eines sehr schwierigen Verhältnisses dieser beiden Komplexe. Und letztlich, und damit möchte ich dann auch schließen, dieser Versuch führt in ein Problem, das eigentlich gar nicht ganz neu ist. Wenn man sich in früheren Zeiten mit dem, was ich die „ältere Schwester“ der militärischen Terrorismusbekämpfung nennen würde, dem Rechtsregime der Counter-Insurgency Operations beschäftigt hat, so hatten wir hier schon eine sehr ähnliche Problemlage, eine schon vom Phänomen her vergleichbar hybride Situation aus militärischer Gewaltanwendung und “law enforcement“,

Wir landen letztlich in einem Sowohl/Als-auch: Sowohl Humanitäres Völkerrecht als auch Menschenrechtsschutz, mit einem sehr schwierigen Verhältnis zueinander. Der Versuch, sich rechtlichen Standards zu entziehen, führt in noch viel komplexere Fragen des Verhältnisses verschiedener gleichzeitig anwendbarer Standards.

der rechtlich auch eine hybride Situation aus Standards des Humanitären Völkerrechts und Menschenrechten entspricht. Wir sind nicht in einem Entweder/Oder, sondern wir landen letztlich in einem Sowohl/Als-auch: Sowohl Humanitäres Völkerrecht als auch bestimmte Standards des Menschenrechtsschutzes, mit einem sehr schwierigen Verhältnis zueinander. Der Versuch, sich aus rechtlichen Standards zu entwinden, führt in noch viel komplexere Fragen des Verhältnisses verschiedener gleichzeitig anwendbarer rechtlicher Standards.

Klingst: Herzlichen Dank. Nun zu Cathy Powell.

Prof. Cathy Powell

Ich bin Herrn Fassbender dankbar für seine im letzten Panel geäußerte Metapher, dem Bild des Rechts als zuverlässiger Kompass, weil ich dieses Bild als Ausgangspunkt meines Vortrags wählen möchte. Ich möchte zeigen, dass das Fehlen einer Terrorismus-Definition dazu führt, dass das Völkerrecht zum Terrorismus keinen

zuverlässigen Kompass anbietet. Ich werde meinen Vortrag auf Englisch halten.



Prof. Cathy Powell

I will start with two main propositions. One is that we need a definition of terrorism. The picture of law as a reliable compass explains why a legal regime must be based on a definition. Without a clear definition of terrorism, States will have an important margin of discretion because they are not bound by determinate norms. My second proposition is that terrorism is politically motivated violence. And it is politically motivated because it intends to influence how power is exercised within a group or within a State. With those two starting points I would like to sketch for you two main models that have been used to deal with terrorism in international law. The first is normative and the second merely descriptive. The normative model defines the crime of terrorism expressly by its political nature, generally in wide terms, including any form of violence against the State. The descriptive model simply prohibits a range of violent acts and usually does not even use the word terrorism. Now, both these models confer the monopoly of violence on the State and this picks up on Prof. Oeter's point that you are dealing in terrorism with one side that is legitimate and the other side which is not. The normative model of terrorism confers the monopoly of violence on the State because it forbids the political use of violence by non-State actors while implicitly accepting the use of violence for political reasons by the State. It need not even be said, for it is understood, that if the State will use violence for political reasons, then that use is legitimate and acceptable. Now it was clear by the 1970's, with the emergence of war as an instrument of national liberation, that this definition was problematic. The descriptive model also confers the mono-

poly of violence on the State. If a range of violent acts is simply outlawed without mentioning the political motive, you are also outlawing politically motivated violent acts. At the same time, of course, you are allowing the State to continue with its politically motivated violence. So both models confer the monopoly of violence on the State. They legitimate the use of violence by the State and they delegitimize the use of violence by non-State actors.

There are two main models to deal with terrorism in international law: normative and descriptive. Both legitimate the use of violence by the State and they delegitimize the use of violence by non-State actors. With the emergence of national liberation wars, it was clear that this was problematic.

Why is this a problem? Legally, it is a problem because interrelated areas of international law have withdrawn the monopoly of violence from the State. Firstly there is human rights law and international criminal law, both of which demonstrate that the use of violence by a State can be illegitimate. So the State is no longer free to decide in the internal sphere when it uses violence. Secondly self-determination in particular suggests that the use of violence by a non-State actor might be legitimate. International law no longer allows for a monopoly of violence in the State. International practice and politics also doesn't allow for it. Perhaps the best way I can demonstrate it, is through the political offence exception. The exception allows the State which has an extradition agreement with another State to refuse to extradite an offender if the offence was politically motivated. Now the political offence exception does have a relationship to human rights law. It is usually justified by reference to human rights law. But we need to note it is a highly flexible and indeterminate mechanism. What the political offence exception does is that it does not really tell you when an offence is politically motivated. It tells you that the State may decide when an offence is politically motivated. And in this way it gives the State the chance to interpret when

violence against the State is legitimate. And for all the changes that we have had in the international sphere nobody has quite let go of this idea. I will give you the earliest example. The League of Nations convention which tried to set up a regime against terrorism, gave States a huge number of chances to get out of the obligations under that convention. It left the political exception in. It allowed each side to interpret which offences fall under its ambit. It had other mechanisms. And yet the convention failed. I think the best example of the State's unwillingness to give up the right to decide when political violence against the State is legitimate, is found in the Arab League convention for the suppression of terrorism. Because they exclude from the definition of terrorism all cases of struggle against "foreign occupa-

States are unwilling to give up the right to decide when political violence against the State is legitimate. The best example is the Arab League convention for the suppression of terrorism.

tion and aggression for the sake of liberation and self-determination" but then that same convention adds that this exception shall not include any act prejudicing the territorial integrity of any Arab State. The result is we have an indeterminate or selectively enforceable definition of terrorism. States decide when to cooperate with one another against terrorism, depending not on what was done but on the motivation behind it and whether they think that the motivation was acceptable. Now I refer all the way back to 1937 and I have also alluded to the fact that during the time of liberation struggles there was some discomfort with the idea of a State monopoly on violence. Well, we are almost back to the 1937 position. The solution that the international community has now found to the problems of definition is not to engage with the problem, not to try to find a determinate definition but instead, crassly put, to confer the monopoly on violence on the State, to legitimate all violence by the State and delegitimize all violence by non-State actors. For example, changes have been intro-

duced into the extradition treaties so that the political offence exception cannot apply to terrorism - which is ludicrous from a legal point of view because there is nothing more political than terrorism. Yet the political offence exception cannot apply. Secondly, terrorism is being treated as a crime which only non-State actors can commit and from what I have seen of the contributions from this panel that is the point that comes up all the time, i.e. the

A point that comes up all the time is the asymmetry of the anti-terrorism machine.

asymmetry of the anti-terrorism machine. Thirdly and very disturbingly, many States and writers deliberately will not deal with terrorism unless it has international ramifications, hereby deliberately leaving the treatment by the State of its own citizens out of the anti-terrorism machine. Now I have given you reasons why this is indeterminate. It's a short term solution because it relies on political consensus not on what terrorism is but, crassly put, on who the goodies and the baddies are. And that is the kind of solution that we are sitting with in the moment and it won't last for very long. Perhaps you want to end the discussion by considering whether a determinate definition of terrorism is possible given the problem that one of the defining elements, the political element, seems also to be the indeterminate element. People tend to want to work out whether it is good or bad to use violence. I think a determinate definition of terrorism is possible if States give up their monopoly on violence. But I will be interested in views from the floor on whether terrorism should be defined with reference to its political element and what sort of definitions one could offer.

Klingst: Brilliant, thank you very much. Das Wort hat Dr. Schaller.

Dr. Christian Schaller

Sofern Terrorismus-Bekämpfung in einem Rahmen stattfindet, in dem die Norm des Sonderrechts des Konflikts keine Anwendung findet, also außerhalb des Anwen-



Dr. Christian Schaller

dungsbereichs des Gewaltverbots und außerhalb des Anwendungsbereichs des Humanitären Völkerrechts, wird die Lage nicht wesentlich klarer. Es sind vor allem die

Menschenrechte, die dann eine Rolle spielen, um Maßnahmen der Terrorismus-Bekämpfung zu messen, und es sind u. a. auch gerade auf der völkerrechtlichen Ebene die verschiedenen Verträge und Konventionen, die auf einzelnen Sektoren bisher verabschiedet wurden, um bestimmte einzelne terroristisch relevante Handlungsweisen zu unterbinden. Um diese Gemengelage etwas zu

Es macht Sinn, zwischen Strafverfolgung, also Repression, und Gefahrenabwehr, also Prävention, zu differenzieren.

ordnen, macht es durchaus Sinn, auf eine Differenzierung zurückzukommen, die wir im deutschen Recht kennen, die aber auf internationaler Ebene so nicht durchgehalten wird und die auch im Ausland nicht so bekannt ist und nicht so tief verwurzelt ist wie in der deutschen Rechtsordnung. Ich meine die Differenzierung zwischen Strafverfolgung auf der einen Seite, also Repression, und Gefahrenabwehr auf der anderen Seite, was man gewöhnlich als Prävention im weitesten Sinne bezeichnen würde. Im deutschen Recht lässt sich diese Trennung recht gut nachvollziehen. Ich will nur einige Beispiele nennen. Präventiv sind sicherlich die Polizeigesetze, auch das Terrorismus-Bekämpfungsgesetz und die zahlreichen Einzelvorschriften, die dieses Gesetz ändert. Repressiv, also der Strafverfolgung dienend, sind vor allem das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung und die einzelnen Vollzugsgesetze. Es sind aber auch im deutschen Recht durchaus Durchbrechungen erkennbar: einzelne Regelungssysteme oder Regelungsmechanismen, die in erster Linie der Strafverfolgung dienen aber auch eine gewisse Gefahrenabwehrfunktion erfüllen, die über den

allgemeinen Präventionszweck von Strafe weit hinausgeht. Ich will zwei kurze Beispiele nennen. Das ist einmal § 129a des Strafgesetzbuchs, also die Bekämpfung der Bildung terroristischer Vereinigungen. Hier wird mit Blick bereits auf die Gründung oder auf die Unterstützung bestimmter terroristischer Vereinigungen Strafe angedroht. Es findet also eine gewisse Vorverlagerung der Strafbarkeit statt. Das andere Beispiel sind sicherlich die zahlreichen Gesetzgebungsvorhaben, die sich der Bekämpfung bestimmter Straftaten widmen. Auch hier haben wir also schon deutlich eine gewisse Verschmelzung beider Systeme. Ein anderes Phänomen, das in der deutschen Strafrechtswissenschaft seit einiger Zeit diskutiert wird, ist das so genannte Feindstrafrecht. Es ist ein sehr problematisches Gebilde, das vor einigen Jahren von einem Kölner Strafrechtslehrer, Prof. Jakobs, ins Leben gerufen wurde, ein Konzept, das nach der Gestalt des Täters differenziert. Es unterscheidet grob zwischen Bürgern und Feinden und spielt im Rahmen der Terrorismusbekämpfung eine besondere Rolle, weil man den Terroristen als den Prototyp des Feindes der Gesellschaft ansehen könnte. Wer als Person handelt oder behandelt werden wolle, der müsse seinerseits eine kognitive Garantie dafür geben, dass er sich als Person verhalten werde. Bleibe diese Garantie aus oder werde sie sogar ausdrücklich verweigert, wandle sich das Strafrecht von einer Reaktion der Gesellschaft auf die Tat eines ihrer Mitglieder zu einer Reaktion gegen den Feind. Und der Feind, so heißt es, sei ein Individuum, das sich in einem nicht nur beiläufigen Maß in seiner Haltung oder seinem Erwerbsleben dauerhaft vom Recht abgewandt habe und insoweit die kognitive Mindestsicherheit personellen Verhaltens gerade nicht garantiere. Demnach kenne das Strafrecht also zwei Pole oder Tendenzen, zum einen den Umgang mit dem Bürger, bei dem zunächst abgewartet wird, dass dieser seine Tat externalisiert, bevor reagiert wird, und zum anderen den Umgang mit dem so genannten Feind, der weit im Vorfeld abgefangen und seiner Gefähr-

lichkeit wegen bekämpft werde. Nach diesem Konzept erhält Bürgerstrafrecht die Normgeltung, Feindstrafrecht bekämpft Gefahren. In der Konsequenz würde dies bedeuten, dass die Bindungen des Staates, die für Verbrechenverfolgung bislang gelten, gegenüber den so genannten Feinden gerade nicht zur Anwendung gelangen dürfen, weil dieses das Recht der Bürger auf Sicherheit verletzen würde. Die Rechtslage im Ausland ist hier nicht so klar in der Differenzierung zwischen Gefahrenabwehr einerseits und Terrorismusbekämpfung andererseits. Das wird insbesondere deutlich, wenn man sich bestimmte Handlungsformen der Terrorismusbekämpfung ansieht, die das Völkerrecht auch in einer besonderen Weise herausfordern. Ich erinnere nur an die vorbeugende Inhaftierung ohne ausreichende Gewährung rechtlichen Gehörs oder auch die Überstellung solcher Personen an andere Staaten zu Verhörzwecken, und nicht zuletzt gezielte Tötungen, die außerhalb rechtsförmiger Verfahren stattfinden. Man muss klar sagen, dass natürlich auch im Völkerrecht die bekannten Bekämpfungskonventionen nicht zwischen Repression und Prävention im eigentlichen Sinne

Man könnte darüber nachdenken, parallel zu den Normen des internationalen Strafrechts eine Art Gefahrenabwehrrecht oder Polizeirecht auf internationaler Ebene zu etablieren.

unterscheiden. Man könnte aber darüber nachdenken, parallel zu den Normen des internationalen Strafrechts, die ja mittlerweile recht gut etabliert sind, eine Art Gefahrenabwehrrecht oder Polizeirecht auf internationaler Ebene zu etablieren, wie Herr Oeter das schon mal angesprochen hat. Die Frage ist, ob so etwas überhaupt denkbar ist. Herr Fassbender hat im ersten Panel darauf hingewiesen, dass das Völkerrecht ein sehr langsames Schiff ist, das sehr konservativ agiert, und das ist auch gut so. Deswegen stellt sich die Frage, ob man so etwas in einer Konvention oder auch nur in einer Resolution verabschieden könnte. Das will ich hier aber nicht diskutieren. Die Frage ist vielmehr, ob es nicht

sinnvoll oder erforderlich ist, auch auf internationaler Ebene bestimmte Kriterien aufzustellen, an denen sich eine effektive Terrorismusbekämpfung messen lassen muss. Ich spreche hier nicht von militärischer Terrorismusbekämpfung, denn hier haben wir mit Kapitel 7 der UN-Charta und mit dem Sicherheitsrat ein System, das die internationale Polizeifunktion bereits in gewisser Weise erfüllt. Aber es dürfte auch klar sein, dass der Sicherheitsrat gewiss nicht die richtige Anlaufstelle ist, wenn es darum geht, die Rechtskreise von Individuen einzuschränken, wenn es darum geht, Menschenrechte und staatliche Sicherheitsbelange gegeneinander abzuwägen und in konkrete Handlungsanweisungen zu übersetzen. Insbesondere fehlt es an formellen und materiellen Eingriffskriterien, die die spezifischen Anforderungen der Terrorismusbekämpfung in Friedenszeiten oder außerhalb bewaffneter Konflikte einigermaßen vorgeben können. Es ist auch klar, dass die Verantwortung nach wie vor bei den Staaten liegt. Das Völkerrecht kann ja allenfalls eine grobe Richtschnur bieten. Deswegen dürfte es gegenwärtig vor allem darum gehen, das präventive Instrumentarium der Terrorismusbekämpfung in einen völkerrechtlichen Rahmen einzubetten und eine einheitliche Rechtsdogmatik zumindest in Grundstrukturen für solche Eingriffe zu entwickeln. Mein letzter Punkt ist die Frage, wie ein solches Gefahrenabwehrrecht auf internationaler Ebene aussehen könnte. Welche Grundelemente müsste dieses Recht beinhalten und mit welchen Grundelementen müsste sich eine Rechtsdogmatik und Jurisprudenz auseinandersetzen? Es sind vor allem drei Kriterien: zum einen die Frage der Eingriffsschwelle, also unter welchen materiellen Voraussetzungen bestimmte Maßnahmen gegen Individuen ergriffen werden können. Wenn man es mit deutschem Polizeirecht vergleicht, kennen Sie die Systematik verschiedener Formen von Gefahren, die zu unterschiedlich intensiven Maßnahmen ermächtigen. Es ist zum zweiten das Kriterium des richtigen Adressaten. Wie stellen Sie sicher, dass die zu treffenden Maßnahmen

gegen den richtigen Adressaten - im deutschen Recht würde man sagen: gegen den richtigen Störer - ergriffen werden?

Die Eingriffsschwelle, das Kriterium des richtigen Adressaten und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme (also die Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Angemessenheit im engeren Sinne) sind drei Grundelemente eines internationalen Gefahrenabwehrrechts.

Und das dritte Kriterium, was Ihnen aus dem Völkerrecht bereits bekannt ist, ist die Verhältnismäßigkeit, also die Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Angemessenheit im engeren Sinne der Maßnahme. Wie stellen Sie sicher, dass solche Maßnahmen die individuellen Freiheitsrechte angemessen gegen die legitimen Sicherheitspläne der Staaten abwägen? Das sind drei Grundelemente, die für die Entwicklung eines internationalen Gefahrenabwehrrechts zu diskutieren wären.

Klingst: Vielen Dank, Herr Dr. Schaller. Das Wort hat jetzt Herr Dr. Wiefelspütz.

Dr. Dieter Wiefelspütz, MdB

Ich möchte etwas sagen zum Einsatz militärischer Gewalt im Zusammenhang mit Terrorismus sowohl aus der völkerrechtlichen wie aus der staatsrechtlichen bundesdeutschen Perspektive, weil in der Bundesregierung gegenwärtig eine Menge aufgeschrieben wird, was nach dem Willen derjenigen, die da schreiben, eines Tages Grundgesetz werden soll, was ich aber nicht glaube. Ich komme darauf zurück.

Lassen Sie mich mit einer Banalität beginnen. Recht wird interessengeleitet interpretiert. Das gilt erst recht für Völkerrecht. Die Amerikaner interpretieren Völkerrecht anders als wir in Europa. Auch die Israelis tun das anders als wir. Beide Länder, Israel und USA, tun es aus sehr unterschiedlichen Gründen. Die einen, weil sie seit ihrer Existenzgründung um ihre Existenz real bangen müssen, und die anderen aus der Position eines sehr, sehr starken Staates mit hegemonialen Zügen, wie man wohl sagen darf. In beiden Bereichen findet eine

Völkerrechtswissenschaft von hohem Niveau statt, mit der wir uns vielleicht zu wenig austauschen. Ich bin, entgegen jeglicher Form deutscher Arroganz, ein entschiedener und leidenschaftlicher Befürworter der transatlantischen Debatte. Herr



Dr. Dieter Wiefelspütz

Schaller hat etwas angesprochen, das ich für völlig richtig halte. Diese Tendenzen in den USA im Bereich der Völkerrechtswissenschaft gibt es auch in Deutschland an deutschen Hochschulen. Ich habe überhaupt große Kritik an diesem Ansatz einer unipolaren Welt. Die Welt ist ganz anders. So wichtig die USA auch sind, wird die Völkerrechtsdebatte von den USA nicht dominiert, nicht einmal ansatzweise. Sie läuft vielfach an den USA völlig vorbei. Der *mainstream* der völkerrechtlichen Debatte läuft anders als in den USA, und die USA argumentieren zwar weiterhin im Rahmen des Rechtes, sie argumentieren juristisch, völkerrechtlich, aber in der UNO bei den zentralen Debatten spielen sie keine wirklich entscheidende Rolle, wenn es darum geht, neue Standards zu entwickeln. Die Amerikaner reagieren auf 9/11 anders als wir das in Europa tun. Wir haben hier gelernt, und das ist weiterhin der *mainstream* der völkerrechtlichen Debatte, dass jemand entweder ein Verbrecher oder ein Kriegsgefangener ist. Für beide gibt es klare völkerrechtliche Regelungen. Entweder wird jemand vor Gericht gestellt, oder er kommt in ein Kriegsgefangenenlager. Beides ist durch viele Konventionen geregelt. Das ist das geltende Völkerrecht. Die Amerikaner haben eine dritte Kategorie entwickelt.

Ich bin der festen Überzeugung, dass sich die Kategorie des unlawful combattant nicht durchsetzen wird.

Herr Schaller spricht von Feindstrafrecht. Das ist sozusagen die deutsche Antwort *cum grano salis* darauf. Die amerikanische Antwort heißt *unlawful combattant* mit allen Folgen, Guantánamo, *extraordinary rendition* usw. Ich bin der festen Überzeugung, dass sich diese dritte Kategorie nicht durchsetzen wird. Jedenfalls gibt es gegenwärtig im Völkerrecht dafür keine Ansätze. Ich bin aber sehr entschieden dafür, dass wir die Debatte mit den Amerikanern führen. Die amerikanische Administration hat hervorragende Leute, mit denen man um den richtigen Weg ringen muss. Und Sie dürfen nicht vergessen, vor Ihnen sitzt ein Parlamentarier, der hauptsächlich mit Sicherheitsfragen beschäftigt ist. Ich würde heute anders reden, wenn die Trolley-Bomben hochgegangen wären. Ich bin froh, dass ich jetzt nicht das sagen muss, was ich vielleicht hätte sagen müssen, wenn da Dutzende von Menschen ermordet worden wären. Ich glaube, dass wir nicht immer begreifen, was sich an Psychologie in den Vereinigten Staaten entwickelt hat, bei allem Respekt vor einer notwendigen freien und kritischen Debatte. Ich habe dem Berater von Präsident Bush auf die Frage, was wir denn von Guantánamo halten, gesagt: ich respektiere, dass es möglicherweise sehr gefährliche Menschen gibt, denen man noch nichts nachweisen kann, die aber wirklich sehr gefährlich sind. Aber wenn ihr Guantánamo wollt, dann müsst ihr es in den USA machen und darüber reden und das nicht nach Kuba transportieren, *outsourcen* oder Ähnliches. Wir müssen im Rahmen des Rechtes bleiben und im Rahmen des Rechtes diskutieren und entscheiden, immer wieder aufs Neue. Es gibt keine endgültigen Antworten. Ich glaube, dass es so etwas gibt wie eine rote Linie. Aber diese Debatte müssen wir führen, und da bin ich durchaus hoffnungsvoll, weise aber darauf hin, dass wir hier in Europa nichts Besseres sind. Wir haben auch da und dort Glück gehabt. Das muss aber nicht immer so bleiben. Ich will noch ein paar Bemerkungen machen zu dem, was sich in der Tat verändert hat.

Seit 9/11 haben wir in der Völkerrechtsdebatte eine interessante Entwicklung im Bereich des Artikels 51, des Selbstverteidigungsrechts. Bis 9/11 war in der Völkerrechtswissenschaft völlig klar, dass es Selbstverteidigung nur gegenüber Angriffen staatlicher militärischer Armeen gibt. Inzwischen haben wir das Phänomen des nichtstaatlichen Terrorismus. Und seit 9/11 sind zumindest die Zurechnungskriterien stark abgeschwächt worden. Heute genügt „safe haven“, „harbouring“, das Dulden von Terroristen im eigenen Land, um gegebenenfalls auch gegen dieses Land, gegen den Aufenthaltsstaat militärisch vorgehen zu können. Ich sage jetzt nicht, dass das notwendig ist, dass das gemacht werden muss. Es ist eine politische Entscheidung. Aber es ist rechtlich inzwischen *mainstream* in der völkerrechtlichen Debatte, dass die Zurechnungskriterien deutlich abgesenkt sind. Es gibt sogar ein paar Leute, dazu gehöre ich, die der Auffassung sind, auch gegenüber einem nichtstaatlichen Terroristen ist militärische Verteidigung möglich, wenn dieser Angriff grenzüberschreitend ist und eine Dimension hat, die einem herkömmlichen militärischen

Ich bin der festen Überzeugung, dass kein Staat dieser Welt zusehen wird, wie vier Zivilmaschinen entführt und als Waffe missbraucht werden, ohne darauf eine militärische Antwort zu geben. Das ist, sehr zugespitzt gesagt, die Entwicklung des Völkerrechtes seit 9/11.

Angriff entspricht. Ich bin der festen Überzeugung, dass kein Staat dieser Welt zusehen wird, wie vier Zivilmaschinen entführt und als Waffe missbraucht werden, ohne darauf eine militärische Antwort zu geben. Das ist die rechtliche Entwicklung seit 9/11 im Bereich des Völkerrechtes, sehr zugespitzt formuliert.

Lassen Sie mich noch etwas sagen zur aktuellen deutschen Debatte. Wir haben das Luftsicherheitsurteil vom 15. Februar 2006. Ein sehr wichtiges Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in dem dieses festgestellt hat: Bei einem nichtkriegerischen Luftzwischenfall darf eine Maschine im äußersten Notfall und auch nur dann abgeschossen werden, wenn ausschließlich

Terroristen an Bord sind oder die Maschine unbemannt ist. Sobald unschuldige Menschen, Besatzung, Passagiere dabei sind, sind dem Staat die Hände gebunden. Die Politik in Deutschland ist aufgefordert, daraus die Konsequenzen zu ziehen. Das haben wir bis heute nicht gemacht. Es gibt in einem Teil der Bundesregierung die Auffassung, dass wir eine großvolumige Verfassungsänderung mit dem Ziel brauchen, dass auch gegenüber terroristischen Angriffen von außen die Bundeswehr, insbesondere die Luftwaffe eingesetzt werden kann, auch dann, wenn unschuldige Menschen an Bord einer solche Maschine sind. Diese Pläne werden das Licht der Öffentlichkeit erreichen, und dann werden wir die öffentliche Debatte auch führen müssen, ob wir denn so etwas in Deutschland wollen. Es ist meine persönliche Rechtsauffassung, dass die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer bewaffneten Macht, mit der Bundeswehr alles das tun darf – nicht mehr aber auch nicht weniger – was das Völkerrecht zulässt. Die deutsche Staatsrechtlehre ist überwiegend der Auffassung, dass wir weniger dürfen, als das Völkerrecht zulässt. Das halte ich für falsch. Wieso sind wir ein anderer Staat als Italien oder Frankreich oder Spanien? Jedenfalls gibt es diese Bemühungen und Bestrebungen. Politisch insbesondere muss man das bei Herrn Schäuble festmachen. Ich schätze Herrn Schäuble sehr, aber in diesem Punkt gibt es einen großen politischen Dissens. Er strebt eine große Verfassungsänderung mit dem Ziel an, dass gegenüber terroristischen Angriffen von außen die Bundeswehr eingesetzt werden kann. Das wird bald eine zentrale deutsche Debatte sein. Terrorismus wird man auf Dauer nicht militärisch und nicht polizeilich, auch nicht justiziell besiegen. Auf Dauer wird man Terrorismus nur geistig besiegen können. Das schließt nicht

Terrorismus wird man auf Dauer nicht militärisch, nicht polizeilich und auch nicht justiziell, sondern nur geistig besiegen können. Das schließt nicht aus, dass man sich zur Wehr setzen muss.

aus, dass man sich zur Wehr setzen muss. Wenn ein Verbrecher vor der Tür steht, wehre ich mich. Aber wir brauchen eine langfristige Strategie. Und diese langfristige Strategie muss eine Strategie des Rechtes sein. Wenn wir das Recht substantiell verändern, verändern wir auch uns selber und machen uns leider mit den Menschen gemein, die wir bekämpfen müssen. Das wird ohne großen Schaden an uns selbst nicht funktionieren.

Klingst: Vielen Dank. Das letzte Wort in der ersten Runde hat Herr Dr. Witschel.

Dr. Georg Witschel

Terrorismusbekämpfung als Krieg oder Verbrechensbekämpfung? Ich habe diese Fragestellung zum Anlass genommen, mir zentrale Dokumente auf beiden Seiten des Atlantiks anzuschauen. Und in der Tat, man wird feststellen, dass auf der westlichen Seite des Atlantiks die Kriegsrhetorik und die Wahrnehmung der Terrorismusbekämpfung als "Krieg" deutlich stärker ist als auf europäischer Seite. Dennoch, es gibt durchaus mehr Grauzonen und mehr Übereinstimmungen, als es zunächst scheinen mag. Schaut man sich die US-Strategien an, dann fällt zunächst die nationale Sicherheitsstrategie von März 2006 ins Auge, die frühere Strategien wiederholt. Dort heißt es „war against terror“, was sowohl den Kampf der Waffen als auch den Kampf der Ideen bezeichnet. Und weiter findet man markige Worte wie „The fight must be taken to the enemy to keep them on the run.“ Diese und ähnliche Aussagen können, wie Hans Corell gesagt hat, auch als Forderung verstanden werden, ohne Sicherheitsrats-Mandat Gewalt gegen andere anzuwenden. Die jetzt neu aufgelegte nationale Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus der USA hebt die asymmetrische Natur des Krieges gegen den Terrorismus hervor und gibt die strategische Zielsetzung vor, die da ist: Sieg im Krieg gegen den Terror. Interessant ist in diesem Zusammenhang eine Äußerung von Condoleezza Rice, die sagte: „The United States and many other coun-

tries are waging a war against terrorism. For our country this war often takes the form of conventional military operations.“ Aber dann kommt es: „It is a struggle waged also by our law enforcement agencies.“ Aus den amerikanischen Papieren geht durchaus klar hervor, dass es nicht nur um militärische Mittel geht. Es gibt sogar eine Passage, in der gesagt wird, dass die USA nicht nur oder nicht einmal vorrangig durch militärische Macht triumphieren



Dr. Georg Witschel

werden. Analysiert man die Bedrohung durch nichtstaatliche Akteure, die Vernetzung dieser Bedrohung mit organisiertem Verbrechen und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und den Staatszerfall, lassen sich durchaus viele Gemeinsamkeiten zwischen diesen Bereichen feststellen. Die europäische Sicherheitsstrategie vom Dezember 2002 definiert Terrorismus zwar als strategische Bedrohung für Europas Sicherheit, nennt dann aber bei den strategischen Zielen den Haftbefehl, die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und die Rechtshilfe an erster Stelle, geht damit also ganz klar in Richtung Verbrechensbekämpfung. Bei der Gesamtanalyse der Bedrohung, also etwa der Verbindung zu organisiertem Verbrechen, sind sich beide Strategien ähnlich. Anders bei den Mitteln zur Bekämpfung des Phänomens Terrorismus. Da heißt es, dass „dealing with terrorism may require a mixture of intelligence, police, judicial“ und ganz am Ende „military and other means“. Insofern also ist eine deutlich weniger militärische Ausrichtung festzustellen. Es gibt auch in Deutschland strategische Elemente der Terrorismusbekämpfung, die aber nicht in einem Regierungsdokument, sondern lediglich in einem auf Ressortebene erstellten Arbeitspapier enthalten sind. Auch dort fällt unter der Frage nach der strategischen Antwort auf, dass es

eine Vielzahl politischer, diplomatischer, polizeilicher, nachrichtendienstlicher, justizieller, humanitärer, ökonomischer, finanzieller und, ganz am Schluss, militärischer Maßnahmen bedarf. Von Krieg ist also hier wenn überhaupt nur indirekt und ganz am Ende die Rede. Die USA und Europa liegen sicherlich ein Stück auseinander, was die Wahl der Mittel und vor allen Dingen die Einstufung des Phänomens Terrorismus als globalen bewaffneten Konflikt anbetrifft. Es gibt aber doch auch mehr Überlappungen und Gemeinsamkeiten auf beiden Seiten des Atlantiks, als man so denkt. Ich gehe hier absichtlich nicht auf die VN-Strategie ein. Ich will nur soviel

Die USA und Europa liegen sicherlich ein Stück auseinander, was die Wahl der Mittel und vor allen Dingen die Einstufung des Phänomens Terrorismus als globalen bewaffneten Konflikt anbetrifft. Es gibt aber doch auch mehr Überlappungen und Gemeinsamkeiten, als man so denkt.

sagen: die UN setzen auch die Prävention, die internationale Zusammenarbeit, die Justiz-Zusammenarbeit in den Vordergrund und benutzen nicht das Kriegsparadigma zur Beschreibung des Phänomens oder seiner Bekämpfung. Ich streife nur ganz kurz die völkerrechtliche Situation. Wir haben hier natürlich zunächst zu unterscheiden, ob Gewaltanwendung überhaupt nach Artikel 51 zulässig ist. In diesem Zusammenhang sollten wir in der Diskussion noch einmal die Auseinandersetzung um den Begriff Terrorismus aufnehmen, und vor allen Dingen die Vermischung des *jus ad bellum* und des *jus in bello*, etwa in den Papieren der Arabischen Liga und der OIC. Ich will hier nur ausführen, dass aus unserer Sicht entweder die Regeln des Humanitären Völkerrechts gelten oder die Regeln der Menschenrechte, die sich gegenseitig nicht ausschließen, sondern komplementär sind. Ein Rechtsbegriff wie „unlawful combattant“, der keinerlei Rechte genießt und auf unbestimmte Zeit ohne Verfahren festgehalten wird, erkennen wir nicht an. Bevor ich mich jetzt aber mit mahnendem Zeigefinger engelsgleich erhebe, sollten wir vielleicht doch auch noch mal gucken, was

sich auf amerikanischer Seite in den letzten Tagen getan hat. Ich finde die Äußerungen Bushs, die durch e-mail-Verkehr an die Rechtsberater europäischer Ministerien ergänzt wurde, durchaus bemerkenswert, nicht perfekt, noch nicht mal unbedingt gut, aber Schritte in die richtige Richtung. Auflösung geheimer Gefängnisse ist immerhin etwas. Transfer von Gefangenen an Orte, die man wenigstens kennt und zu denen das Internationale Komitee des Roten Kreuzes Zugang hat, ist ein anderer wesentlicher Vorteil, ebenso die Präzisierung des Folterverbotes und eine gewisse gesetzliche Grundlage für die *Military Commissions*.

Was Lücken bei der Anti-Terrorismus-Zusammenarbeit und bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus betrifft, bin ich nicht pessimistisch, aber doch

etwas skeptisch. Hingegen bin ich pessimistisch, dass es gelingt, eine umfassende Terrorismus-Konvention mit eigenständiger Definition des Begriffes „Terrorismus“ anzunehmen, weil es den politischen Konflikt mit den arabischen Staaten gibt. Dennoch haben wir im Rahmen der G 8 und in anderen regionalen Foren eine außerordentlich enge Zusammenarbeit, die seit dem 11. September Quantensprünge gemacht hat, vor allen Dingen im Rahmen der EU. Daher sehe ich kein internationales Polizeirecht auf globaler Ebene. Ich sehe aber vor allen Dingen in der Europäischen Union regionale Ansätze, die in kleinerem Umfang etwa auch in Lateinamerika verfolgt werden. Global gibt es diese Ansätze nur bei Verbrechen, die überall etwa gleich bewertet werden, oder bei bestimmten Tatbeständen wie etwa Passverlust. Dafür gibt es bereits eine globale Datenbank bei Interpol, und über die G 8 wird nun auch eine Datenbank für Kinderpornographie eingeführt. So etwas ist global jetzt schon möglich. Für die Terrorismusbekämpfung erwarte ich das hingegen in den nächsten 5 bis 10 Jahren nicht.

Klingst: Herzlichen Dank auch für diese vielen sehr qualifizierten Äußerungen. Ich möchte nur eine Kleinigkeit richtig stellen, Herr Dr. Schaller: In Ihrer Darstellung des Feindstrafrechts müsste man ergänzen, dass für Herrn Jakobs die grundlegende Frage ist, wie man im normalen Strafrecht Regeln wie die Unschuldsvermutung und den fairen Prozess aufrechterhalten kann, weil er fürchtet, dass durch den Antiterrorkampf alles ins Wanken gerät. Daher kam ihm die Idee für die Unterscheidung, über die man natürlich trefflich diskutieren kann.

Prof. Dr. Sabine von Schorlemer: Ich habe eine Nachfrage an Herrn Dr. Schaller. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, sagen Sie, dass es auf internationaler Ebene, also im Völkerrecht, keine hinreichende Differenzierung zwischen Gefahrenabwehr und Repression gibt. Ich frage mich, auf welche Dokumente Sie sich da beziehen. Wenn wir uns die über ein Dutzend Antiterrorismus-Konventionen anschauen, etwa zur Bekämpfung von Luftfahrzeugentführung und ähnliches, finden wir dort immer die Differenzierung zwischen Gefahrenabwehr und Repression. Die Staaten werden verpflichtet, solche Akte unter Strafe zu stellen. Sie werden verpflichtet, solche Handlungen nicht zu begehen, nicht dazu anzustiften etc., und Repression spiegelt sich wider in dem Grundsatz *aut dedere aut iudicare* (ausliefern oder selbst vor Gericht stellen). Im Völkervertragsrecht haben wir ganz klar diese Unterscheidung. Ich denke aber auch z. B. an die 2004 angenommene Sicherheitsratsresolution 1540 zu Massenvernichtungswaffen. Auch dort wird auf internationaler Ebene seitens des Sicherheitsrates differenziert zwischen Gefahrenabwehr und Verbrechensbekämpfung. Die Staaten werden nämlich verpflichtet, auf nationaler Ebene Rechtsvorschriften zu erlassen. Sie sind verpflichtet, Kontrollen einzuführen. Das ist ja auch ganz klar Verbrechensverhütung. Auf der anderen Seite gibt es dann die weitergehende Berichtspflicht an den 1540-er Ausschuss. Genauso haben wir das auch auf Seiten der EU, denken Sie etwa an die 2006 angenomme-

ne GASP-Maßnahme 419 zur Implementierung der Resolution 1540. Auch da sehe ich auf internationaler Ebene genau diese Differenzierung zwischen Gefahrenabwehr und Verhütung, die Sie anscheinend vermissen. Vielleicht präzisieren Sie einfach noch einmal, was Sie genau vermissen.

Klingst: Herzlichen Dank. Wir sammeln aber erst einmal.

Prof. Dr. Robert Uerpmann-Witzack: Herr Wiefelspütz, Sie hatten von einem Konsens in der Völkerrechtswissenschaft gesprochen, Artikel 51 der UN-Charta mit dem Selbstverteidigungsrecht nach dem 11. September weiter zu interpretieren. Ich möchte fragen, inwieweit das nach der jüngsten Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs noch haltbar ist. Ich denke zum einen an das Gutachten zur israelischen Mauer in den Palästinenser-Gebieten und zum anderen an die Entscheidung Kongo gegen Uganda aus dem letzten Winter. Der IGH hat sich nicht ausdrücklich festgelegt in dieser Frage. Aber wenn man die Entscheidung liest, hält er offenbar ganz stark an seiner Nicaragua-Rechtsprechung fest. Insofern möchte ich Sie fragen, ob wirklich Raum für eine stärkere Öffnung von Artikel 51 der Charta besteht?

Henning Zierock: Meine Frage zielt auf den paradoxen Begriff „War on terrorism“. Wir wissen aus den letzten drei Kriegen in Afghanistan, im Irak und im Libanon, dass Krieg den Terrorismus eigentlich erst erzeugt hat. Müsste die Diskussion nicht in die Richtung gehen, ein Menschenrecht auf Frieden zu schaffen und Menschenrechte und Krieg nicht als Gegensätze, sondern als zwei Seiten einer Medaille zu sehen?

Dr. Volker Faigle: Ich vermissen den Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung. In den NGOs und auch bei den Kirchen gibt es dazu eine starke Diskussion. So heißt es gerade im Bereich der Krisenprävention, dass Einsätze von zivilen Friedensfachkräften eine konstruktive Rolle spielen. Es gibt dazu einen Aktionsplan der Bundes-

regierung, der ein bisschen in Vergessenheit geraten ist. Spielt der Einsatz von zivilen Friedensfachkräften innerhalb des Völkerrechts überhaupt eine Rolle?

Prof. Hans-Joachim Heintze: Ich wundere mich etwas, dass wir die Diskussion über die Definition des Terrorismus immer noch führen. Das Völkerrecht kommt sehr gut ohne Definitionen aus. Wir haben noch nicht einmal eine Definition des Staates. Wozu brauchen wir eine abstrakte Definition des Terrorismus, wenn wir eine ganze Reihe von Instrumenten haben, die sich auf terroristische *Akte* beziehen? Wir müssen die *Akte* definieren und die *Akte* bestrafen.

Marc Schattenmann: Herr Witschel und Herr Wiefelspütz: Ob man Terrorismusbekämpfung als Krieg oder Verbrechensbekämpfung sieht – entscheidet man das aufgrund der Überlegung, welche Mittel zur Terrorismusbekämpfung geeignet sind oder aufgrund der Überlegung, welche Mittel man zur Verfügung hat? Man vergleiche zum Beispiel, welche Möglichkeiten dem amerikanischen Präsidenten und dem amerikanischen Militär zur Verfügung stehen und welche der Bundeskanzlerin und der Bundeswehr! Vielleicht führen uns nicht nur abstrakte Überlegungen, sondern auch die tatsächlichen Kapazitäten zu unterschiedlichen Antworten.

Klingst: Die letzte Antwort-Runde. Das erste Wort hat Prof. Oeter.

Oeter: Ich habe zwei kurze Bemerkungen zu Punkten, die in der Diskussion und auch schon auf dem Panel aufgekommen sind. Um einem Missverständnis zuvorzukommen: ich habe den amerikanischen Kollegen nicht Dummheit unterstellen wollen, im Gegenteil. Ich habe von ihren sehr kunstfertigen Bemühungen gesprochen. Ihre Schriftsätze sind intellektuell hoch elaboriert. Aus meiner Sicht kommen da aber bestimmte Tücken der amerikanischen Juristentradition zum Ausdruck. Die Konstruktionen sind zum Teil derart forciert, dass sie intersubjektiv außerhalb

eines bestimmten Diskurses nicht mehr vermittelbar sind. Und deswegen ist dieser Versuch des diskursiven Befreiungsschlages über die normativen Implikationen des Konzeptes des *war on terrorism* ja letztlich gescheitert. Es ist den Juristen der Administration nicht mal gelungen, ihren eigenen Supreme Court von den zentralen Pfeilern ihrer Konstruktion zu überzeugen, geschweige denn den Rest der Völkerrechtspraktiker und -lehrer außerhalb der USA.

Nächster Punkt: Terrorismusdefinition in den Verträgen, ist das nicht ein unsinniges Unterfangen? Aus meiner Sicht nicht. Mit der klassischen Strategie, die man in den Vereinten Nationen über Jahrzehnte verfolgt hat, kann man sich auf die strafrechtliche Zusammenarbeit konzentrieren für bestimmte Delikttypen, bei denen man sich relativ schnell einig werden kann, dass sie unter keinen Umständen, unabhängig von der Motivation, strafwürdig sind: Bombenattentate auf Flugzeuge und ähnliche Taten. Aber es bleibt eine große Restkategorie von eindeutig terroristischen Taten, denen Sie mit dieser Strategie nicht beikommen. Hier bleibt als einzige Möglichkeit eine Konvention über die Restkategorien. Für diese Konvention brauchen Sie einen normativen Konsens über das, was Sie da erfassen wollen. Man kommt an der Diskussion nicht vorbei. Ich würde die Schuld daran, dass wir da keinen normativen Konsens haben, auch nicht immer den Drittstaaten und ihrer Fixierung auf die Befreiungskriege anlasten. Das Problem ist nicht nur sehr schwierig, sondern auch schwer vermittelbar. Ich habe im letzten Jahr während eines Forschungsaufenthalts in Südafrika länger mit südafrikanischen Kollegen darüber diskutiert. Es ist schwer vermittelbar, wenn die Industriestaaten einerseits verlangen, das staatliche Militär aus der Definition völlig auszuklammern, aber gleichzeitig verlangen, den Rest völlig drinzubehalten. Wenn, dann ginge das nur im Sinne einer Abschichtungsstrategie, wie von Herr Witschel erwähnt. Man könnte sagen: alles was dem Humanitären Völkerrecht unterliegt und da schon geächtet ist,

können wir von der Terrorismusdefinition ausnehmen. Aber dann stoßen wir wieder auf das Problem des Kreuzzugs der Pentagon-Juristen gegen das Erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen. Und solange wir nicht irgendwie an das Erste Zusatzprotokoll andocken können, haben wir enorme Konstruktionsschwierigkeiten.

Wiefelspütz: Erstens, etwas zugespitzt und vereinfacht: Ich denke, ich kenne die Facetten der völkerrechtlichen Debatte zu Artikel 51 UN-Charta relativ gut und schreibe darüber ja auch. Zur IGH-Entscheidung zum Grenzzaun hat Christian Tomuschat die sehr zugespitzte Formulierung gefunden, dass man diese Entscheidung nicht zu ernst nehmen darf. Das sei wirklich nur ein halber Satz gewesen. Die Völkerrechtswissenschaft ist insgesamt sehr enttäuscht. Wenn der Internationale Gerichtshof – was ja sein gutes Recht ist – der Meinung sein sollte, dass ein militärischer Angriff immer einem Staat zurechenbar sein muss, dann hätte er das etwas ausdrücklicher sagen und sich mit den tragenden Argumenten auseinandersetzen müssen. Das haben die Richter nicht getan. Ein halber Satz, das reicht nicht, um in der Zukunft ernst genommen zu werden. Da waren wir eigentlich alle enttäuscht, und deswegen bitte ich das auch nicht zu ernst zu nehmen. Ich glaube, dass sich die Debatte in Richtung abgestufter Zurechnungskriterien entwickelt hat. Wenn die sehr niedrig sind, stellt sich die dogmatische Frage, ob auch nichtstaatlicher Terrorismus ausreicht. Terrorismus findet ja nicht im luftleeren Raum statt. Es gibt immer einen Staat, an den Terroristen sich irgendwie anlehnen, an dem man sich irgendwie orientiert, der einem hilft. Ich glaube, wenn man das länger diskutieren würde, würde man schon zu dem Ergebnis kommen, dass sich seit 9/11 in der Völkerrechts- und in der Staatenpraxis ein Konsens in diese Richtung entwickelt hat. Deutschland hat doch die verdammte Pflicht, seine Bürger zu schützen. Terrorismus war lange Zeit und ist auch heute noch überwiegend eine strafrechtliche Kategorie. Auch die Auseinandersetzung wird in

erster Linie strafrechtlich bleiben. Aber ich sage es mal zugespitzt: Osama bin Laden werden sie nicht mit einem internationalen Haftbefehl fangen. Die militärische Option muss jedenfalls mitgedacht werden. Das ist vielleicht nicht die erste und zweite Option, aber sie auszuschließen hielte ich für realitäts- und wirklichkeitsfern. Terroristische Grenzübertritte in Richtung Deutschland sind zunächst einmal ein polizeiliches Problem, ist doch klar. Aber wenn die polizeilichen Abwehrfähigkeiten nicht ausreichen, haben wir doch die Pflicht, uns Gedanken zu machen, wie das auch anders gehen könnte. Deswegen haben wir jetzt die Debatte über eine mögliche Änderung des Grundgesetzes. Meine persönliche Auffassung ist, dass das Grundgesetz schon längst ausreicht, um weitergehende Optionen zu erlauben. Das werden wir aber gemeinsam, ganz öffentlich diskutieren.

Noch ein letzter Hinweis. Wir haben noch einen großen Dissens mit unseren Freunden in Amerika, die ich noch mal in Schutz nehmen darf. Ich bewundere die Amerikaner wegen ihrer Selbstheilungskräfte, um es mal pathetisch zu formulieren. Die Kraft haben wir an bestimmten entscheidenden Wendemarken unserer eigenen Geschichte leider nicht gehabt. Die Amerikaner nehmen manche Irrtümer jetzt stückweise zurück: Der Supreme Court korrigiert sich, selbst Bush korrigiert sich. Zudem: Bush ist nicht Amerika. Lassen Sie mich zum Schluss noch Folgendes sagen: Deutschland besteht zum Glück nicht nur aus Juristen, aber wir brauchen mehr Völkerrechtler in Deutschland – auch im Auswärtigen Amt. Wir sind keine Supermacht, wollen das auch nicht, werden das nie wieder sein, aber seit der Wiedervereinigung merkt man doch, dass wir in gewisser Hinsicht ein Global Player sind. Dabei spielt Völkerrecht eine große Rolle. Und da müssen wir besser werden. Zur Auseinandersetzung um die amerikanische Präventivkrieg-Doktrin, die nach meiner festen Überzeugung völkerrechtswidrig ist, brauchen wir den transatlantischen leidenschaftlichen Dialog, um die Amerikaner mit ihrer Debatte nicht allein auf weiter Flur zu lassen.

Klingst: Herzlichen Dank. Ich dachte, wir brauchten mehr Ärzte, Gebrechlichkeitspfleger, Polizisten. Jetzt auch noch mehr Völkerrechtler, na herzlich willkommen.

Witschel: Was haben Sie eigentlich gelernt, Herr Wiefelspütz?

Wiefelspütz: Ich habe den Beruf eines Buchhändlers gelernt, was Anständiges.

Powell: Just a few short comments on the questions specifically about definition. The question was, why do we need one. The definition of terrorism at an international level is the basis of an enormous mandatory system of cooperation between States. People are extradited from one State to the other, investigations are carried out by one State on the request of another one because the person is suspected of being a terrorist. With such an international system being in place - and we are stuck with it at the moment because the whole question has been issued under chapter VII of the UN Charter - we need a definition of terrorism. The problem that the lack of a definition produces at the international level, is also replicated at a domestic level. I agree that at the domestic level it is probably enough to have simply a list of crimes that the State then prosecutes. It might be in some cases necessary to give the State extra powers to act preventively because terrorism is a sort of crime we want to prevent rather than prosecute. On the other hand, once you got the word terrorism in the domestic system - and thanks to the UN Security Council we have got it in the domestic system as well - you must define it. What has happened in the international anti-terrorism campaign is that it has been a one-way process by which the executive has gained the power to act outside of the law because it believes it makes the law. Referring back to Hans Corell's opening lecture: if we want a society both domestic and international governed by the rule of law, we need a definition of terrorism. A second point is that this list of acts in the international conventions is both too long

and too short. It includes too much and excludes things. As Professor Oeter pointed out, it excludes acts we would see as terrorist but it includes any politically motivated violence against the State that international law might allow for. And for that reason we do actually need the normative definition, not just a list of acts.

Witschel: Zunächst mal zur Frage nach der Öffnung des Artikels 51. Wir halten weiterhin an der traditionellen Auslegung „bevorstehender Angriff“ fest. Ich gebe zu, dass in Zeiten eines einfacheren Zugangs von nichtstaatlichen Akteuren zu Massenvernichtungsmitteln die Auseinandersetzung um den Anwendungsbereich von Artikel 51 zumindest geführt werden muss. Spätestens seit Resolution 1368 ist die wachsende Bedeutung nichtstaatlicher Akteure aber anerkannt. Problematisch bleibt dabei die Frage, wer eigentlich der Angreifer ist.

Zweiter Punkt, entschuldigen Sie meine Unhöflichkeit, aber die Behauptung, dass der Krieg Terrorismus erzeugt, halte ich ganz persönlich für unrichtig. Meine Mitarbeiter und ich stehen in der Pause gerne für eine weitere Auseinandersetzung mit dieser These zur Verfügung. Es ist so, dass bewaffnete Konflikte natürlich terroristische Potentiale erhöhen und beeinflussen können, aber die Gleichsetzung „Krieg erzeugt Terror“ stimmt nicht. Zudem ist uns die Bedeutung des Krisenpräventionsplans durchaus bewusst. Ich sehe die Einsatzmöglichkeiten ziviler Friedenskräfte dort, wo wir wie in Afghanistan eine Nachkonfliktsituation haben. Dort, wo es um Polizeieinsatz oder militärische Einsätze wie etwa gegen Osama bin Laden geht, können zivile Friedenskräfte meines Erachtens nicht sinnvoll zum Einsatz kommen. Zum Thema Terrorismusdefinition ist fast alles gesagt. Wir werden nicht den Terrorismus definieren, es geht um den terroristischen Akt. Die Auseinandersetzungslinie liegt in der Frage, wie halten wir es denn mit Verbrechen staatlicher Akteure? Aus unserer Sicht ist dies ausreichend geregelt im

internationalen Humanitären Recht. Von daher ist eine Abgrenzung möglich und kein weiterer Regelungsbedarf nötig. Aber das ist zugegebenermaßen umstritten.

Letzter Punkt, die Wahl der Mittel. Die These, dass die Europäer nur deshalb so polizei- und justizlastig sind, weil sie keine Langstrecken-Flugzeuge, Flugzeugträger und vergleichbare Potentiale haben, will ich nicht einfach im Raum stehen lassen. Wir Europäer haben relativ frühzeitig begriffen, dass es in den neuen Konflikten um Auseinandersetzungen mit nichtstaatlichen Akteuren, mit ent-territorialisierten Gegnern geht. Der klassische Kriegsansatz

Der klassische Kriegsansatz scheint mir gegen kleine, nichtstaatliche und ent-territorialisierte Gruppen nicht zu funktionieren.

scheint mir gegen kleine, nichtstaatliche und ent-territorialisierte Gruppen, die sich durchaus mächtiger Mittel wie Flugzeugen als Waffen bedienen können, nicht zu funktionieren. Wir brauchen die militärischen Mittel dort, wo terroristische Gruppen sich einer territorialen Basis bedienen und ein militärischer Einsatz sinnvoll oder notwendig sein kann. Die Verfügbarkeit von Mitteln war also nicht ausschlaggebend dafür, dass wir den Terrorismus zunächst mal als Problem der Verbrechensbekämpfung und nicht als militärisches Problem ansehen.

Schaller: Jetzt bleibt mir nur noch der Kommentar von Frau Prof. von Schorlemer zur Frage, ob nicht das gegenwärtige Völkerrecht auch schon eine gewisse Differenzierung zwischen Repression und Prävention beinhaltet. Ich stimme mit Ihnen völlig überein, dass die genannten Konventionen sowohl Elemente der Gefahrenabwehr als auch Elemente der Strafverfolgung beinhalten, obwohl die Rhetorik in erster Linie auf eine Bekämpfung abzielt.

Und das würde in der Tat darauf schließen lassen, dass sie der Prävention dienen und sich insofern des Instruments des Strafrechts auch aus präventiver Sicht bedienen. Darauf kommt es mir aber nicht an. Wichtiger ist, dass sich diese Differenzierung in der internationalen Völkerrechtsdogmatik noch nicht niedergeschlagen hat. Es wird nicht deutlich, wenn Sie im völkerrechtlichen Rahmen über solche Maßnahmen diskutieren, dass dort eine Differenzierung gemacht wird zwischen präventiven Mitteln und Mitteln der Strafverfolgung. Wenn Sie sich die Straftatbestände, über die wir reden, in den Konventionen ansehen, dann fällt auf, dass diese schon sehr stark auf Vorfeldaktivitäten abzielen. Und Sie finden im Völkerrecht teilweise sogar in anderen Kontexten, beispielsweise in der Söldner-Konvention, ein Täterstrafrecht, das heißt: Sie finden dort Straftatbestände, die auf bestimmte Personen abzielen, die als besonders gefährlich erachtet werden. Und das ist genau der Punkt, dass man hier weiterhin bei der Linie bleibt, bestimmte terroristische Aktivitäten unter Strafe zu stellen. Mir geht es nicht darum, die einzelnen Elemente aus diesen Konventionen herauszusortieren, sondern in der dogmatischen Diskussion auf völkerrechtlicher Ebene ein gewisses Bewusstsein dafür zu schaffen, dass man unter der Überschrift Gefahrenabwehr durchaus andere Befugnisse kreieren kann als unter der Überschrift Strafverfolgung. Für diese gelten wiederum ganz andere menschenrechtliche Standards, wenn es darum geht, Täter nachträglich strafrechtlich zu verfolgen, als wenn es darum geht, bestimmte Gefahren, Bedrohungen akut abzuwehren. Auch hier müsste man ein dogmatisches Kriteriensystem entwickeln, um eben solche Handlungen einigermaßen begrenzen und kanalisieren zu können.

Panel 3: Neue Spielregeln für die Gewaltanwendung? Interventionen außerhalb klassischer Konfliktsituationen

Moderation: Christian Much



Christian Much

und deren Rektor, Herrn Prof. Zürn.

Am linken Ende des Podiums sitzt Prof. Preuß. Er ist Professor für Staatstheorie an der Hertie School of Governance. Er war früher an der Universität Bremen, dann Professor für Öffentliches Recht und Politik an der Freien Universität Berlin. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Verfassungstheorie, Verfassungsrecht, politische Theorie, europäisches Verfassungsrecht und Völkerrecht. – Neben mir sitzt Frau Prof. von Schorlemer. Sie ist Professorin für Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und internationale Beziehungen und seit 2003 Gründungsdirektorin des Zentrums für internationale Studien der Technischen Universität Dresden. Sie ist sozusagen eine Idealbesetzung für unser Panel, denn sie hat Rechts- und Politikwissenschaften studiert, und das in relativ vielen und schönen Orten. Sie ist Mitglied der Deutschen UNESCO-Kommission und des UN-Forschungsrats der Deutschen Gesellschaft für Vereinte Nationen. Sie haben in Ihrer Mappe eine Kurzbiographie, wo Sie noch Näheres lesen können. Es lohnt sich sehr, diese Biographie zu lesen. – Dasselbe gilt auf meiner rechten Seite für Frau Dr. Ulrike Guérot, Senior Transatlantic Fellow des German Marshall Fund in Berlin. Auch sie hat Politikwissenschaft studiert. Wie sich das für den German Marshall Fund gehört, sind die Beziehungen zwischen den USA und Europa eines ihrer Schwerpunkts-

Much: Ich möchte Sie auch am zweiten Veranstaltungstag sehr herzlich begrüßen, wiederum auch im Namen unseres Mitveranstalters, der Hertie School of Governance

themen. – Am Ende des Panels sitzt Dr. Winrich Kühne, Direktor des Zentrums für internationale Friedenseinsätze ZIF. Wer die Webseite des ZIF schon mal angeschaut hat, weiß, dass man dort einen wunderbaren Überblick findet über alles, was zu Friedenseinsätzen aktuell und informativ ist. Das wird sicher auch später den Beitrag von Dr. Kühne prägen. Er hat in den Jahren zwischen 1995 und 2003 ausgiebig UNO-Erfahrung gesammelt, als er beim Department for Peace Keeping Operations in einer besonderen Arbeitseinheit tätig war, die versucht hat, aus bisherigem *peace-keeping* Lehren zu ziehen. – Und nun zu unserem Panel: "Neue Spielregeln für die Gewaltanwendung, Interventionen außerhalb klassischer Konfliktsituationen". Wir wollen versuchen, nicht nur eine völkerrechtliche, sondern vor allem auch eine politische, praktische Perspektive auf dieses Thema zu werfen. Wir fangen mit Frau Prof. von Schorlemer an, die uns kurz darstellt, wie im Moment die Völkerrechtssituation zum Interventionsrecht ist.

Prof. Dr. Sabine von Schorlemer

Vielen Dank für die freundliche Einführung zu meinem Thema: die völkerrechtliche Entwicklung des Gewaltverbots. Das völkerrechtliche Gewaltverbot gilt vielen Völkerrechtlern als die große zivilisatorische Errungenschaft des 20. Jahrhunderts, und dennoch sehen wir in der Praxis Tendenzen der Erosion, neuen Spielraum für Gewaltanwendungen. Das ist vielleicht das Thema des 21. Jahrhunderts. Zum einen betrifft das das Recht auf Selbstverteidigung, dem



Prof. Sabine von Schorlemer

möchte ich mich im Folgenden kurz widmen, zum anderen die Schutzverantwortung, das Eingreifen zur Verhinderung von Genozid und ähnlichen Tatbeständen. In der Praxis sind die Tendenzen zur Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts nicht zu übersehen. Wir haben das gestern angerissen. Nicht alle Tendenzen sind gleichermaßen kritisch zu sehen. Nehmen

In der Praxis sind die Tendenzen zur Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts nicht zu übersehen. Nicht alle sind gleichermaßen kritisch zu sehen.

Sie erstens z. B. die Einigkeit, die heute darüber besteht, dass Akte des internationalen Terrorismus ein Recht auf Selbstverteidigung auslösen können. Das wissen wir seit dem 11. September und den Sicherheitsrats-Resolutionen 1368 und 1373. Zum zweiten war bislang davon auszugehen, dass ein Staat durch Zurechnung nur dann selbst zum Angreifer wird, wenn er Terrorismus aktiv unterstützt, etwa sein Territorium zur Verfügung steht. Das war die Linie des IGH-Urteils im Nicaragua-Fall. Nun wissen wir, wie es Herr Wiefelspütz gestern schon angesprochen hat, dass auch nachträgliche Zufluchtsgewährung, *harbouring*, einen Staat zum Angreifer machen kann. Aber, wie Horst Fischer unterstrich, ohne konkreten Nachweis eines Zusammenhangs zu den verübten Gewaltakten reicht das zur Inanspruchnahme des Selbstverteidigungsrechts wohl nicht aus. Drittens läuft es selbstverständlich auch auf eine Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts hinaus, wenn Private als Adressaten des Selbstverteidigungsrechts angesehen werden. Auch hier gibt es die Tendenz, im Rahmen der Sicherheitsrats-Resolutionen das Selbstverteidigungsrecht auszuweiten, wenngleich dem in der Literatur entgegnet wird, dass ein Selbstverteidigungsrecht gegen Private unzulässig sei, da ihnen die Völkerrechtsfähigkeit fehlt. Und viertens läuft auch die Frage nach dem Zeitpunkt der Reaktion, die Frage der Unmittelbarkeit eines Angriffs, Stichwort *preemptive strike*, letztlich auf eine Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts hinaus. Wie es US-Vertreter, etwa Ruth Wedgwood oder Abraham Sofaer,

darstellen und in Anknüpfung an die nationale Sicherheitsstrategie der USA auch darstellen können, sind Militärschläge im Vorfeld einer unmittelbaren Bedrohung, im Vorfeld eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs zulässig. Eine abstrakte Gefahr soll also ausreichend sein. Die Opposition auf diese Vorstöße, das Selbstverteidigungsrecht auszuweiten, ist beträchtlich, nicht zuletzt auch in der kontinental-europäischen Doktrin. Thomas Bruha etwa fordert, offensiven Selbsthilfestrategien müsse aktiv entgegengetreten werden. Wie ist es nun im Völkerrecht? Als Maßstab gilt, und davon war gestern auch die Rede, die *Caroline*-Formel. Danach ist Selbstverteidigung nur zulässig, wenn die Notlage gegenwärtig und überwältigend ist, wenn kein Augenblick zur Überlegung bleibt und keine andere Wahl der Mittel. Diese Voraussetzungen, so sieht es jedenfalls die bisher herrschende Meinung, sind nicht gegeben, wenn eine generelle Bedrohungslage existiert, wenn es sich nur um einen möglichen Angriff in ferner Zukunft handelt; auch das Gefühl des Bedrohtseins oder auch das Gefühl von früheren Gewalttaten reichen nicht aus, um ein Vorgehen zu rechtfertigen. Hartmut Hillgenberg hat betont: „Die Zulässigkeit von Präventivschlägen ohne *instant and overwhelming necessity* im Sinne der *Caroline*-Formel würde das Gewaltverbot als Herz der UN-Charta und das Ergebnis der Erfahrungen mit zwei Weltkriegen aus den Angeln heben.“ Und Hans Corell sprach gestern in seinem Einführungsvortrag davon, dass die Büchse der Pandora

„Die Zulässigkeit von Präventivschlägen ohne instant and overwhelming necessity im Sinne der Caroline-Formel würde das Gewaltverbot als Herz der UN-Charta und das Ergebnis der Erfahrungen mit zwei Weltkriegen aus den Angeln heben.“

nicht geöffnet werden sollte. Schließlich wurde auf dem Weltgipfel im September 2005 bekräftigt, dass die UN-Charta nicht auszuweiten sei, weil die vorgesehenen Mittel reichen, um auf das gesamte Spektrum der neuen Bedrohungen zu reagieren.

Aber reicht diese Annahme, um alle Fragen zu beantworten? Genügt diese den *status quo* konservierende Position? Ich sehe da kritische Punkte, die ich im Folgenden aufführen möchte. Der erste Punkt, der auch vom IGH im Urteil von Kongo gegen Uganda vom 19. Dezember 2005 aufgegriffen wurde, betrifft die Frage, ob das Selbstverteidigungsrecht ausgelöst werden kann im Falle eines Angriffs von Rebellen, die von nichtstaatlicher Seite unterstützt werden. Das ist eine wichtige Frage, die der IGH damals, und das hat Bruno Simma in seinem Sondervotum ja auch kritisiert, nicht beantwortet hat. Simma sagte in seinem Sondervotum: „It remains unanswered by the Court“, ob rebellische Akte, die nicht staatlicherseits unterstützt sind, doch das Selbstverteidigungsrecht auslösen können. Hier wäre es sicherlich schön, wenn der IGH in Zukunft klärende Worte finden könnte. Das Gleiche gilt für das Nuklearwaffen-Gutachten aus dem Jahre 1996. Auch dort hat der IGH sich nicht imstande gesehen, endgültig zu entscheiden, ob der Einsatz und die Drohung in einer außergewöhnlichen Notlage, nämlich dann, wenn das Überleben des Staates auf dem Spiel steht, nach Artikel 51 rechtmäßig ist oder nicht. Klärende Worte des IGH hierzu wären sinnvoll.

Zum zweiten stellt sich die Frage, wie es mit der Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates im Falle einer besondere Bedrohungslage mit Massenvernichtungswaffen steht. Genügt es dann, sich auf die *Caroline*-Formel zurückzuziehen? Im Prinzip müssen wir hier darauf achten, dass keine Sicherheitslücke entsteht. Da ist es sicherlich wichtig, dass der Sicherheitsrat handlungsfähig ist. Damit haben wir die Reformdebatte, und sicherlich wird uns der G4-Vorschlag, für Brasilien, Indien, Japan und Deutschland ständige Sitze im Sicherheitsrat zu schaffen, auch in Zukunft weiter beschäftigen. Der Sicherheitsrat muss handlungsfähig bleiben, damit keine Sicherheitslücke entsteht. Wie steht es mit den *early warning*-Funktionen des Sicherheitsrates? Wir haben im Falle des Irak-

Kriegs gesehen, dass es nicht unbedingt zielführend ist, sich nur auf nationale Geheimdienste zu verlassen. Müssen nicht die *early warning*-Mechanismen des Sicherheitsrates auch institutionell ausgebaut werden? Artikel 99 gibt ja dem General-

Der Sicherheitsrat muss handlungsfähig bleiben, damit keine Sicherheitslücke entsteht. Müssen nicht die early warning-Mechanismen des Sicherheitsrates auch institutionell ausgebaut werden?

sekretär die Möglichkeit, sich an den Sicherheitsrat zu wenden. Aber muss er hier nicht auch verbürgte Rechte haben, *early warning*-Funktionen wirklich wahrzunehmen? Und schließlich kann man sich die Frage stellen, ob der Sicherheitsrat nicht auch eine begleitende Instanz braucht, die ihm bei der Beweiserhebung zur Seite steht, eine Art gerichtlicher Instanz, die jedenfalls unabhängig und neutral ist, um dann auch die Beweiserhebung entsprechend würdigen zu können. Das sind Fragen, die sich auch mit der besonderen Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen stellen, damit der Sicherheitsrat multilateral und kollektiv Verantwortung wahrnehmen kann. Und weiter muss man fragen, ob ein Wandel des Völkerrechts nicht doch nötig ist, wenn es konkret um einen Akt der Verteidigung gegen Massenvernichtungswaffen geht. Verschiedene Autoren schlagen hier eine Auswei-

Ist ein Wandel des Völkerrechts nicht doch nötig, wenn es um die Verteidigung gegen Massenvernichtungswaffen geht? Auch hier bleibt die Caroline-Formel die Richtschnur – das ist die hier in den Raum gestellte These.

tung des Selbstverteidigungsrechts vor. Oliver Dörr etwa geht davon aus, dass die Befugnis, auch einseitig einen Angriff zu antizipieren, desto weiter gehen müsse, je größer die mutmaßliche Bedrohung sei. Darin kann man eine Art Analogie zum Gefahrenabwehrrecht sehen. Und im *Michigan Journal of International Law* wird diskutiert, dass, wenn sich das Fenster der effektiven Verteidigung schließe, völkerrechtlich ausnahmsweise unilateral

gehandelt werden dürfe. Aber auch bei der Ausübung des Selbstverteidigungsrechts gegen Massenvernichtungswaffen ist stets zu bedenken, dass die Kompetenz des Sicherheitsrates umfassend ist und dass er grundsätzlich zuständig ist. Der Report des UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change vom 2. Dezember 2004 hat diesen Fall recht präzise durchgespielt, ich will daraus zitieren. Es sagte, wenn handfeste Beweise für solche militärischen Gefahren vorlägen, dann sollten diese dem Sicherheitsrat unterbreitet werden. Der Sicherheitsrat könne dann Maßnahmen genehmigen oder auch nicht. Tue er dies nicht, dann bestehe *per definitionem* genug Zeit, um andere Strategien zu verfolgen, darunter Überzeugungsarbeit, Verhandlungen, Abschreckung und Eindämmungspolitik, um danach die militärische Option erneut zu prüfen. Sprich, die *Caroline*-Formel bleibt Richtschnur auch im Falle eines drohenden Angriffs mit Massenvernichtungswaffen. Das ist die hier in den Raum gestellte These. Klar ist, dass in dem Moment auch der Prävention im Bereich des Abrüstungs- und Nichtverbreitungsrechts ein hoher Stellenwert eingeräumt werden muss, und zwar insbesondere der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen an nichtstaatliche Akteure, an Terroristen. Deswegen ist es so wichtig, dass der Sicherheitsrat dafür Sorge trägt, dass Lücken in den entsprechenden Rechtsregimen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen an nichtstaatliche Akteure geschlossen werden. Er hat dies versucht und auch getan in der Resolution 1540 vom 28. April 2004, neu bestätigt mit der Resolution 1673 vom 27. April 2006. Dort hat der Sicherheitsrat klargestellt, dass in der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen an nichtstaatliche Akteure eine Bedrohung des Weltfriedens zu sehen ist. Das heißt, dass die abstrakte Gefahr hier genügt, damit der Sicherheitsrat auch künftig auf der Grundlage von Kapitel VII tätig werden kann. Hinzu kommt, dass der Sicherheitsrat in dieser genannten Reso-

Aus völkerrechtlicher Sicht wäre es wichtig, die Eingriffskriterien der *responsibility to protect* zu präzisieren.

ständen
mög-
lich

lution auch bindend legislative Maßnahmen angeordnet hat, etwa die Pflicht der Staaten, dafür zu sorgen, dass Massenvernichtungswaffen nicht an nichtstaatliche Akteure gelangen, und auch eine Pflicht, dies zu normieren, zu kontrollieren. – Um auf die Anerkennung der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) zu kommen, die eine zweite Durchbrechung des Gewaltverbotes darstellt: Hier hat der Weltgipfel im September 2005 in Form der normativen Anerkennung einer solchen Schutzverantwortung einen wichtigen Schritt getan. Er hat gesagt, dass im Einzelfall, wenn nationale Behörden versagen und wenn die friedlichen Mittel nicht greifen, kollektives Handeln zur Verhinderung von Genozid und ähnlichen Tatbe-

ständen sein soll. Ich denke, es wäre jedenfalls aus völkerrechtlicher Sicht wichtig, die Eingriffskriterien für ein solches Vorgehen weiter zu präzisieren, aber diese Auffassung wird in der deutschen Außenpolitik derzeit nicht geteilt. Solche Kriterien wurden schon angesprochen, etwa in dem Bericht der *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, aber auch in dem High Level Panel, und nicht zuletzt in dem Bericht des Generalsekretärs „In Larger Freedom“. Die Kriterien wären etwa die hinter einem Eingreifen stehende Motivation, die Folgenabschätzung, die Beendigung dieser Maßnahmen. Weiter an den Kriterien zu arbeiten erscheint mir sinnvoll, auch, um einer Selektivität des Vorgehens vorbeugen zu können - wir haben ja gestern auch über *double standards* gesprochen - und nicht zuletzt, um diese *emerging norm* auch in der längerfristigen Perspektive als Rechtsvorschrift zu konkretisieren. Ich weiß, dass viele sagen, das wird nicht stattfinden. Ich will aber trotzdem darauf hinweisen, dass der Human Rights Officer im Office of the Special Adviser to the Secretary General on the Prevention of Genocide in New York sich im Hinblick auf die Konkretisierung der Norm relativ positiv geäußert

hat und auch für eine Konkretisierung der Eingriffskriterien plädiert. Wörtlich sagte er, die systematische Konkretisierung der *responsibility to protect* als Rechtsvorschrift könnte zur Einengung politischer Handlungsoptionen führen, die sich im Einzelfall, vielleicht für das 21. Jahrhundert, wenn nicht für das 22. Jahrhundert, zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten ließen. Daher rührt also die Notwendigkeit, sich weiter mit den

Entscheidend ist, im Rahmen der Vereinten Nationen eine Mehrsäulen-Architektur auszubauen. Die Schutzverantwortung besteht ja nicht nur aus der responsibility to react, sondern auch aus der responsibility to prevent und der responsibility to rebuild. Als vierte Säule sollte die early-warning-Funktion des Generalsekretärs und des Sonderberaters für Genozid-Prävention im Auge behalten werden.

Kriterien zu befassen. Eine Mehrsäulen-Architektur im Rahmen der Vereinten Nationen weiter auszubauen, ist genauso entscheidend. Vergessen wir nicht, dass die Schutzverantwortung ja nicht nur aus der *responsibility to react* besteht, womit der Sicherheitsrat gemeint ist, sondern auch aus der *responsibility to prevent*. Hier ist eindeutig der Menschenrechtsrat angesprochen, aber sicherlich auch der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), und die *responsibility to rebuild*, das dritte Element, spielt ebenfalls eine Rolle. Hier haben wir sicherlich die Tätigkeit der Friedenskonsolidierungs-Kommission zu sehen, so dass sich eine Art Mehrsäulen-Architektur im Rahmen der Vereinten Nationen etablieren sollte, um dieser Schutzverantwortung Ausdruck zu verleihen. Als vierte Säule sollte die *early-warning-Funktion* des UN-Generalsekretärs gemäß Artikel 99 im Auge behalten werden und auch die des Sonderberaters für Genozid, Juan Méndez, dessen Aufgabe es ist, den Sicherheitsrat in dieser Hinsicht zu beraten. In der Literatur hat inzwischen auch eine Diskussion über eine Ersatzvornahme durch die Generalversammlung begonnen, wenn der Sicherheitsrat in Fällen der Schutzverantwortung blockiert ist. Es ist ja nicht so, dass die Schutzverantwortung erlischt, wenn der Sicherheitsrat nicht handeln kann oder möchte. Diese Diskussion wird u. a. geführt von Schreuer und Binder in der Fest-

schrift für Jost Delbrück. Es wird argumentiert, dass die Generalversammlung ausnahmsweise zu Ersatzvornahmen berechtigt sei, wenn der IGH hinzugezogen werde, also Ersatzvornahme unter Hinzuziehung des IGH. Klar ist, dass es hier auch Grenzen gibt. Die Generalversammlung wird nicht in gleicher Weise verbindlich handeln können wie der Sicherheitsrat. Sie wird auch nicht im Widerspruch zum Sicherheitsrat handeln können.

Aber der Geist der *United for Peace-Resolution* schwebt hier weiter. Und ich denke, dass die Frage der Ersatz-

vornahme im Falle der Blockade des Sicherheitsrates in Bezug auf die Schutzverantwortlichkeit eines der Zukunftsthemen ist.

Much: Vielen Dank, das war ein sehr gehaltvoller Einstieg, um zu zeigen, wo wir im Völkerrecht stehen, wo bestimmte Dinge innerhalb verbleibender Grundstrukturen in Bewegung geraten sind. Aber es geht natürlich nicht nur darum, was völkerrechtlich erlaubt und was in Diskussion ist, sondern vor allem darum, auf die Praxis zu schauen und zu fragen, was sie erfordert? Herr Kühne ist genau der Richtige, um uns das zu erklären.

Dr. Winrich Kühne

In der Tat will ich bei einer ganz praktischen Diskussion anfangen, die uns im Moment wieder sehr bewegt, nämlich robuste Friedenseinsätze und Interventionen. Wir hatten vor kurzem die Kongo-



Dr. Winrich Kühne

Debatte, und wir haben natürlich die Libanon-Debatte. In dieser Debatte merkt man, dass eine große Unsicherheit dahingehend besteht, was es mit diesen Einsätzen robust,

politisch, rechtlich usw. auf sich hat. Ich möchte diejenigen, die mit der UNO-Charta nicht so vertraut sind, daran erinnern, dass die Begriffe „Blauhelme“ und „robust peace building“ in der UNO-Charta nicht vorkommen. Diese Entwicklungen kommen auch nicht aus der Völkerrechtslehre oder aus der Friedensforschung, sondern sind von der Praxis erzwungen. Dies nicht im Sinne von Gewohnheitsrecht; es handelt sich vielmehr um Interpretationen der UNO-Charta. Deswegen bewegen wir uns da auf einem sehr unsicheren Boden. Das andere große Thema ist zweifellos die Frage, wie wir mit dem Problembereich des Staatsversagens, des *failed State*, der prekären Staatlichkeit umgehen, die auch mit der Frage des internationalen Terrorismus zusammenhängt. Prekäre Staatlichkeit ist ja erstmal ein innerstaatliches Rechtsproblem, nämlich der Verlust der Kontrolle der legalen Gewaltausübung mit allen Folgen, wie wir es in Somalia, Haiti, Liberia, früher Jugoslawien, Ruanda sehen konnten. Im Sudan und im Libanon haben wir Teilstaatsversagen, wenn man so will. Angesichts eines solchen Staatsversagens stellt sich die Frage, wie weit sich dieses Monopol, diese Kontrolle der Gewalt, durch eine internationale Intervention und den militärischen Teil dieser Intervention wiederherstellen lässt. Das ist der Ausgangspunkt des robusten *peacekeeping*, sowohl rechtlich als auch praktisch. Praktisch deswegen, weil dann, wenn die Wiederherstellung von Staatlichkeit nicht gelingt, man das

Angesichts von failed States stellt sich die Frage, inwieweit sich Staatlichkeit durch eine internationale Intervention wiederherstellen lässt.

ganze *peacekeeping* vergessen kann, weil es dann einfach viel zu gefährlich ist. Das erleben wir zur Zeit im Sudan, in Darfur. Das haben wir auch in Somalia erlebt. Das ist also die Ausgangssituation. Rechtlich gesehen war die Debatte Anfang der 90er Jahre in Deutschland die, dass gesagt wurde, robustes *peacekeeping* sei wegen des strikten Interventionsverbots nach

Artikel 24 und wegen des Souveränitätsrechts und des Selbstbestimmungsrechts der Völker gar nicht möglich. Der Sicherheitsrat hat das anders gesehen und mit zwei Resolutionen, nämlich der Resolution zu dem Einsatz in Nord-Kurdistan 1992 und der Resolution zu Somalia diese Argumentation abgelehnt. Er interpretierte das Kapitel VII, Artikel 39 ff. weit in dem Sinne, dass eine Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit gegeben sei. Deswegen sei *enforcement*, also ein robuster Friedenseinsatz möglich, und das obwohl, wie es Frau von Schorlemer anhand des Selbstverteidigungsrechts sehr schön demonstriert hat, ursprünglich das kollektive Sicherheitssystem der UNO dafür nicht vorgesehen war. Man hat sich also hier in einen neuen rechtlichen Raum begeben. Der nächste Schritt ist die Frage - und das ist die Verbindung zu Frau von Schorlemer - ob man irgendwann im Sinne einer *responsibility to protect* sogar so weit geht, eine Art Rechtspflicht, eine Schutzpflicht zu konstatieren, die zur Intervention zwingt. Das wäre völkerrechtlich und juristisch wünschenswert, praktisch wird das unmöglich sein, allein schon wegen der begrenzten Kapazitäten. Die interessante Anschlussfrage wäre dann jedenfalls, ob es eigentlich eine Art Willkürverbot gegen Interventionen gibt. Man bewegt sich da in einem rechtsfreien Raum. Ein zweites Problem, das ich ansprechen möchte, sind die so genannten Interimsverwaltungen. Wir haben ja nicht nur die robusten Mandate als Neuentwicklung, sondern auch Interimsverwaltungen, was ein sehr weitgehender Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist. Als Beispiele könnte man hier Kambodscha und Namibia nennen, wo ansatzweise solche Verwaltungen bestanden, vor allem aber Timor Leste, Kosovo und zum Teil Bosnien. Das ist noch einmal von einer anderen Rechtsqualität und hat originär mit den „robusten Einsätzen“ gar nichts zu tun. Was mir bei den robusten Einsätzen notwendig erscheint zu diskutieren, und dafür gibt die Libanon-Diskussion Anlass, ist die Frage,

ob es einen Unterschied zwischen robusten Friedenseinsätzen und Kampfeinsätzen gibt. Kriegseinsätze implizieren zum einen die Anwendbarkeit von Kriegsvölkerrecht und zum anderen natürlich auch eine bestimmte Mentalität bei den Militärs. Der Verteidigungsminister hat den Begriff des „Kampfeinsatzes“ mehrmals im Zusammenhang mit dem Libanon genutzt und ist kritisiert worden, ob das der richtige Ausdruck ist. Ich würde auch meinen, dass es ein problematischer Ausdruck ist. Man sollte sich davon freimachen, auch wenn es von der Art, wie die Truppen mit all den großen Schiffen und gepanzerten Fahrzeugen losgeschickt werden, wie ein Kampfeinsatz aussieht. Ich würde sagen, dass es von der Struktur her einzig ein militarisierter Polizeieinsatz ist. Denn es geht darum, staatliche Ordnung im Rahmen von „rule of law“ zu errichten, und nicht darum, irgendwelche Feinde niederzukämpfen. Die Soldaten sollen im Süd-Libanon nicht die Hisbollah bekämpfen, sondern sie sollen bestenfalls verhindern, dass diese wieder bewaffnet werden. Und das ist eine wichtige Unterscheidung. Meiner Meinung nach ist für die politische und rechtliche Debatte das Polizeirecht viel hilfreicher als das Kriegsvölkerrecht. Soviel als Provokation für die versammelten Völkerrechtler im Hause. Ich glaube, dass das Polizeirecht einfach sehr viel besser in dieser Hinsicht ist. Ein weiteres Problem, das Frau von Schorlemer angedeutet hat, ist, dass der Sicherheitsrat derzeit das Monopol über diese Einsätze hat. Hier stellt sich wieder die Frage der von der „United for Peace“-Resolution vorgesehenen Ersatzvornahme durch die Generalversammlung. Die Frage ist, wer eigentlich den Sicherheitsrat kontrolliert? Ist das ein rechtsfreier Raum? Wenn man als Jurist sieht, was der Sicherheitsrat da im Irak gemacht hat, wäre das innerstaatlich etwas schwer vorstellbar. Bildlich gesprochen wurde das Schlafzimmer von Saddam Hussein durchsucht, ohne dass es einen Durchsuchungsbefehl gab. Gibt es da keine Rechtsaufsicht? Wie steht es da mit der Rolle des Internationalen Gerichtshofs? Wenn man die UNO-Charta

und die Gründungsgeschichte der UNO kennt, weiß man, dass das Macht- und Zuständigkeitsverhältnis zwischen Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof eigentlich bewusst nicht entschieden wurde. Und der Internationale Gerichtshof ist aus Erfahrung sehr vorsichtig, sich mit dem Sicherheitsrat direkt anzulegen. Er hat es bis jetzt vermieden, diese Machtfrage offen zur Diskussion zu stellen, was eigentlich notwendig wäre. Über diese Frage der Rechtsaufsicht muss meiner Meinung nach nachgedacht werden. Das ist ein sehr praktisches Problem, das sich auch im Kosovo stellt. Was macht Michael Steiner, der Leiter der UN-Mission im Kosovo, der einerseits im Auftrag der internationalen Gemeinschaft auf der Basis eines robusten und zugleich exekutiven Mandates handelt, der also die Regierung des Kosovo ist und Demokratisierung und *rule of law* durchsetzen soll, selbst aber nie gewählt worden und *rule of law* nicht unterworfen ist? Das hat den Kosovaren ein gewisses Problem bereitet und dazu geführt, dass manche sagten, Herr Steiner sei der Diktator des Kosovo, aber kein Demokrat, weil er nie gewählt worden ist. Da stellt sich das sehr konkrete Problem, wie man Aufsicht organisiert. Genügt es, dass Herr Steiner zum Sicherheitsrat berichten muss? Genügt die Berichterstattung zur Generalversammlung, oder braucht man da mehr? Meiner Meinung nach braucht man mehr.

Als letzten Punkt möchte ich noch einmal auf die Interimsverwaltung zu sprechen kommen. Die hat als ein besonders intensiver Eingriff eine interessante Diskussion in Fachbeiträgen hervorgerufen, ich denke da an Beiträge von David Harland von der UNO und von Edward Mortimer. Das Problem ist, dass man durch die Errichtung einer Interimsverwaltung in einer Weise interveniert, die mit dem Geist der UNO-Charta nicht vereinbar ist, da sie eigentlich eine totale Negation von Selbstbestimmungsrecht, Souveränität, Nichtintervention bedeutet. Wenn man andererseits sieht, wie Regierungen z. B. in Somalia mit der Bevölkerung umgehen, stellt sich die Frage

nach der Schutzpflicht, ob man eingreifen muss. Aber die Legitimität für ein solches Handeln ist äußerst zweifelhaft. Man könnte ja auch daran denken, das in der UN-Charta vorgesehene Treuhandsystem zu aktivieren, das eigentlich gut geeignet wäre. Dann müssten zwar einige Passagen verändert werden, weil es, glaube ich, in derzeitiger Fassung nicht direkt anwendbar ist. Aber das Treuhandsystem würde interessante Möglichkeiten bieten, die man bislang nicht genutzt hat. Man kann behaupten, dass die Peacebuilding-Kommission eine gewisse Ersatzfunktion hat. Im Grunde hat sie ähnliche Aufgaben wie der Treuhandrat, aber nicht die gleichen Rechte und die gleiche Ausgestaltung.

Es gibt natürlich noch weitere praktische, politische und rechtliche Aspekte, die Harland, Mortimer und auch Fred Kaplan in ihren Artikeln teilweise sehr schön darstellen. Letztlich zeigt aber die Erfahrung, dass etwas ganz für die Legitimität dieser Einsätze anderes ausschlaggebend ist: ihre Effektivität. Inwieweit schaffen robuste Friedenseinsätze es wirklich, die Lage der Bevölkerung zu verbessern? Das können Sie im Kosovo sehen: Solange das klappte, war die UNO prima, seitdem es nicht mehr klappt, fliegen die Steine. Das ist eigentlich ein normales Phänomen in Friedenseinsätzen. Das haben Sie fast überall so. Im

Letztlich zeigt die Erfahrung, dass für die Legitimität von Friedenseinsätzen deren Effektivität ausschlaggebend ist. Inwieweit schaffen robuste Friedenseinsätze es wirklich, die Lage der Bevölkerung zu verbessern?

Anfang klingt es ganz toll, wenn es heißt, „wir internationale Gemeinschaft helfen euch“, und dann wird es schwierig, weil eben die Effektivität fehlt, das erreichte Ziel nicht erfüllt wird. Und Effektivität ist ja im Völkerrecht ein anerkanntes, durchaus relevantes Prinzip. Damit hängt etwas anderes zusammen, was auch diskutiert wird und was wir auch sehr viel mehr diskutieren müssen, was wiederum praktische, politische und rechtliche Dimensionen hat: Wir haben im Mandat der Friedenseinsätze

ein Substitut für das Selbstbestimmungsrecht der Völker, nämlich *local ownership*. Das ist zwar kein rechtlicher Begriff, eher eine reduzierte Form, die zum Ausdruck

Wir haben im Mandat der Friedenseinsätze ein Substitut für das Selbstbestimmungsrecht, nämlich local ownership. Die Leute im Feld sind damit ziemlich verloren, weil weder die Politik noch das Völkerrecht ihnen irgendwelche sinnvollen Vorgaben machen.

bringt: „Wir wissen, dass es letztlich um euch geht und dass letztlich ihr bestimmen sollt“. Das Problem ist, dass gegenwärtig kein Mensch weiß, was *local ownership* genau bedeutet und wie man es umsetzt. Es funktioniert in fast keinem Friedenseinsatz. Und die Leute im Feld sind damit ziemlich verloren, weil weder die Politik noch das Völkerrecht ihnen irgendwelche sinnvollen Vorgaben machen.

Much: Einer Ihrer letzten Sätze galt der Effektivität von dem, was in der Praxis geschieht. Prof. Preuß – Ihr Stichwort.

Prof. Dr. Ulrich Preuß

Die Effektivität ist natürlich eine große Frage und ich fürchte, dass ich darauf keine wirklich schlüssige Antwort geben kann. Ich denke, dass wir im Blick auf die Veränderung und die Veränderungsbedürfnisse, die Frau von Schorlemer deutlich gemacht hat, durchaus skeptisch sein können, ob es so etwas wie einen Königsweg gibt. Wenn es ihn gibt, dann könnte er etwa so aussehen: Stärken wir die Rolle des Sicherheitsrates, stärken wir die konstitutionellen Vorkehrungen, die die Welt-



Prof. Ulrich Preuß

gemeinschaft hat, nämlich die Vereinten Nationen, dann werden wir mit zusätzlichen Schüben der Verrechtlichung die neuen Herausforderung

en auch bewältigen. Ich wollte einige Skepsis dazu anmelden. Es gibt ja nicht nur die beiden klassischen Formen der Rechtfertigung von Gewalt nach internationalem Recht, über die Frau von Schorlemer gesprochen hat, auf der einen Seite Artikel 51, die Selbstverteidigung, und die Autorisierung von Gewalt durch den Sicherheitsrat, also Kapitel VII. Es gibt, was in den letzten Wochen eine große Rolle gespielt hat, noch ein drittes Element, nämlich der gewaltsame Schutz eigener Staatsangehöriger auf fremdem Staatsgebiet, z. B. die Befreiung von Geiseln. Das spielte ja im Fall Israel–Libanon eine große Rolle. Es gibt einige andere Fälle, die ich aus Zeitgründen jetzt nicht auführen will, die solche Grenzbereiche der Anwendung von Gewalt in internationalen Beziehungen ansprechen und die sicherlich besser gelöst werden können, wenn sich der Prozess der Konstitutionalisierung der internationalen Beziehungen im Hinblick auf eine effektive Wahrnehmung der Verantwortlichkeit durch den Sicherheitsrat durchsetzen ließe. Ich möchte hinweisen auf drei mögliche Entwicklungstendenzen, die uns zeigen, dass diese Lösung wiederum neue Probleme aufwirft. Zum einen ist da die Frage, ob sich die *responsibility to protect*, wie eben Frau von Schorlemer auch erwähnt hat, zu einer *duty to protect* entwickeln kann. Es gibt zweitens die Möglichkeit, die von Anne-Marie Slaughter vorgetragen worden ist. Sie hat das Paradigma der *responsibility to prevent* entwickelt, also dass die Prävention bestimmter Gefahren sich zu einer völkerrechtlichen Pflicht entwickeln kann. Ich möchte als Drittes *the emerging right to democratic governance* erwähnen, das Recht auf eine demokratische Regierungsform. Es gab schon vor 15 Jahren einen sehr einflussreichen Artikel von Thomas Frank, dem amerikanischen Völkerrechtler, und seine Idee ist dann von Michael Reisman, einem Völkerrechtler in Yale, fortentwickelt worden. Es geht um die Idee, dass die Souveränität gar nicht so sehr den Staaten, sondern den Völkern zukommt, und dass dadurch eigentlich nur die Frage

völkerrechtlich relevant ist, ob den Staatsvölkern hinlänglich Gelegenheit gegeben wird, von ihrem international garantierten Recht auf Demokratie Gebrauch zu machen. Wenn das nicht der Fall ist, dann könnte es zu so etwas wie einer Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft kommen, schützend-fürsorgertätig zu werden, was an die Frage der *responsibility to protect* erinnert. Diese drei Tendenzen, *responsibility to protect*, *responsibility to prevent* und *emerging right to democratic governance*, sind m. E. drei Entwicklungslinien, die zu einem paradoxen Ergebnis führen können: Obwohl sie von Slaughter, Reisman und Thomas Frank entwickelt worden sind, um internationale Konflikte und Gewaltanwendung einzuhegen, können sie in einer Art innerer Dialektik eine gegenteilige Reaktion auslösen. Denn wenn ein Staat als Mitglied

Responsibility to protect, responsibility to prevent und right to democratic governance sind Entwicklungslinien, die zu einem paradoxen Ergebnis führen können: Obwohl sie entwickelt worden sind, um Konflikte einzuhegen, können sie in einer Art innerer Dialektik eine gegenteilige Reaktion auslösen.

der internationalen Gemeinschaft einer Pflicht zur Wahrung gewisser interner Minima gegenüber seiner Bevölkerung unterworfen wird, dann bekommt die internationale Gemeinschaft aufgrund ihrer rechtlichen Garantienstellung natürlich das Recht, auf die Verletzung dieser Pflicht in irgendeiner Form zu reagieren. Das heißt also, dass das Souveränitätsrecht des Staates weichen muss. Es sei denn, man folgt Michael Reisman, demzufolge das Souveränitätsrecht ohnehin der Bevölkerung zusteht. Wenn jedenfalls der Bevölkerung das Recht durch korrupte, autoritäre, totalitäre oder jedenfalls nicht demokratisch legitimierte Herrscher im Lande entzogen wird, dann hat die internationale Gemeinschaft die Pflicht, ihrer Garantienstellung gerecht zu werden. Natürlich steht erst ganz am Ende auch die Frage einer möglichen gewaltsamen Intervention. Aber die Idee der humanitären Intervention, das ist

der erste Punkt der *responsibility to protect*, ist natürlich entwickelt worden im Hinblick auf dieses Allerletzte, auf diese *ultima ratio*. Im Vorfeld gibt es immer diplomatische Verhandlungen und sonstige Instrumente, aber letztlich geht es dann doch um das allerletzte Mittel, und die ganze Diskussion um die humanitäre Intervention ist im Grunde genommen eine Konsequenz der Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft für Wohl und Wehe der Bevölkerung innerhalb der Staaten. Das ist noch viel stärker ausgeprägt in dem zweiten Punkt, der *responsibility to prevent*, die von Anne-Marie Slaughter entwickelt worden ist. Sie macht mit Recht auf einen Punkt aufmerksam, den wir auch bei der Frage des Selbstverteidigungsrechtes beachten müssen. Es gibt Staaten, die sozusagen inhärent gefährlich sind, und zwar gefährlich nicht nur für ihre eigene Bevölkerung, sondern inhärent gefährlich für die internationale Gemeinschaft, weil sie gewisse konstitutionelle Mechanismen der inneren Machtkontrolle nicht aufweisen. Dadurch weiß die internationale Gemeinschaft nicht, was in diesen Staaten eigentlich vorgeht, weil sie intransparent sind, weil sie autoritär und totalitär regiert werden und weil vor allen Dingen innerstaatlich keine *checks and balances* vorhanden sind, die die Kräfte der Gesellschaft mobilisieren könnten, um bestimmte verbrecherische Tendenzen innerhalb der herrschenden Clique zu inhibieren. Daraus leitet Slaughter die *responsibility to prevent* ab, eine Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft, die wohl zwischen einer Berechtigung und einer Verpflichtung zu verorten ist. Die Verantwortlichkeit besteht darin, dann einzugreifen, wenn es eine explosive Mischung aus vier Elementen gibt: erstens, wie ich schon sagte, die Abwesenheit von innerer Machtkontrolle in einem Staat; zweitens der Besitz von Massenvernichtungswaffen; drittens der Besitz von Trägersystemen; viertens - darauf legen die Amerikaner großen Wert - eine feindliche Absicht des Regimes. Wenn Sie diese vier Elemente haben, dann ist das etwas, was die inter-

nationale Gemeinschaft immens betrifft und was dann nach Anne-Marie Slaughter diese *responsibility to prevent* auslöst. Die internationale Gemeinschaft ist eben eine richtige Rechtsgemeinschaft, in der die Staaten eine Verbindlichkeit eingehen. Sie sind nicht mehr nur nebeneinander existierende, souveräne Entitäten. Sie sind nicht mehr nur durch wechselseitige Nichteinmischungspflichten miteinander verbunden, sondern auch durch aktive, positive Pflichten und Verantwortlichkeiten. Daher existieren auch Verantwortlichkeiten der Gemeinschaft und Aufsichtsrechte der Gemeinschaft gegenüber den einzelnen Mitgliedern, bis hin zur Berechtigung zu einer militärischen Intervention. Was das *emerging right to democratic governance* betrifft, will ich klarstellen, dass Thomas Frank kein Anhänger der Idee ist, dass man einen undemokratischen Staat mit Gewalt zu einem demokratischen machen soll. Das wäre eine absolut unfaire Interpretation. Aber der Gedanke als solcher enthält natürlich diese Logik, die von einigen wie Michael Reisman durchaus gezogen wird. Reisman geht in der Tat so weit, dass in extremen Fällen unter bestimmten Voraussetzungen tatsächlich so etwas wie ein Recht der internationalen Gemeinschaft besteht, einem Volk, dem die Souveränität durch seine Herrscher gestohlen worden ist, diese Souveränität wieder zurückzugeben.

[Es wird argumentiert,] dass in extremen Fällen ein Recht der internationalen Gemeinschaft besteht, einem Volk, dem die Souveränität durch seine Herrscher gestohlen worden ist, diese wieder zurückzugeben. Die rechtliche Einbettung der Gewalt in die internationalen Beziehungen stellt keine problemlose Lösung dar, sondern wirft selbst neue Probleme auf.

Ich weiß keine Antwort auf dieses Problem, ich will nur darauf aufmerksam machen, dass die Konstitutionalisierung, die rechtliche Einbettung der Gewalt in die internationalen Beziehungen keine problemlose Utopie oder Lösung darstellt, sondern dass sie selbst neue Probleme aufwirft. Ich glaube, dass dies die dominanten Konstellationen des 21. Jahrhunderts sein werden.

Much: Wir haben bis jetzt gehört, was jedenfalls nach herrschender Meinung die Rechtslage ist, wo die praktischen Grenzen sind, was auf dem „Markt der Ideen“ ist, um Probleme einzuhegen und abzuwenden - nach Möglichkeit friedlich, notfalls auch unfriedlich. All das sind Fragen, die man sich natürlich auch sehr stark in den USA stellt. Frau Guérot, können Sie uns dazu eine transatlantische Sicht geben?

Dr. Ulrike Guérot

Ich werde es versuchen. Ich möchte zwei Vorbemerkungen machen. Die eine ist, dass ich sicherlich nicht die richtige Referentin für dieses Panel bin, denn ich bin überhaupt nicht erfahren im Völkerrecht. Insofern werde ich mich also auch dieser Begrifflichkeit gänzlich entziehen. Wir haben gestern sehr viel über normative Ansätze, über machtpolitische Ansätze der USA gehört. Wir haben sehr detailliert Präventivschläge und das juristische Rahmenwerk diskutiert. Das, was ich heute gerne machen würde, ist eher eine intellektuelle Tour d'Horizon über ein paar Grundfragen des politischen Systems im 21. Jahrhundert und über die Rolle der USA darin. Ich möchte Ihnen auch einfach ein paar Zahlen nennen, die ich aus einer Umfrage ziehe, die unser Institut zur Einschätzung von internationalen Organisationen vorgelegt hat. Ich habe Politikwissenschaft und nicht Recht studiert. Das hat mich nicht davon abgehalten, damals in Bonn eine Vorlesung von Prof. Ossenbühl zu besuchen, der zum Thema Völkerrecht gesagt hat: „Macht kommt vor Recht. Wir gehen zum nächsten Kapitel.“ Das „Macht kommt vor Recht“ habe ich dann in Vorbereitung auf dieses Referat bei Clausewitz wiedergefunden, der gesagt hat: „Der Krieg ist demnach der Politik immer untergeordnet.“ Ich glaube in der Tat, dass wir jetzt im 21. Jahrhundert in einer Situation der grundlegenden tektonischen Neuverschiebung der internationalen Institutionen und der internationalen Staaten-



Dr. Ulrike Guérot

welt, völlig asymmetrische Prozesse beobachten. Der eine Prozess ist, dass Begriffe wie Souveränität, souveräne Gleichheit, innere Einmischung usw. immer mehr verschwimmen. Wir sind offensichtlich zutiefst bemüht, das alles in ein internationales Regel- und Rahmenwerk zu pressen und den Vereinten Nationen zuzuschreiben, dort eine Rechtsordnung zu schaffen. Meine Grundfrage wäre die, ob das überhaupt der richtige Weg ist oder ob das 21. Jahrhundert nicht im Gegenteil wieder ein, um Hans Morgentau zu zitieren, neorealistisches Zeitalter ist, in dem tatsächlich Macht und Interesse vor Recht kommen. Man kann nämlich argumentieren, dass wir einerseits neue Tendenzen der Rechtsetzung haben und ein großes Bemühen, alles was wir erfassen und fast gar nicht erfassen können, rechtlich zu begreifen. Andererseits sind die Konflikte alle so unterschiedlich, dass wir sie gar nicht mehr normal konzeptualisieren können, so dass in letzter Konsequenz einfach nur das geschieht, was einige Staaten auf

Einerseits haben wir ein großes Bemühen, alles rechtlich zu erfassen. Andererseits sind die Konflikte alle so unterschiedlich, dass wir sie gar nicht mehr konzeptualisieren können, so dass in letzter Konsequenz das geschieht, was einige Staaten machen wollen, etwa die USA und morgen vielleicht China. Insofern ist das 21. Jh. eher ein Zeitalter des Neorealismus

dieser Welt machen wollen, etwa die USA und morgen vielleicht China. Insofern ist das 21. Jahrhundert vielleicht eher ein Zeitalter des Neorealismus als ein Zeitalter neuer Rechtsetzung. Im Übrigen wäre noch die Frage zu stellen, ob das System der internationalen Organisationen, das 1948 geschaffen wurde, überhaupt das System ist, das die Welt des 21. Jahrhunderts regieren kann. Der Dualismus, den ich deutlich machen möchte, ist der, dass wir einerseits ein neues Bewusstsein der Notwendigkeit von internationaler Ver-

rechtlichung haben. Da wird viel getan, unbestreitbar. Auf der anderen Seite sehen wir aber ein Schwinden der Autorität bei Institutionen, die 1948 ins Leben gerufen wurden. Das gilt nicht nur für die Vereinten Nationen, das gilt in gleichem Maße für die WTO, die gerade wieder einmal gescheitert ist. Und das gilt schließlich in gleichem Maße für den IWF, der das Regelwerk und die Autorität, die er einmal hatte, einfach nicht mehr hat. Insofern ist die Fragestellung berechtigt, wenn wir uns als „Westen“ zurücknehmen, ob die Institutionen und das Regelwerk, in denen wir versuchen, unsere Interessen durchzusetzen, und deretwegen wir so bemüht sind, an diesen Institutionen weiterzuarbeiten, die Interessen anderer Akteure auf der Welt in gleichem Maße berücksichtigen. Diese Frage stellt auch Timothy Garton Ash in seinem Buch „Free World“, der uns daran erinnert, dass das 21. Jahrhundert, vielleicht mehr als jedes Jahrhundert zuvor, ein Jahrhundert der ganzen Welt sein muss und nicht nur der fünf Mitglieder im Sicherheitsrat, die zufällig vor 50 Jahren dort einmal platziert wurden. Ich möchte Ihnen einige Zahlen dazu nennen, um eine Tendenz aufzuzeigen, den Kontrast zwischen dem Bemühen um neue Verrechtlichung auf internationaler Ebene und dem sinkenden Ansehen dieser Verrechtlichung. Unser Institut hat in einer jährlichen transatlantischen Umfrage gefragt, wie die Einstellung der Bevölkerung in Europa und in den USA z. B. zu den Vereinten Nationen ist. Die Zahlen in den USA befinden sich im Sinkflug. Zu der Aussage, dass die UN eine wichtige Rolle spielt, ist die Zustimmung in den USA von 66 % im Jahr 2003 inzwischen auf nur 61 % gesunken. Für Europa sind die Werte im wesentlichen stabiler. Hier gab es ein leichtes Absinken von 76 auf 74 %. Dennoch, die Zustimmung ist bei einer Zweidrittel-Mehrheit in Europa zwar stabiler, aber sicherlich nicht überzeugend. Wenn wir alle von der Weltregierung überzeugt wären, müssten vor allen Dingen in den USA die Werte deutlich über 60 % sein. Für die NATO, die lange Jahre vor allen Dingen hier in

Deutschland und in Europa als klassische Interventionsmacht gegolten hat und wo man sich immer darauf verlassen hatten, dass wenn die NATO agiert, dies legitim ist, sind die Zahlen eigentlich noch erschreckender. Sie sind gerade in Europa von einer Zustimmungsrate von 69 % im Jahr 2003 auf nur 61 % gefallen. Das sind 8 Prozentpunkte weniger innerhalb von drei Jahren. Und in Amerika bewegen sie sich knapp über der 50 %-Grenze. Wenn Sie daran denken, dass aus transatlantischer Perspektive die NATO vor noch 15 Jahren die Legitimationsinstitution *par excellence* war, um einen Krieg und einen Einsatz zu rechtfertigen, könnte man hier einfach mal fragen, auf welcher Basis wir im Moment internationale Konflikte führen bzw. wie dazu die Wahrnehmung der Bevölkerung ist. Andere Zahlen sind in diesem Zusammenhang auch interessant: Es geht um die Frage, wie die öffentliche Meinung zu militärischen Interventionen steht. Auf die Frage, welche Maßnahmen zur Förderung von Demokratie man befürworten sollte, finden Sie in Europa den Durchschnittswert von 24% Zustimmung für militärische Intervention und in Amerika den Durchschnittswert von nur 34% Zustimmung. Die Werte für Wahlbeobachtung, Unterstützung unabhängiger Gruppen, wirtschaftliche Sanktionen sind deutlich höher, liegen meistens über 50 bis 60%. Daraus schließe ich, dass es in der Bevölkerung im Grunde praktisch keine Akzeptanz für militärische Aktionen gibt, oder allenfalls in einer Größenordnung von 20 bis 30 %. Ich könnte Ihnen die Zahlen danach aufschlüsseln, ob es bei der jeweiligen militärischen Intervention um *regime change* geht, ob es um Erdölsicherung geht usw. Aber im Grunde sind die Zahlen relativ stabil. In der Tendenz kann man sagen, dass die Amerikaner im Vergleich zu den Europäern noch eine etwas höhere Bereitschaft zur Intervention haben. Man kann auch sagen, dass die Bereitschaft zur Intervention in der Regel größer ist, wenn es ein Mandat von der UNO oder der NATO gibt. Das heißt, wenn die Bevölkerung glaubt, dass dies in gewisser Hinsicht

legitim ist und durch eine Institution bestätigt wird, dann gehen die Werte nach oben. Aber insgesamt scheint die militärische Intervention offensichtlich nicht das Instrument zu sein, das die Bevölkerung sich für den Umgang mit internationalen Konflikten wünscht. Meine Eingangsthese „Macht

Insgesamt scheint die militärische Intervention nicht das Instrument zu sein, das die Bevölkerung sich für den Umgang mit internationalen Konflikten wünscht.

kommt vor Recht, haben wir, glaube ich, auch in der jüngsten Geschichte bestätigt gesehen. Der Westen ist im Kosovo ohne Mandat interveniert, und es gab keinen Aufschrei. Wir sind im Irak ohne Mandat interveniert, und es gab einen riesigen Aufschrei. Daher meine Frage: Wenn wir 1989, oder auch 2001, 9/11 als tektonische Verschiebung der internationalen Beziehungen ansetzen und die Zeit davor und danach betrachten und vergleichen - sind die Spielregeln so neu? Meine These wäre, sie sind nicht so neu. Es sind im Grunde die alten Spielregeln, dass Macht und Interesse vor Recht kommen. Nun kann man natürlich argumentieren, dass wir den Verrechtlichungsprozess auch deswegen haben, bzw. dass er im Moment vielleicht deswegen erfolgreich ist, weil die Interdependenzen in der Staatenwelt größer geworden sind. Jeder Staat, vor allen Dingen auch die USA, muss einsehen, dass hegemoniales oder unilaterales Handeln eben zu nichts mehr führt, nicht mehr erfolgreich ist oder zumindest zu einem substantiellen Anerkennungs- und Legitimitätsverlust in der Welt führt. Damit hat jeder Staat, auch China, auch die USA, im Grunde ein Interesse, ein guter *stakeholder* im internationalen System zu sein. Die wachsende Interdependenz ist damit sicherlich ein Prozess, der eine gewisse Tendenz der Verrechtlichung befördern könnte. Trotzdem haben wir das Problem,

Es ist die provokante Frage zu stellen, ob wir in einer Welt, in der im Jahr 2050 die USA und Europa gemeinsam nur noch 7% der Weltbevölkerung ausmachen werden, den Anspruch darauf haben, dass drei Staaten - Großbritannien, Frankreich und die USA - im Sicherheitsrat bestimmen, wer auf der Welt das Recht hat, welche Sachen zu besitzen.

dass internationales Recht extrem politisch und auslegungsbedürftig ist. Und ich wage die provokante These, dass internationales Recht im Moment eigentlich von der Staatengruppe, die wir klassischerweise den Westen nennen, dominant ausgelegt wird. Wir sind mit dem High Panel zur Reform des Sicherheitsrates gescheitert. Deutschland, Brasilien, Japan, wir alle wollten eine im Prinzip bessere Repräsentation von regionalen Machtblöcken im Sicherheitsrat erreichen. Es ist uns nicht gelungen. Insofern ist natürlich die provokante Frage zu stellen, ob die Staaten, die im Sicherheitsrat die Hauptakteure sind, ein Recht für sich beanspruchen, das sie anderen in letzter Konsequenz nicht zugestehen. Ich möchte das am Beispiel des Iran festmachen. Natürlich ist die internationale Staatenwelt im Moment entschieden, dem Iran keine Nuklearwaffen zu konzederieren, und ich teile die Meinung, dass das nicht passieren sollte. Wenn wir das trotzdem objektiv und wertfrei betrachten, dann stellt sich die Frage, ob wir im internationalen Staatensystem, ob wir in einer Welt, in der im Jahr 2050 die USA und Europa gemeinsam nur noch 7% der Weltbevölkerung ausmachen werden, das Recht und den Anspruch darauf haben werden, dass drei Staaten - Großbritannien, Frankreich und die USA - im Sicherheitsrat bestimmen, wer auf der Welt das Recht hat, welche Sachen zu besitzen. Meine Einschätzung, eine ganz realistische Einschätzung ist, dass wir auf Dauer nicht

das Recht haben werden, dies in letzter Konsequenz durchzusetzen. Die Zahlen dafür, dass man mit militärischen

Mitteln gegen den Iran vorgeht, wenn die Verhandlungen scheitern, liegen in Europa durch die Bank unter 30 %, nur in Frankreich bei 54 %. Die Bereitschaft also, den Iran tatsächlich zu sanktionieren – und darauf kommt es im internationalen Recht

ja an, dass auch wirklich Sanktionen verhängt werden –, ist tatsächlich nicht da. Damit stelle ich nicht in Frage, dass es in den USA eine ganz deutliche Verschiebung hin zur präsidentialen Befugnis gegeben hat, hin zur Exekutivgewalt des amerikanischen Präsidenten, weg vom Kongress und von der Gerichtsbarkeit. Langsam sind die Amerikaner ja dabei, das zurückzunehmen. Sie wissen, dass es erste Bemühungen gibt, die durch Guantánamo hervorgerufenen Probleme konkret anzugehen. Natürlich findet sich in der National Security Strategy eine Verschiebung hin zu präemptiven Militärschlägen, antizipatorischen Sicherheitsstrategien usw. Die Unterschiede zur European Security Strategy sind aber nicht so groß, wie man sie gemeinhin darstellt. Die EU ist verhaltener. Sie spricht sicherlich mehr von Nachhaltigkeit, sie spricht sicherlich mehr von der Betonung von *democracy promotion*, von Polizeieinsätzen usw. Auch sie behält sich aber in letzter Konsequenz das Recht auf präemptive Schläge vor. Was ich mit meinen Zahlen darstellen wollte, ist, dass die Entschließung zu und Durchführung von Militärschlägen und Interventionen offensichtlich scharf kontrastiert mit der Einschätzung in der Bevölkerung, ob diese Interventionen nötig sind und welche Legitimität dahinter steht. Wenn man nur die letzten drei Jahre europäische Intervention verfolgt, kann man nur konstatieren, dass die Bevölkerung über den Sinn der verschiedenen Interventionen völlig verwirrt ist. Wir sind im Kongo, und keiner weiß warum. Weil die Franzosen es wollten. Wir sind in Afghanistan, wir sind jetzt im Sudan, weil die Bilder ganz schrecklich sind. Wir sind im Kosovo und in Bosnien. Es ist der Bevölkerung nicht mehr zu vermitteln, warum. Libanon ist jetzt das letzte Thema. Die Konsequenz ist, dass wir uns trotz der großen Bemühungen um eine Rekonstitutionalisierung und eine Verrechtlichung doch im Grunde „verzetteln“ und dass es immer weniger klare Kriterien für Einsätze gibt. Die Kriterien werden vielmehr zu einem großen Teil medial gesteuert. Da, wo die größten,

schärfsten, schlimmsten Bilder herkommen, werden dann eben die Truppen hingeschickt. Vor diesem Hintergrund schätze ich das große Bemühen um die Rechtsetzung. Ich glaube aber, dass wir uns als Staaten des Westens an die Nase fassen und verstehen müssen, dass das internationale Rechtssystem im Wesentlichen ein vom damaligen Westen geprägtes System ist, in dem andere große Teile der Welt keine *stakeholdership* haben. Wenn wir das nicht verstehen, wenn wir nicht bereit sind, auf eine *one world* hinzusteuern, wo an den Rechtsetzungsprozessen eben auch tatsächlich größere Bevölkerungsgruppen teilnehmen, werden wir dieses System wahrscheinlich nicht legitim reformieren können. Ansonsten gehen wir in ein Zweiklassen-System mit dem Westen gegen den Rest der Welt, offensichtlich auch im Völkerrecht, und werden uns interventionistisch mit Militäreinsätzen wahrscheinlich eher verzetteln. Wir brauchen eine abstraktere Darstellung dessen, was das 21. Jahrhundert sein soll und sein kann, und insbesondere welche konstruktive Rolle die USA und Europa spielen können.

Much: Frau Guérot, vielen Dank. Sie haben sich während Ihrer Ausführungen dreimal dafür entschuldigt, dass das, was Sie sagen, provokant sein könnte. Ich finde, Sie müssen sich nicht entschuldigen. Es ist eine gute Voraussetzung dafür, dass wir jetzt in die Diskussion einsteigen.

Klingst: Ich habe zwei Fragen, eine geht an Frau Guérot. Ich teile viele Ihrer Auffassungen. Nur würde ich sagen, dass das internationale Recht zumindest dahin führt, staatliche Aktionen einzugrenzen und einen gewissen Rechtfertigungszwang auszuüben, selbst wenn man gewisse Dinge nicht verhindern kann, weil natürlich in vielen Dingen, gerade in internationalen Beziehungen, häufig Macht vor Recht geht. Die andere Frage richtet sich an Frau von Schorlemer und Herrn Kühne und betrifft Ihre Parallele zur Gefahrenabwehr. Ich glaube, Herr Kühne sagte sogar, Polizeirecht sei besser als Kriegsvölkerrecht. Das

ist fast ein bisschen rührend, wenn man sieht, welche Entwicklungen das Polizeirecht im Augenblick angesichts der terroristischen Bedrohung nimmt. Ich meine insbesondere die Entwicklung, dass man auch im Polizeirecht nicht mehr nur an den Begriff der konkreten Gefahr anknüpft, sondern alles ins Vorfeld verlagert wird, weil es natürlich um die Prävention, um die möglichst frühzeitige Aufdeckung des Risikos geht. Mich würde auch interessieren, Frau von Schorlemer, wie das funktionieren soll, dass die Beweislage durch ein dem Sicherheitsrat vorgelagertes juristisches Gremium geprüft wird. Jetzt ist es doch schon so, dass sämtliche Beschlüsse oder Entscheidungen des Sicherheitsrats eine Ewigkeit brauchen. Und in einer konkreten Gefahrenlage, wo es um das Selbstverteidigungsrecht eines Staates gegen eine Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen geht, kann ich mir nicht vorstellen, dass ein solches Gremium sich in Beweisaufnahmen und komplizierte Verhandlungen begibt. Wir kennen das ja aus dem Polizeirecht. Da wird erst einmal agiert und vielleicht im Nachhinein festgestellt, ob ein Verwaltungsakt rechtswidrig war.

Dr. Günter Joetze:

Mein Name ist Joetze. Ich bin Botschafter außer Dienst und verbringe die Zeit mit Bücherschreiben. Ich habe eine Frage an Frau Guérot. Möglicherweise befinden wir uns in einer Periode des Neorealismus, in der ein Überfluss von Macht die Geschehnisse determiniert. Die Frage ist nur, ob das nicht eine Wahrnehmung ist, die mit den wirklichen Machtverhältnissen überhaupt nicht übereinstimmt. Wenn wir perzipieren, dass die Macht die Ereignisse bestimmt und daraus dann auch theoretische Folgen



Wenn wir perzipieren, dass Macht die Ereignisse bestimmt, wissen wir dabei, was Macht bedeutet? Sind die Machtressourcen überhaupt kritisch analysiert?

ableiten, wissen wir dann, was Macht bedeutet? Sind die Machtressourcen überhaupt kritisch analysiert? Hängt die finanzielle Macht der USA nicht von der Kooperation der asiatischen Gläubigerwelt ab? Ist die militärische Macht der USA oder auch die der Regionalmacht Israel nicht unfähig – und zwar nicht akzidentell, sondern strukturell unfähig - Probleme zu lösen? Es ist kein Zufall, dass die amerikanische Armee den Bürgerkrieg im Irak nicht lösen kann. Das ist strukturell bedingt. Dasselbe gilt für die israelische Intervention. Mit einer Armee wie der israelischen kann man die Hisbollah nicht bekämpfen. Es hat strukturelle Gründe, dass militärische Macht für die Probleme der asymmetrischen Konflikte nicht eingesetzt werden kann, so dass die Macht, die angeblich alles determiniert, gar nicht zur Regelung von Problemen in der Lage ist.

Prof. Albrecht Horn

Mein Name ist Horn. Ich war für die Vereinten Nationen tätig, arbeite jetzt in der DGVN. Frau Guérot, Sie haben in vielem Recht, dass Macht und Interesse in der praktischen Politik oft vor Recht gehen. Und Sie haben auch Recht, wenn Sie sagen, dass man sich nicht zu sehr auf eine absolute Verrechtlichung zur Lösung der Konflikte beschränken soll, aber es geht doch auch um den Ausbau des Multilateralismus und der Schaffung neuer internationaler Organisationen. Das ist ja nicht immer gleichzusetzen mit einer Verrechtlichung. Das ist die erste Frage. Frau von Schorlemer möchte ich fragen zu dem Schutzrecht. Dadurch soll ja das Interventionsverbot umgangen werden. Sie haben gesagt, da müssten die Kriterien präzisiert werden. Es bestehe sonst die Gefahr der Selektivität, des Missbrauchs. Meine Frage ist, ob das mit dem Kapitel VII der UN-Charta verbunden werden soll, indem man sagt, das sei eine Bedrohung des internationalen Friedens. Soll man hier Kapitel VII heranziehen, obwohl es ein innerstaatlicher Konflikt ist, oder soll es eher eine getrennte Betrachtung vom Mechanismus des Kapitels VII sein? Letzte Frage an Herrn

Kühne zu diesen *peace-keeping*-Einsätzen. Sie haben gesagt, dass das in der Charta nicht vorgesehen war. Bei traditionellem *peace-keeping* gilt ja, dass Waffengewalt zur Selbstverteidigung eingesetzt wird. Dann haben wir die eigentliche Friedenserzwingung, die ja ganz selten ist, nämlich Kampfeinsätze. Und jetzt, sagen Sie, gibt es diesen Begriff der robusten Friedenseinsätze gegen *spoiler*, also gegen Parteien, die sich zur Lösung der Konflikte nicht an politische Konzepte halten. Meine Frage ist, ob man klären kann, was der Unterschied zwischen einer Mandatierung für robuste Friedenseinsätze und einer Mandatierung für eventuelle Kampfeinsätze ist?

Powell: Ich habe eine Frage für Frau von Schorlemer. Es geht um die Befugnisse des Sicherheitsrates. Sie haben von der Resolution 1540 gesprochen und gesagt, dass der Sicherheitsrat legislative Maßnahmen getroffen hat. Sie schienen es für gut zu halten, dass diese legislative Maßnahmen ergriffen wurden. Wie Frau Guérot klar gemacht hat, hat der Sicherheitsrat keine demokratische Legitimität. Und eine Folge des Antiterrorismus-Programms ist, dass die Exekutive immer mehr Macht gewinnt. Ich finde es äußerst gefährlich, wenn der Sicherheitsrat, der eigentlich eine Form von Exekutive ist, langsam auch zur Legislative wird.

Much: Vielen Dank. Wir gehen dann über zur Beantwortung.

Kühne: Ich nehme mir die Freiheit, auch etwas zur Frage an Frau Guérot zu sagen, zumal ich da doch ein paar Dinge anders sehe. Zur Frage Unterscheidung zwischen robusten Friedenseinsätzen und Kampfeinsätzen: Sie haben vollkommen Recht, dass das ein Problem ist. Rechtlich ist es nicht so schwierig, weil man dazu in die einzelnen Mandate reinschauen muss, wofür ggfs. militärische Gewalt angewendet werden darf. Genau darum geht es ja gegenwärtig in der Diskussion um den Libanon-Einsatz: Geht es nur um Verhinderung von Waffenzuführung oder um Entwaffnung? Sie

haben Recht, dass die Unterschiede noch klarer werden müssten. Das führt mich zur Frage des Polizeilichen. Ich weiß nicht, wie gut Sie mit Polizeiarbeit und -recht und Friedenseinsatz in der Praxis vertraut sind. Jeder Soldat oder Polizist in Friedenseinsätzen wird Ihnen genau das Gleiche sagen wie ich. Natürlich gibt es im Polizeirecht wie in jedem anderen Rechtsgebiet auch problematische Entwicklungen: Überwachung, Abhörpraxis und derlei. Aber die Vorfeldverlagerung ist eine typische Polizei-Aufgabe – Stichwort Prävention. Seitdem sich die Berliner Polizei sehr viel früher auf die Kreuzberger Nächte vorbereitet, geht das erheblich besser. Und Kreuzberger Nächte haben eine gewisse Ähnlichkeit mit dem, was im März 2004 im Kosovo passiert ist. Zumindest in der früheren Form der Kreuzberger Nächte war das nicht sehr unterschiedlich. Ich kenne beides, insofern weiß ich, wovon ich rede. Bezugsgröße des Polizeirechts ist eben nicht der Feind, der besiegt werden muss – das war z. B. 1993 der Fehler der USA in Somalia, wo sie Aidid besiegen wollten und dann rausgeflogen sind. Das war auch später ihr Fehler. Aufrechterhaltung von öffentlicher Ordnung und Wiederherstellung der Staatsgewalt sind zwei verschiedene Größen. Polizisten können damit ganz gut umgehen. – Zu Frau Guérot: Diese sehr einfache Gegenüberstellung von Macht und Recht ist doch ein bisschen überholt - da schmerzt sowohl mein Völkerrechtler- als auch mein Politologenherz. Wir wissen ja, dass beides eine Rolle spielt. Außerdem spielt Geld auch noch eine große Rolle. Das könnte man als nächste Größe einbringen, wenn man sieht, wie China gegenwärtig Afrika aufkauft, was weniger eine Macht- als eine Geldfrage ist. Ein weiterer Punkt ist, dass ich finde, man sollte nicht mehr vom Westen reden. Das finde ich eine schwierige Bezugsgröße nach dem, was zum Irak gelaufen ist. Man könnte sagen, dass Europa, Afrika und Lateinamerika sich gegenwärtig näher stehen als Europa und die USA, zumindest was die Völkerrechtsentwicklung angeht. Da, so finde ich, stimmt definitiv nicht,

was Sie sagen, Frau Guérot. Wenn Sie Afrika und die Entwicklung dort kennen, gerade im Bereich des Souveränitätsrechts, hat es eine unheimliche Aufwertung des in der Tat ursprünglich natürlich sehr europäisch dominierten Völkerrechts und auch eine Veränderung gegeben. Da ist genau die entgegengesetzte Tendenz zu der von Ihnen genannten, dass die UNO momentan angeblich immer unwichtiger wird. Bei der NATO teile ich Ihre Einschätzung. Aber das hat ja auch objektive Gründe, wofür die NATO gar nichts kann, weil da ein ganzer Feind weggefallen ist. Aber bei der UN ist eindeutig die gegenteilige Entwicklung zu beobachten. Einen UN-Friedenseinsatz wie im Sudan, wo über 100.000 Blauhelme eingesetzt werden, hat es noch nie gegeben. Der Sicherheitsrat tagt inzwischen täglich wegen Krisenprävention. Die Amerikaner kehren in die UNO zurück in einem Maße, wie man es vor zwei Jahren noch für unmöglich gehalten hätte. Sie werden deswegen nicht plötzlich UNO-Fans werden. Aber trotzdem wäre ich mit überstürzten Abgesängen sehr vorsichtig.

Guérot: Ich habe hier nur ein paar Zahlen zitiert, die die Einschätzung der Bevölkerung darstellen und die empirisch erhoben sind. Im Übrigen gebe ich Ihnen Recht, vom Westen zu sprechen ist mir auch zu tiefst zuwider. Nur in der Terrordiskussion tun wir das sehr gerne. Dort machen wir momentan aus der Dichotomie des Kalten Kriegs eine Dichotomie des Westens gegen den Islam, die mir sehr unangenehm ist. Aber Freund-Feind-Schemata bestimmen offensichtlich das Denken. Herr Klingst, natürlich konzidiere ich dem Völkerrecht, dass es die Eingrenzung staatlicher Gewalt bewirkt. Mir ist schon klar, dass Macht und Recht zusammengehören. Aber ich dachte, bei neun Referaten zu den rechtlichen Fragen halte ich eins nur zum Zusammenhang zwischen Macht und Politik. Wir sehen es doch gerade in der Iran-Frage: Wir sind doch alle sprachlos, oder? Ich meine, dass es jetzt auf ein Mandat des Sicherheitsrates zulaufen wird. Wahrscheinlich wird es sogar diesmal gut gehen, weil

die internationale Staatenkoalition ja gut aufgebaut ist. Vielleicht einigen wir uns sogar mit China und Russland. Es ist doch so, dass niemand ernsthaft an eine militärische Auseinandersetzung mit dem Iran glaubt. Ich wüsste nicht, wer die führen soll. Ich weiß nicht, ob wir noch einen deutschen Soldaten haben, ob die Amerikaner genug Soldaten haben, ob die Chinesen welche stellen wollen. Jeder, der ernsthaft über das Thema Iran nachdenkt, muss doch zu der Frage kommen, ob wir eine ernsthafte militärische Karte in der Hand haben. Und wenn man nun versucht, ein bisschen gelassener zu sein und die Gelassenheit darauf beruht, dass, den technische Experten zufolge, alles erst in drei, vier Jahren zum Tragen kommt und die Iraner momentan eher auf Trabi-Niveau als auf BMW-Niveau sind, dann haben wir also vier Jahre Zeit, um das alles ein bisschen zu kanalisieren. Da müssen wir uns schon die Frage stellen: *What you can't beat you need to embrace*. Und welche Regeln gibt uns da das Völkerrecht? Insofern natürlich Recht als Eingrenzung staatlicher Gewalt, in diesem Falle vom Iran. Nur, wenn ich mich jetzt mal für eine Sekunde in einen iranischen Intellektuellen versetze, der aus seiner Wahrnehmung umzingelt ist von amerikanischem Militär, dann würde ich mir auch eigentlich die Frage stellen, ob ich nicht das Recht habe, etwas zu besitzen, was andere besitzen, und ob ich nicht das Recht habe, eine Regionalmacht zu werden, so wie Brasilien für sich das Recht in Anspruch nimmt, Regionalmacht zu sein. Damit sage ich nicht, dass ich Ahmadi-nejad für einen hervorragenden Führer halte. Ich möchte hier nicht falsch verstanden werden und Gefahren nicht unterschätzen. Aber ich finde es nur redlich, das intellektuell zu Ende zu denken. – Herr Joetze, zur Frage nach dem Neorealismus: Ich habe versucht zu argumentieren, dass es nicht nur um Macht geht, und schon gar nicht um blanke Macht. Die Amerikaner – die größte Militärmacht – sind mit blanker Machtanwendung im Irak gescheitert. Sie haben es einfach nicht geschafft *to win the peace*, weil *win the war* nicht genug war.

Macht stratifiziert sich heute in multipler Art. Wir kennen alle die sogenannte *soft-power*-Diskussion und wissen, dass die europäischen Macht Tendenzen völlig anderer Natur sind. Natürlich ist es eine Machtposition, wenn China 30 Milliarden Euro als Kapitalreserve in den Euro investiert, anstatt es in Dollar anzulegen. Das sind inzwischen reale Machtfaktoren im internationalen Währungssystem, die ich, wenn ich mit Macht rechne oder über Macht rede, natürlich einkalkuliere. Es geht nicht nur um militärische Macht, sondern um eine absolute Verzahnung von Machtstratifikation in einem internationalen System. Währung ist dabei überhaupt immer bedeutsamer. Das Problem im Zusammenspiel von Recht und Macht ist, so glaube ich, dass man an dem Recht nur Interesse hat, wenn einem das Recht eben auch dienlich ist. Deswegen habe ich eben gesagt, dass es nicht unbedingt darum geht, dass China oder die USA Macht haben. Was jeder Staat heute will, ist im internationalen System als fairer *Stakeholder* wahrgenommen zu werden. Das will auch China. Deswegen ist auch China in seiner Politik ein bisschen sanfter geworden, oder zumindest in seiner Außendarstellung ein bisschen eleganter als vielleicht noch vor zwei Jahren. Das sind Dinge, die inzwischen medial eine große Wirkung haben. Insofern kann man über Interesse an das Recht herankommen. Natürlich ist das die Frage des Multilateralismus. Ich stelle dem trotzdem entgegen, dass wir eigentlich eher in einer Tendenz der Re-Regionalisierung sind anstatt der Globalisierung, Multilateralisierung. Wir sehen gerade in der WTO und in anderen Zusammenhängen, dass es eher um regionale Machtblöcke geht. Insofern ist die Frage legitim, ob man, und man darf das Wort übrigens wieder in den Mund nehmen, eher eine multipolare Welt oder eine richtig multilaterale Welt hat. Ich glaube, es war der belgische Premierminister, der letztens das Wort multipolar in den Mund genommen hat, ohne dass der amerikanische Botschafter aufjaulte. Das ist eigentlich eine schöne Entwicklung.

von Schorlemer: Zu Frau Guérot: Gerade vor dem Hintergrund der neorealistischen Einschätzung, die Sie offenbar haben, ist es doch umso wichtiger, das System der Vereinten Nationen, der internationalen Organisationen zu stärken. Denn genau dort ist der Konsens festgeschrieben - durchaus auch rechtlich -, dass es auf der Basis von Sicherheit, Weltfrieden, Menschenrechten und Entwicklung gemeinsame Interessen zu wahren gilt. Das ist ja doch ein Pfund, mit dem man wuchern kann. Also sollten wir im 21. Jahrhundert daher eigentlich eher zu einer Stärkung der Institutionen kommen und nicht, wie Sie sagen, zur Infragestellung ihrer Geeignetheit. - Herr Klingst: Bleibt im Ernstfall Zeit dafür, ein Verfahren vor einem gerichtlichen, unabhängigen, neutralen Organ durchzuführen, das dem Sicherheitsrat zur Durchführung der Beweiserhebung an die Seite gestellt wird? Ich denke, im Falle des Irak wäre die Zeit gewesen. Es ging letztlich über Wochen. Daher meine ich: Ja, es bliebe Zeit. Man müsste sich vielleicht im Vorfeld überlegen, wie ein solches Organ konstruiert werden kann. Es könnte rein theoretisch über eine Gutachten-Anfrage beim IGH laufen. Der IGH kann gemäß Artikel 26 IGH-Statut selbst *ad hoc*-Kammern bilden und würde dann in solchen Fällen wahrscheinlich auch zügig handeln. Eine andere Möglichkeit wäre im Rahmen der *early-warning*-Funktion des Generalsekretärs nach Artikel 99 UN-Charta, dass der Generalsekretär von seiner Seite unabhängige Persönlichkeiten herbeiziehen würde. Richter wären dafür beispielsweise geeignet. Insofern ist das eine zentrale Frage, Herr Kühne hat das ja auch angesprochen, ob wir die Tätigkeit des Sicherheitsrates rechtlich besser absichern sollten. Wir sind gut beraten, in dem Punkt der Rechtsaufsicht weiterzudenken, und im Sinne einer Verschränkung der Gewalten wäre es sicherlich auch sinnvoll, die Justiz zu stärken. Wir haben ja auch ein Hauptrechtsprechungsorgan im System der Vereinten Nationen, nicht nur eine starke Exekutive. - Prof. Horn: Sie fragten, ob man die Wahrnehmung der Schutzverantwortung

auf Kapitel VII der UN-Charta stützen könne. Ganz eindeutig: ja! Das ergibt sich aus der Abfolge der Dokumente. Die International Commission on Intervention and State Sovereignty hat das klargestellt. Das High Level Panel on Threats, Challenges and Change hat es aufgegriffen. Der Generalsekretär hat so argumentiert. Und auch der Weltgipfel hat klargemacht, dass es erst einmal Hauptverantwortung der Staaten ist, für die Sicherheit ihrer Bevölkerung zu sorgen. Aber wenn sie versagen, dann können im Einzelfall, so hat der Weltgipfel das formuliert, im Rahmen der kollektiven Sicherheit durch andere Staaten solche Schutzmaßnahmen ergriffen werden. Wenn das unklar ist – und das mag ja auch einigen Staaten, die eine rechtliche Interventionsbefugnis befürchten, unklar sein – dann könnte die Generalversammlung auch noch mal klarstellen, dass an die Wahrnehmung der Schutzfunktion subsidiär gedacht wird und nur dann, wenn Staaten versagen, und auch nur im Rahmen von Kapitel VII. – Letzter Punkt, Frau Powell: ich sehe das positiv, wenn der Sicherheitsrat Exekutivbefugnisse wahrnimmt und auch legislativ als „Weltgesetzgeber“ tätig wird. Allerdings soll er nur in Fällen legislativ tätig werden, wo der später in Kraft zu setzende völkerrechtliche Vertrag an sich schon vorbereitet ist. Das war bei der Resolution 1373 so, denn da gab es bereits die Konvention zur Finanzierung des Terrorismus. Das war auch der Fall bei der Resolution 1540. Ein völkerrechtlicher Vertrag war praktisch ausgearbeitet, und es ging nur um die vorgezogene Anwendung, um nicht auf das Ende eines langwierigen Ratifizierungsprozesses warten zu müssen. Ich würde aber die legislative Funktion nicht uneingeschränkt positiv beurteilen, denn es führt ja letztlich auch zu einer Schwächung des Völkerrechts, und das kann eine Entwicklung sein, die uns nicht gelegen ist. Aber im Einzelfall, und wenn es um solche wichtigen Fragen geht, können wir durchaus froh sein, dass der Sicherheitsrat die Möglichkeit hat, auf der Basis von Artikel 25 verbindlich zu handeln.

Preuß: Zwei kurze Bemerkungen, zunächst zu den Machtressourcen. Natürlich sind die militärischen Ressourcen an sich nicht geeignet, einen Staat wirklich zu einer hegemonialen Macht zu machen. Militärische Mittel sind auch selten in der Lage, nachhaltig Konflikte zu lösen. Ich glaube aber, dass die USA mehr sind als nur ein Hegemon, dessen Macht auf militärischen Mitteln beruht. Es gibt die berühmten vier „Ms“, von denen gesagt wird, dass sie die USA kennzeichnen und dass sie ihre Hegemonialstellung zu einer universellen machen. Die vier „M's“ sind „military“, „money“, „music“ und „media“. Die kulturelle Hegemonie der USA ist, so glaube ich, der stärkste Erklärungsfaktor, warum die USA als universeller Hegemon gelten. Noch eine kurze Bemerkung zu einem Redner gestern: Es wirkt so, als sei es etwas Negatives, wenn man das Wort Hegemon oder Hegemonie benutzt. Hegemonie ist an sich zunächst einmal etwas ganz Wertneutrales und beschreibt eine besondere Form des Verhältnisses mehrerer Staaten zueinander. Die berühmte Monographie von Heinrich Triepel über Hegemonie ging über die Rolle führender Staaten. Es geht also um die Frage politischer Führung, was nichts Negatives ist. Meine letzte Bemerkung geht an Frau Guérot: Es mag ja sein, dass man aus der Sicht des Iran gute Gründe hat, regionale Führungsmacht zu werden. Aber für diejenigen, die sich für die internationale und die globale Ordnung interessieren, geht es doch darum, welche Rolle ein Staat bei der Herstellung internationaler Kollektivgüter spielt. Und in dieser Hinsicht muss sich ein Staat mehr qualifizieren als nur durch den Anspruch, er möchte auch wie andere in anderen Regionen Führungsmacht werden. Das lässt sich natürlich mit diesem einen Satz nicht erschöpfen. Aber ich glaube, man macht sich das etwas zu einfach, wenn man diese Frage aus der Perspektive der individuellen Interessen eines einzelnen Staates und nicht gleichsam aus der Perspektive der Erstellung globaler Kollektivgüter beurteilt.

Much: Ich nehme jetzt noch drei Fragen, sonst kommt das Schlusspanel zu kurz.

Deitelhoff: Eine Frage an Prof. Preuß. Sie haben von einer Dialektik gesprochen zwischen der *responsibility to protect*, der *responsibility to prevent*, wie sie Slaughter anvisiert hat, und einem *emerging right to democratic governance*. Sie haben vor allen Dingen auf Reisman verwiesen und eine explosive Kraft darin gesehen, dass daraus ein Recht zur gewaltsamen Intervention in nichtdemokratischen Staaten erwachsen könnte. Ich würde fragen, ob die Problematik nicht schon viel früher einsetzt und Sie sich hierin nicht mit Frau Guérot einig sein müssten: Wenn wir nichtdemokratischen Staaten sozusagen die Teilhabe an der internationalen Rechtssetzung und Rechtsumsetzung verweigern, könnte man im Sinne von Prof. Zürn von einem rechtlich stratifizierten Mehrebenen-System reden. Das bedeutet aber letztlich, dass wir bestimmten Staaten, die nach unserer Meinung bestimmte definierende Merkmale nicht mitbringen, wie eben z. B. innere demokratische Führung, die Teilhabe an der internationalen Regelsetzung und auch an der Umsetzung verweigern. Und dann stellt sich natürlich die Frage, was das für die Friedlichkeit der globalen Ordnung bedeutet, wenn wir eine ganze Menge nichtdemokratische Staaten haben.

Preuß: Nach der gegenwärtige Rechtslage genießen nichtdemokratische Staaten den gleichen Status nach dem Kriterium der souveränen Gleichheit. Es gibt aber dann innerhalb oder unterhalb dieser rechtlichen Gleichheit eine unterschiedliche Verteilung von Verantwortlichkeiten, was die Grundwerte der Charta, wie etwa Stabilität, internationale Sicherheit und Frieden angeht. Und da, glaube ich, ist es berechtigt zu differenzieren. Zwar finde ich nicht, dass die augenblicklichen fünf permanenten Mitglieder die richtige Auswahl sind. Aber dass differenziert wird, welche Staaten eine höhere Verantwortung für diese

Kollektivgüter Frieden und internationale Sicherheit übernehmen und auch höhere Ressourcen dafür investieren, und dass diese Staaten daher auch mehr Rechte haben sollten, gehört meines Erachtens zur notwendigen Ausstattung einer internationalen Ordnung. Eine Ordnung, die auf vollkommener Rechtsgleichheit und auch politischer Gestaltungsgleichheit beruht, wäre m. E. ein Schritt ins Chaos.

Zürn: Was ich in diesem Zusammenhang wirklich loswerden möchte, ist, dass mir generell die Rede von einem neuen Zeitalter des Neorealismus schlichtweg unsinnig erscheint. Der Neorealismus ist eine Theorie, die besagt, dass es ein Mächtegleichgewicht gibt, dass die wichtigsten und größten Staaten immer ausbalanciert werden von den anderen. Wir können diese Theorie nicht heranziehen, um die derzeitigen Dominanzbeziehungen zu erklären. Das ist eine ganz andere Geschichte. Im Übrigen ist gerade die amerikanische Außenpolitik von eben diesen Neorealisten systematisch und kohärent kritisiert worden, unter anderem in einer großen Anzeige im International Herald Tribune. Insofern möchte ich festhalten, dass wir die amerikanische Außenpolitik nicht mit Kategorien des Neorealismus erklären können. Das hat mit Macht zu tun, aber nicht mit Realismus. Und nun noch eine Frage: Die Umfragedaten des German Marshall Fund sind immer sehr hilfreich und sehr beeindruckend. Allerdings müssten sie natürlich in einen gewissen Kontext gesetzt werden. Wenn Sie sagen, die Vereinten Nationen haben eine Zustimmungquote von 60% in den USA und 70 % in Europa, kann man als wenig bezeichnen. Man kann aber auch die Daten des Euro-Barometers daneben halten, denen zufolge es 50% Zustimmung für die EU und 40% Zufriedenheit mit dem deutschen Parlamentarismus gibt. Dann sind 70% ziemlich viel.

Much: Danke, das war wohl keine Frage, sondern ein gutes Schlusswort.

Panel 4: Grenzen des Völkerrechts – Welchen Beitrag kann das Völkerrecht zur Lösung globaler Probleme leisten?

Moderation: Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert

Schuppert: Unser letztes Panel behandelt die Fragen der Grenzen des Völkerrechts, und dazu gibt es hier auf dem Podium exzellente Experten, die ich nicht noch mal alle vorstellen möchte, um Zeit zu sparen. Die eingesparte Zeit möchte ich dazu nutzen, Ihnen etwas vorzutragen aus dem Magazin der Süddeutschen Zeitung vom 13. April 2006 zur Rolle des Moderators:

*Es wollt' ein Mann ein Denker sein,
ein Kopf, ein Welterklärer.
Doch war speziell sein Kopf zu klein,
so sprach er, ich wird' Lehrer.
So schlicht das Ziel, so leicht das Spiel,
der Mann war schlicht noch schlichter.
Wer wenig denkt, hat viel Gefühl,
so sprach er, ich werd' Dichter.
Selbst hierfür war der eitle Pfau
zu blöd und es passierte:
Er kroch ins große Loch TV
hinein und moderierte.*

Wenn man sich dies vor Augen führt, Herr Much, dann weiß ich nicht, was ich von Ihrer Einladung halten soll, hier heute zu moderieren. Ich mache das aber trotzdem natürlich gerne. Und ich möchte versuchen, auch die Brücke zum gestrigen Tage zu schlagen und mir auch als Moderator die Freiheit zu nehmen, ein paar ganz konkrete Fragen an die Panelisten zu stellen, die sie in ihrer souveränen Art sicherlich mit ihrem vorbereiteten Manuskript auf das Beste versöhnen können. Die erste Worterteilung geht an Hans Corell, unseren schwedischen Kollegen, dem ich zwei ganz konkrete Fragen stellen möchte. Herr Corell, Sie haben gestern die Idee eines internationalen Rechtsstaats als außerordentlich wünschenswert dargestellt. Zwei kritische Nachfragen, unter dem Gesichtspunkt der Grenzen des Völkerrechts. Erste Frage: Handelt es sich bei Ihrem sympathischen Gemälde eines internationalen Rechtsstaates möglicherweise um eine machtblinde Überhöhung des Rechts?

Haben nicht gerade die USA ein sehr ausgeprägtes instrumentelles Verständnis des Völkerrechts? Herr Oeter hat gestern über die Flucht ins Kriegsvölkerrecht gesprochen, um damit den *war against terrorism* in sehr bequemer Weise rechtlich zu ummanteln. Handelt es sich also um eine vielleicht typisch europäische Überhöhung



Prof. Gunnar Folke Schuppert

des Gedankens des Rechts? Zweite Frage: Ich erinnere an die Kehrtwende von Herrn Bush und zitiere aus einem Artikel in der gestrigen Ausgabe der Süddeutschen Zeitung unter der Überschrift „Der Getriebene wird zum Antreiber“:

„Die wahren Motoren für einen anderen, nämlich rechtsstaatlichen Umgang mit Amerikas Terror-Gefangenen sitzen siebzehn Straßenblöcke vom Weißen Haus entfernt im Obersten Gerichtshof und im Kongress.“ Handelt es sich hier eigentlich um einen Sieg des Völkerrechts oder nicht vielmehr, wie Herr Wiefelspütz das gestern nannte, um die Selbstheilungskräfte der USA, also um die Domestizierung der Bush-Administration durch den Supreme Court? Also nicht durch das *internationale* Recht, sondern durch den *nationalen* Gerichtshof?

Corell: First I would like to make three points. The question to be asked is what contribution international law can make to solving global problems? I think in a sense the question is wrongly put. I would suggest international law *is* the solution. There is an old Roman saying: *ubi civitas ibi ius*, where there is a society there is also a legal order. Now we have seen this

develop at the national level. Why should this stop at national orders? And I think that what I lack the most today is statesmanship, people with the ability to look to the horizon and who understand that it is important to look beyond the next election. Now we have an international system which is quite elaborate. The Secretary General on his own has more than 500 treaties deposited with him. We have more than 2 million hits per month people seeking information from the system. As a matter of fact international law works perfectly in most areas. It is when we come to peace and security that things start to go wrong or not to function so well. And this has been discussed by the panel. So I come back to that. My second point is that international law has its limits. It can't meddle in everything because if it does, then it would distance itself from the people at the local level. We can see this in the European Union. What happened to its so-called constitution? People felt that they are not prepared to entrust so much power to a central function. We will see the same phenomena at the international level. Remember my introductory remarks yesterday: The first question to be asked is whether a new rule is really necessary? Convince me of that and then we can go further. I will give you an example. Every time the world has invented a new communication system - the telegraph, the telephone, railways, air traffic - States came together to conclude a treaty. What about the internet, an issue that you have discussed before in this Forum? Here, States don't seem able to do that. So the internet is being governed by a private entity under Californian law, the ICANN . It will be very interesting to see how this develops in the future. Maybe this is a new way of dealing with a phenomenon because States don't feel ready to regulate this. And maybe it will function. My third point is, and that is my central point here, peace and security. We should be very careful to protect the integrity of the United Nations and the UN Charter. Some members of the last panel talked about

waning support for the UN. I will come back to that. What I would like you to consider is the geopolitical shift. My farewell speech in the United Nations may have been viewed as critical towards today's most powerful UN member State. But I said that if I held that speech at another point in time, it might have been seen as being directed against the Persians, or the Egyptians, the Greeks, the Romans or the British. If you look into the future, the following will emerge, based on figures from Business Week's August 2005 edition: Presently, the United States and Europe have together 62 % of the gross national product of the world, whereas China and India have 6 %. If we move to the centre of this century, Europe and US will have backtracked to 41% and China and India will have 45%. Let us assume that at that moment China will still be governed the way it is today. What will be the implications for the rest of the world? It may come the day when those who feel powerful today will turn to the UN Charter in the same way as Sweden and other smaller countries do to seek protection. Looking at the constitutional elements of the Charter, why should we then say:

It may come the day when those who feel powerful today will turn to the UN Charter in the same way as Sweden and other smaller countries do to seek protection.

ordinary constitutional law doesn't apply yet. What is a constitution? It exists to protect the population in a particular country from the exercise of power by his government, to reign in the government. So why shouldn't we apply the same thinking at the international level, to reign in the powers of the mighty ones. We should be careful to take care of the wisdom that those who drafted the UN Charter shared with us. The more I read the UN Charter, the more respect I have for it. Now let me say just a few words about terrorism. Cathy Powell anxiously said that we need a definition. I am not so concerned about that. We almost had a definition in October 2001, a few weeks

after the towers came down. But then somebody blew a bomb somewhere in the Middle East, completely unrelated to the negotiations, and next morning, delegates came back stone-faced and we have been there since then. Probably Dr. Witschel is right: it will be difficult to have a convention with a definition in it. So I can just repeat what Kofi Annan said: Nobody has a cause that is so just that he has the

Nobody has a cause that is so just that he has the right to take innocent lives by resorting to terrorist acts.

right to take innocent lives by resorting to terrorist acts. It is not a war. And I refer in particular to my references in my key note speech to the Madrid agenda and specifically to the working groups who studied the causes of terrorism, because that is what we have to look at in the future. We can't just fight it in terms of criminal law enforcement. We have to address the root causes of terrorism.

Now, I would also like to address a few of the questions that were raised at this morning's very rich panel. Several comments related to the UN Charter. First of all, there was reference to article 99 and the Secretary General's possibility to address situations. Of course he has that power. But, judging from the ten years that I followed the work at the UN, article 99 is not all that operationable. When a situation occurs, usually the Council is already well aware of it. The blue helmets, somebody suggested, were almost forced upon us. But don't forget: the Charter is a living instrument. The UN organs may give new meaning to its provisions. Who would have imagined in 1945 that the Security Council would establish two international criminal tribunals – the Yugoslav and the Rwanda tribunals? I, for one, didn't believe it a year before it happened. So we have to see that the Charter is construed in light of developments. That brings me to the *responsibility to protect*. I thought there was some lack of clarity here in the panel. To me it is

crystal clear: The responsibility to protect is certainly under the Charter of the United Nations, and should be applied under chapter VII. It is the Security Council that should authorize actions under the heading "responsibility to protect". – The role of the International Court of Justice was mentioned. Since I am a judge myself, I would be hesitant to ask a court to meddle into political decision-making, whether a particular situation threatens peace and security or not. I would really not advise that the International Court of Justice should do that. – Somebody suggested that Steiner was not elected and that there would not have been a problem if he had been elected. The reason the UN went into the situation was that there was no proper government. They had to have a government. And hence the UN must appoint somebody who could be referred to not as a dictator, but as somebody with the mandate of the Security Council to administer the region. – Police law was referred to. Be careful here. Is the police there to monitor a situation, or – as it is in Kosovo or in East Timor – to exercise police authority? If that is the case, the police should also be answerable under the rules that apply to those who exercise the police authority.

Schuppert: Vielen Dank für die Zeitdisziplin und die interessanten Überlegungen zur UN-Charta und der Parallele zu den Funktionen einer Verfassung. - Ich komme zu Herrn Nolte, einem der führenden Völkerrechtler der Bundesrepublik. Wir sollten seine Expertise nutzen, um mit ihm und seinem Sachverstand die Grenzen des Völkerrechts auszuloten. Ich habe nur zwei kleine Fragen an Sie, Herr Nolte. Einmal möchte ich daran anknüpfen, was Herr Fassbender gestern gesagt hat. Das Völkerrecht sei besonders langsam, sozusagen die Schnecke der Rechtsordnung. Und so könnte es sein, dass diese Schleimspur des Völkerrechts in der dynamischen Welt der internationalen Beziehungen wenig hilfreich ist. Meine erste Frage: Ist dieses Bild von der Schnecke überhaupt treffend? Oder ist es nicht so, dass das Völkerrecht

natürlich auch eine gewisse verlässliche Grundordnung sein muss, die auch stabilisierend wirkt gegenüber Veränderungen der internationalen Beziehungen? Die zweite Frage knüpft an das an, was Ulrich K. Preuß bereits heute Morgen entfaltet hat, Er beschrieb drei Entwicklungen, von denen ich zwei besonders hervorheben möchte: die *responsibility to protect* und die *responsibility to prevent*. Wenn wir das ein bisschen zuspitzen, dann erinnert mich

Wäre es nicht eine Überdehnung des Völkerrechts, wenn wir jetzt auch noch judizierbare Pflichten to protect und to prevent hätten und damit die Politik zum Völkerrechtsvollzug denaturiert?

das in ganz intensiver Weise an unsere nationale verfassungsrechtliche Diskussion über verfassungsrechtliche Grundpflichten. Und diese verfassungsrechtlichen Grundpflichten, die vom Bundesverfassungsgericht sehr stark hervorgehoben worden sind, nehmen die Politik rechtlich in Pflicht. Meine zweite Frage also: Wäre es nicht eine Überdehnung des Völkerrechts, wenn wir jetzt quasi auch noch judizierbare Pflichten *to protect* und *to prevent* hätten und damit die Politik zum Völkerrechtsvollzug denaturiert? Hätten Sie Lust, darauf zu antworten?

Prof. Dr. Georg Nolte

Sehr große Lust, lieber Herr Schuppert. Genau über diese Fragen wollte ich sprechen. Das zeigt, dass wir ähnlich sozialisiert worden wird. Ich bin nämlich auch ein deutscher Staatsrechtslehrer. Die Fragestellung dieses Panels, „Welchen Beitrag kann das Völkerrecht zur Lösung globaler Probleme leisten?“, bereitet mir Unbehagen. Zum einen, weil sie viel zu allgemein ist. Darauf ist Herr Corell schon eingegangen. Es geht hier schließlich nur um bestimmte Aspekte des Völkerrechts, die Fragen aufwerfen. Über 98 % des Völkerrechts besteht aus Weltverwaltungsrecht, auf das jeder Staat baut. Zum Zweiten ist mir die Frage aber auch unangenehm, weil sie suggestiv ist. Und dass sie suggestiv ist, merkt man, wenn man die Frage einfach wie folgt umformuliert: Welchen Beitrag

kann das deutsche Recht zur Lösung deutscher Probleme leisten? Für das Völkerrecht suggeriert die Frage die Vorstellung, als würden verschiedene Akteure alle an Problemlösungen für die Welt arbeiten. Und vielleicht darf das Völkerrecht mitmachen, wenn es die anderen nicht zu sehr verzettelt. Über diese Suggestion müssen wir sprechen. Da ist eine These drin, die wir für das nationale Recht so gar nicht akzeptieren würden. Das Recht ist das Produkt derjenigen, die zuständig sind, Problemlösungen zu entwickeln. Und die Frage ist, ob das, was diese in der Vergangenheit entschieden haben, heute immer noch angemessen ist? Und daran schließt sich die Frage an, ob die Rechtsänderungsmechanismen tatsächlich richtig sind? Wer darf das Recht eigentlich ändern?

Im Zentrum steht nicht das Wesen des Völkerrechts, sondern seine Änderungsmechanismen.

Im Zentrum steht somit nicht das Wesen des Völkerrechts, sondern seine Änderungsmechanismen. Und damit komme ich zur ersten Frage von Herrn Schuppert. Ist das Völkerrecht ein zu langsamer Tanker? Wird es abgehängt von der Weltentwicklung, die immer dynamischer wird? Ich nehme zwei Beispiele aus den Themen, die wir diskutiert haben. Völkerrecht kann auch wie der Blitz sein und sich viel schneller ändern als nationales Recht. Das haben wir am 11. bzw. am 12. September 2001 gemerkt. Frau von Schorlemer ist auch schon darauf eingegangen, dass die alten Vorstellungen, unter welchen Voraussetzungen ein Terrorakt einem anderen Staat zuzurechnen ist und zu Gegenmaßnahmen ermächtigt, sich an diesem Tag aufgrund der Evidenz der Situation in eine andere gemeinsame Rechtsüberzeugung aller Staaten verwandelt haben. Dies hat schließlich zur Abkehr von der Auffassung des Internationalen Gerichtshofs im Nicaragua-Fall geführt. Auch die so genannten Änderungen der UN-Charta sind eigentlich gar keine Änderungen, sondern Reinterpretationen, die wir auch im innerstaatlichen Bereich ähnlich als

legitime Reinterpretationen sehen würden. Es ist keine nachträgliche Manipulation, dass wir jetzt Friedenstruppen haben oder dass der Sicherheitsrat in Bürgerkriege eingreifen darf - das ist eine sinnvolle Neuinterpretation. Und wenn ich mehr Zeit hätte, würde ich Ihnen auch sagen, dass ich schon 1945 mit solchen Entwicklungen hätte rechnen können. Völkerrecht kann sich schnell ändern, wenn gewisse Prozeduren eingehalten werden, und zwar sehr viel schneller als innerstaatliches Recht. Völkerrecht kann aber auch langsam sein. Dass das manchmal gut ist, zeigt das Beispiel Guantánamo. Wir wurden heute mit der These konfrontiert, dass wir nicht mehr in der Zeit leben, als die Genfer Konventionen formuliert wurden und sich gleichgewichtige Armeen gegenüberstanden. Die Situation habe sich vollkommen verändert und die „veralteten“ Regeln bräuchten nicht mehr beachtet zu werden. Wir haben eine fünfjährige Diskussion zu diesem Thema gehabt, die vor drei Monaten mit der *Hamdan*-Entscheidung des US Supreme Court endete, die die Weitergeltung der Genfer Konventionen bestätigte. Damit komme ich zur zweiten Frage. War das nur die Selbstheilungskraft der USA und ihres Supreme Court? Ich behaupte: nein. Es war auch zum Teil die globale Diskussion, die vermittelt *amicus curiae*-Schriftsätzen, insbesondere aus dem englischen Bereich, den Amerikanern gewissermaßen ein schlechtes Gewissen gemacht hat. Es war die internationale Gemeinschaft, die die amerikanischen Richter überzeugt hat. Ich bin mir nicht sicher, ob es ohne das internationale Rechtsempfinden, das sich in dieser Diskussion ausgedrückt hat, genauso abgelaufen wäre. Also ist die Frage nicht; wie ist das Völkerrecht, sondern: sind seine Änderungsmechanismen richtig? Wenn meine beiden Beispiele stimmen, dann hat das Völkerrecht im einen und im anderen Fall "richtig" reagiert. Die weitere Frage ist: Gibt es noch irgendeine dritte Kategorie? Es kann nicht jemand, und auch wenn es der Mächtigste ist, für sich in Anspruch nehmen die einzig mögliche Lösung zu

vertreten und dann von allen anderen Gefolgschaft verlangen. Und wenn man dieses Prinzip akzeptiert, dann sind wir schon im Völkerrecht. Egal ob es sich um schriftlich verfasstes Recht, Völkergewohnheitsrecht oder die rechtliche Praxis handelt. In diesem Augenblick rücken die Mechanismen ins Zentrum der Betrachtung.

Jetzt möchte ich zu den Grenzen kommen. Ich sage eben nicht, Völkerrecht ist die Lösung, wie Herr Corell, ich sage Völkerrecht ist der Weg. Ich habe in der Tat Sorgen, dass das Völkerrecht überlastet wird. Und zwar vor allem von der Politik, die vom Völkerrecht die Lösung immer komplexerer Probleme verlangt. Ein gutes Beispiel bietet die *Responsibility to protect*. Das soll jetzt eine völkerrechtliche Pflicht sein. Und wenn bei einem Genozid jetzt nicht interveniert wird, dann ist das Völ-

Wenn die Politik ihre Hausaufgaben nicht machen kann, dann schiebt sie die Probleme auf die Ebene des Völkerrechts.

kerrecht schuld. Das ist *putting the blame to another level*. Wenn die Politik ihre Hausaufgaben nicht machen kann, dann schiebt sie die Probleme auf die Ebene des Völkerrechts. Wenn man nur das Problem selbst formuliert, ohne sich auf überzeugende Lösungsmechanismen einigen zu können, wie man es löst, dann hat doch wohl die Politik versagt. Der Sicherheitsrat ist ein Mittel. Damit kann man jedes Problem rechtlich lösen. Ob man es politisch und instrumentell klug lösen kann, weiß ich nicht. Aber wir haben, wenn wir ganz ehrlich sind, keine Alternative zu diesem Mechanismus, welche es ermöglichen würde, gegen den Willen eines der ständigen Sicherheitsrats-Mitglieder autoritative Entscheidungen im Namen der Weltgemeinschaft zu treffen. Politisch ist die Situation so, dass die USA häufig einen Impuls geben. Zum Beispiel beim Terrorismus. Die USA sagen: Das Problem muss gelöst werden. Und wenn das Völkerrecht und die UN das nicht bald lösen, dann machen wir es unilateral. Aber so schnell wie gefordert kann man viele Probleme

einfach nicht lösen. Auch das Problem Iran kann man nicht einfach so lösen. Man überfordert das Völkerrecht, wenn man die Entscheidungsmechanismen nicht gleichzeitig mit bedenkt und respektiert, dass

Man überfordert das Völkerrecht, wenn man die Entscheidungsmechanismen nicht gleichzeitig mit bedenkt.

man die ganze Weltgemeinschaft überzeugen muss, bestimmte Maßnahmen gegen den Iran zu treffen, die dann auch geeignet und effizient sein müssen. Ich lasse ungern dem Völkerrecht Vorwürfe machen, wenn dann etwas nicht zustande kommt. Das Völkerrecht sollte nicht in der gleichen Weise überlastet werden wie das nationale Verfassungsrecht, wo oft eine Tendenz besteht, schöne Absichten in die Verfassung zu schreiben, ohne genau zu wissen, wie diese dann umgesetzt werden sollen. Hier wird der Punkt der Doppelstandards wieder bedeutsam. Die Amerikaner sagen, das Problem muss gelöst werden. Aber sie übersehen dann bestimmte andere Fragen, die von anderen als Problem empfunden werden. Deshalb entstehen als Reaktion Doppelstandards. Hier sind wir ganz nahe an einer Überforderung des Völkerrechts. Auch im nationalen Bereich haben wir keine Pflicht, jede Verletzung einer rechtlichen Norm auch zu sanktionieren. Es ist rechtsvergleichend gesehen eine Ausnahme, dass wir in der Bundesrepublik Deutschland das so genannte Legalitätsprinzip haben, dass also die Staatsanwaltschaft im Prinzip jede Straftat verfolgen muss. In den meisten Ländern dieser Welt ist es so, dass die Staatsanwaltschaft sich aussuchen kann – natürlich nach bestimmten Kriterien – welche Rechtsverletzungen sie verfolgt. Und so könnte es etwa im Fall des Libanon, um einen heiklen Fall aufzugreifen, sinnvoller sein zu sagen: In dem einen Fall haben sie gezielt geschossen, im anderen Fall ungezielt. Sollen

wir nicht vielleicht erstmal versuchen diejenigen, die ungezielt schießen und damit zivile Opfer herbeiführen wollen, zu sanktionieren und dann diejenigen, die gezielt schießen? Man kann es natürlich auch umgekehrt sehen. Ich möchte hier keine Stellung nehmen, ich möchte nur sagen, dass diese *responsibility to protect* genau die Gefahr begründet, dass das Völkerrecht immer mehr Verpflichtungen auf sich nimmt oder aufgeladen bekommt, die es dann nicht erfüllen kann. Und deshalb, meine ich, sollten wir auch mehr über die Entscheidungsprozeduren reden als über die vagen substantiellen Ziele. Diese sind nicht das, was wir normalerweise als Recht, als präzisiertes, härter formuliertes Recht verstehen.

Schuppert: Vielen Dank, wie Sie auf die Fragen eingegangen sind und für die Überlegungen zur Rolle des Völkerrechts, zum Verhältnis von Völkerrecht und Politik und zur denkbaren Überforderung des Völkerrechts. Ich glaube, das waren ganz wichtige Gedanken, die uns weiter beschäftigen werden. - Wir kommen jetzt zu unserem amerikanischen Panelisten, Prof. Philpott von der University of Notre Dame. Wir wären natürlich fast in der Versuchung, ihn jetzt haftbar zu machen für all das, was wir über die Rolle Amerikas gehört haben - *to hear some words from an imperialist*. Ich finde, wir sollten dieser Versuchung widerstehen. Es ist eine etwas undankbare Rolle. Und wir sollten es ihm deshalb selbst überlassen, inwiefern er zum Verhältnis der USA zum Völkerrecht vielleicht etwas sagt.

Prof. Dan Philpott

Most certainly I will include some remarks to that effect. - I hope to bring to the discussion two perspectives that come from my own background. First, I am a



Prof. Georg Nolte

Prof. Dan Philpott

political scientist who has studied the international system from a historical perspective focussing on the development of the sovereign State system first through the struggle that culminated at the Peace of Westphalia in early modern Europe, then through the decline of colonial empires in the 20th century. Second, with fear and trembling, I come as an American, citizen of a country whose Government policies have been much discussed over the last couple of days. Well, Americans are known for saying famous things in Berlin whether they are proclaiming to be a Berliner or telling other heads of States to tear down walls. I cannot promise anything so memorable. But I would like to offer some brief thoughts, first on how the events surrounding the Peace of Westphalia are parallel to flux in international law of today. Second, I would like to offer some thoughts on four paradoxes to which the flux gives rise - all emerging from the proceedings of the last couple of days. Sharing the conventional wisdom of international relations scholars, I hold the view that the Peace of Westphalia is the origin of the modern system of sovereign States. The peace ended 130 years of continental struggle beginning with the protestant reformation, culminating in the 30 years war in which the key issue of contention was religion. That period of struggle contains four important parallels to our own. First of all it was one in which advocates of sovereign States, where a single government enjoys supremacy inside its borders, fought against the advocates of universalism, namely the catholic Christendom of the middle ages whose enforcers claimed to intervene wherever they liked to preserve orthodoxy. Second, it was a period in which sovereign States competed with non-State actors for authority, whether these were religious authorities, the Holy Roman Empire or various kinds of nobility. Third, it was a period in which religion mattered a great deal. The establishment of sovereign States had much to do with the desire of protestants for a protected space in which

they could practice their faith. Fourth, it was a period in which, in the face of chaos and flux, philosophers like Grotius and Suárez sought to come up with a set of norms and laws to which every political authority, especially emerging sovereign States, will be subjected. With respect to institutions it was sovereign States who won the struggle. For two and a half centuries they would be constrained by little in the way of international law or universal morality. Today, history is in reverse. One of the great trends in the 20th century is the steady growth of international law. Here I recommend Dorothy Jones' book, "The Code of Peace" as an excellent account of this trend. Appropriately, the most impressive constraint on sovereignty - the European Union - was originally the vision of mostly catholic Christian democratic politicians who were in fact motivated by a vision of recovering the unity of Christendom before it was disintegrated in the sovereign States, though in a modern guise that stressed human rights in democracy. The constraint of sovereignty by international norms and institutions has only grown following the cold war as we have seen through the rise of humanitarian intervention, international or criminal tribunals and now a court and an acceleration of European integration. But like the early modern era that culminated in Westphalia, today's flux is not without its dilemmas and paradoxes, several of which have emerged in our

One of the significant trends in international law since the end of the cold war has been the Security Council's willingness to authorize humanitarian intervention.

discussions. I wish to identify four of these. The first is what I call the legal-moral paradox. One of the significant trends in international law since the end of the cold war has been the Security Council's willingness to authorize humanitarian intervention, as it did in Iraq to establish a no-fly zone, in Somalia, in Haiti and in Bosnia. But what happens in a situation like Kosovo where values embedded in inter-

national conscience, like human rights and a prohibition of genocide, seem to demand intervention? When the necessary authorization for intervention was not forthcoming because the Security Council - in this case, Russia and China - refused support, America nevertheless led an intervention to stop Slobodan Milosevic from killing Kosovar Albanians, and even had the support of NATO. Was such an intervention illegal? If so, was it less justifiable because of this? Or is it a justified act of vigilantism? Second is what I call the paradox of non-State actors. The rise of formidably armed international terrorist groups challenges international norms that are designed to govern interaction between States. At this conference the debate has revolved around whether fighting terrorists is more like a war than a criminal action. It seems to me that neither model fits well. Networks like Al-Qaida and its many spin-offs are capable of far more lethal attacks than drug dealers, Mafia bosses or international money launders. Yet neither are they States. Part of their very criminality is their lack of authorization to use force for political ends. In general, I don't think that we should apply the laws of war to them, for this elevates them to a status of legal equality that they don't deserve. But there are some cases where these laws do seem to apply better. The war in Afghanistan in fall 2001 for instance where Al-Qaida was being harboured by the sovereign State of Afghanistan and its leader Mullah Omar. In my view, the invasion of the State and the toppling of its government by the US military was justified as an act of self-defence that receives more backing from the safe harbour trend in international law. But the line between war and criminal action still has to be defined better. Third is what I call the paradox of peace versus justice. This dilemma arises when international norms and sometimes international interventions are brought to civil wars within States. It involves the imperative of bringing the war to a halt on one hand and the imperative of bringing war criminals who are sometimes leaders of one of the

fighting sections to justice on the other. The attempt to capture such outlaws and bring them to international tribunals seems to conflict with the demand to bring the war to a stop which often requires having the very same figures at the negotiating table. The dilemma has recently been faced in Uganda where the leader of the Lords Resistance Army is both a war criminal and a key negotiator. How to balance peace and justice remains a difficult question. Finally, I want to speak as an American about what I will indeed call the American paradox. This lies in the fact that while international law and norms prescribe equality, the rule of law and impartiality, it seems to depend upon the behaviour of one particular State whose power far exceeds the others, whether law and norms will flourish or fail. Yet the problem is not exactly one of unipolarity versus international law. Unipolarity refers to the distribution of power not behaviour. The problem is rather one of unilateralism versus international law. Whereas some American officials often complain that the US is improperly constrained by international law, what they fail to appreciate is that in many important areas the success of

Unipolarity may well be crucial for norms to succeed, but only if the unipol is willing to stop being so unilateral.

international law in fact depends on America. Consider the UN-approved interventions of the 1990's that compromised sovereignty: the no-fly zone in Iraq, Haiti, Bosnia and Somalia. All were crucially dependent upon America's involvement. Power and norms then are not necessarily at odds. In fact, as the theorists of hegemonic stability once argued: Unipolarity may well be crucial for norms to succeed, but only if the unipol is willing to stop being so unilateral. So, rather than attempting to leave Berlin with any famous words, I will only offer this suggestion from America: At times, it may not be easy to live with us, but neither can you live without us.

Schuppert: Vielen Dank für Ihren interessanten Beitrag und für den Schluss zum *American paradox*. Wir werden später in der Diskussion noch Gelegenheit haben, zusätzliche Fragen zu stellen. Mich würde z. B. interessieren, ob Sie, Herr Philpott, die Einschätzung von Herrn Nolte teilen, dass der Supreme Court ohne den Druck der internationalen Diskussion vielleicht so nicht entschieden hätte. - Jetzt kommen wir zu unserem letzten Panelisten, Herrn Varwick, der sich einer gewissen Bringschuld entledigen muss, denn er hat gestern insbesondere in Bezug auf das erste Panel gesagt, dass da die falschen Fragen gestellt worden seien. Wir sollten ihm jetzt Gelegenheit geben, uns in elf Minuten zu sagen, was die richtigen Fragen sind.

Prof. Johannes Varwick

Lieber Herr Schuppert, das will ich gerne aufnehmen. Gleichwohl teile ich das Unbehagen des Kollegen Nolte, weil das Thema natürlich ein weites Feld ist und Differenzierung in der Kürze der Zeit nicht möglich ist. Lassen Sie mich mit einer Beobachtung beginnen. Das Spannungsverhältnis zwischen völkerrechtlichen Grundsätzen auf der einen Seite und der politischen Realität in der internationalen Politik auf der anderen Seite ist ja ganz offenkundig. Wesentliche völkerrechtliche Grundsätze basieren auf Regeln, die in der praktischen Politik immer wieder auf's Neue entweder relativiert, verändert oder schlichtweg missachtet werden. Herr Kühne hat da interessante Anmerkungen zu gemacht. Jetzt würde Herr Nolte vermutlich als Jurist sagen, das dies auch in der innerstaatlichen Ebene so ist. Das stimmt. Aber meine Argumentation wird darauf hinauslaufen, dass internationale Politik anders ist und die Konsequenzen für internationale Politik und auch für nationales Handeln anders sind. Lassen Sie mich also versuchen, das in diesem Spannungsfeld zuzuspitzen und in drei Thesen zu fassen. Im Ergebnis werde ich feststellen, dass die Antwort auf die Frage, welchen Beitrag das Völkerrecht zur Lösung internationaler Probleme leisten

kann, bei mir noch pessimistischer ausfallen wird, als das gestern hier diskutiert wurde - orientiert sehr viel weniger am normativ Wünschenswertem als am politisch Machbaren in der globalen Realität oder der perzipierten globalen Realität.



Prof. Johannes Varwick

Meine erste These: Ganz offenbar gibt es in der internationalen Politik keinen Konsens darüber, ob das Völkerrecht zunehmend bindend sein soll oder was

Völkerrecht überhaupt ist. In der Politik der Staaten sind sehr unterschiedliche Betrachtungsweisen anzutreffen, die diese Fragen beantworten. Wenn man zwei Extrempositionen ausmachen will, könnte man die eine Schule die legalistische

Die legalistische Schule sieht in völkerrechtlichen Arrangements ein extrem hohes Gut, dem sich politische Erwägungen letztlich unterzuordnen haben. Die politikorientierte Schule hält das Völkerrecht nur für einen Abwägungsfaktor unter vielen anderen, der nicht für sich beanspruchen darf, handlungsleitend für politische Entscheidungen zu sein.

Schule nennen. Sie ist insbesondere in Deutschland anzutreffen. Das hat möglicherweise damit zu tun, dass Kant hier seine Wurzeln hat. Jedenfalls stelle ich fest, dass das in Deutschland relativ einsam so gesehen wird. Da wird nämlich in völkerrechtlichen Arrangements ein extrem hohes Gut gesehen, dem - und das ist das Entscheidende - sich politische Erwägungen letztlich unterzuordnen haben, wenn Staaten Verpflichtungen eingegangen sind. Es wird also akzeptiert, dass durch völkerrechtliche Arrangements die staatliche Souveränität insofern eingeschränkt wird, als dass sie staatliches Verhalten zu einem Gutteil determinieren. Die andere Schule, die man vielleicht die politikorientierte Schule nennen könnte, die sieht das völlig

anders. Die stellt nämlich völkerrechtliche Arrangements stärker in einen politischen Kontext und betont letztlich, dass es der politischen Entscheidung der Regierungen vorbehalten bleiben müsse, ob sie sich an überstaatliche Regelungen halten oder eben auch nicht. Völkerrecht ist in dieser Betrachtungsweise nur ein Abwägungsfaktor unter vielen anderen. Und dieser Abwägungsfaktor darf in dieser Sichtweise nicht für sich beanspruchen, handlungsleitend für politische Entscheidungen zu sein. Wenn ich mir die Welt angucke, stelle ich fest, dass global kein Konsens in Sicht ist. Und wenn es eine Tendenz in Richtung eines Konsenses gibt, dann eher in Richtung der politikorientierten Schule.

Zweite These: Völkerrecht, insbesondere das Völkergewohnheitsrecht ist dadurch gekennzeichnet, dass sich Staaten daran halten, es also in der Praxis beachten. Im Falle der Missachtung steht nicht, wie in nationalen Rechtssystemen, ein wirksames und für alle Betroffenen gleiches Instrumentarium zur Verfügung, sondern es liegt im Ermessen der Staaten selbst, wie reagiert werden soll. Dieses Ermessen wird durch politische Kategorien und Interessen bestimmt, die nicht zwangsläufig mit rechtlichen Erwägungen übereinstimmen. Sie können übereinstimmen, müssen es aber nicht. Damit will ich nicht in Abrede stellen, dass der Gutteil der völkerrechtlichen Regelungen ganz unproblematisch befolgt wird, aber wohl hauptsächlich deshalb, weil und wenn es im gegenseitigen Interesse der Staaten liegt, etwa im diplomatischen Verkehr und anderen Punkten.

Dritte, aus meiner Sicht die entscheidende These, die ein wesentliches Missverständnis in der politischen Debatte etwas korrigieren soll: Eine Supranationalisierung des Völkerrechtes, also die Herausbildung von verbindlichen, sanktionierbaren Regelungen, mag normativ wünschenswert sein, geht aber an der politischen Realität vorbei - *like it or not*, wie Herr Zürn sagte. Das inzwischen modern gewordene Gerede von der Konstitutionalisierung des Völker-

rechts oder auch nur der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen führt aus meiner Sicht völlig in die Irre. Wer, wie Herr Corell das an mehreren Stellen gemacht hat, die positiven Erfahrungen aus den nationalen Rechtsordnungen und den innergesellschaftlichen Verrechtlichungsprozessen auf die Ebene des internationalen Systems überträgt, der begeht aus meiner Sicht einen schweren Kategorien-Fehler. Internationale Politik funktioniert eben nach völlig anderen Spielregeln. Man kann Erfahrungen aus den nationalen Rechtsordnungen nicht auf sie übertragen. Insbesondere der neuerdings mit der vermeintlichen Herausbildung einer globalen Rechtsgemeinschaft assoziierte Begriff der internationalen oder der Welt-Verfassung ist geradezu abwegig. Weder die rechtlich geordnete Verwirklichung von Grundsätzen in an sie anknüpfenden Rechtsvorschriften noch die effektive Kontrolle der Staaten bei der Erfüllung der rechtlichen Gemeinschaftspflichten und

Der mit der vermeintlichen Herausbildung einer globalen Rechtsgemeinschaft assoziierte Begriff der Welt-Verfassung ist abwegig. Man kann die positiven Erfahrungen aus den nationalen Rechtsordnungen und den innergesellschaftlichen Verrechtlichungsprozessen nicht auf die Ebene des internationalen Systems übertragen.

schon gar nicht deren zwangsweise Durchsetzung kann die gegenwärtige Völkerrechtsordnung leisten. Insofern stimme ich Herrn Nolte durchaus zu. Weite Bereiche des Völkerrechts bleiben politisches Recht. Und dieses Recht ist in erster Linie von den Interessen der Staaten abhängig, die sich dem freiwillig unterwerfen. Es gibt viele Bereiche, wo die Staaten zur Einschätzung kommen mögen, dies sei die richtige Strategie. Aber wer Utopien oder normative Konstrukte für die politische Realität ausgibt, der wird sich in der Welt des 21. Jahrhunderts sicher nicht behaupten können. Meine Freundin Ulrike Guérot hat dazu das Notwendige schon gesagt. Wenn Herr Corell sagt: Völkerrecht ist die Lösung, Herr Nolte sagt: Völkerrecht ist

der Weg und Herr Philpott sagt: Völkerrecht ist eine Baustelle, dann würde ich mich genau dazwischen positionieren und sagen: Wir brauchen mehr Realismus in der Völkerrechtslehre.

Schuppert: Vielen Dank, Herr Varwick, für Ihren interessanten Beitrag, mit dem offenbar bloßliegende Nerven zweier Mit-Panelisten getroffen haben. Herr Nolte zuckt auf dem Stuhl und möchte etwas zur Rolle des Völkerrechts sagen. Das Gleiche gilt für Hans Corell. Ich möchte beiden Gelegenheit geben, ganz kurz zu sagen, was sie anders sehen. Zu Ihrer dritten These betreffend die Konstitutionalisierung des Völkerrechts: Da haben Sie gesagt, dass es ein methodischer Fehler wäre, die nationalstaatliche Diskussion auf die internationale Ebene zu übertragen. Wäre Ihren Bedenken schon Rechnung getragen, wenn man im Zürn'schen Sinne von Quasi-Konstitutionalisierung reden würde? Denn es könnte ja sein, dass der Begriff der Konstitutionalisierung nicht angemessen ist, weil er den Verfassungsgedanken aus dem nationalen Recht auf die Ebene der internationalen Politik transportiert. Vielleicht ist die Sachdifferenz gar nicht so groß, und wir könnten uns auf eine etwas differenziertere Begriffssprache verständigen. Aber jetzt, zwei Minuten für Herr Nolte, zwei Minuten für Herrn Corell, für eine ganz kurze Gegenseite.

Nolte: Herr Varwick hat eine These vertreten, die jetzt in einem relativ neu erschienenen Buch der Kollegen Posner und Goldsmith mit dem Titel „The Limits of International Law“ vertreten worden ist, das seine Vorläufer in deutschen Theorien des 19. Jahrhunderts hat. Die Kollegen Posner und Goldsmith stellen die Frage, warum sich Staaten an das Völkerrecht halten. Sie kommen zu der These, Staaten hielten sich daran, weil und nur wenn sie ein Interesse daran haben und nicht, weil sie an das Recht glauben. Damit wollen die beiden das störende Völkerrecht gewissermaßen erledigen. Das Problem ist natürlich: Was ist denn das Interesse der Staaten? Da

macht es einen riesigen Unterschied, ob ein Staat es sich leisten kann, Erwartungen, die er selbst durch Verpflichtungserklärungen begründet hat, nicht zu beachten. Es wird Sie vielleicht nicht überraschen, dass die Kollegen Posner und Goldsmith aus den USA kommen, einem Staat, der es sich mehr leisten kann als alle anderen, einmal eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen nicht zu beachten, der aber sehr insistiert, dass andere ihre eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen beachten, und zwar insbesondere Sicherheitsratsresolutionen. Da werden die USA auf einmal sehr legalistisch. Das, was Herr Varwick sagt, ist eine Art *policy*-Empfehlung für US-Entscheidungsträger: „You can get away with it“. Und das mag durchaus sein. Ich glaube aber nicht, dass das eine realistische – ich betone: realistische – Einstellung für *policy*-Berater in den meisten Staaten und für die meisten Akteure dieser Welt ist. Deshalb glaube ich, dass man als Völkerrechtler noch nicht den Hut nehmen sollte. Zur Frage der Konstitutionalisierung möchte ich mich jetzt nicht äußern. Ich habe gesagt, dass das völkerrechtliche Sanktionsregime ganz anders ist als das innerstaatliche in Deutschland. In der Tat, es gibt kein völkerrechtliches Sanktionsregime, das alle Verstöße sanktioniert. Das hat auch nie ein Völkerrechtler behauptet. Insofern erlegen Sie bitte keinen Papiertiger.

Corell: Let me start by making again reference to the United States. I have been critical in that direction, at the same time I am a great admirer of that nation. I would like to answer Dr. Varwick's question through a quote. President Eisenhower, a general and a US President, said in January 1957 when he took office for the second time: “We Americans are aware of our involvement with human beings everywhere. We are therefore pledged to honor and to strengthen the authority of the United Nations because in that body rests the best hope of our time to create the laws under which all nations can live in dignity.” I think these are very impressive

words by not only a politician but also a general. So I was quite taken aback to hear that international law is only one factor among others. As a matter of fact, the whole concept of international law is based on an old Roman concept: *pacta sunt servanda*. You shake hands and you have an agreement with somebody, you expect that somebody to honor that agreement. It is the same thing at the international level, because we don't have an overarching constitution, but merely the sovereign acts of States shaking hands and saying: "This is our commitment. We are going to stick to it." Therefore, I place this law at a layer which is far above just a policy layer. Your second point is that there are no sanctions. Indeed, there are. And the Security Council and the UN Charter have provisions on sanctions. And as a matter of fact, the General Assembly issued a number of articles on State responsibility a couple of years ago that are containing the state of the law in this area. Your final point is about the need for more realism. I am aware that in defending international law sometimes you are seen as an idealist. As Legal Counsel of the United Nations I felt it my duty to have an optimistic view of

Unless we realize that we have to maintain the international legal order, we may create an environment in this world in which human beings can no longer find a habitat.

the future and perhaps be a bit of an idealist. But I am also a realist, and my realism is based in the following assumption: Unless we realize that we have to maintain the international legal order, we may create an environment in this world in which human beings can no longer find a habitat.

Schuppert: Thank you. Ich habe jetzt einige Wortmeldungen.

Oeter: Eine ganz knappe Anmerkung. Sie, Herr Schuppert, haben auf eine von mir gestern gemachte Bemerkung (*Anm.: zur rechtlichen Verbrämung des war against terror*) rekurriert haben und sie als Fallbeispiel für den Versuch genommen, die

Bedeutungsoffenheit des Rechts durch forcierte Um-Interpretation strategisch zu nutzen. Die Pointe des Fallbeispiels war aber gerade, dass der Versuch der simplen naiven politischen Instrumentalisierung häufig nach hinten losgeht, wenn Sie die Eigengesetzlichkeit von Recht und von rechtlichem Diskurs vergessen. Das ist auch immer der Fehler des kruden politikwissenschaftlichen Realismus. Der *war on terror* ist dafür ein gutes Beispiel, weil der Instrumentalisierungsversuch ja zunächst in der internationalen Diskussion danebengegangen ist, weil niemand das Ganze geglaubt hat. Und er ist letztlich intern auch endgültig gescheitert am Supreme Court, bei dem ich die Einschätzung von Georg Nolte völlig teilen würde. Das ist nicht nur ein internes amerikanisches Problem, sondern es ist auch eine Frage der Verkopplung von Völkerrecht und nationalem Recht. Das führt zur Frage nach den Grenzen des Völkerrechts, bei der es sicherlich noch viel zu diskutieren gibt. Aber dass es die Verkopplung zumindest in Rechts- und Verfassungsstaaten gibt, dafür ist diese Entscheidung wieder ein Beispiel.

Das führt zu meiner Frage: Georg, Du hast stark auf die Mechanismen der Rechtsveränderung abgehoben. Daneben sehe ich einen zweiten Problemteil, den ich, ökonomisch gesehen, als Trittbrettfahrerproblem in der Norm-Implementation bezeichnen möchte. Das ist kein reines Völkerrechtsproblem, das kennen wir auch aus dem Verfassungsrecht: Die Politik neigt in Reaktion auf den Druck der öffentlichen Meinung zur Flucht in die symbolische Rechtsetzung, in die Formulierung besonders wohlmeinender, besonders schön klingender normativer Programme, und die Ressourcen zur Umsetzung dieser Programme sollen dann die anderen stellen. Diese Versuchung ist im Völkerrecht besonders groß, denn die Ressourcen können ja sehr aufwändig sein.

Adolf von Wagner: Herr Prof. Nolte, weshalb haben Sie in Ihrem Referat das theoretische Spannungsfeld zwischen inter-

nationalem Recht und einer hegemonialen Stellung nicht herausgearbeitet? In einer Fülle von einzelnen Beispielen ist dieses Spannungsfeld in der Praxis dargestellt worden, aber eine theoretische Aufarbeitung gibt es dazu offenbar nicht, dass der Hegemon sich des Völkerrechts bedient, wo es ihm gerade passt und dass er jeden Dritten, der genau dort dagegen verstößt, dann ganz besonders geißelt. Erst wenn man diese Grundlage hat, kann man möglicherweise auch über Lösungen nachdenken.

Joetze: Herr Nolte, finden Sie nicht auch, dass die Frage nach der Vorherrschaft des Völkerrechts ein typisch deutsches Phänomen ist, das viel zu tun hat mit der Bewusstseinslage unserer Politiker? Kurzbegründung meiner Frage. Es gibt einen grundlegenden Unterschied zwischen unserer Auffassung von Politik und Völkerrecht und der amerikanischen. Der amerikanische politische Praktiker fällt eine Entscheidung und gibt dann die rechtliche Begründung in Auftrag. Es gibt eine rechtliche Begründung für die Intervention im Irak. Sie ist rein technisch. Sie bezieht sich auf den Ausdruck „*continuing authority*“ in der Sicherheitsrats-Resolution 678. Wir stellen die Frage nach der Vorherrschaft des Rechts, nach dem Gewaltmonopol, sind aber gleichzeitig nicht in der Lage, die amerikanische Intervention im Irak als völkerrechtswidrig zu bezeichnen. Wir hätten dann nämlich Schwierigkeiten mit dem Artikel 26, Absatz 2 des Grundgesetzes und könnten die amerikanischen Stützpunkte und den deutschen Luftraum nicht für den Nachschub öffnen. Wir führen also eine Debatte, die der Realität des Rechts nicht so ganz gerecht wird. Dann hätte ich noch die Frage nach den Selbstheilungskräften in der amerikanischen Gesellschaft, die ich bewundere. Ich glaube, dass da noch etwas anderes eine Rolle spielt, nämlich der einfache Grundsatz: Was du nicht willst dass man dir tu, das füg' auch keinem andern zu. Ein Kritikpunkt daran, die Genfer Konventionen außer Acht zu lassen, war, dass Ähnliches dann auch

amerikanischen Soldaten passieren könnte. Und eine große Rolle, könnte spielen, dass die Supermacht von morgen ja möglicherweise auch durch Rechtsregeln eingeschränkt werden muss.

Fassbender: Zwei kleine Bemerkungen. Über die Langsamkeit des Völkerrechts habe ich im Zusammenhang mit dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten gesprochen. Ich habe also nicht sagen wollen, dass sich das Völkerrecht immer schneckenhaft bewegt oder sogar Schleimspuren hinterlässt, was ja ein unangenehmes Bild evoziert. Ich habe nur sagen wollen, dass es Grundprinzipien des Völkerrechts gibt und dass diese sich nur langsam ändern lassen, besonders ein Prinzip, das tatsächlich, wie Herr Philpott richtig gesagt hat, eine mehr als dreihundertjährige Geschichte hinter sich hat. Da liegt durchaus eine Parallele zum nationalen Verfassungsrecht. Wir ändern zwar das Grundgesetz verhältnismäßig häufig und haben es gerade in einem sehr umfangreichen Ausmaß mit der so genannten Föderalismusreform getan. Aber auch grundlegende Änderungen vollziehen sich eben nur mit Schwierigkeiten und einer gewissen Langsamkeit. – Dann ist hier der Begriff der Konstitutionalisierung des Völkerrechts oft angesprochen worden. Da möchte ich zu bedenken geben, dass das eine ziemlich komplexe juristische Debatte ist, die nicht neu ist, sondern eine eigene Geschichte hat. Sie geht im deutschsprachigen Raum auf Alfred Verdross zurück, der schon 1926 dazu gearbeitet hat. Wenn man sich zum Begriff der Konstitutionalisierung äußert, muss man auch die Schwierigkeiten und die Komplexität dieser Diskussion zur Kenntnis nehmen. Es ist jetzt nämlich so weit gekommen, dass Leute diesen Begriff hören, ihn mit eigenen Vorstellungen von Weltstaat, Weltrepublik und Weltverfassung besetzen, und dann dagegen wettern oder auch nicht. Das alles hat mit der völkerrechtlichen Diskussion, die eine ziemliche Tiefe erreicht hat und eine ziemlich umfangreiche Literatur entwickelt hat, wenig zu tun.

Nadia Al-Doyaili: Eine Frage an Herrn Corell. Halten Sie es für realistisch, dass jedes UN-Mitgliedsland Mitglied des Sicherheitsrates sein kann und dass hierfür für jedes Land gleiche Bedingungen gelten?

Sergey Lagodinsky: Herr Nolte, Sie haben Goldsmith and Posner sozusagen wegen ihrer Heimat angeprangert. Ich glaube, es geht eher um ihre ideologische Heimat. Sie vertreten eine bestimmte Theorie. Es gibt auch viele Amerikaner, wie z. B. John Ruggie, die innerhalb dieses Theorienspektrums andere Theorien vertreten würden. Und da richtet sich meine Frage an Herrn Varwick: Glauben Sie nicht, dass die Diskussionen fälschlicherweise zwischen Realisten und InstitutionalistInnen ablaufen, die dann diskutieren, ob es im Interesse der einzelnen Staaten läge, völkerrechtlichen Regeln nachzugehen? Viel wichtiger wäre es, die Grenze zwischen Realisten und InstitutionalistInnen einerseits und KonstruktivistInnen zu klären, die sich ja nicht mit der Frage beschäftigen, ob es im Interesse der Staaten läge, Völkerrecht zu haben, sondern ob das Völkerrecht die Präferenzen der Staaten formt. Meiner Vermutung nach würde das der Diskussion zwischen Naturrechtlern und RechtspositivistInnen entsprechen. Ich habe das Gefühl, dass wir, wenn wir zwischen InstitutionalistInnen und Realisten ständig hin- und herspringen, diese Frage nie beantwortet werden, weil es immer im Auge des Betrachters liegt, ob es in meinem staatlichen Interesse liegt, Völkerrecht zu befolgen oder nicht.

Günuğur: Mr. Corell and Mr. Nolte were talking about sanctions in international law. My question is a very simple and short one. If some State doesn't respect an international peace solution, what would be the sanction to be taken against this State under international law?

Schuppert: Wir kommen jetzt zur Antwortrunde. Nach meiner Wahrnehmung liegt eine besondere Bürde der Antwortlast auf Herrn Nolte.

Nolte: Zu Stefan Oeter: Das Trittbrettfahrerproblem taucht überall auf, auf nationaler wie auf internationaler Ebene, vielleicht besonders auf internationaler Ebene. – Herr von Wagner, ich bin Ihnen sehr dankbar für diese Frage. Der Grund, warum ich das Verhältnis Hegemonie und Völkerrecht nicht weiter thematisiert habe, war die bloße Zeitbegrenzung. Diese Frage fasziniert mich seit einigen Jahren, und ich kann das auch beweisen. Ich habe dazu eine große Konferenz organisiert, einen Tagungsband herausgegeben und ich habe schon in den 90er Jahren Heinrich Triepel gelesen, den bedeutenden deutschen Völkerrechtler, der in den 30er Jahren ein großes Werk über die Hegemonie geschrieben hat. Ich möchte unterstreichen, dass er kein Nazi war. Das Buch kommt jetzt wieder heraus. Die kurze Antwort auf Ihre Frage ist, und ich folge da Triepel, dass Hegemonie ein nichtrechtliches Phänomen ist. Sie ist *soft power*, wenn man das amerikanisch formuliert. Und es ist im Prinzip gar nichts gegen *soft power* zu sagen. Es ist ein Glück, dass die Staaten unterschiedlich viel Macht haben und dadurch auch Veränderungsprozesse in Gang setzen können: dass man einem kleineren Land sagen kann, dass es keine Entwicklungshilfe bekommt, wenn es nicht diese oder jene Initiative unterstützt. *That's politics*. So etwas machen wir auch im innerstaatlichen Bereich mit unterschiedlich starken Gruppen. Das ist gewissermaßen das Schmiermittel des Rechts: Dass es sich überhaupt verändern kann, liegt daran, dass es stärkere und weniger starke Staaten gibt. Der Witz an der Hegemonie aber ist, dass wenn sie über das Mittel des Rechts läuft, sie auch Selbstbindungseffekte hat, die vom Hegemon mit einkalkuliert werden. Dazu gehört z. B. die Überlegung, dass es vielleicht sinnvoll ist – und das ist die These von Keohane in seinem Buch „After Hegemony“ –, dass man versucht, ein Netz rechtlicher Verpflichtungen zu schaffen, das in der Zeit, in der man nicht mehr so mächtig ist, seine Macht oder seine Position etwas länger bewahrt. Recht wird von den Mitspielern

sicher als instrumentell angesehen, aber sie müssen das Spiel eben weiter nach den Spielregeln spielen. Ich fühle mich als Jurist häufig als ein Zerrbild gezeichnet, nämlich dass ich wie ein Glasperlenspieler nur meine Regeln sehe und nichts anderes. Aber natürlich weiß ich, wie diese zustande kommen, allerdings sage ich dann: wer A sagt, muss auch B sagen, weil die Spieler das von vornherein so gewollt haben. – Zum amerikanischen Verständnis von Völkerrecht möchte ich Ihnen eine kleine Anekdote erzählen, die mich sehr bewegt hat. Eine schöne Bestätigung Ihrer These sind die so genannten „Torture Memos“, die erörtern, wie US-Stellen Terrorverdächtige behandeln und befragen dürfen. Da hat es die bekannten internen Dokumente gegeben von John Yoo, derzeit Professor in Kalifornien, der die Folterkonvention mit Hilfe eines amerikanischen Gesundheitslexikons interpretiert hat. Dort fand er den Begriff „*severe pain*“, der in der Folterkonvention enthalten ist, so definiert, dass das Opfer bleibende körperliche Schäden erleiden muss. Wenn man Folter so definiert, dann kann man jemanden natürlich ständig unter Wasser halten und ihm drohen, dass er stirbt. Es hinterlässt körperlich keine Spuren. Das war gewissermaßen der erwünschte amerikanische Völkerrechtler. Man wollte ein bestimmtes Ergebnis, da hat man einen solchen Völkerrechtler gekauft, und er hat es gemacht. Dann aber, und das ist die Ehrenrettung für Herrn Goldsmith, von dem ich eben kritisch sprach, war da Herr Goldsmith, der als vorgesetzter Beamter sagte, das sei nicht regelgerecht argumentiert, so bloß mit Hilfe eines Gesundheitslexikons könne man das nicht machen. Die Folter-Definition sei weiter. Die USA seien eine Verpflichtung eingegangen und mithin könne man die Folterdefinition nicht auf diese Weise einschränken. Goldsmith ist zwar ein „Bush lawyer“ gewesen, er hat sich aber im Department of Justice entsprechend durchgesetzt und bestimmte Vernehmungsmethoden als völkerrechtswidrig bezeichnet, weil die USA bestimmte Verpflichtung eingegangen seien. Ein Laie

wird vielleicht denken, dass ein Jurist aus Schwarz Weiß machen kann. Aber das Beispiel zeigt, dass er da nicht kann. Er kann nur aus Schwarz ein bisschen Grau machen, und er kann aus Weiß ein bisschen Grau machen, aber nicht das gleiche Grau. Und im Völkerrecht sind wir nicht selten in einer Schwarz-Weiß-Situation. Ich wäre sehr überrascht, wenn auch die Vertreter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes der naiven Auffassung wären, dass jede völkerrechtliche Norm nur eine einzige Interpretation zulässt und dass wenn es zwei gibt, natürlich die gewählt werden muss, die nicht den deutschen Interessen entspricht. Aber die Optionen sind begrenzt, das versichere ich Ihnen. – Herr Joetze, die Furcht der USA, dass eigene Soldaten ebenfalls schlecht behandelt werden könnten, würde ich nicht so stark gewichten wie Sie. Das ist zwar in der Diskussion als Argument verwendet worden. Aber die Amerikaner sind sich realistischerweise darüber im Klaren, dass egal wie die USA die Folter interpretieren die Gefahr besteht, dass Al-Qaida die Genfer Konventionen nicht einhält. – Herr Lagodinsky: Sie haben Recht, die Unterscheidung zwischen Naturrecht und Positivismus sollten wir hier nicht übersehen. Ich entschuldige mich, dass ich das Denken von Posner und Goldsmith gewissermaßen auf ihr Amerikaner-Sein zurückgeführt habe. Das sollte man nicht tun.

Philpott: Many of the speakers have posed a fundamental conflict between law and political reality, between idealism and realism. And yet my basic thesis is that much of the degree to which there is such a conflict will depend on the behaviour of the US. It is the US which is cited as being the political reality that is in conflict with the law. And yet I don't think that we should look at political reality as being such a fixed thing. In fact, I agree with most of the examples. Things like the Torture Memos, the Guantánamo practices, even the decision for the war in Iraq have done very little to promote the political reality or the interests which are supposed-

ly in conflict with international law. In fact they have done much more to undermine US interests, US security, and all the things that realists point to. So the gap between law and political reality is not necessarily so large. A greater adherence to international law on the part of the United States would have been a much wiser pursuit of its security interests. I also want to say one other thing. If we turn back the clock about eight years you will hear a very different kind of discussion. Back then, many international lawyers pointed to what they thought was a fairly revolutionary development in international law, i.e. the rise of humanitarian intervention that had the approval of the Security Council. I would mention the no-fly zone in Iraq, the cases of Somalia, Haiti, Bosnia. It started to breakdown with Kosovo a little bit, and then it went downhill from there. But if you look at the situation at that point it seemed as though you had a very different reality: first of all, there seemed to be a robust growth in the possibilities of international law; second, there was more compatibility between the policies of the United States and international law. Each one of these interventions depended essentially upon the United States. And finally, it was not clear that any of these interventions really advanced the interest of the US in the sense that the United States was promoting its power in any of these situations. I failed to see how it did that in any meaningful sense. There was no oil wells that we were going for in any of these circumstances. There is a stretch of eight years in which there didn't seem to be this kind of fundamental conflict between ideals and power. I am not going so far as to say that there is no conflict between law and political reality. But I think that the degree to which there is conflict depends a great deal upon the choices which States make.

Varwick: Herr Nolte, ich mache mir doch etwas Gedanken über unsere Diskussionskultur. Ich habe das Völkerrecht natürlich nicht in Frage gestellt. Genauso wenig wie

ich Ihnen unterstellen würde, dass Sie Völkerrecht unter Heiligenscheinverdacht stellen, sollten Sie Kritikern nicht unterstellen, dass sie Völkerrecht abschaffen wollen. Das ist nicht der Fall. Und zweitens ist eine These doch nicht nur deshalb falsch, weil sie auch von George Bush oder anderen Amerikanern unterstützt wird. In welchem Kontext bewegen wir uns denn? Ich glaube, dass man das kritisch diskutieren muss, und das haben wir hier gemacht. Ich glaube, dass Völkerrecht die Rechtfertigung eben nicht in sich selbst trägt, sondern ein Mittel zur effektiven Problemlösung darstellt, wie jedes Recht im Übrigen. Und wenn man da den Finger in die Wunde legt, dann ist man kein Gegner des Völkerrechts. Im Gegenteil, man will daran arbeiten, dass es besseres Völkerrecht gibt.

Schuppert: Wenn ich mich in meiner Rolle als Moderator zum Hüter der Diskussionskultur aufschwingen darf, möchte ich doch anmerken, dass da ein kleines Missverständnis obwaltet. Ich glaube nicht, dass Herr Nolte Ihnen das unterstellen wollte, was Sie jetzt gerade gesagt haben. Ich glaube auch nicht, dass nur weil die Bush-Administration vielleicht ein Argument unterstützen könnte, das deswegen kein ernsthaftes Argument wäre. Das hat auch Herr Nolte nicht gesagt. Ich glaube, es wäre vielleicht im Sinne unserer Diskussionskultur am besten, wenn Sie beide dieses kleine Missverständnis gleich im Anschluss ausräumen. So, jetzt kommen wir zu Herrn Corell. Er war der Eröffnungsdredner; es scheint mir deswegen eine schöne Schleife zu sein, wenn wir ihm auch das Schlusswort erteilen.

Corell: I have three questions from Prof. Günügür, two of them he put yesterday and one he put today. His first questions yesterday was why Turkey is sending troops to Lebanon by a decision by parliament when the civil society is against it? Now, I always argue the role of the civil society. I have been meeting people in Sierra Leone, in Cambodia, in many countries, telling them, you have to be

active, you have to be the gadfly prompting government and parliament all the time. But ultimately, and this is a constitutional question, ultimately you have to crystallize the will of the people in some way. And that is done through a parliament in a democracy. And, therefore, parliament makes the decisions. Now they are responsible for that decision. And that responsibility is scrutinized in general elections. I see no other way around this. You have to argue your case, but ultimately it is parliament that has to take all different aspects into consideration and then to formulate the decision. – Your second question was about Secretary General Kofi Annan’s peace plan for Cyprus which was accepted by the Turkish side but not by the Greek-Cypriot side. Ultimately, this boils down to the question of self-determination. The UN Charter is very sensitive here. It’s really up to people to decide for themselves how they would like to be governed, as a part of their State or as an independent element or as a sovereign State. And one should be very careful before one starts to steamroll a population into a particular solution. Ultimately the Security Council has the ability to enter the scene. – And that brings me to your third question which you put today, namely what to do if a peace agreement is not respected. What are the solutions? Basically, they are also laid down in the UN Charter, and here the Security Council has different means of addressing the situation. Ultimately it can adopt sanctions and, as a last resort, it can even resort to armed force. Now, I would not suggest that this is the solution in every situation. Negotiation and agreement, according to the Roman principle *pacta sunt servanda*, is the major, the optimal solution. But if push comes to shove, the Security Council may enter the scene. – And that bridges nicely to the question put by Nadia Al-Doyaili on the composition of the UN Security Council, whether any member of the organization could be a member here. Here, Hans Corell the idealist comes turning into a realist. There are some major powers in the world, and when the UN was

created they organized the Security Council the way they did. Whether this will be changed, is for the future to show. I would point rather to a couple of things here, namely to the fact that the UN Charter has functioned as it was meant to do only for some fifteen years. In historic terms this is just a fraction of a second. We would have to allow the organization to stabilize itself. When the Berlin wall came down there was euphoria and then, as Prof. Nolte and others say, well, things happened. And we have to live with this. But we have to give the UN a chance. That brings me back to the questions put by you, Mr Chairman, at the beginning of the session, the ones that I haven’t yet answered, namely how do we make this work? Somebody suggested the United States are backtracking, they are coming now back to multilateral action. The United States, the most powerful member of the Security Council is a multifaceted society. We heard the references to the Supreme Court judgement. Maybe they have realized that it is time to step back and take a look at the situation, to wonder: Did we do wrong or should we look at the Charter and see whether we shouldn’t be acting under the Charter as it was meant? I refer again to the quote by President Eisenhower that I gave you a few moments ago. But here we have sometimes the weakness of the Council that it doesn’t work. Prof. Philpott made an excellent presentation here in four very succinct points. One of the points he referred to was Kosovo. The Council failed because of two of its members. But a well informed general public saw what was happening, and refugees were streaming across the borders. So there was no other choice. I

Members of the Council, you are being watched by the world and they see whether you do what they expect from you. If you don't, you will lose authority.

refer to this as something similar to a state of necessity at the national level. I would not argue that this is changing the role of the Charter, on the contrary. I am arguing is the following: Members of the Council,

you are being watched by the world and they see whether you do what they expect from you. If you don't, you will lose authority. And this is also an opportunity for the powerful States on the Council. What I am hoping for is that they become aware of their responsibility and understand that if they don't take this seriously we could be back into anarchy and the times before the UN Charter. – To conclude with a perfect *Schlusswort*, I would like to look again at the competence of the Security Council. In September 2001, when the towers had come down, members of the Council asked me: Where are the limits of the decision-making powers of the Council? I said: The only provision you will find in the Charter is the one that states that you have to observe the Charter and its principles and purposes. Beyond that I think you have a rather open field. The border line, as I see it, is the acceptance by the membership. If you cross that line, you lose their confidence and you may cause serious damage to the United Nations. – Ms. Guérot said that we should be careful because much of the international law had been invented in the Western society. I simply have to rebut that statement. This may be true for parts of the Charter, but don't forget that we have the very important rules on human rights. The 1948 Universal Declaration on Human Rights was elaborated with a broad participation. Take that declaration, walk into the streets of any State, any capital of the world, ask the first person you meet and you will have the same answer: Yes, I would like to have those rights.

I would like to thank you, Mr. Chairman, this has been a healthy debate. Maybe we have had some differences but this is what makes the debate important. And the debate must go on. We have a responsibility.

Schuppert: Thank you very much. Das war ein perfektes Schlusswort, und ich bedanke mich sehr dafür. Nun gibt es ja nicht nur Diskussionskultur, sondern auch eine Tagungskultur, und die gebietet, den Organisatoren Dank zu sagen. Da ich selbst Mitglied der Hertie School bin, lasse ich die Hertie School jetzt mal beiseite und bedanke mich bei Christian Much für diese wunderschöne Tagung und für die Gastfreundschaft des Auswärtigen Amtes.

Much: Vielen Dank, Prof. Schuppert. Ich möchte den Dank zurückgeben an Sie alle, ob Sie jetzt hier oben sitzen oder unten im Saal. Auch vielen Dank an die Dolmetscher, an die Mitarbeiter im Arbeitsstab Globale Fragen, Frau Madlen Brauer und Herrn Thomas Rausch, unseren Praktikanten, der bei der Vorbereitung dieser Veranstaltung sehr viel geholfen hat. Statt eines Schlusswortes möchte ich Sie jetzt zum Buffet einladen. Das können Sie normativ verstehen (Sie gehen, weil ich es gesagt habe) oder Sie können das interessengeleitet sehen (Sie gehen, weil Sie Hunger haben). Es kommt in diesem Fall auf dasselbe raus. Ich würde mir wünschen, im richtigen Leben wäre es öfter genauso.

Panelistinnen und Panelisten

Botschafter Hans CORELL

1994-2004 Rechtsberater der Vereinten Nationen im Range eines Unter-Generalsekretärs. Studium der Rechtswissenschaften in Uppsala, dann Richter und Tätigkeit im schwedischen Justiz-, später im Außenministerium, u.a. als Botschafter und Staatssekretär für Rechtsangelegenheiten. Er war Mitglied zahlreicher Experten-Kommissionen für den Europarat, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Kooperation (OECD) und die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).

Dr. Nicole DEITELHOFF

Seit 2005 Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Forschungsgruppe „Demokratisierung und innergesellschaftlicher Frieden“. Sie studierte Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften an der TU Darmstadt und der New York State University, Buffalo. Bei der HSFK zuständig für Internationale Strafgerichtsbarkeit, Humanitäres Völkerrecht, Privatisierung von Sicherheit.

Dr. Bardo FASSBENDER

Privatdozent an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität, Berlin. Studium der Rechtswissenschaften, Geschichte und Politischen Wissenschaft an der Universität Bonn und der Yale Law School, danach Lehrbeauftragter am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, an der Universität St. Gallen und der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder. Forschungsschwerpunkte: Völkerrecht, insb. Recht der Vereinten Nationen, deutsches und vergleichendes Verfassungsrecht sowie Verfassungs- und Völkerrechtsgeschichte.

Dr. Rainer GROTE

Privatdozent am Max-Planck-Institut für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg. Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Bielefeld, Genf, Göttingen und Edinburgh. Beratende Tätigkeit für die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes; Berater für Reformen im Bereich des öffentlichen Rechts in verschiedenen Ländern in Afrika, Asien und Lateinamerika. Aktuelle Publikationen u.a. zu Menschenrechten, zur Regulierung internationaler Finanzmärkte und zum vergleichenden Verfassungs- und Verwaltungsrecht.

Dr. Ulrike GUÉROT

Senior Transatlantic Fellow des German Marshall Fund (GMF), Berlin. Studium der Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen an der Universität Münster und am Institut d'Etudes Politiques, Paris. Forschungsjahre u.a. an der John Hopkins University (Institut für Europäische Studien der Paul N. Nitze School for Advanced International Studies) und für die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP). Als Beraterin für EU-Fragen u.a. beim Deutschen Arbeitgeberverband (DAV) und Großkonzernen. Forschungsschwerpunkte: Institutionelle Reformen, Erweiterung und Außenpolitik der EU, Beziehungen USA und EU.

Martin KLINGST

Verantwortlicher Redakteur des Politik-Ressorts der Wochenzeitung „Die ZEIT“. Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg, Genf und Hamburg. Nach dem zweiten Staatsexamen Journalist beim Norddeutschen Rundfunk (NDR) und beim Deutschen Allgemeinen Sonntagsblatt. Ab 1992 Redakteur im Politischen Ressort der „Zeit“. Nach einem weiteren Aufenthalt beim NDR, wo er die Rechtspolitik-Abteilung aufbaute, kehrte er ins Politik-Ressort der „Zeit“ zurück und übernahm im März 1999 dessen Leitung.

Dr. Winrich KÜHNE

Direktor des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Nach Studium der Rechts- und Politikwissenschaft ab 1973 fast dreißig Jahre für die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) tätig, zuletzt als Mitglied der Institutsleitung. 1995-2003 Mitglied der International Advisory Group der Lessons Learned Unit des UN-Department for Peacekeeping Operations (DPKO). Mitglied des Arbeitskreises Friedens- und Konfliktforschung des AA. Schwerpunkte: Krisenprävention, Friedensmissionen, Peacebuilding; Entwicklung des Völkerrechts.

Barbara LOCHBIHLER

Seit 1999 Generalsekretärin der deutschen Sektion von amnesty international; Kuratoriumsvorsitzende der Stiftung Menschenrechte, Mitglied im Koordinierungskreis des Forums Menschenrechte und im Kuratorium des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Studium der Sozialpädagogik, Politikwissenschaft, Volkswirtschaft und Internationales Recht. 1991-1998 Generalsekretärin der Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit, Genf.

Christian MUCH

Seit 2005 Leiter des Arbeitsstabs Globale Fragen im Auswärtigen Amt. Studium der Rechtswissenschaften und Völkerkunde an den Universitäten Hamburg und Freiburg. 1980 Aufnahme in den Auswärtigen Dienst. Einsatz an den deutschen Botschaften in Saudi-Arabien, Ungarn, Costa Rica und El Salvador, zweimal bei der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York sowie in Referaten der Zentrale.

Prof. Dr. Georg NOLTE

Seit 2004 Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München, Institut für Internationales Recht. Studium der Rechtswissenschaften an der FU Berlin und in Genf. Danach Forschung bzw. Lehre u.a. in Heidelberg, Göttingen, Paris, Oxford und New York University. Mitglied des Völkerrechtlichen Beirats des AA; Vorstandsmitglied der International Society for Military Law and the Laws of War. Seit 2007 Mitglied der VN-Völkerrechtskommission.

Prof. Dr. Stefan OETER

Seit 1999 Professor für deutsches und ausländisches Recht sowie Völkerrecht an der Universität Hamburg, Fachbereich Rechtswissenschaften; Geschäftsführender Direktor des Instituts für internationale Angelegenheiten. Seit ca. 10 Jahren besonderes Interesse für den Schutz von Sprach- und Kulturminderheiten, Autonomielösungen sowie Konstruktion föderaler Staatlichkeit in polyethnischen Kontexten. Hierzu Felderfahrung in Osteuropa und Kaukasus.

Prof. Dan PHILPOTT

Außerordentlicher Professor für Politikwissenschaft am Department of Political Science und Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies der University of Notre Dame, Indiana/USA. Derzeit Forschungsjahr in Berlin mit einem Forschungsstipendium der Alexander von Humboldt-Stiftung. Publikationen u.a. zum Konzept der Souveränität, der Ethik der Selbstbestimmung und Religionsfreiheit als Ziel amerikanischer Außenpolitik. Autor von „Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations“.

Cathy POWELL, LL.M.

Seit 1999 Dozentin für Verfassungs- und Völkerrecht sowie Völkerstrafrecht an der Universität Kapstadt. Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Kapstadt und der Humboldt-Universität, Berlin. Forschungsinteresse derzeit insb. zum Spannungsfeld Straf-, Verfassungs- und Menschenrechte/Terrorismus. War Mitglied einer Expertenkommission, die die chinesische Regierung bei der Ausarbeitung des chinesischen Notstandsrechts beriet.

Prof. Dr. Ulrich K. PREUß

Professur für Staatstheorie an der Hertie School of Governance (gemeinsam mit Prof. Dr. Claus Offe). 1972-1996 Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bremen, danach Professor für Öffentliches Recht und Politik an der FU Berlin. Forschungsaufenthalte u.a. an der New York University, University of Chicago und Princeton University. Mitwirkung am Verfassungsentwurf des „Runden Tisches“ der DDR. Schwerpunkte: Verfassungstheorie, Verfassungsrecht, politische Theorie, Europäisches Verfassungsrecht, Völkerrecht.

Dr. Christian SCHALLER

Seit 2003 Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Globale Fragen“ der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Frankfurt. Danach Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg. 2004 war Dr. Schaller vorübergehend an der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen, New York, tätig. Forschungsfelder: Völkerrecht, Völkerrechtspolitik und Vereinte Nationen, Friedenssicherung.

Prof. Dr. Gunnar Folke SCHUPPERT

Seit 2003 Forschungsprofessur Neue Formen von Governance am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Außerordentlicher Professor an der Hertie School of Governance. Studium der Rechtswissenschaften in Berlin, München, Göttingen sowie Public Administration an der London School of Economics and Political Science. War Inhaber mehrerer Lehrstühle für Verwaltungsrecht, u.a. in Hamburg, Augsburg und Berlin. 2001-2003 Vorsitzender der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Derzeitige Forschung: Erkundung und Analyse neuer Formen von Governance (Internationalisierung von Governance, zunehmende Verschränkung von privatem und öffentlichem Sektor).

Prof. Dr. Johannes VARWICK

Seit 2003 Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt europäische Integration und internationale Organisationen an der Universität Kiel; Direktor am dortigen Institut für Politische Wissenschaft. Studium der Politikwissenschaft, Wirtschaftspolitik, Publizistik, Rechtswissenschaft an den Universitäten Münster und Leeds. Mitglied u.a. des Forschungsrats der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), und des World Security Network, Washington D.C. Schwerpunkte: Internationale Organisationen, insb. NATO und Vereinte Nationen; internationale Sicherheit und strategische Fragen; internationale Ordnungspolitik, Probleme des Multilateralismus.

Prof. Dr. Dr. Sabine VON SCHORLEMER

Seit 2001 Professorin für Völkerrecht, Recht der EU und Internationale Beziehungen und seit 2003 Gründungsdirektorin des Zentrums für Internationale Studien der TU Dresden. Studium der Politik- und Rechtswissenschaften in Berlin, Lausanne, München und Hamburg sowie Internationale Beziehungen in Genf. 1991-2000 erst Lehrbeauftragte, dann Gastdozentin am Geschwister-Scholl Institut der Ludwig-Maximilians-Universität, München. Mitglied u.a. der deutschen UNESCO-Kommission, des VN-politischen Beirats des AA, des UN-Forschungsrates der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen. Schwerpunkte: Vereinte Nationen, Telekommunikation, Entwicklungsländer, Menschenrechte, kollektive Sicherheit.

Dr. Dieter WIEFELSPÜTZ

Seit 1987 Mitglied des Deutschen Bundestages (MdB). Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Bochum. Danach als Richter tätig, 1989 Zulassung als Rechtsanwalt. Seit 1998 innenpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion und als solcher prägend an der Debatte um die deutsche Anti-Terrorgesetzgebung nach dem 11. September 2001 beteiligt.

Dr. Georg WITSCHEL

Seit Juli 2006 Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes und Völkerrechtsberater der Bundesregierung. Studium der Rechtswissenschaften in Erlangen. 1985 Aufnahme in den Auswärtigen Dienst. Einsatz an den deutschen Botschaften in Israel und Slowenien, bei der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York sowie in verschiedenen Referaten der Zentrale des Auswärtigen Amtes. Zahlreiche Veröffentlichungen zu Völkerrecht, Abrüstung sowie Terrorismusprävention und -bekämpfung.

Prof. Dr. Michael ZÜRN

Seit 2004 Professor für Internationale Beziehungen sowie Direktor der Hertie School of Governance und Direktor der Abteilung „Interkulturelle Konflikte, Gewalt und Menschenrechte“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Studium der Politikwissenschaft und Germanistik an der Universität Tübingen sowie Internationale Beziehungen an der University of Denver. Nach Gastprofessuren in Denver und Harvard ab 1993 Professur für Internationale Beziehungen an der Universität Bremen. Hier war er 2003 Initiator und Sprecher des Sonderforschungsbereichs *Staatlichkeit im Wandel* der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Schwerpunkte: Friedens- und Konfliktforschung, internationale Regime und Institutionen, Auswirkungen von Globalisierung und De-Nationalisierung.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Peter B.	Adams	Auswärtiges Amt
Maria	Adebahr	Auswärtiges Amt
Heito	Aderhold	Hertie School of Governance
Helen	Ahrens	GTZ
Ulrich	Albrecht	Freie Universität Berlin
Nadia	Al-Doyaili	Igff - Institut für gesellschaftl. Forschung
Rüstem	Altinay	
You	Amsterdam	
Claus	Andrée-Röhmholdt	Auswärtiges Amt
Veselina	Angelova	Hertie School of Governance
Christine	Ante	Hertie School of Governance
Christian	Arndt	
Dayanand	Arora	FHTW Berlin
Jurij	Aston	Auswärtiges Amt
Alena	Asyamova	Hertie School of Governance
Anjelika	Avdeeva	Zentrum für postgr. Studien für soziale Arbeit
Stefanie	Averwald	Institute for Cultural Diplomacy
Johann	Baar	Hertie School of Governance
Christoph	Bail	ecologic
Gerhard	Banse	Forschungszentrum Karlsruhe
Michael	Bärlein	Rechtsanwalt
Dawid D.	Bartelt	Amnesty International
Maria E.	Bauder Herrera	Hertie School of Governance
Steffen	Bauer	DIE-GDI
Timo	Bauer-Savage	Auswärtiges Amt
Susanne	Baumann	Amnesty International
Heiner	Benking	Open Forum
Thorsten	Benner	Global Public Policy Institute (GPPI)
Christoph	Berger	
Henning	Blatt	Leibniz Universität Hannover
Nadja	Bleiber	Auswärtiges Amt
Lasia	Bloss	Auswärtiges Amt
Lia	Blumenthal	Bundestag, Praktikant
Siegfried	Bock	Verband für int. Politik u Völkerrecht
Anne	Böggering	
Falk	Bömeke	Auswärtiges Amt
Laura	Börger	Internationale Arbeitsorganisation
Christian M.	Boulanger	Journal of international peace and organization
Frederick	Braumann	
Ursula	Braumann	Auswärtiges Amt
Claudia von	Braunmühl	Freie Universität Berlin
Thomas	Breitwieser	Bundeswehr Rechtsberater
Michael	Brendle	KfW Entwicklungsbank
Bruno	Brommer	GK Straßburg
Ingar	Brueggemann	Vorstand UNICEF Deutschland
Steffen	Buchsteiner	Hertie School of Governance
Wolfgang E.	Burhenne	Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft
Cord C.	Busche	Auswärtiges Amt
Ivan	Capriles	Hertie School of Governance
Pablo	Cardenas Rey	Humboldt Universität Berlin
Leopold von	Carlowitz	HSFK
Corinna	Contag	Auswärtiges Amt
Luz Maria	Cordona	Lateinamerikaforum
Julia de	Cuveland	Auswärtiges Amt
Robert	Czech	Universität Potsdam
Volkmar	Deile	Jahrbuch Menschenrechte
Sybille	de la Rosa	FU Berlin
Alexandra	Delvenakiotis	
Heribert	Dieter	SWP
Bianca	Dormuth	Auswärtiges Amt
Swen	Dornig	SWP
Oliver	Dörr	Uni Osnabrück
Jeannine	Drohla	
Irene	Eidemüller	Auswärtiges Amt
Christine	Eifler	Uni Bremen
Klaus D.	Ernst	Verb. f. Internationale Politik u. VR

Brigitte	Fahrenhorst	Technische Universität Berlin
Ulrich	Fastenrath	Technische Universität Dresden
Jan	Fischoeder	Hertie School of Governance
Gabriele M.	Funk	Auswärtiges Amt
Aloys	Funke	Pax Christi
Ole	Funke	Hertie School of Governance
Sven B.	Gareis	Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr
Nora	Gatewood	
Christoph	Geisler	
Robin	Geiß	BMJ
Katja	Geißler	Hertie School of Governance
Joachim	Goetz	Botschaft der BRD beim Heiligen Stuhl Rom
Ariane	Götz	Hertie School of Governance
Klaus W.	Grewlich	Botschaft Bischkek
Ekkehard	Griep	DGVN
Sabine	Grund	SID-Chapter
Haluk	Günuğur	Başkent Universität Ankara
Sarah	Gutschker	
Thomas	Gutschker	Rheinischer Merkur
Henry	Haaker	Hertie School of Governance
Martina	Haedrich	Friedrich-Schiller Universität Jena
Conrad	Hässler	Auswärtiges Amt
Emma	Hauer	
Stefan	Haupt	Europäische Kommission, Berlin
Tobias	Haushotter	Hertie School of Governance
Martin	Hecker	Botschaft Minsk
Willems	Heiko	BDI
Wolff	Heintschel von Heinegg	Viadrina Universität Frankfurt/Oder
Hans	Heintze	
Wolfgang	Heller	Internationale Arbeitsorganisation
Andreas	Henneka	FU Berlin
Janina	Henning	
Jörg	Herrera	Auswärtiges Amt
Adam	Hildebrandt	Hertie School of Governance
Jan Martin	Hoffmann	Leibniz Universität Hannover
Isabell	Hoffmann	Die ZEIT
Maren	Hoffmann	Tibet Initiative Deutschland e.V.
Bernd	Hölder	
Nina	Holzhauser	Ärzte ohne Grenzen
Albrecht	Horn	Botschafter a. D.
Nina	Hüfken	DFG-Governance in Räumen Staatlichkeit
Nina	Hürter	
Isik	Ishak	
Janine	Jacob	Hertie School of Governance
Xenia	Jakob	Freie Universität Berlin
Julka	Jantz	Uni Potsdam - Intern. Politik
Heike	Jensen	Terre des Femmes
Günter	Joetze	Botschafter a. D.
Alexander	Jung	Auswärtiges Amt
Georg K.	Kampfer	Auswärtiges Amt
Volker	Kasch	Misereor
Stefan F.	Keil	Auswärtiges Amt
Alexander	Kleibrink	Hertie School of Governance
Tilo	Klinnert	GK Jekaterinburg
Sabine	Klotz	Forschungsstelle der evangelischen Studiengemeinschaft
Jörgen	Klußmann	Evangelische Akademie im Rheinland
Kerstin	Kolbe	Hertie School of Governance
Claas	König	Auswärtiges Amt
Michael	Kozak	
Stefan	Krebling	
Simon	Kreye	Auswärtiges Amt
Heike	Krieger	Institut für Völkerrecht, Göttingen
Hartmut	Küchle	BICC
Katharina	Lack	Auswärtiges Amt
Otto	Lampe	Senatskanzlei, Berlin
Jan	Landmann	Hertie School of Governance
Susanne	Langsdorf	SPD-Fraktion
Julia	Lehmann	BMZ

Jörg	Lehnert	Lateinamerika-Forum Berlin
Young Chi	Lehnhardt	NYU Law School
Julia	Leininger	
Anna Maria	Lemcke	Hertie School of Governance
Frank	Lemke	Deutsche Welle
Nikolas	Lemke	Institute for Cultural Diplomacy
Monika	Lenhard	Auswärtiges Amt
Egdar	Lenski	
Miriam	Lenz	Auswärtiges Amt
Elke	Leonhard	
Philip	Liste	HSFK
Henriette	Litta	
Annette	Lohmann	Friedrich-Ebert Stiftung
Claudia	Mahler	Menschenrechtszentrum
Maximilian	Malirsch	Institut für Völkerrecht, Göttingen
Robert	Marten	Hertie School of Governance
Caroline	Maß	Deutscher Bundestag
Guido	Mathes	
Stefan	Matiasovits	Zeitschrift Internationale Politik
Verena	Mauch	Hertie School of Governance
Heiko	Meiertöns	Institut für Völkerrecht, Göttingen
Susanne	Melde	
Jonna	Meyer-Spasche	Hertie School of Governance
Lothar	Mikulla	UNRIC
Jonathan	Miller	Botschaftsrat des Staates Israel
Diana	Mirza Grisco	Hertie School of Governance
Anna	Mischkowsky	
Irina	Mohr	Friedrich-Ebert Stiftung
Claudia	Möller	Institut für Auslandsbeziehungen
Tobias	Münchmeyer	Greenpeace
Jaffer	Murtaza	UN International Criminal Tribunal on Rwanda
Jana	Muschalik	Bundestagsfraktion Die Linke
Klaus Otto	Nass	Leibniz Universität Hannover
Klaus	Neubert	Botschaft Paris
Christiane	Neumann	Hertie School of Governance
Ingo	Niemann	Auswärtiges Amt
Florin	Nita	Hertie School of Governance
Markus	Nitschke	
Tim	Nover	Hertie School of Governance
Rakhmatulla	Nurimbetov	Botschaft Usbekistans
James	Nussbaumer	Hertie School of Governance
Thomas	Ochs	
Norman	Paech	Auswärtiger Ausschuss
Anja	Papenfuß	
Anna	Papenberg	Bundestag Praktikantin
Frank	Paproth	People and Nature
Hannah	Pehlgrimm	
Heike	Peitsch	Botschaft Eriwan
Simone	Peter	Universität Basel
Ulrich	Petersohn	Stiftung Wissenschaft und Politik
Ringo	Petrowsky	
Valeska	Pfarr	Auswärtiges Amt
Florian	Pfeil	Stiftung Entwicklung und Frieden
Ingo	Pies	Universität Halle- Wittenberg
Helena	Podeszfa	Auswärtiges Amt
Leana	Podeszfa	University of Nottingham, Dep. Politics
Wolf E.	Poulet	Consultant Internat Sicherheitspolitik
Hans	Pravda	Society for international Development
Karin	Prieur	BMVg
Florian	Prill	Institut für Völkerrecht, Göttingen
Jan	Regler	Hertie School of Governance
Doreen	Reinhold	Gesellschaft für bedrohte Völker
Gerrit	Reininghaus	Hertie School of Governance
Teresa	Reinold	Stiftung Wissenschaft und Politik
Julie	Ren	
Swantje	Renfordt	Deutscher Bundestag
Christian	Resch	Auswärtiges Amt
Stephanie	Rhinehart	Hertie School of Governance
Jörn	Richert	DGAP

Hermann Frhr. von	Richthofen	Botschafter a. D.
Volker	Rittberger	Universität Tübingen
Vera	Rodenhoff	BMU
Emilia	Roig	Zeitschrift Internationale Politik
Philipp	Rotmann	GPPI
Felix	Rübcke	Hertie School of Governance
Florian	Rückerl	Kanzlei Dehmel & Bettenhausen
Christian	Rudelt	Hertie School of Governance
Beate	Rudolf	Freie Universität Berlin
Hans	Sachs	Auswärtiges Amt
Holger	Schamberg	
Jan	Scharlau	Juristische Fakultät, HU Berlin
Marc	Schattenmann	Uni Erfurt, Juniorprof. Public Policy
Michael	Schied	Berlin Asia Lounge
Alfred	Schmidt	Volkswagen Stiftung
Katinka	Schmidt	Gesellschaft für bedrohte Völker
Rudolf	Schmidt	Auswärtiges Amt
Joachim	Schmitz	Hertie School of Governance
Casper von	Schoeler	
Lasse	Schuldt	Auswärtiges Amt
Johanna	Schurr	Dt. UNESCO -Kommission, DGVN
Hans M.	Schwandt	Leiter des Deutschen Generalkonsulats Vancouver
Reinhard	Schwarzer	Auswärtiges Amt
Johannes	Schwerdtfeger	Hertie School of Governance
Arne	Seifert	Verband für internationale Politik
Viacheslav	Shelegeiko	Hertie School of Governance
Aline	Skibitzki	UdK Berlin
Ramin	Soufani	InWent
Bernd	Sproedt	Leiter der Botschaft Quito
Johannes	Staemmler	Hertie School of Governance
Barbara	Standert	
Jutta	Stender-Vorwachs	Leibniz Universität Hannover
Ruth	Streicher	
Michael	Strübel	Uni Erfurt
Paul	Stoop	WZB
Jan	Strycharz	Hertie School of Governance
Tuula	Svinhufvud	Botschaft Finnlands
Thorsten	Thiel	Graduiertenkolleg "Verfassung jenseits d. Staates"
Johannes	Thimm	SWP - Forschungsgruppe Amerika
Gordian	Treide	Hertie School of Governance
Robert	Uerpmann-Witzack	Universität Regensburg
Cornelia	Ulbert	Freie Universität Berlin
Esther	Uleer	
Christoph	Valentien	
Carlos R.	Vogt	University of Wales, Aberystwyth
Martin	Vogt	Representative icipe
Leo	Wacker	SMYLE CCC GmbH
Adolf von	Wagner	
Beate	Wagner	DGVN
Julian	Waiblinger	
Jonas B.	Walther	Uni Osnabrück
Lukas	Wasilewski	Auswärtiges Amt
Dieter	Weingärtner	BMVg
Norman	Weiß	Menschenrechtszentrum
Philipp	Wennholz	DGVN
Burkard A.	Weth	Auswärtiges Amt
Matthias	Wiemers	
Tim	Wihl	HU Berlin
Heiko	Willems	BDI
Hanno	Woelm	BLUE 21
Jiao	You	Hertie School of Governance
Wolfgang	Zagel	HELOG Lufttransport
Benedikt	Zanker	Auswärtiges Amt
Cathrin	Zengerling	
Beate	Ziegler	medica mondiale
Theresa	Ziehe	Auswärtiges Amt
Victoria	Zimmermann von Siefert	Bundeskanzleramt
Henning	Zierock	

Keynote Address

by

Ambassador Hans Corell Former Under-Secretary-General for Legal Affairs and the Legal Counsel of the United Nations

First of all, my most heartfelt thanks for the invitation to this the 14th Forum on Global Issues. It is an honour for me to deliver the keynote address on this occasion and to participate in one of the panels.

The Forum serves as a platform for the Ministry for Foreign Affairs for the dialogue between the Government and civil society: non-governmental organisations, foundations, churches, business associations and enterprises – and why not former legal advisers? It focuses on global problems in the broad perspective.

The series of topics that has been discussed in the previous Forums since 1999 is impressive: globalisation, population growth, gender equality, the UN after the Millennium Summit, new global partnerships, the medialisation of world politics, as well as the timely topic football, globalisation and foreign policy, to mention but a few.

The theme of the present Forum – International Law in Flux – is also a challenge. And someone who after 42 years in public service all of a sudden finds himself active in civil society – among other things I am a consultant at Mannheimer Swartling, Sweden's largest law firm, and actively engaged in the work of the International Bar Association – will certainly present it as a challenge in particular to governments.

The Conference takes place in Berlin. It would therefore have been appropriate to address the audience in German. Nevertheless, I will make the presentation in English since this is the language in which I am most familiar with the nomenclature – as a matter of fact more familiar than in my mother tongue, Swedish.

This keynote presentation of *International Law in Flux* will be in three distinct parts:

- (1) Reflections on the topics of the first three panels of this Forum,
- (2) The need for the rule of law at the national and international level.
- (3) The third part, which draws on the other parts, contains its core message: There must be an end to the double standards in the application of international law!

1) Reflections on the topics of the first three panels

*Panel 1: Equal rights for unequal partners?
Towards new forms of statehood and sovereignty*

These are important questions. New non-state actors have an increasing impact on decision-making in contemporary society. A growing number of international norms are tying the hands of the national legislators. Some States create problems for the international society because they fail to maintain law and order in a positive sense at the national level.

Some States are even named “rogue States”. Personally, I do not favour that expression. Who is a rogue State? There are some who would answer that question in a manner that might surprise those who are quick to name others by that epithet.

The present unipolar system represents a challenge both to the State in question and to the rest of the world. The question could be put whether we are approaching an institutionalized inequality among States.

But does the situation really differ so much from what we have experienced in the past?

Human beings have always wrestled with these kinds of questions. The sovereign State is often seen through the prism of the peace of Westphalia. And it is true that the Charter of the United Nations takes as a point of departure the sovereign equality of all its Members.¹

But State sovereignty today must be understood against the general message of the UN Charter and the development of international law – in particular human rights law and humanitarian law.

Basically, sovereignty in today's world should be exercised in the interest of the people. The foremost duty of any government is to strengthen democracy and the rule of law. The dilemma is that there are still too many States that are not democracies, and as long as such States have an influence on the decision-making of international institutions, in particular the UN, we have a problem.

¹ Article 2, paragraph 1 of the UN Charter.

The main challenge, in my view, is to find ways to overcome this dilemma. This should not be done through efforts to exclude certain States from the international community but by including them and trying to influence them and convince them of the benefits of joining the community of democratic States.

It is also important to look into the rear mirror. There has always been talk about a changing world and the need for new solutions. A review from this perspective of the titles of writings on international law at the beginning of the last century is an interesting exercise.

In my view, we should not listen to the siren song by some who claim that States should abandon multilateral solutions and act on their own. Events over the last few years have demonstrated that this is not to the benefit of humankind. We should also not forget that the geopolitical centre has a tendency to shift over the years. But human needs are the same.

Therefore, the lodestar should be multilateralism based on the system of collective security as laid down in the Charter of the United Nations.² This is not to say that the United Nations does not need reforming. Which organisation does not? But when you study this question closely, you will inevitably come to the conclusion – as I never fail to emphasise – that it is the Member States that really needs reforming.

What Member States should be striving for is the observance of the principles of the rule of law (“Rechtsstaat”) both at the national and international level. This requires equality before the law and respect for the norms agreed upon. There are rules in the UN Charter that forbid the use of force against the territorial integrity or political independence of any State unless certain conditions are met. These rules must be respected.³

The fact that there are new actors in the playing field should be welcomed. The contributions by civil society and the non-governmental organisations are of particular importance. These actors actually contribute to strengthening the system of governance both at the national and international level.

² Cf. para. 72 of General Assembly resolution A/RES/60/1 (the Summit Resolution):

“We therefore reaffirm our commitment to work towards a security consensus based on the recognition that many threats are interlinked, that development, peace, security and human rights are mutually reinforcing, that no State can best protect itself by acting entirely alone and that all States need an effective and efficient collective security system pursuant to the purposes and principles of the Charter.”

³ Article 2, paragraphs 4 and 7 and Article 51 of the UN Charter.

The argument that these actors and, in particular, powerful transnational enterprises undermine the authority of national governments is often made. But this challenge should be met by the strengthening of the sovereign State. As a matter of fact, where problems occur, the reason is more often than not that the State is weak – or even failing.

Irrespective of whether there will be new forms of statehood, there are some basic elements that simply cannot be entrusted to any other body than institutions of a sovereign State: exercise of legislative authority, national security, law enforcement, etc. For these purposes States actually need strengthening. However, this strengthening should not be seen as competition with other actors but as a necessary contribution to the components of a modern democratic society.

Having said that, I would like to focus on a question of a more constitutional nature, namely the relationship between the norms adopted at the national level and norms adopted at the international level. Reference is often made to the “proliferation” of international norms, both binding norms and so-called soft law. If we are not careful, there will be problems here.

Some authors discuss the hierarchy of international norms. At the national level, this is the natural approach. It is obvious that a constitution trumps rules at a lower level in the legislative hierarchy. At the international level, the question becomes more complex.⁴

As former Legal Counsel of the UN it would be my duty to point to Article 103 of the UN Charter which prescribes that, in the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the Charter shall prevail.

However, this rule does not provide an answer to the general question how to determine the interrelationship between international norms. From my many years in the Ministry of Justice of my own country I recall the meticulous work that was laid down in order to ensure that proposals for new legislation did not violate the Constitution or were inconsistent with our legal system.

In Sweden there is even a Law Council, composed of Justices of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court, whose duty it is to review proposals for legislation. This scrutiny shall concern *inter alia* the way in which the proposal relates to the Constitution and to the legal system in general.⁵

⁴ See for example the essay by Dinah Shelton, *Normative Hierarchy in International Law*. In: *American Journal of International Law*, Vol. 100 No. 2 April 2006:291-323.

⁵ The Swedish Instrument of Government, Chapter 8, Article 18.

Scrutiny in this detail is simply not possible at the international level. There are several reasons for this, perhaps most importantly, that every organ entrusted with a mandate to negotiate international agreements, in particular international conferences, believe themselves to be sovereign and might be reluctant to look at instruments adopted in other forums. An additional problem is that instructions to national delegations in such negotiations often emanate from different ministries at the national level. The lack of coordination often starts already here. And this is where I see a real problem for the future.

Obviously, a prerequisite must be that the law reflects the needs of contemporary society. The development of international law over the past century has been tremendous with a crescendo towards the end of the period. It is evident that new phenomena will occur that require new rules at the international level. This should not be seen as negative. On the contrary, this should be viewed as strengthening the development towards an international society under the rule of law. New rules are also an inevitable consequence of globalisation and new needs.

However, an increasing number of international agreements will pose a risk that obligations will be contradictory. This will, in turn, lead to difficulties when the obligations are to be implemented and applied. If the system becomes too inconsistent, there will be negative effects on the respect for the norms agreed upon.

Another consequence of all these international commitments is that the national legislator will have less freedom to legislate. Precisely because of this, a well-known phenomenon that arises at the national level is transferred to the international level. Let me illustrate.

The first question one should ask at the national level when someone suggests that new rules are needed is: are they really necessary? If the new rules are deemed necessary, the next question should be: what existing rules can be abolished at the same time?

If, after this scrutiny, new rules are adopted, they must dovetail with the legal system as whole.

The same scrutiny should be applied at the international level precisely because of the expansion of the body of norms at this level. The distinction between national and international norms will be less prominent and, as already mentioned, the freedom of the national legislator will be more and more circumscribed.

Now you may ask why I am highlighting this question in a context where you may think that the focus should be on more lofty matters. Is this not just a technical matter? But mark my words: this question – even if it seems technical on its face – needs careful attention. Just as the national legal system needs maintaining, in particular through abolition of obsolete rules, so will the international system need a similar attention. The body of

international agreements will have to be systematically reviewed to ascertain that it is up-to-date and coherent. We must be careful to maintain the quality of the system.

The International Law Commission (ILC) is studying the topic from the point of departure of fragmentation of international law.⁶ Irrespective of the final outcome of that work, the matter that I have raised here will present a major challenge to the international community in the future. States should already now discuss, preferably in the context of the report of the ILC, how to deal with the phenomenon.

Panel 2: “War on terrorism”: Suppression of terrorism as “war” or fighting crime?

Here I can be brief. I will simply refer to the Madrid Agenda adopted by the Madrid Summit on Democracy, Terrorism and Security. The Summit took place in Madrid from 8-11 March 2005, i.e. one year after the terrorist attack on the city. It was organised by The Club of Madrid, an association of former Heads of State and government in democratic States.⁷

The Madrid Agenda contains a number of principles and recommendations.⁸ Under the title

⁶ Fragmentation of international law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission, finalized by Martti Koskenniemi. UN docs. A/CN.4/L.682 and A/CN.4/L.682/Add.1. Of particular interest in this context is the following excerpt from the first document, para. 487:

“The very effort to canvass a coherent legal-professional technique on a fragmented world expresses the conviction that conflicts between specialized regimes may be overcome by law, even as the law may not go much further than require a willingness to listen to others, take their points of view into account and to find a reasoned resolution at the end.” (Emphasis added)

⁷ See <http://summit.clubmadrid.org/>

⁸ The Madrid Principles:

- Terrorism is a crime against all humanity. It endangers the lives of innocent people. It creates a climate of hate and fear, it fuels global divisions along ethnic and religious lines. Terrorism constitutes one of the most serious violations of peace, international law and the values of human dignity.
- Terrorism is an attack on democracy and human rights. No cause justifies the targeting of civilians and non-combatants through intimidation and deadly acts of violence.
- We firmly reject any ideology that guides the actions of terrorists. We decisively condemn their methods. Our vision is based on a common set of universal values and principles. Freedom and human dignity. Protection and empowerment of citizens. Building and strengthening of democracy at all levels. Promotion of peace and justice.

“A Comprehensive Response” the Agenda states that we owe it to the victims to bring the terrorists to justice. Law enforcement agencies need the powers required, yet they must never sacrifice the principles they are dedicated to defend. Measures to counter terrorism should fully respect international standards of human rights and the rule of law.

Allow me to quote the following from the Agenda’s statement with respect to confronting terrorism:

“Democratic principles and values are essential tools in the fight against terrorism. Any successful strategy for dealing with terrorism requires terrorists to be isolated. Consequently, the preference must be to treat terrorism as criminal acts to be handled through existing systems of law enforcement and with full respect for human rights and the rule of law.”

In the months leading up to the Madrid Summit, more than two hundred scholars and expert practitioners explored the issues of democracy, terrorism and security. They were organised in working groups. Each working group issued a final paper containing principles and recommendations. May I quote the following principle from the working group on legal responses to terrorism, which I had the privilege of coordinating:⁹

“To describe combating terrorism as a ‘war’ is not only misleading – it is dangerous. The term ‘war on terrorism’, instead of ‘fight against terrorism’, plays into the hands of perpetrators of terrorism. At the same time, it confuses the terminology applied in international humanitarian law and jeopardizes the applicability of human rights standards.”

The members of the working group thought that it is contrary to the basic principles of democracy and international law for any persons not to fall under the protection of law. This would apply, for instance, to practices such as indefinite detention without access to judicial review, extrajudicial execution, and inhuman and degrading treatment in the course of interrogations, conducted either domestically or in third countries after extra-legal rendition.

The members of the working group emphasized that a forceful response to terrorism is not undermined by the rule of law. On the contrary, the rule of law is the appropriate framework for the response. To apply the terminology “war on terrorism” entails the possibility that human rights standards that should be applied in these cases may

be indefinitely suspended. The reasoning of the working group was expressed in a number of recommendations.¹⁰

I thought it was important to share these references with you on this occasion. We should be very clear on this point. To suppress terrorism is not a war. You cannot conduct a war against a phenomenon. As a matter of fact to name the fight against terrorism a “war” was a major disservice to the world community including the State from where the expression emanates. The violations of human rights standards that have occurred in the name of this so called war – no matter how necessary it is to counter terrorism – have caused tremendous damage to the efforts by many to strengthen the rule of law.

A particular concern is that terrorist organisations take advantage of the fact that some States do not have full control of their territory. But recently we have also experienced that terrorist networks establish themselves in the most organised societies and consist of persons who have

¹⁰ Reference should here be made to recommendations 1.4 and 1.10 through 1.13 of the working group:

- 1.4 States should take the necessary measures to ensure that acts of terrorism are defined as offences under national law and punishable by effective, proportionate and dissuasive criminal penalties. States should also take the necessary measures to ensure that legal persons can be held liable, without excluding criminal proceedings against natural persons who are perpetrators, instigators or accessories in acts of terrorism.
- 1.10 In preventing and suppressing terrorism, States should scrupulously observe and guarantee human rights and humanitarian law standards and respect for the rule of law. In particular, States should comply with the international standards of treatment of individuals suspected of or charged with acts of terrorism as well as procedural safeguards for suspects and defendants.
- 1.11 States should observe that there are absolute human rights, from which no derogation is possible, such as the prohibition of torture, and relative human rights, such as freedom of expression, which may be restricted only to the extent that is strictly justified in accordance with international human rights standards.
- 1.12 In accordance with applicable international law, States should, as soon as reasonably possible, give humanitarian access to persons arrested for or charged with acts of terrorism to their State of nationality and international humanitarian agencies such as the International Committee of the Red Cross (ICRC). International humanitarian agencies should be given access to stateless persons.
- 1.13 States should give persons arrested, charged, or otherwise deprived of liberty for acts of terrorism access to legal representation and to consular officers of the State of their nationality in the case of foreign persons, and should provide legal counsel for such persons.

⁹ The Madrid Summit Working Paper Series, Volume III – Towards a Democratic Response, page 13.

been brought up in these societies. I am aware that this aspect is presently discussed in Germany.

This again poses additional challenges. It also emphasises the need to address the causes of terrorism. These matters were discussed in other working groups preparing for the Madrid Agenda. The papers from those working groups provide important guidance in this context.¹¹

*Panel 3: New rules for the use of force?
Interventions beyond classic conflict situations*

The point of departure for this discussion should definitely be the rules in the UN Charter that forbid the use of force against the territorial integrity or political independence of any State unless certain conditions are met. In particular, these rules must not be dismissed with a disdainful assertion that one is not going to ask for a “permission slip” to defend the security or one’s own country.¹²

These rules were elaborated by persons with experiences from two world wars, and they should not be easily abandoned. As a matter of fact, it is when international peace and security are threatened that these particular rules are needed and should be respected. In such situations it is important to make clear before action is taken whether the situation at hand is one of self-defence or not. If it is not, it is for the Security Council to authorise the use of force.

In the material disseminated before this Forum, the question is put whether these rules are sufficient. I believe Member States should be very careful not to open a Pandora’s box here. We should in this context note that the Summit Resolution contains a reaffirmation that the relevant provisions of the UN Charter are sufficient to address the full range of threats to international peace and security.¹³

It is true that the language of Article 51 of the UN Charter has been of concern: self-defence is not permitted unless “an armed attack occurs”. However, this matter has been addressed by the High-level Panel on Threats, Challenges and

¹¹ Available at <http://summit.clubmadrid.org/>

¹² “America will never seek a permission slip to defend the security of our country.” President George W. Bush in his State of the Union Address on 20 January 2004.

¹³ Cf. para. 79 of General Assembly resolution A/RES/60/1(the Summit Resolution):

“We reaffirm that the relevant provisions of the Charter are sufficient to address the full range of threats to international peace and security. We further reaffirm the authority of the Security Council to mandate coercive action to maintain and restore international peace and security. We stress the importance of acting in accordance with the purposes and principles of the Charter.”

Change. In their report, the Panel makes a statement that I believe is broadly accepted: “[A] threatened State, according to long established international law, can take military action as long as the threatened attack is *imminent*, no other means would deflect it and the action is proportionate.”¹⁴

Of particular concern in this context is the US National Security Strategy adopted in 2002.¹⁵ According to this strategy the US would feel free to use force without a clear mandate from the Security Council. As I have pointed out on other occasions, this attitude flies in the face of the UN Charter and its system of collective security, in particular Article 51 on self-defence. The US position creates uncertainty among other players on the international arena.

Another development is the discussion of the concept “responsibility to protect”. The latest development appears in the Summit Resolution, where the Member States declare that they are prepared to take collective action on a case-by-case basis should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.¹⁶

However, recent experiences prove that is not always easy for the State community to muster the forces that are necessary for providing this protection. The situation in Darfur is a case in point. The difficulty for the UN in getting sufficient troop contributions for UNIFIL is another.

These efforts are not without complications from another point of view. It is now clear that what must be provided to address a situation is not only troops to maintain peace and security or to implement a peace accord. The situation on the ground is often such that there is no authority that can impart necessary administration. If this is the case, those who are mandated to act must also provide administrative assistance.

The experiences from Kosovo and East Timor are telling. In these situations the UN even had to

¹⁴ Cf. UN Doc. A/59/565, para 188: “- - - However, a threatened State, according to long established international law, can take military action as long as the threatened attack is *imminent*, no other means would deflect it and the action is proportionate. - - -”

¹⁵ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

“The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction—and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.”

¹⁶ Cf. para. 139 of General Assembly resolution A/RES/60/1(the Summit Resolution).

govern the provinces, including providing for the administration of justice.

These are difficult tasks and require completely different competences from what used to be the case in peace operations. Of special importance is that any administration provided by the UN conforms to the standards prescribed by international law, in particular human rights standards.

2) The need for the rule of law at the national and international level

One of the functions of the United Nations General Assembly is to initiate studies and make recommendations for the purpose of encouraging the progressive development of international law and its codification.¹⁷ Over the years, an impressive body of law has been developed under the auspices of the United Nations. The actors are mainly the ILC, the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) and the Sixth (Legal) Committee of the General Assembly. But also other actors should be mentioned, e.g. the Commission on Human Rights¹⁸ and the Third Committee of the General Assembly, as well as numerous conferences organised under UN auspices.

Much could be said about this activity and its result, but a short keynote address is not the appropriate time for an exposé that by necessity would be wide-ranging.¹⁹ Suffice it to say that the United Nations has a very important role to play in this field also in the future.

The point I would like to make here is that much more focus should be on the implementation of this body of law. In other words, more attention should be given to the rule of law at the national and international level. Let us therefore see what improvements could be made in this field in the years to come.

No doubt, the United Nations has a vital role to play also in this context. Secretary-General Kofi Annan is very much aware of this. Shortly after he took office he invited all Under-Secretaries-General to a retreat to identify the most pressing issues that we should engage in, bearing in mind the new millennium ahead. The retreat ended with two items at the top of our agenda: first, international peace and security and, second, the rule of law.

Kofi Annan has been faithful to these conclusions. Whenever there was an opportunity, he

reiterated the message of the necessity of building an international society based on the rule of law. Gradually, the rule of law has become part of the day-to-day activities of the UN. The so called Brahimi report focused on it.²⁰ In 2003, at the initiative of the United Kingdom, the rule of law was introduced as a distinct item on the agenda of the Security Council. In September 2004, the Secretary-General devoted his address to the General Assembly to the rule of law,²¹ following a report to the Security Council on the topic.²²

In the Summit resolution Member States recommitted themselves to actively protect and promote all human rights, the rule of law and democracy.²³ On 22 June this year, the Security Council held a day-long open debate on the Council's unique role in promoting and strengthening the rule of law in international affairs. A Presidential Statement adopted on the same day commences:²⁴

The Security Council reaffirms its commitment to the Charter of the United Nations and international law, which are indispensable foundations of a more peaceful, prosperous and just world.

States should now be held to account. It should by now be clear to everyone that the rule of law is necessary to create a society in which human beings can live in dignity with their human rights protected. At the same time it is important that we recognise that the rule of law as it is understood today can only exist in a democracy.

We also know that there is a need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation in order to achieve sustainable peace and that it is necessary to assist countries emerging from conflict.

However, the question that I raise whenever I have an opportunity is if we should not more actively and systematically engage in enhancing the rule of law in general. This applies, in particular, to countries that need assistance before a conflict erupts. As we have just seen, every country falling short in this respect is a potential source of conflict

²⁰ UN doc. A/55/305 – S/2000/809.

²¹ Available at <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=1088>

²² Secretary-General's report on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. UN doc. S/2004/616*.

²³ General Assembly resolution A/RES/60/1. See in particular paragraphs 11, 16, 21, 24 (b), 25 (a), 119 and 134.

²⁴ S/PRST/2006/28. See also <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8762.doc.htm>

¹⁷ Article 13, paragraph 1 of the UN Charter.

¹⁸ This body has now been transformed into the Human Rights Council. See General Assembly resolution A/RES/60/251. The first meeting of the Council was convened on 19 June 2006.

¹⁹ Reference is made to the International Law website <http://www.un.org/law/> and the Human Rights website <http://www.un.org/rights/>.

that eventually can threaten international peace and security.

It should be commonly understood that these conflicts are invariably caused by the absence of the rule of law and lack of protection of human rights. Therefore, Member States should make a determined effort to systematically address this deficiency.

In civil society, initiatives are being taken. In October 2005, the International Bar Association launched a *Global Campaign to Promote the Rule of Law* and in November 2005, a *Global Rule of Law Movement* was launched at a meeting in Washington DC. These initiatives will be followed up at a symposium in Chicago next week, organised jointly by the International Bar Association and the American Bar Association. Also others are active in this context.²⁵

In my view it is now time to make a global and systematic effort to enhance the rule of law. Four elements are necessary to achieve the rule of law: democracy; proper legislation; institutions to administer this law; and individuals with the necessary integrity to handle this administration.

In another context I have suggested that the rule of law status in individual Member States should be systematically assessed and that the United Nations could act as a hub for such assessments and related information.

It should be understood, though, that establishing a rule of law system in a country is a major challenge – a most important investment. It should be compared to creating a main infrastructure component at the national level, like roads and railroads, the electrical grid, or the like. At the same time legal technical assistance can only be given through limited and focused projects.

It is my belief that more funds for legal technical assistance would be forthcoming if additional credible and cost-effective projects could be identified. Therefore, there should be more focus on legal technical assistance in the future. I also believe that more Official Development Assistance (ODA) should be directed to this activity. Maybe the Government of Germany, which is already funding legal technical assistance, may wish to look into this matter and raise it with other governments.

3) There must be an end to double standards in the application of international law!

Here I will be very brief. It is not necessary to explain in detail what a well-informed general public all over the world can see for itself. Suffice it to point to the actions taken by some Member States, including permanent members of the Security Council, against Iraq in March 2003. Suffice it to point to the situation in Darfur and most recently in the Middle East.

With respect to the Middle East the efforts by States to help out must be recognised. But what happened there this summer is the result of a situation that has been allowed to develop over many years. In a sense, we are reaping the harvest of the inability of major players on the international arena to address it.

Furthermore, the question of personal criminal responsibility has been raised in the past in relation to atrocities committed in the former Yugoslavia, Rwanda, Sierra Leone and Cambodia and was again emphasised by the Security Council in June this year. An International Criminal Court has been established. But who talks about taking effective measures to bring to justice those responsible for the crimes that obviously have been committed by both sides across the Blue Line and elsewhere in the Middle East?

It is often argued that international law is not all that clear and that one should be careful not to oversimplify. Indeed, this is true. But in many cases the law is crystal clear. And in addition: it is even simple common sense.

One of the root causes to the problems that we face in the world today is that international law is not applied equally to all. Until this occurs, we are doomed to repeat the mistakes of the past.

May I respectfully suggest that the Government of Germany is particularly well placed to raise this matter with influence and credibility in the international community.

Ladies and gentlemen, I have come to the end of my presentation. You will note that I have not discussed what international law can do to help solve the global problems. This is for the simple reason that the last panel of this Conference will deal with that question. I will revert to it in that context.

Thank you for your attention!

²⁵ The International Legal Assistance Consortium (ILAC) and the Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiiL) could be mentioned as examples. But, above all, governments, including in particular the Government of Germany, engage in this work. So do intergovernmental organizations. The World Bank, the Council of Europe, the European Union and the International Development Law Organization (IDLO) are among them.

Das Forum Globale Fragen

Das **Forum Globale Fragen**, 1999 vom Auswärtigen Amt im Beisein des damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufen, befasst sich mit einem breiten Spektrum globaler Herausforderungen und führt staatliche und nichtstaatliche Akteure der internationalen Politik zu einem Meinungsaustausch zusammen.

1. 28.-29.04.1999 Globalisierung - Neue Wege der Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft in der Außenpolitik
2. 06.-07.10.1999 6 Milliarden Menschen - Bevölkerungswachstum als eine zentrale globale Herausforderung
3. 08.-09.05.2000 Gleichstellung in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft
4. 24./25.10.2000 Die UNO stärken, neue Impulse nach dem Millenniums-Gipfel
5. 25.-26.06.2001 Neue globale Partnerschaften
6. 15.-16.10.2001 Globalisierung und Kommunikation
7. 16.-17.05.2002 Dialog der Kulturen
8. 20.-21.02.2003 Außenpolitik in Echtzeit? Die Medialisierung der Weltpolitik
9. 11.-12.12.2003 "Fest entschlossen, unsere Kräfte zu vereinen..." - Die VN als Motor globaler Strukturpolitik
10. 24.-25.06.2004 Kein Frieden ohne Entwicklung, keine Entwicklung ohne Frieden - Sicherheitspolitik zwischen Militäreinsatz und Entwicklungshilfe
11. 19.04.2005 Global Players - Fußball, Globalisierung und Außenpolitik
12. 02.-03.06.2005 Welt ohne Grenzen? Globalisierung und Migration
13. 06.-07.04.2006 Die Welt als Stadt, die Stadt in der Welt – Globalisierung, Urbanisierung und Internationale Politik
14. 08.-09.09.2006 Völkerrecht im Wandel
15. 11.-13.01.2007 Investing in Peace – Spurring Private Involvement in Post-Conflict Peace-Building
16. 05.-06.03.2007 Neue Wege der Rüstungskontrolle und Abrüstung

In der seit 2003 laufenden Veranstaltungsreihe **Forum Globale Fragen – kompakt**, (jeweils eine Podiumsveranstaltung statt bis zu vier im Forum Globale Fragen) fanden bisher fünf Veranstaltungen statt:

1. 09.09.2003 Der Global Compact: *public responsibility* oder *public relations* ?
2. 20.09.2004 Eine Weltumweltorganisation: Ökokratie oder Motor globaler Umweltpolitik ?
3. 27.10.2004 Frieden braucht Frauen – Sicherheitspolitik braucht Geschlechterperspektive !
4. 16.02.2005 Vielfalt statt Einfalt – Muss die Kultur vor der Globalisierung geschützt werden ?
5. 20.10.2005 Stehen wir auf der Leitung? Wasserpolitik nach dem UN-Gipfel 2005
6. 22.06.2006 Zukunftsforschung und Politik

Liste und Dokumentation bisheriger Veranstaltungen finden sich unter

<http://www.auswaertiges-amt.de/ForumGF>

Sie können auch in Broschürenform bestellt werden bei

broschuerenstelle@auswaertiges-amt.de oder

Tel: 030 – 5000 4990

Fax: 030 – 5000 54990

Veranstalter: Auswärtiges Amt
Arbeitsstab Globale Fragen
Leiter: Christian Much
Sekretariat: Madlen Brauer
Werderscher Markt 1
10117 Berlin
Tel: 030 – 5000 1923
vn07-s@diplo.de