

# Das Recht des Stärkeren oder die Stärke des Rechts?

## Die Entstehung der internationalen Rechts- und Friedensordnung

*Nach dem Zweiten Weltkrieg wandelt sich die internationale Ordnung mit der Gründung der Vereinten Nationen zu einer Rechts- und Friedensordnung. Ihr Ziel ist es, »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren«. Der russische Angriffskrieg stellt diese Ordnung vor eine Zerreißprobe.*

Von Henning de Vries

Die heutige, auf den Erhalt des globalen Friedens ausgelegte internationale Ordnung bietet rechtliche Verfahren für und Verhaltenserwartungen an den Gebrauch staatlicher Macht in den internationalen Beziehungen. Die Verrechtlichung internationaler Beziehungen nahm ab dem 19. Jahrhundert stark zu. Die Erfahrungen der beiden Weltkriege im 20. Jahrhundert haben diese Entwicklung hin zu einer globalen Rechts- und Friedensordnung gefördert. In diese ist Deutschland fest verankert, indem das Grundgesetz in Art. 25 festlegt, dass die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts sind.

Wie entwickelten sich historisch die mit politischer Macht identifizierte staatliche Souveränität und das Völkerrecht? Und welche Stellung haben sie in

dieser internationalen Ordnung, die Russland mit seinem Angriff auf die Ukraine nun so offen in Frage stellt?

### Das Konzept der Souveränität

In der Regel gelten heutige Staaten als souverän. Souveränität bezieht sich darauf, dass ein Staat nach innen die politische Autorität über ein Gebiet besitzt (innere Souveränität) und für dieses Gebiet und das damit verbundene Staatsvolk nach außen in Beziehung zu anderen Völkerrechtssubjekten wie Staaten, internationalen Organisationen oder Individuen treten kann (äußere Souveränität).

Mit dem Konzept der Souveränität geht das Prinzip der formalen Gleichheit der Staaten einher. Indem sich Staaten wechselseitig als souverän anerkennen,

gilt diese Anerkennung auch für die politische Autorität des jeweiligen Staates über sein Staatsgebiet und -volk.

Diese formale Gleichheit ist von den unterschiedlichen Fähigkeits- beziehungsweise Machtpotentialen der Staaten in der Praxis zu unterscheiden. Allerdings entsteht an dieser Unterscheidung der Konflikt zwischen Recht und Macht in den internationalen Beziehungen. In den vergangenen Jahrhunderten zeigte sich dieser Konflikt zum Beispiel im Kampf um die Vorherrschaft in Europa.

### Geburtsstunde souveräner Macht?

Im Dreißigjährigen Krieg (1618–48) kämpften nicht nur Protestanten gegen Katholiken, sondern es ging auch um die Frage weltlicher Macht sowie Vorherr-



*Good Defeats Evil:* Unter diesem Namen zeigt die vor dem UN-Hauptquartier in New York ausgestellte Skulptur, wie der Heilige Georg, nach christlicher Überlieferung der Bezwin- ger des Bösen, einen aus vernichteten US-amerika- nischen und sowjetischen Atomwaffen nachgebau- ten Drachen besiegt.

schaft im Heiligen Römischen Reich (HRR) und in Europa. Das HRR repräsentierte im Wesentlichen seit dem Mittelalter auf dem Gebiet Deutschlands, der Niederlande, Österreichs, Tschechiens und Norditaliens die Nachfolge des untergegangenen Römischen Reiches. Der Kaiser an der Spitze des HRR galt als *primus inter pares* der weltlichen Herrscher Europas.

In den Friedensverhandlungen zur Beendigung des Dreißigjährigen Krieges konnte der Kaiser diese hervorgehobene Rolle und seinen Anspruch, das Heilige Römische Reich allein zu vertreten, nicht erhalten. An den Verhandlungen nahmen neben den in den Konflikt involvierten ausländischen Mächten auch die deutschen Territorialfürsten teil, mithin weitere Mitglieder des Reiches. Der Kaiser konnte den Frieden mit Frankreich, Schweden oder England

nicht von einem reichsinternen Frieden trennen.

Zu diesem Zeitpunkt lässt sich noch keinem der Beteiligten staatliche Souveränität im heutigen Sinn zuschreiben. In der komplexen Gemengelage dieses Konfliktes ging es eben nicht allein um konfessionelle und territoriale Fragen, sondern auch um Hegemonie, politische Vorherrschaft und politische Autorität nach innen wie nach außen.

Deshalb wird der nach zähen Verhandlungen 1648 in Münster und Osnabrück geschlossene Frieden häufig als der Anfang für die Idee der Souveränität dargestellt, obwohl sie bereits davor diskutiert wurde und sich danach erst langsam etabliert hat. Von diesem Westfälischen Frieden abgeleitet ist das Modell des »Westfälischen Systems«, dass Staaten souverän und damit niemanden untergeordnet sind, sie über ihr Gebiet das

Gewaltmonopol ausüben und gleichberechtigt sind, Krieg als Mittel der Interessensdurchsetzung zu nutzen.

Das Westfälische System blieb eher ein theoretisches Modell, denn die ihm zu Grunde liegende Idee formaler Gleichheit der Souveräne konnte sich damals nicht etablieren.

### **Souveränität als wechselseitige Anerkennung**

Faktisch blieben für die Anerkennung als souverän und damit als annähernd gleichwertiger Verhandlungspartner Rang- und Machtunterschiede bis 1945 von ausschlaggebender Bedeutung. Dies galt sowohl innerhalb Europas im Verhältnis der Großmächte zu den übrigen Staaten des Kontinents als auch für das Verhältnis europäischer zu außereuropäischen Staaten. Für das Machtstre-

Die Delegierten der Ersten Haager Friedenskonferenz vor dem Gebäude des Haager Schiedshofs, Mai 1899.



ben in Europa und der Welt kann der Begriff des Imperialismus verwendet werden. Ein solches imperiales Verständnis scheint auch Russland heute wieder an den Tag zu legen, indem es die politische Unabhängigkeit der Ukraine bedroht.

Dies steht im Widerspruch dazu, dass Russland, Großbritannien und die USA 1994 im Budapester Memorandum sowie daran anschließend auch Frankreich und China die Souveränität der Ukraine bekräftigt haben. Darüber hinaus haben Russland und die Ukraine verschiedene Verträge geschlossen und sich damit gegenseitig als vertragsfähige und damit souveräne Staaten anerkannt (äußere Souveränität).

Die gegenseitige Anerkennung der Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, als Gleichberechtigte in Beziehungen miteinander zu treten. Das Prinzip souveräner Gleichheit garantiert in der heutigen internationalen Ordnung, dass Staaten friedliche Beziehungen zueinander aufbauen können und nicht in statusrechtlichen Unterordnungsverhältnissen gefangen sind. Trotzdem bestehen machtpolitische Unterschiede, die sich auf die internationalen Beziehungen auswirken, ohne jedoch das Absprechen staatlicher Souveränität zu legitimieren.

Das Festhalten rechtlicher Regeln unter den Staaten beziehungsweise Völkern (Völkerrecht) in Form von Verträgen ist ein Ausgangspunkt für die anhaltende Verrechtlichung internatio-

naler Beziehungen und damit der Begrenzung der Macht in der heutigen internationalen Rechtsordnung.

### Grundstein des Völkerrechts: Verträge

Während des 19. Jahrhunderts wuchsen die zwischenstaatlichen Beziehungen derart, dass immer mehr Verträge auch zu gemeinsam geteilten Interessen wie Herausforderungen geschlossen wurden. Dazu zählt die erste Genfer Konvention von 1864. Mit ihr erhielten Verwundete einen besonderen Schutz auf dem Schlachtfeld. Dem folgten weitere Verträge zum Schutz religiöser Minderheiten, aber auch koloniale Bestrebungen wie die Aufteilung des afrikanischen Kontinents wurden vertraglich in der sogenannten Kongoakte (1884) festgehalten.

Auf den Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 wurden die Bemühungen vorangetrieben, das Recht im Krieg (*ius in bello*) zu regulieren. Zar Nikolaus II. von Russland hatte diese Konferenzen angeregt. Es entstanden über 13 Abkommen. Die Haager Landkriegsordnung ist hierbei hervorzuheben, weil sie bis heute für das Verhalten in bewaffneten Konflikten relevant ist. Ein weiteres Ziel war es, die Staaten darauf zu verpflichten, ihre Streitigkeiten vor einem Schiedsgerichtshof zu verhandeln. Dies gelang unter anderem wegen des Widerstands der deutschen Delegation nicht. Die ursprünglich für 1914 geplante

3. Haager Friedenskonferenz fand wegen des Ersten Weltkrieges (1914–18) nicht mehr statt.

Mit den völkerrechtlichen Verträgen des 19. Jahrhunderts legen sich Staaten erstmals explizit auf Regeln fest, deren Einhalten die Vertragsschließenden gegenseitig voneinander erwarten und einfordern konnten. So war es möglich, Verletzungen der ersten Genfer Konventionen im deutsch-französischen Krieg 1870/71, aber auch der Haager Landkriegsordnung im Ersten Weltkrieg anzuprangern.

Allerdings konnten die Einhaltung der vertraglichen Vereinbarungen kaum garantiert werden, weil es an einer durchsetzenden Instanz fehlte. Der Versailler Vertrag zur Beendigung des Ersten Weltkrieges brachte in dieser Hinsicht ebenfalls keine Neuerung, um die staatliche Macht in den internationalen Beziehungen zu beschränken.

### Fortsetzung im Völkerbund?

Auf Betreiben des US-amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson wurde ein »Völkerbund« als eine internationale Organisation geplant, deren Ziel es war, die friedlichen Beziehungen unter den Staaten zu gewährleisten.

Allerdings waren einige Staaten wie Deutschland und die Sowjetunion zunächst nicht zugelassen, zudem konnte diese Organisation ihre Mitglieder aber auch auf Dauer nicht halten. Die USA traten schließlich nicht bei, weil der US-

Senat die Zustimmung zum Versailler Vertrag und damit zum Beitritt zum Völkerbund verweigerte.

Der Völkerbund garantierte für seine Mitglieder nicht das Prinzip souveräner Gleichheit der Staaten. Die Organisation sicherte vielmehr das vorhandene Machtgefälle zwischen Staaten. Die Gebiete auf dem afrikanischen Kontinent waren zu dieser Zeit noch weitgehend europäische Kolonien. Der Völkerbund akzeptierte und stützte diesen europäischen Kolonialismus.

Unter diesen machtpolitischen Bedingungen konnte sich der Völkerbund nicht zu einer internationalen Organisation entwickeln, die sich gegen staatliche Macht durchsetzte oder als diplomatischer Vermittler etablierte.

Trotzdem waren die Zwischenkriegsjahre von der Hoffnung auf eine internationale Rechtsordnung geprägt. Mit dem Genfer Giftgasprotokoll wurde 1925 das Verbot von »erstickenden, giftigen oder gleichartigen Gasen sowie allen ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffen oder Verfahrensarten« bekräftigt und »auch auf die

bakteriologischen Kriegsmittel ausgelehnt«. Der Briand-Kellogg-Pakt zur Ächtung des Krieges als Mittel der Beilegung internationaler Streitigkeiten wurde 1928 geschlossen. Im Jahr 1930 einigten sich Großbritannien, Japan, Frankreich, Italien und die USA im Londoner Flottenvertrag unter anderem darauf, den Einsatz von U-Booten zu regulieren, um für die Zukunft einen unbeschränkten U-Bootkrieg wie im Ersten Weltkrieg zu vermeiden.

Das nationalsozialistische Deutschland beendete jedoch mit dem Angriff auf Polen endgültig alle Bemühungen der Zwischenkriegszeit um eine Friedensordnung.

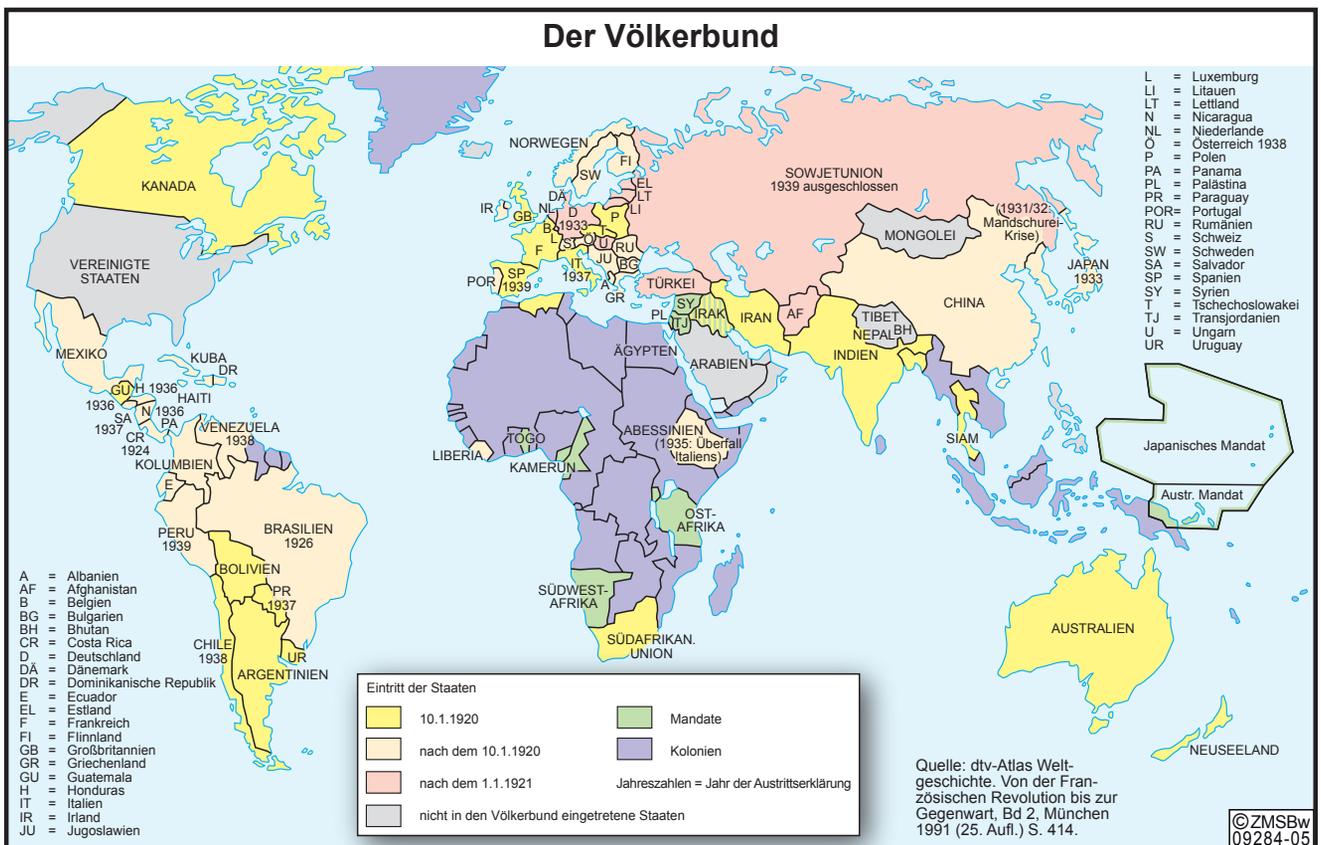
### Alles auf Anfang?

Die Katastrophe des Zweiten Weltkrieges führte 1945 zur Gründung der Vereinten Nationen (VN) und zur Neuordnung der internationalen Beziehungen. Das Recht erhielt mit den Vereinten Nationen und weiteren internationalen Organisationen eine neue Stellung. Dies

bedeutete, dass die staatliche Souveränität zum Ausdruck politischer Unabhängigkeit innerhalb einer internationalen Rechtsordnung wurde.

Die Nürnberger Prozesse zur strafrechtlichen Verfolgung der Hauptakteure des nationalsozialistischen Regimes fanden auf der Grundlage des Völkerrechts statt. Die Verbrechenstatbestände beruhten auf bisherigen völkerrechtlichen Regeln. Die Prozesse durchbrachen die staatliche Souveränität, mit der die Staaten ihre Schutzpflicht für ihre Bürger gegen eine internationale strafrechtliche Verfolgung von außen begründet hatten. Dieser unmittelbare Zugriff wurde mit dem Statut für den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag 1998 festgeschrieben und wird seitdem dauerhaft so praktiziert.

Der Neuanfang nach dem Zweiten Weltkrieg liegt darin, eine internationale Rechtsordnung zu begründen, die global und damit universell gelten soll. Dies untermauert das in der Charta der Vereinten Nationen formulierte erste Ziel, »den Weltfrieden und die internati-



onale Sicherheit zu wahren«. Zu diesem Zweck soll die internationale Zusammenarbeit gefördert und das Völkerrecht weiter kodifiziert und ausgebaut werden.

Im System der Vereinten Nationen sind die Staaten ein integraler Bestandteil. Sie stehen nicht mehr wie vor dem Zweiten Weltkrieg als Schöpfer mit einem Fuß außerhalb und als Adressaten mit dem anderen Fuß innerhalb der internationalen Ordnung. Prinzipien und Regeln entstehen im Rahmen internationaler Organisationen, deren Mitglieder Staaten und andere Völkerrechtssubjekte wie Individuen und andere internationale Organisationen sind.

Diese verrechtlichte oder auch als liberal bezeichnete internationale Ordnung unterscheidet sich vom politikwissenschaftlichen Konzept der Anarchie internationaler Beziehungen. Anarchie bedeutet in dieser Hinsicht die Abwesenheit von dauerhafter, durchsetzbarer, regelbasierter Ordnung. In der Anarchie internationaler Beziehungen ist die Macht der einzelnen Staaten das ausschlaggebende Kriterium dafür, wie Staaten miteinander umgehen.

Die Erfahrung des Zweiten Weltkrieges verdeutlichte, dass Macht und Diplomatie allein keinen Frieden gewährleisten können. Deshalb entstand das System der Vereinten Nationen, um die Verrechtlichung internationaler Beziehungen voranzutreiben.

Wenn Staaten sich nicht an diese Regeln halten, kommt die Frage auf, ob nicht doch brutale Machtpolitik wichtiger ist und eine Rückkehr zur Anarchie internationaler Beziehungen droht.

Diese Frage stellt sich insbesondere mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine. Die Verletzung des allgemeinen Gewaltverbots aus Art. 2 (4) der Charta der Vereinten Nationen ist ein fundamentaler Bruch mit dem Ziel und der Idee des Systems der Vereinten Nationen.

### Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen trägt die Hauptverantwortung, Frieden und Sicherheit zu gewährleisten. Dafür erkennen die Mitgliedsstaaten an, »dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verant-

wortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt«. Dies begründet auch die bindende Wirkung der Beschlüsse des Sicherheitsrats für alle Mitglieder der Vereinten Nationen. Auch dies unterstreicht die neue Rolle der Staaten als integralen Bestandteil des Systems der Vereinten Nationen.

Russland ist neben China, Frankreich, Großbritannien und den USA ständiges Mitglied im Sicherheitsrat. Die ständigen Mitglieder haben ein Vetorecht und können damit die Beschlussfassung verhindern. Die zehn nicht-ständigen Mitglieder werden für zwei Jahre gewählt. Sie können ein Veto eines ständigen Mitglieds nicht überstimmen oder anderweitig aushebeln. Dies begründet auch für die Vereinten Nationen ein Machtgefälle, das zwischen den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats und allen anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen besteht.

Die Möglichkeit zur Blockade des Sicherheitsrats hat dazu geführt, dass einige Staaten, zu denen auch Deutschland gehört, eine Reform des Sicherheitsrats anstreben.

Durch die Blockademöglichkeit können Verfahrensschritte nach Kapitel VII der Charta, also »Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen«, verhindert werden. Dieses Kapitel soll an sich dem Gedanken eines Systems kollektiver Sicherheit praktische Durchschlagskraft verleihen. Es definiert Kriterien, durch die eine grundsätzliche Gefährdung des Friedens festgestellt werden kann, und verschiedene Sanktionsmaßnahmen, um den Frieden zu wahren beziehungsweise wiederherzustellen. Dies kann auch die Anwendung von Waffengewalt beinhalten. Dazu gehört unter anderem eine gegenseitige Beistandspflicht der Mitglieder der Vereinten Nationen, sofern der Sicherheitsrat entsprechende Maßnahmen beschlossen hat.

### Andere Möglichkeiten der Vereinten Nationen?

Die Generalversammlung und der Generalsekretär können den Sicherheitsrat auf Gefährdungen des Weltfriedens auf-



Die vereinten Nationen kämpfen für Freiheit: Die Deklaration der gegen Hitler vereinigten Nationen von 1942 wurde die Grundlage für die später entstehenden Vereinten Nationen.

# Die Vereinten Nationen



## Hauptorgane

| Generalversammlung  | Sicherheitsrat | Wirtschafts- und Sozialrat | Sekretariat         | Internationaler Gerichtshof | Treuhandrat  |
|---------------------|----------------|----------------------------|---------------------|-----------------------------|--------------|
| Sitz in New York    | New York       | New York                   | Hauptsitz New York  | Den Haag                    | New York     |
| 193 Mitgliedstaaten | 15 Mitglieder  | 54 Mitglieder              | mit Generalsekretär | 15 Richter/innen            | 5 Mitglieder |

## Ausgewählte Fachorganisationen und Nebenorgane

| Sonderorganisationen* |                               |                | Spezialorgane  |                     |          | Verwandte Organisationen |                          |          |
|-----------------------|-------------------------------|----------------|----------------|---------------------|----------|--------------------------|--------------------------|----------|
| <i>Auswahl</i>        |                               | <i>Sitz in</i> | <i>Auswahl</i> |                     |          | <i>Auswahl</i>           |                          |          |
| <b>UNESCO</b>         | Bildung, Kultur               | Paris          | <b>UNCTAD</b>  | Handel              | Genf     | <b>WTO</b>               | Welthandel               | Genf     |
| <b>ILO</b>            | Arbeitsorganisation           | Genf           | <b>UNHCR</b>   | Flüchtlingshilfe    | Genf     | <b>IAEA</b>              | Atomenergie              | Wien     |
| <b>WHO</b>            | Weltgesundheitsorganisation   | Genf           | <b>WFP</b>     | Welternährungsprog. | Rom      | <b>OPCW</b>              | Verbot chemischer Waffen | Den Haag |
| <b>FAO</b>            | Ernährungsorganisation        | Rom            | <b>UNICEF</b>  | Kinderhilfswerk     | New York |                          |                          |          |
| <b>IWF</b>            | Internationaler Währungsfonds | Washington     | <b>UNDP</b>    | Entwicklung         | New York |                          |                          |          |
| <b>Weltbankgruppe</b> |                               | Washington     | <b>UNFPA</b>   | Bevölkerungsfonds   | New York |                          |                          |          |
|                       |                               |                | <b>UNEP</b>    | Umwelt              | Nairobi  |                          |                          |          |
|                       |                               |                | <b>Habitat</b> | Wohnungsprog.       | Nairobi  |                          |                          |          |
|                       |                               |                | <b>UNU</b>     | UN-Universität      | Tokio    |                          |                          |          |

picture-alliance/dpa-infografik/dpa-infografik

Quelle: Vereinte Nationen, Stand Frühjahr 2018

\*rechtlich und finanziell selbstständig

© Globus 12311



merksam machen. Allerdings können sie damit keinen Beschluss erzwingen. Die Generalversammlung besteht aus allen Mitgliedern der Vereinten Nationen. Sie kann eigenständige, aber nicht bindende Beschlüsse fassen.

Dies ist in Folge der Blockade des Sicherheitsrats durch das russische Veto in Bezug auf den Krieg in der Ukraine in einer außerordentlichen Notstandssitzung geschehen. Dieser Beschluss vom 2. März 2022, in dem der Angriff Russlands auf die Ukraine verurteilt wird, hat eine große politische Bedeutung, weil die Mehrheit der Mitglieder und damit auch aller Staaten dieser Welt für die internationale Rechtsordnung eintritt. Darüber hinaus hat die Generalversammlung als Reaktion auf die aktuelle Blockade im Sicherheitsrat den Beschluss gefasst, dass die ständigen Mitglieder eine Erklärung für ihr Veto abgeben sollen. Dies hindert sie zwar nicht daran, ein Veto abzugeben, aber erhöht den politischen Rechtfertigungsdruck.

Auch der Generalsekretär erzeugte mit seiner Reise nach Moskau und Kyjiw/Kiew im April 2022 globale öffentliche Aufmerksamkeit.

Daneben kann der Internationale Gerichtshof bindende Entscheidungen fällen. Allerdings verweigert Russland die Teilnahme an Verfahren und erkennt die Zuständigkeit des Gerichtshofs nicht an.

Insgesamt ist das System der Vereinten Nationen also trotz rechtlicher Verfahrensmöglichkeiten nicht dazu in der Lage, diese umzusetzen.

Es bleibt die Diplomatie und in Anbetracht des Machtstrebens Putins die Frage, ob dies die internationale Rechts- und Friedensordnung zerreißt. Während die Sicherheitsarchitektur der Abrüstung zwischen Sowjetunion/Russland und den USA seit den 1980er Jahren aufgrund eines gegenseitigen Willens auch zu vertrauensbildenden Maßnahmen entstanden ist, fehlt dieser Wille in der aktuellen Lage. Schritt für Schritt wurden die Erfolge in den ver-

gangenen Jahren abgetragen und zu nichte gemacht. Hier braucht es einen Neubeginn, der eben nicht nur auf dem Recht des Stärkeren beruht, sondern sich auf die Stärke des Rechts stützt, um verlässliche und durchsetzbare Erwartungen für alle hervorzubringen. Dies bleibt die grundlegende Herausforderung für den (Wieder-)Aufbau einer internationalen Rechts- und Friedensordnung.

*Dr. Henning de Vries ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Militärsgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr. Er forscht zur Soziologie des Völkerrechts – insbesondere des humanitären Völkerrechts und des Völkerstrafrechts.*

### Literaturtipp

Karl-Heinz Ziegler, *Völkerrechtsgeschichte. Ein Studienbuch*, München 2007.