

I. Abschnitt

Grundlagen und Rahmenbedingungen des heutigen Völkerrechts

August Reinisch/Hanspeter Neuhold

1. Kapitel

Abgrenzungen, Strukturmerkmale und Besonderheiten der Völkerrechtsordnung

Literatur: *Friedmann*, The Changing Structure of International Law (1964); *Coplin*, The Functions of International Law (1966); *Franck*, The Power of Legitimacy among Nations (1990); *Rosenau/Czempiel* (Hrsg), Governance without Government: Order and Change in World Politics (1992); *Neuhold*, Weltpolitik zwischen Integration und Fragmentierung, ÖJIP 1994 (1995) 99; *Huntington*, The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order (1996); *Koh*, Why Do Nations Obey International Law? YaleLJ 106 (1997) 2599; *Neuhold*, The Foreign-Policy „Cost-Benefit-Analysis“ Revisited, GYIL 42 (1999) 84; *Oeter*, Souveränität – ein überholtes Konzept? in FS Steinberger (2002) 259; *Knapp/Krell* (Hrsg), Einführung in die Internationale Politik⁴ (2004); *Reut-Smit/Snidal* (Hrsg), The Oxford Handbook of International Relations (2008); *Schiedler/Spindler*, Theorien der Internationalen Beziehungen³ (2010); *Schimmelfennig*, Internationale Politik⁴ (2015); *Blanton/Kegley*, World Politics: Trend and Transformation¹⁶ (2016); *Bianchi*, International Law Theories (2016); *Orford/Hoffmann* (Hrsg), The Oxford Handbook of the Theory of International Law (2016).

I. Definition und Abgrenzung zu verwandten Bereichen

Das **Völkerrecht** lässt sich als die Summe der **rechtlichen Normen** definieren, die das **Verhalten** der **Völkerrechtssubjekte regeln** und **nicht dem internen Recht** eines dieser Subjekte **angehören**. Im Gegensatz zu einfachen und eindeutigen Begriffsbestimmungen in anderen Rechtsbereichen birgt diese Definition des Völkerrechts freilich einige Probleme in sich. Diese Schwierigkeiten ergeben sich vor allem auch daraus, dass sich das Völkerrecht als Folge weitreichender Veränderungen in den internationalen Beziehungen gleichfalls in ständigem Wandel und Umbruch befindet.

1. Rechtsnormen unterscheiden sich von anderen Sollensvorschriften wie jenen der Moral, der Sitte usw durch ihre **Durchsetzungsmittel** und **-verfahren**. Im innerstaatlichen Recht bestehen zentrale Rechtsprechungsorgane mit obligatorischer Zuständigkeit zur Feststellung einer Rechtsverletzung und Entscheidung über deren Folgen. Zentrale Exekutivorgane sind mit ausreichenden Zwangsmitteln zur Rechtsdurchsetzung ausgestattet. Hingegen werden diese

Funktionen im Koordinationssystem des Völkerrechts überwiegend von den einzelnen **Rechtssubjekten selbst** wahrgenommen. Dabei ergreifen Völkerrechtssubjekte einerseits **Gegenmaßnahmen** (an sich völkerrechtswidriges Verhalten, das ausnahmsweise durch einen vorherigen Bruch des Völkerrechts durch ein anderes Völkerrechtssubjekt gerechtfertigt ist; früher auch als **Repressalien** bezeichnet – Rz 2675 ff). Andererseits setzen sie auch von vornherein zulässige, „**unfreundliche**“ **Maßnahmen**; diese sind unter Umständen zumindest ebenso wirksam (**Retorsionen** – zB Nichtgewährung noch nicht verbindlich zugesagter künftiger Wirtschaftshilfe – Rz 2670). Deshalb ist die Bestimmung der spezifischen Unrechtsfolgen des Völkerrechts problematisch.

3. 2. Der „klassische“ **Rechtsquellenkatalog** in Art 38 Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH) nennt als „Primärquellen“ des Völkerrechts Verträge, Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze (D 245). Diese Liste wird aber als **unvollständig** angesehen (Rz 450). Daher bereitet die Abgrenzung völkerrechtlicher Normen auch nach dem Kriterium der Entstehungsverfahren bzw der Ergebnisse dieser Verfahren Schwierigkeiten. Als Beispiel anderer völkerrechtlich erheblicher Verhaltensvorschriften seien Beschlüsse internationaler Organisationen (Rz 450 ff) und die einseitigen Rechtsgeschäfte genannt (Rz 478 ff). Ferner gilt es zwischen völkerrechtlichen und anderen internationalen Verhaltensstandards ohne völkerrechtliche Bindungswirkung wie der Völkersitte oder **Courtoisie** (zB dem diplomatischen Zeremoniell) zu unterscheiden. Überdies ist die rechtlich unerhebliche Praxis von jener zu trennen, die durch das – häufig schwer nachweisbare – Hinzutreten der *opinio iuris sive necessitatis* zu verbindlichem Völkergewohnheitsrecht wird (Rz 176).
4. In diesem Zusammenhang hat sich der Betrachter außerdem mit der Sicht einer **im Fluss** befindlichen **Rechtsentwicklung** an Stelle des Entstehens einer Norm *uno actu* vertraut zu machen. Darüber hinaus muss er sich mit der Vorstellung von **Abstufungen** der **Verbindlichkeit** statt der einfachen Alternative zwischen dem Bestand einer rechtlich voll bindenden Norm oder deren Nichtexistenz auseinandersetzen (**soft law** – Rz 521 ff).
5. 3. Auch die **Liste** der **Völkerrechtssubjekte**, der Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten, ist **nicht** eindeutig **abgeschlossen**. Neben Staaten (Rz 625 ff) und (zwischenstaatlichen) internationalen Organisationen (Rz 910 ff) sind nicht nur die Sonderfälle des Heiligen Stuhles, der als Krieg Führende anerkannten Aufständischen (Rz 1191 ff) oder des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK – Rz 1218 ff) anzuführen. Dazu sind in eine „Grauzone“ partieller Völkerrechtssubjektivität (Rz 802) als Träger bestimmter Rechte und/oder Pflichten seit einiger Zeit neue Kategorien wie transnationale Wirtschaftsunternehmen (Rz 1223 ff) und der Einzelmensch getreten (Rz 1247 ff). Der Ausdruck „Völkerrecht“ ist daher zu eng – ganz abgesehen davon, dass nicht Völker, sondern Staaten die primären Subjekte dieser Rechtsordnung sind.
6. 4. Das Völkerrecht ist überdies von anderen Rechtsgebieten mit Bezugspunkten zu unterscheiden, die ebenfalls über die Grenzen eines einzelnen Staates hinausreichen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang das **interne Recht**

der internationalen Organisationen. Dadurch erlegen Organe von internationalen Organisationen ihren Beamten Pflichten auf und gewähren ihnen Rechte (Rz 963, 965 ff). Ebenso können Organe der Europäischen Union (EU; Rz 1101 ff) die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten dieser supranationalen, internationalen Organisationen unmittelbar berechtigen und verpflichten (Rz 1130, 573). Beide Typen von Normen beruhen letztlich auf völkerrechtlichen Verträgen, in denen die Mitgliedstaaten den betreffenden internationalen Organisationen diese Rechtserzeugungskompetenz übertragen. Dennoch weist das Recht der EU Besonderheiten auf, die seine Einstufung als Kategorie *sui generis* nahelegen (vgl Rz 569).

Dem **innerstaatlichen Recht** gehören dagegen die Normen des **internationalen Privat-, Prozess-, Straf- und Verwaltungsrechts** (Rz 711 ff) an. Sie bestimmen, welches staatliche Recht bei einer Kollision zwischen mehreren staatlichen Rechtsordnungen infolge eines ausländischen Anknüpfungspunktes anzuwenden ist. In diesen Bereichen ist durch die zunehmende Anzahl multilateraler völkerrechtlicher Verträge ein Trend zur Vereinheitlichung festzustellen. **7**

Völkerrechtler sollten sich noch weniger als ihre im innerstaatlichen Recht tätigen Kollegen auf eine rein normative Betrachtung beschränken. Das Völkerrecht spiegelt die internationale politische Wirklichkeit in besonders hohem, für manche in betrüblich starkem Maße wider. Wenn Vorschläge für die künftige Gestaltung des Völkerrechts dieser Realität nicht Rechnung tragen, haben sie kaum Aussicht auf Verwirklichung in der Praxis. Völkerrechtler müssen daher nicht nur wegen der engen Wechselbeziehungen zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht vor allem mit dem Recht ihres Heimatstaates, insbesondere dessen Verfassungsrecht, vertraut sein; sie sollten auch wenigstens Grundkenntnisse der Sozialwissenschaften, vor allem der Wissenschaft der Internationalen Beziehungen (IBez), aufweisen. **8**

Die Vertreter dieser Disziplin suchen empirisch nachprüfbare Kausalbeziehungen im internationalen System nachzuweisen. Es geht ihnen um die Feststellung von Regelmäßigkeiten im Verhalten der internationalen Akteure, die der Jurist als Völkerrechtssubjekte bezeichnet. Die Politologen der IBez beschäftigen sich daher unter Anwendung anderer theoretischer Ansätze und Methoden mit demselben Untersuchungsgegenstand wie die Völkerrechtler. **9**

II. Die Funktionen des Völkerrechts

Das „**klassische**“ **Völkerrecht** (Rz 21, 31 f, 75 f, 141 f), das sich nach den Westfälischen Friedensverträgen 1648 bis zum I. WK entwickelte, **diente** vor allem der **Vermeidung von Konflikten** zwischen seinen Primärsubjekten, den Staaten. Dieses Ziel sollte durch die **Absteckung** der territorialen, personellen, sachlichen und zeitlichen **Kompetenzen** der Staaten erreicht werden. Zunächst regelte das Völkerrecht die Fragen, welcher Raum, welche Menschen und welche Sachgebiete in welchem Zeitraum der ausschließlichen staatlichen Rege- **10**

lungsgewalt mit welchen Ausnahmen unterliegen. Somit bestand das traditionelle Völkerrecht hauptsächlich aus „negativen“ (Verbots-)Normen. Diese sollten die Rivalität der Staaten in einigermaßen geordnete Bahnen lenken. Die Staaten hatten jedoch als Element ihrer Souveränität das Recht, nach Belieben zum Krieg zu schreiten (*ius ad bellum*). Ein Normensystem, das seinen Subjekten massivste Gewaltanwendung gestattete, ließ sich wohl kaum als Friedensordnung bezeichnen (Rz 1647 ff).

- 11 Vor allem angesichts der wachsenden Zerstörungskraft moderner Waffen wurden zunehmend völkerrechtliche Normen zur **Verhinderung** von **Verhaltenen** geschaffen, das für alle Beteiligten nachteilig und daher **unerwünscht** war. Dies geschah einerseits durch die Ausbildung des **Kriegs- und Humanitätsrechts** (Rz 2408 ff). Andererseits wurden im 20. Jhd das Kriegs- und das Gewaltverbot (Rz 1650 ff) im Völkerrecht verankert.
- 12 Neben die Friedenserhaltung ist mittlerweile als dringende Aufgabe des Völkerrechts die **Bewahrung** des **Ökosystems** der Erde getreten (Rz 2075 ff), welche aktive Maßnahmen erfordert.
- 13 Wie seinerzeit der vierte Stand in den Industriestaaten begnügten sich im weltweiten internationalen Rahmen die benachteiligten **Entwicklungsländer** nicht mehr mit den ursprünglichen Funktionen des Völkerrechts. Sie verlangten vielmehr dessen Ausgestaltung zu einem **sozioökonomischen Instrument** des Wandels und der Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd. Dieses „neue“ Völkerrecht soll durch Leistungspflichten der Besitzenden zu einem Abbau des Wohlstands- und Machtgefälles zwischen den Staaten beitragen (Rz 2197 ff). Auch soll es jeder Einzelperson neben der Achtung ihrer Grund- und Freiheitsrechte durch Einräumung vor allem auch wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte ein menschenwürdiges Dasein gewährleisten (ua Rz 1364). In diesen Bereichen treten gleichfalls zu Unterlassungspflichten „positive“ Gebotsnormen hinzu.
- 14 Dieser Ruf nach internationaler **Solidarität** stellt den individualistischen Charakter des traditionellen „*Laissez-faire*-Völkerrechts“ in Frage. Danach durften Staaten innerhalb ihrer Grenzen zB ebenso Raubbau mit ihren Rohstoffen treiben, wie ihre Ressourcen selbst bei dringendem Bedarf anderer brachliegen lassen.

III. Strukturelle Merkmale der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung

- 15 Das uns vertraute Völkerrecht stellt keineswegs das einzig mögliche weltweite Rechtssystem dar. Es setzt vielmehr eine bestimmte Beschaffenheit der internationalen Beziehungen voraus. Es mangelt(e) nicht an Ideologien (wie dem Marxismus – Rz 22) und Theorien der IBez für alternative globale Friedensordnungen. So sehen die Föderalisten die Ursache für Konflikte und Kriege in der anarchischen Struktur des Staatensystems. Sie wollen diese daher durch

einen Weltstaat ersetzt sehen. Für das Bestehen des Völkerrechts in seiner heutigen Form sind folgende Voraussetzungen wesentlich:

1. Es bedarf einer **Mehrzahl souveräner**, also voneinander unabhängiger und wenigstens formell gleichberechtigter **Akteure**. Zwischen diesen – insbesondere unter den jeweiligen Großmächten – muss ein ausreichendes **Machtgleichgewicht** herrschen. Anderenfalls wird eine überlegene Hegemonialmacht dazu neigen, den anderen Akteuren ihren Willen aufzuzwingen. Machtverschiebungen im internationalen System, wie jüngst das Erstarken der „Schwellenmächte“ (Rz 114), finden früher oder später auch im Völkerrecht ihren Niederschlag. **16**

Wesentliche Gründe für die Komplexität des modernen Völkerrechts liegen einerseits in der Zunahme der Zahl und Verschiedenartigkeit seiner Primärsubjekte, der Staaten. Der Hauptgrund dafür war die **Dekolonisation** in der „Dritten Welt“ nach 1945. Dazu kommt andererseits das erwähnte Auftreten neuer Kategorien von Völkerrechtssubjekten. **17**

2. Die **Völkerrechtssubjekte** müssen auf verschiedenen Gebieten – der Politik, Wirtschaft, Technik usw – **in Beziehungen zueinander** treten. Völkerrecht entsteht nicht gleichsam im luftleeren normativen Raum. Es wird vielmehr dann geschaffen, wenn dies zur Lösung konkreter Probleme des Zusammenlebens seiner Subjekte nötig ist. So „erfand“ *Hugo Grotius* (Rz 142, 179) im 17. Jhd den Grundsatz der Meeresfreiheit nicht im „Elfenbeinturm“. Er versuchte vielmehr, damit zur Wahrung handfester niederländischer Interessen spanische, portugiesische und britische Exklusivansprüche auf Teile der Hohen See abzuwehren (Rz 1883). **18**

Immer mehr Aufgaben können heute nur durch internationale Zusammenarbeit bewältigt werden. Daher ist insbesondere seit dem II. WK vor allem im Zeichen des technischen Fortschritts das **Völkerrecht** in immer **neue Bereiche** vorgedrungen. Vergeblich sucht man zB in einem älteren Lehrbuch des Völkerrechts Abhandlungen über den Weltraum (Rz 2024 ff), den Tiefseeboden (Rz 1935 ff) oder den grenzüberschreitenden Umweltschutz (Rz 2075 ff). Deshalb wird selbst ein bloßer Überblick über den gesamten Regelungsbereich des Völkerrechts immer schwieriger. **19**

3. Auch bei Normen des Völkerrechts geht es um den **Ausgleich** von **Interessengegensätzen**. Dieser bedarf zu seinem Zustandekommen einer **gemeinsamen Werteplattform** der Beteiligten. **20**

Sie war im „klassischen“ Völkerrecht vor dem I. WK verhältnismäßig umfangreich. Denn dieses wurde nur von der homogenen (im politischen und ideologischen Sinn) westlichen Staatengruppe getragen. Dagegen wirkte die „Dritte Welt“, die damals größtenteils Kolonialgebiet war, an der Entwicklung völkerrechtlicher Normen nicht mit. **21**

Jene Wertegrundlage stellten nach der „Oktoberrevolution“ 1917 zunächst die UdSSR und später die anderen sogenannten **sozialistischen Staaten** grundsätzlich in Frage (Rz 88, 101 ff). Diese Staatengruppe trat für ein radikal anderes staatliches Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell als das westliche Lager ein. Als **22**

Fernziel verfolgte sie auch eine völlig andere globale Ordnung, die universelle klassenlose Gesellschaft im Sinne des Marxismus. Als Übergangslösung auf dem Weg dorthin bejahten die sozialistischen Staaten allerdings die „friedliche Koexistenz“ (Rz 103) mit nichtsozialistischen Staaten.

23 Eine zweite Erschütterung des gemeinsamen ideologischen Fundaments ging nach dem II. WK von den jungen Staaten der „**Dritten Welt**“ aus (Rz 115 ff). Sie lehnten das ihnen vorgegebene Völkerrecht zwar nicht rundweg ab. Wohl aber bekämpften sie jene Normen, die in ihren Augen keinen gerechten Interessenausgleich herstellten – zB jene über den Schutz ausländischer Investitionen vor Enteignung im traditionellen Völkerrecht (Rz 1333 ff, 2380 ff).

24 Dieser **ideologische Pluralismus** und der Machtgewinn der Staaten, die Änderungen des traditionellen westlichen Völkerrechts forderten, waren die Hauptgründe für eine vielfach behauptete Krise des Völkerrechts nach 1945.

25 Nach dem **Zusammenbruch der kommunistischen Regime** in Osteuropa im Zuge der „**Wende**“ ab 1989 **erstarkte die gemeinsame Werteplattform** jedoch wieder. Im Ost-West-Konflikt zwischen zwei miteinander unvereinbaren umfassenden Ideologien erwiesen sich die auf das Individuum ausgerichteten Menschenrechte, die pluralistische Demokratie und Marktwirtschaft im Vergleich zu den Gegenmodellen als überlegen. Zudem lassen sich in einem durch zunehmende **gegenseitige Abhängigkeit** geprägten internationalen System immer mehr globale Probleme nur unter Mitwirkung aller lösen. Diese globalen Herausforderungen reichen von der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen bis zur Erhaltung der Umwelt und der Eindämmung der Bevölkerungsexplosion.

26 Das Bewusstsein einer internationalen Gemeinschaft auf der Grundlage allseits bejahter Werte hat sich im Völkerrecht insbesondere im Konzept des **ius cogens** niedergeschlagen. **Ius cogens** kann als Summe völkerrechtlich konkretisierter grundlegender Werte verstanden werden, die der Gestaltungsfreiheit einzelner Völkerrechtssubjekte entzogen ist (dies gilt grundsätzlich für alle Völkerrechtsquellen, wurde aber für das Vertragsrecht in Art 53 WVK festgelegt: Rz 370 ff, 2578). Zum zwingenden Völkerrecht werden vor allem das Gewaltverbot (Rz 1644 ff, 1661) und die wichtigsten Menschenrechte (Rz 1344 ff) gezählt, wie zB das Folterverbot (zu den Pflichten *erga omnes* Rz 232, 2643).

27 In Frage gestellt wird die von individualistisch und säkular ausgerichteten westlichen Grundsätzen bestimmte Wertegrundlage nunmehr durch radikale religiöse Bewegungen, insbesondere im (aber auch gegen den) Islam. Kritisch äußern sich auch Vertreter anders ausgerichteter sozialphilosophischer Vorstellungen (Rz 133, 1357).

28 Auch das rezente Erstarken nationalistischer Tendenzen dies- und jenseits des Atlantiks sowie weltweit (*America First, Belt and Road Initiative*) wird als Bedrohung des Multilateralismus angesehen, die sich in einem Rückzug aus Verträgen und aus internationalen Organisationen bei gleichzeitiger Stärkung bilateraler und regionaler „*deals*“ manifestiert.

Gerade im Völkerrecht lohnt sich die Suche nach den entgegengesetzten Interessen, zwischen denen die jeweilige Norm vermitteln soll. Diese Betrachtung lehrt, dass die Lösung desselben Problems im Lauf der Zeit je nach den herrschenden Machtverhältnissen und Wertvorstellungen sowie den materiellen Rahmenbedingungen variieren kann (Rz 69). Bei förderungswürdigen, aber miteinander unvereinbaren rechtspolitischen Interessen gibt es außerdem keine „Patentlösung“. Denn die Berücksichtigung des einen Anliegens geht auf Kosten des anderen. **29**

IV. Die Souveränität in der internationalen Realität der Gegenwart

Das **Hauptmerkmal** der Staaten gegenüber anderen Gruppen von Menschen besteht in der **Souveränität**. Sie wird als **Autonomie** und **höchste Befehlsgewalt** im Inneren verstanden. Nach außen wird sie als **Unabhängigkeit** und **Gleichheit** der Staaten untereinander definiert. **30**

In Europa (und damit für das „klassische“ Völkerrecht relevant) entstand ein Nebeneinander souveräner Akteure gegen Ende des Mittelalters im italienischen Stadtstaatsystem zunächst auf engem Raum. Diese Entwicklung wurde durch die Schwächung des Ordnungsfaktors der kaiserlichen Macht verursacht. Zu Beginn der Neuzeit entwickelte sich die Souveränität in kontinentalem Rahmen zur Grundlage der Beziehungen zwischen den europäischen Territorialstaaten. **31**

Die theoretische Durchdringung des komplexen Phänomens der Souveränität dauerte lange. In seiner „Ahnentafel“ sind die Namen von *Bartolus de Saxoferrato* (1354: „*Tractatus Represaliarum*“ – Rz 140), *Jean Bodin* (1576: „*Les six livres de la république*“) und *Emer de Vattel* (1758: „*Le droit des gens*“ – Rz 143) zu nennen. *Bodins* Beitrag lässt sich als weiteres Beispiel für die erwähnte Bedingtheit politischer und rechtlicher Konzepte durch konkrete Interessen anführen. *Bodin* vertrat die Anliegen der französischen Könige im 16. Jhd. Diese wehrten sich gegen die imperialen Ansprüche der Habsburger nach außen. Gleichzeitig gingen sie gegen die Feudalherren im eigenen Land vor. Zur Unterstützung dieser Politik lag es nahe, die Außen- und Innenseite der Souveränität zu betonen. **32**

Die erwähnten und andere Theoretiker standen auf dem Boden der „**relativen**“ **Souveränität**. Danach ist kein Staat dem Willen eines anderen Staates unterworfen; wohl aber sind die Staaten dem von ihnen geschaffenen Völkerrecht untergeordnet. Diese Bindung souveräner Völkerrechtssubjekte an das Völkerrecht lässt sich im Übrigen weder mit dem Rückgriff auf eine hypothetische Grundnorm (Rz 152) noch auf das Naturrecht zwingend erklären. **33**

Die Anhänger der „**absoluten**“ **Souveränität** im Sinne *Georg Wilhelm Friedrich Hegels* (1770–1831) sahen Völkerrecht als „äußeres Staatsrecht“ an. Dieses beruhe auf der einseitig widerrufbaren Selbstbindung der Völkerrechts- **34**

subjekte. Die übersteigerte nationalistische Politik, die mit dieser Doktrin verbunden war, führte zu zwei Weltkriegen. Die katastrophalen Folgen dieser Kriege bewirkten schließlich eine Rückbesinnung. Nunmehr bekennen sich die Staaten erneut zum Paradoxon der Verbindlichkeit des durch sie erzeugten, gleichzeitig aber auch ihnen übergeordneten Völkerrechts.

35 Wichtiger als theoretische Konstruktionen erscheint der immer stärkere **Gegensatz** zwischen den **juristischen Souveränitätspostulaten**, der Selbstregierung sowie der Unabhängigkeit und rechtlichen Gleichheit, und der **internationalen Wirklichkeit**. Diese ist durch die wachsende (**Inter-)****Dependenz** selbst von Großmächten, zB bei der Rohstoffversorgung, gekennzeichnet. Gleichzeitig ist die gegenseitige Abhängigkeit **asymmetrisch**: Die schwächeren Staaten sind von den mächtigeren stärker abhängig als umgekehrt.

36 Ferner besteht krasse **faktische Ungleichheit** zwischen Großmächten und kleineren Staaten, insbesondere „Mikrostaaten“ mit weniger als 100.000 Einwohnern (Rz 125, 701 f). Der auf der souveränen Gleichheit beruhende Abstimmungsgrundsatz „**ein Staat – eine Stimme**“ **verzerrt die politische Wirklichkeit**. Diese Regel vermindert vor allem bei Mehrheitsvoten die Effektivität von internationalen Organisationen und internationalen Konferenzen (Rz 134, 1032 ff). Nichtverbindliche Beschlüsse, die gegen den Willen von für die Ausführung maßgeblichen Staaten gefasst werden, bleiben nämlich weitgehend wirkungslos.

37 Die von manchen Autoren vorgeschlagene Unterscheidung zwischen rechtlicher und politischer Souveränität liefert keinen brauchbaren Ausweg aus diesem Dilemma. Danach bestimmt sich die **rechtliche Souveränität** nach dem Formalkriterium der Nichtunterordnung unter den Rechtsbefehl eines anderen Völkerrechtssubjekts. Die **politische Souveränität** wird mit der Fähigkeit zur selbständigen Ausübung aller wesentlichen Staatsfunktionen umschrieben. Für die entscheidende Frage, ab welcher Grenze diese Fähigkeit verloren geht, liefern aber weder die Rechtswissenschaft noch die IBez brauchbare Kriterien. Sind zB auf fremde Wirtschaftshilfe angewiesene „Mikrostaaten“ politisch souverän? Verlieren „*failed States*“ (Rz 705) mit der faktischen Kontrolle über ihre Staatsfunktionen auch ihre rechtliche Souveränität? Ab welcher Integrationschwelle büßen die Mitglieder supranationaler Organisationen (Rz 925 f) ihre Souveränität ein?

38 Die Betonung der Souveränität und Staatlichkeit schlug sich im „klassischen“ Völkerrecht ferner im Grundsatz der **Mediatisierung des Individuums** nieder (Rz 1247 ff, 2646 ff). Der Einzelne ist danach bei der Durchsetzung seiner Rechte, die ihm nach Fremdenrecht (Rz 1281 ff) im Ausland zukommen, letztlich auf seinen Heimatstaat angewiesen. Dieser muss dazu das **diplomatische Schutzrecht** ausüben. Der betreffende Staat kann aber die Ausübung dieses Rechtes, das ihm und nicht den betroffenen Staatsangehörigen zusteht, aus Gründen der Staatsräson nach Belieben unterlassen. Nach traditionellem Völkerrecht fiel ferner die Behandlung der eigenen Bürger grundsätzlich in die inneren Angelegenheiten jedes Staates.

Mit dem Vordringen des Prinzips der **Achtung der Menschenrechte** (Rz 1359) – insbesondere auch durch den eigenen Staat – und der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit für schwere Verstöße gegen das Völkerrecht (Rz 2513 f; 2517 ff) wurde die **Ideologie vom Staat als Selbstzweck erschüttert**. Die Vorstellung vom Staat als einzigem Völkerrechtssubjekt trifft nicht mehr zu. Ebenso wurde der Grundsatz der **kollektiven Verantwortlichkeit des gesamten Staatsvolks** für Verstöße gegen das Völkerrecht durch seinen Staat **in Frage gestellt**. Damit wurde eine weitere wichtige Neuorientierung des Völkerrechts ausgelöst. **39**

Obgleich sich die **Souveränität** immer mehr als **Fiktion** erweist, halten Staaten aus politischen und ideologischen Gründen dennoch an ihr fest. Vor allem kleine und schwache **Staaten der „Dritten Welt“** suchen ihre faktische Unterlegenheit gerade durch das **Beharren auf Souveränitätsaspekten** (zB auf dem erwähnten Grundsatz „ein Staat – eine Stimme“ – Rz 36) abzuschwächen. Überdies trachten sie den Zusammenhalt ihrer oft heterogenen Bevölkerung durch die Betonung der Attribute und Symbole der Staatlichkeit zu fördern. **40**

Die sozialistischen Staaten hatten gegenüber den nichtsozialistischen gleichfalls die Souveränität hervorgehoben, untereinander hingegen iSd nach dem damaligen Generalsekretär der KPdSU benannten *Breschnew-Doktrin* beschränkt (Rz 102, 1776). Danach war ein Abgehen vom Sozialismus unzulässig. **41**

Die **Mitgliedstaaten der EU** sind bei **freiwilligen Souveränitätsverzichten** zur Erreichung gemeinsamer Ziele **am weitesten** fortgeschritten. Vor allem über die zukünftige politische Integration sind sie jedoch uneinig. **42**

Die **Staaten versagen** zunehmend bei **ihrer ursprünglichen Hauptaufgabe**, der Gewährleistung der **Sicherheit** nach außen und im Inneren. Selbst die beiden Nukleargroßmächte USA und Russische Föderation können nicht alle in gehärteten Silos bzw auf U-Booten und Flugzeugen in Bewegung befindlichen Kernwaffen der anderen Seite zerstören. Deshalb sind beide gegen einen nuklearen Vergeltungsschlag weitgehend wehrlos. **43**

Die USA streben jedoch mit einem „dünnen“ Abwehrsystem ihre Unverwundbarkeit gegen Raketenangriffe vor allem durch „Schurkenstaaten“ (*rogue States*) an. Als **rogue States** werden Staaten bezeichnet, die sich wie Nordkorea oder der Irak unter Präsident *Saddam Hussein* auch durch starken Druck und Sanktionen der internationalen Gemeinschaft nicht von massiven Menschenrechtsverletzungen und dem Streben nach Massenvernichtungswaffen abbringen lassen bzw ließen (Rz 707, 1740). **44**

Auch gegen zahlreiche nichtmilitärische Bedrohungen und Gefahren, die vom Terrorismus (Rz 1732 ff) und dem organisierten Verbrechen bis zu Umweltkatastrophen reichen, sind die Staaten vor allem individuell zunehmend hilflos. Die Angriffe mit gekaperten Zivilflugzeugen auf die Symbole der wirtschaftlichen und militärischen Macht der USA, das *World Trade Center* in New York und das Verteidigungsministerium in Washington, haben am 11. 9. 2001 **45**

drastisch die Verwundbarkeit auch der einzigen damals verbliebenen Supermacht gegenüber dem internationalen Terrorismus aufgezeigt.

- 46** Immer weniger können die Staaten auch ihre sonstigen Aufgaben allein innerhalb ihrer Grenzen erfüllen. Sie sind daher auf **internationale Zusammenarbeit** angewiesen. Die technischen Revolutionen im Informations- und Transportwesen haben die Welt zum „globalen Dorf“, zu einer weltweiten Fabrik, einem Markt und einer Börse von globaler Ausdehnung werden lassen. Dadurch gerät der **Staat unter Druck „von oben“** durch internationale Organisationen und transnationale Akteure. Er ist aber auch **Druck „von unten“** ausgesetzt, zB durch Bürgerbewegungen oder nach Sonderrechten strebende Minderheiten (Rz 1463 ff, 2944 ff).
- 47** **Dennoch** dürfte der **Staat** auch im Zeitalter der **Globalisierung** der **dominante politische Akteur** der internationalen Beziehungen und somit auch das wichtigste Völkerrechtssubjekt **bleiben**. Noch immer besitzt er ein weitgehendes Gewaltmonopol, erfüllt zentrale Aufgaben der Daseinsvorsorge für seine Staatsbürger und bleibt deshalb Brennpunkt ihrer Loyalität.

V. Der Mangel an zentralen Organen als Strukturmerkmal des Völkerrechtssystems

- 48** Bei der Erzeugung des Völkerrechts bewirkt die Souveränität das **Fehlen** eines **zentralen Normsetzungsorgans**, das wie ein innerstaatlicher Gesetzgeber mit Mehrheitsbeschluss für alle Rechtssubjekte verbindliche Normen schaffen kann. Souveräne Völkerrechtssubjekte sind nur mit ihrer Zustimmung an Rechtsvorschriften gebunden (**Konsensgrundsatz**).
- 49** Die **„parlamentarische Diplomatie“** (Rz 173) im Rahmen der internationalen Organisationen, insbesondere in den Vereinten Nationen (VN), durchbricht dieses „primitive“ System nur scheinbar. Die Generalversammlung (GV) der VN ist keinem internationalen Gesetzgeber gleichzusetzen. Ihre Resolutionen (Res) können zwar von den Vertretern der Mitgliedstaaten wie in einem Parlament mit Mehrheit beschlossen werden. Diese Resolutionen haben aber juristisch gesehen bloß empfehlende Wirkung für die Mitglieder, wenn sie über die von diesen bereits in der Satzung der Vereinten Nationen (SVN – D 1) übernommenen Pflichten hinausgehen (Rz 450 ff; vgl aber auch Rz 136).
- 50** Trotz des Grundsatzes der souveränen Gleichheit wirken sich jedoch die tatsächlichen Machtunterschiede zwischen den Völkerrechtssubjekten bei der Schaffung völkerrechtlicher Normen aus. Die schwächeren Völkerrechtssubjekte müssen häufig beim normativen Interessenausgleich (Rz 29) mehr nachgeben als die stärkeren.
- 51** Im Gegensatz zu innerstaatlichen Gerichten bedarf die **Zuständigkeit** internationaler **Rechtsprechungsorgane** der **Einwilligung aller beteiligten** souveränen **Völkerrechtssubjekte**. Diese Zustimmung kann in unterschiedli-