

Das Völkerrecht neu beleben: Das multilaterale System zukunftsfähig machen

Maja Groff

Angesichts der zunehmenden, miteinander verflochtenen globalen (existenziellen) Risiken und Krisen muss die internationale Gemeinschaft erst noch das notwendige Maß an kollektivem Ehrgeiz aufbringen, um den Problemen gerecht zu werden, mit denen sie konfrontiert ist. Bislang sind die internationalen Maßnahmen zu den wichtigsten globalen Fragen immer noch unzulänglich und schlecht koordiniert, und es gibt kaum ernsthafte Bemühungen zur Stärkung der derzeitigen internationalen Governance-Architektur.

Die internationale Krisenlandschaft ist in der Tat dramatisch. Die Erde hat sich so stark erwärmt wie seit 125.000 Jahren nicht mehr, und die Wissenschaft verweist darauf, dass die Folgen des bereits eingetretenen Temperaturanstiegs (~1,1 °C) viel extremer sind und schneller eintreten als vorhergesagt. Der Konflikt in der Ukraine hat unterdessen zu einer Rekordzahl an Vertriebenen geführt. Diese Krise folgt auf eine globale Pandemiewie die Fragilität der globalen Gesundheits-, Finanz- und Wirtschaftssysteme noch verstärkt und ihre Widerstandsfähigkeit auf eine harte Probe stellt.

Vor dem Hintergrund dieser sich überschneidenden globalen Risiken werden voraussichtlich Änderungen der internationalen Rechtsordnung - in Verbindung mit zentralen Verbesserungen der globalen Governance-Architektur - erforderlich sein, um das internationale System geopolitisch und ökologisch zu schützen und zu stabilisieren.

Krisenzeiten können einen positiven Effekt haben, indem sie eine Rückbesinnung auf zentrale Werte fördern. Unsere globalen diplomatischen Bemühungen sollten von grundlegenden internationalen Werten - wie sie in der UN-Charta und in anderen zentralen internationalen

Instrumenten wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind – geleitet werden, um die zur Verwirklichung dieser Werte erforderlichen institutionellen Kapazitäten bereitzustellen. Einer dieser Werte ist in der Tat die Achtung der auf Rechtsstaatlichkeit basierenden Weltordnung. Dies sollte sich in einer konkreten und mutigen Reformagenda widerspiegeln, um unsere derzeitige Global Governance zu stabilisieren, zu untermauern und „zukunftssicher“ zu machen.

Verschlechterung der Risikolandschaft und Rufe nach einer Stärkung des internationalen Rechts

Aufgrund der breiten Palette an Risiken stellte das *Bulletin of the Atomic Scientists* im Januar 2022 seine Weltuntergangsuhr auf 100 Sekunden vor Mitternacht. Dafür wurden u.a. folgende Argumente angeführt: die angespannten Beziehungen zwischen den USA und Russland und China, die alle ihre Atomwaffen modernisieren und aufstocken; die anhaltende Bedrohung durch die nukleare Aufrüstung in Nordkorea und im Iran; unzureichende nationale Klimapolitiken und unzureichende Maßnahmen zur Bekämpfung des katastrophalen Klimawandels; die unzulängliche globale Reaktion auf die Pandemie; die Bedrohung durch biologische Waffenprogramme; und erhebliche Probleme bei der Integrität der Informationsökosysteme, wodurch viele Regierungen nicht in der Lage sind, wichtige Risiken zu bewältigen.

Vor allem unter der letzten US-Regierung (2016-2020) schlugen Politik und Diplomatie Alarm angesichts zunehmender autoritärer Tendenzen, eines Rückzugs des Multilateralismus und der Forderung nach einer

Stärkung der „regelbasierten“ internationalen Ordnung, die immer weiter erodiert. Initiativen wie die 2019 von den Außenministern Frankreichs und Deutschlands gegründete Allianz für Multilateralismus (**The Alliance for Multilateralism**) wurden ins Leben gerufen, um „das globale Engagement für die Stabilisierung der regelbasierten internationalen Ordnung zu erneuern, ihre Grundsätze aufrechtzuerhalten und sie erforderlichenfalls anzupassen.“

In der Erklärung der **UN-Generalversammlung zum 75. Jahrestag** der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2020 wurde dazu aufgerufen, die globalen Herausforderungen durch einen „erstarkten Multilateralismus“ zu bewältigen. Dabei wird die zentrale Verpflichtung hervorgehoben, „das Völkerrecht einzuhalten und für Gerechtigkeit zu sorgen“. Im Bericht **Unsere Gemeinsame Agenda** 2021 des UN-Generalsekretärs wurde anschließend eine „neue Vision der Rechtsstaatlichkeit“ und ein „Globaler Fahrplan für die Entwicklung und wirksame Durchführung des Völkerrechts“ gefordert.

Die oben erwähnten Erklärungen sind zwar rühmlich und wichtig, bleiben aber diffus und enthalten im Allgemeinen keine Vorschläge für die institutionellen Verbesserungen, die erforderlich sind, um echte Fortschritte bei diesem zentralen internationalen Wert und dieser Governance-Norm zu erzielen.

Leben am Abgrund

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen stellt in seinem Bericht *Unsere Gemeinsame Agenda* fest, dass die Menschheit vor einer „unausweichlichen und dringenden“ Entscheidung und der größten Herausforderung seit dem Zweiten Weltkrieg steht: Wir können gemeinsam auf diese Prüfung mit einem „Zusammenbruch oder einem Durchbruch“ reagieren. Der Philosoph Toby Ord hat diese Phase in der Menschheitsgeschichte als „The Precipice“ („Der Abgrund“) bezeichnet, in der u. a. Massenvernichtungswaffen, Klimawandel und allgemeiner ökologischer Zusammenbruch miteinander verwobene existenzielle Risiken darstellen: „Wir sehen eine Spezies, die gefährlich nahe an der Selbsterstörung steht, während eine vielversprechende Zukunft auf dem Spiel steht... die Zukunft der Menschheit zu sichern ist die entscheidende Herausforderung unserer Zeit“ (Ord, 2020, S. 3).

Die Charta der Vereinten Nationen von 1945 war eigentlich als Instrument zur Lösung globaler Fragen im Bereich der militärischen Sicherheit („hard security“) und geopolitischer Herausforderungen gedacht. Die aktuellen Trends und die jüngsten Ereignisse machen jedoch deutlich, dass sie in ihrer jetzigen Form ein unzureichendes Instrument ist. Die Ukraine-Krise veranschaulicht die oben erwähnten übergeordneten geopolitischen Trends und offenbart in aller Deutlichkeit die entscheidenden Schwächen und „unerledigten Aufgaben“ innerhalb des internationalen Systems, während die globale rechtliche und institutionelle Architektur um eine angemessene Antwort ringt.

Einerseits wurde umgehend auf eine ganze Reihe von internationalen Rechtsinstrumenten zurückgegriffen, was zeigt, wie wichtig diese Instrumente heute sind und ihre Legitimität und ihren Wert in einer internationalen Krise unterstreicht. Ein Beispiel: Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) **hat eine Untersuchung eingeleitet**, da sich so viele Mitgliedstaaten wie noch nie zuvor (41) an ihn gewandt haben. Die Ukraine **hat den Internationalen Gerichtshof (IGH) erfolgreich um vorläufige Maßnahmen ersucht**, die eine Einstellung des bewaffneten Angriffs fordern. Es gibt einen vorgeschlagenen **Ad-hoc-Mechanismus zur Verfolgung des Straftatbestands der Aggression**. Außerdem stimmte der UN-Menschenrechtsrat für die Einsetzung einer **unabhängigen Untersuchungskommission** (wobei Russland durch eine Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung auch aus diesem Gremium ausgeschlossen wurde - als erstes ständiges Mitglied des Sicherheitsrats, dem die Mitgliedschaft in einem UN-Gremium entzogen wurde).

Andererseits sind die Durchsetzungsbefugnisse dieser Institutionen trotz der energischen Bemühungen bei internationalen Gerichten und anderen Organen, die für die rechtsstaatliche Ordnung zuständig sind, nach wie vor begrenzt, und es gibt nur wenige wirksame Durchsetzungsmechanismen. Der Sicherheitsrat beispielsweise ist das zuständige Durchsetzungsorgan für Entscheidungen des IGH, falls erforderliche Maßnahmen ergriffen werden müssen. Die chronischen Defizite der gerichtlichen Reichweite des IGH und des IStGH bleiben bestehen: Weniger als 40 % der UN-Mitgliedstaaten akzeptieren freiwillig die verbindliche Rechtsprechung des IGH, und der IStGH ist in diesem Fall nicht in der Lage, das Verbrechen der Aggression strafrechtlich zu verfolgen.

Durch die Verhängung von Sanktionen und die Beschlagnahmung von Vermögenswerten von Personen, die mit der russischen Regierung in Verbindung stehen, wurde auch deutlich, dass das Problem der nicht bekämpften globalen Korruption eine systemische Bedrohung für die internationale Sicherheit darstellt. In wohlhabenden Demokratien mit stabilen nationalen Rechtsstaatssystemen wird häufig den unrechtmäßig erworbenen Gewinnen von Personen, die mit autokratischen Regierungen in Verbindung stehen, Unterschlupf gewährt. Dies verdeutlicht einmal mehr die grundlegenden Defizite unseres derzeitigen internationalen Rechtsstaatssystems: Es existieren zwar internationale Normen und Verpflichtungen (z. B. haben 189 Vertragsstaaten das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption unterzeichnet), aber die tatsächliche Durchsetzung lässt global leider sehr zu wünschen übrig.

Die Ukraine-Krise hat zudem gezeigt, dass das globale Waffenkontrollsystem äußerst fragil ist, und dass Szenarien eines potenziell katastrophalen nuklearen Konflikts bzw. einer „gesicherten gegenseitigen Zerstörung“ (Mutually Assured Destruction, MAD) immer noch sehr lebendig sind. Wichtige völkerrechtliche Instrumente zur Waffenkontrolle und Abrüstung wie der Atomwaffensperrvertrag (Treaty on the Non Proliferation of Nuclear Weapons, NPT), der die Atommächte in Artikel 6 zur Abrüstung verpflichtet, sowie Artikel 26 der UN-Charta

konnten nicht durchgesetzt werden, und es gibt auch keine Instanzen, die dafür sorgen, dass die Staaten hinsichtlich ihrer Verpflichtungen zur Rechenschaft gezogen werden.

Ähnliche chronische, strukturelle Schwächen lassen sich in Bezug auf die Global Governance im Klima- und Umweltbereich konstatieren, da die internationale Gemeinschaft mit neuartigen, noch nie dagewesenen ökologischen Sicherheitsrisiken konfrontiert ist, bei denen das gesamte „Erdsystem in Gefahr ist. Bürgerinitiativen und Jugendbewegungen haben in verschiedenen Ländern mit mehr oder weniger Erfolg versucht, ihre Regierungen vor nationalen Gerichten (teilweise) zur Einhaltung ihrer internationalen Klimaverpflichtungen zur Rechenschaft zu ziehen, da es keine funktionierenden internationalen Rechenschaftsmechanismen gibt.

Sowohl bei der Reaktion auf die Ukraine-Krise als auch bei der Bewältigung von Klima- und Umweltrisiken wurde erneut deutlich, dass der Sicherheitsrat als oberstes globales Exekutiv- und Durchsetzungsorgan nicht ausreichend legitimiert und funktionsfähig ist, und dass seine Schwächen eng damit verknüpft sind, dass es keine glaubwürdige internationale Rechtsgrundlage gibt.

Das internationale System stabilisieren

Vor dem Hintergrund unserer Position am „Abgrund“ ist ein neuer Weg zur Wiederbelebung des Völkerrechts und der damit verbundenen zentralen Governance-Architektur dringend erforderlich - ein Weg, der geeignet ist, den schwierigen historischen Übergang vom Recht des Stärkeren zu einer wirklich rechtsstaatlichen Ordnung voranzutreiben, in der das Recht für alle gilt.

Im Folgenden werden mehrere erfolgversprechende, wertebasierte Reformen/Verbesserungen zur Stärkung der internationalen Rechtsarchitektur in Bezug auf die wichtigsten „neuralgischen Punkte“ des Governance-Systems und die dringendsten globalen Risiken vorgeschlagen (denen dann beispielsweise Bemühungen um die Umsetzung der Artikel 26 und 43 der Charta, zur systematischen Waffenkontrolle und zu zuverlässigen ständigen Streitkräften der Vereinten Nationen nach Kapitel VII folgen könnten).

Verbesserungen der internationalen Rechtsstaatlichkeit:

- **Modernisierung des IGH.** Eine gezielte Aufwertung des IGH, des wichtigsten Rechtsprechungsorgans der Vereinten Nationen, sollte sorgfältig geplant werden. Es sollte u.a. gewährleistet werden, dass der Gerichtshof: über eine allgemeine, obligatorische Zuständigkeit für alle UN-Mitgliedstaaten und alle anderen relevanten internationalen Akteure verfügt; ein umsetzbares Konzept für die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern und anderen Gruppen in die Arbeit des Gerichts bzw. für die

Anrufung des Gerichts verfolgt, damit der Zugang zur Justiz/Rechenschaftspflicht im globalen öffentlichen Interesse gewährleistet ist; modernisierte Verfahrensansätze und angemessene Vollstreckungsbefugnisse (erforderlichenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Gremien) anwendet; über erweiterte Kapazitäten für Stellungnahmen verfügt; einen reformierten Ansatz anwendet, um die Unparteilichkeit seiner Richterinnen und Richter sowie solide Ernennungsverfahren zu gewährleisten; mit ausreichenden finanziellen Mitteln und angemessenem technischen Personal für seine aufgewertete Struktur und Funktion ausgestattet ist; usw.

- **Ein nächster Entwicklungsschritt für die internationale Menschenrechtsarchitektur.** Die letzte größere Reform der UN-Menschenrechtsarchitektur fand 2006 mit der Umwandlung der Menschenrechtskommission in den Menschenrechtsrat statt. Seitdem haben die Entwicklungen nicht den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger weltweit Schritt halten können. In vielen Ländern gab es zudem erhebliche Rückschritte, was zu einer Erosion des zivilgesellschaftlichen Raums und weit verbreiteten Menschenrechtsverletzungen führte. Gleichgesinnte Staaten sollten eine unabhängige Expertengruppe einberufen, die Empfehlungen für die nächste Generation internationaler Menschenrechtsorgane ausspricht (z.B. Konsolidierung und Verbesserung bestehender Mechanismen, Überlegungen zur Einrichtung eines internationalen Menschenrechtsgerichtshofs, möglicherweise in Verbindung mit oder ergänzend zu regionalen Gremien, usw.). Diese Organe in Bezug auf Fachwissen, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Transparenz sollten operative Normen auf höchstem Niveau anwenden.

- **Den IStGH zu einem universellen Gerichtshof machen.** Die internationale Gemeinschaft sollte es als elementare Grundstandards für alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft betrachten, dass Verbrechen wie Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und das Verbrechen der Aggression nicht begangen bzw. strafrechtlich verfolgt werden. Daher sollte die Mitgliedschaft im IStGH und die Anerkennung seiner verbindlichen (ergänzenden) Rechtsprechung als Verpflichtung für alle UN-Mitgliedstaaten angestrebt werden.

- **Internationaler Anti-Korruptionsgerichtshof (International Anticorruption Court, IACC).** Staaten aus allen Regionen sollten zusammenarbeiten, um die bestehenden internationalen Mechanismen zur Korruptionsbekämpfung zu stärken und, neben anderen Maßnahmen, einen IACC einzurichten. Damit könnte sichergestellt werden, dass Korruption auf höchster Ebene und die damit verbundene grenzüberschreitende Kriminalität bekämpft werden. „Gute Regierungsführung“ sollte auf allen Ebenen eine zentrale Norm für das 21. Jahrhundert sein.

- **Einrichtung eines Internationalen Instituts für Juristische Ausbildung.** Wenn die internationale Rechtsstaatlichkeit und die internationalen Rechtsinstanzen gestärkt werden, wird eine zunehmend gut

informierte, unabhängige und qualifizierte internationale Justiz benötigt, die über die notwendige Ausbildung verfügt, um der Komplexität, Neuartigkeit und dem Umfang vieler internationaler Fälle gerecht zu werden. Das zu gründende Institut sollte ein gut ausgebildetes, kompetentes internationales Justizwesen mit klaren und eindeutigen Anforderungen an Ethik und Unparteilichkeit gewährleisten. Diese Anforderungen sind für die Aufrechterhaltung der Legitimität von internationalen Rechtsinstitutionen und deren Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme unerlässlich.

- **Institutionelle Unterstützungsmaßnahmen/Ergänzungen für globale ökologische und andere nicht-militärische Risiken.** Die globalen Klima- und Umweltkrisen sind so gravierend, dass sie spezielle institutionelle Ergänzungen zur Unterstützung einer gestärkten internationalen Rechtsstaatlichkeit erfordern. Die Wissenschaft betont, dass wir uns in einem planetarischen Ausnahmezustand befinden, und es gibt darüber hinaus eine Reihe von sich überschneidenden nicht-militärischen Risiken, mit denen sich die internationale Gemeinschaft auseinandersetzen muss. Die wichtigsten Vorschläge zur Handhabung der globalen Umwelt-Governance und der akuten nicht-militärischen Sicherheitsrisiken, die im Bericht *Unsere Gemeinsame Agenda* vorgestellt werden, sollten aufgegriffen und weiterentwickelt werden, darunter:

1. den Vorschlag für einen stärkeren „Globalen Resilienzrat“ (**Global Resilience Council**) ergänzt werden kann.
2. Die Umfunktionierung des Treuhänderats als „ein Multi-Akteur-Gremium, das sich mit neuen Herausforderungen befasst und insbesondere als beratendes Forum im Namen der kommenden Generationen Beschlüsse fasst“. Ein solches Vorhaben könnte parallel zur Einrichtung einer globalen Umweltagentur (**Global Environment Agency**) in Betracht gezogen werden, die geeignet ist, die ökologischen Krisen des 21. Jahrhunderts zu bewältigen, und die über eine rechtliche Durchsetzungsinstanz in Form eines Internationalen Umweltgerichtshofs (**International Court for the Environment**) verfügt (entweder als Sonderkammer eines reformierten IGH oder als eigenständige Institution).

Wege der Umsetzung und unterstützende Maßnahmen

Es gibt eine Reihe möglicher mini- und multilateraler Instrumente zur Umsetzung der oben genannten Punkte, darunter Initiativen wie die Allianz für Multilateralismus, die G7 und die G20, die zum „Zukunftsgipfel“ der Vereinten Nationen im Jahr 2023 beitragen werden, der vom Generalsekretär einberufen wird, um die im Bericht *Unsere Gemeinsame Agenda* enthaltenen Empfehlungen umzusetzen.

Einige der Vorschläge werden eine Änderung der UN-Charta erforderlich machen, entweder durch gezielte/präzise Änderungen oder durch eine allgemeine Überprüfungs-Konferenz. Eine spezielle Arbeitsgruppe gleichgesinnter Staaten könnte einberufen werden, um eine Reihe möglicher politischer, rechtlicher und technischer Strategien zu entwickeln (z.B. im Rahmen von Artikel 108 oder 109 der Charta oder auf anderem Wege). Auf diese Weise könnte versucht werden, die Blockade einer sinnvollen Verbesserung der Charta aufgrund der Befugnisse der ständigen Ratsmitglieder zu überwinden. Parallel dazu sollte ein neues Paradigma für den Sicherheitsrat entwickelt werden, das modernen Standards für die Legitimität von Governance gerecht wird. Dazu gehört grundsätzlich auch die Kohärenz mit einem ernstzunehmenden internationalen System der Rechtsstaatlichkeit (z.B. mit einer fairen Vertretung aller UN-Mitgliedstaaten im Rat und ohne Vetorechte; siehe Vorschläge in Lopez-Claros et al, 2020).

Alle Staaten, die derartige Bemühungen zur Stärkung unseres globalen Rechtsstaatssystems unterstützen, sollten sich gleichzeitig um „Normsozialisierung“, politischen Dialog und die Verbreitung von Ideen für Reformen und Verbesserungen bemühen. Außerdem sollten sie wirksame, auf Grundsätzen basierende Strategien zur Information der Öffentlichkeit entwickeln (z.B. solche, die sich für eine planetarische Klima- bzw. Umweltkatastrophe eignen, indem sie die Erkenntnisse der Krisenkommunikation nutzen). Gleichzeitig sollten sie Fehlinformationen bzw. die Integrität des Informationsökosystems als Querschnittsthema betrachten, das von den Regierungen ebenfalls aufgegriffen werden muss.

Autorin

Maja Groff, Esq | ist eine internationale Anwältin in Den Haag und Obfrau der *Climate Governance Commission*, deren Ziel es ist, wirkungsvolle Global-Governance-Lösungen für wirksame Klimaschutzmaßnahmen zur Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs zu fördern.

Literatur

- Ord, T. (2020) *The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity*. London: Bloomsbury Publishing.
- Lopez-Claros, A., Dahl, A. and Groff, M. (2020) *Global Governance and the Emergence of Global Institutions for the 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press, <https://globalgovernanceforum.org/wp-content/uploads/2020/10/Global-Governance-and-the-Emergence-of-Global-Institutions.pdf>.
- Vereinte Nationen (2021) 'Unsere gemeinsame Agenda. Bericht des Generalsekretärs', <https://www.un.org/depts/german/gv-sonst/a75-982.pdf>.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Marcus Kaplan
Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Gestaltung
Gerhard Süß-Jung
Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.
ISSN 2566-6258 (online)
© sef: 2022