



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum
Forschungskreis Vereinte Nationen

Frank Hoffmeister | Anja Papenfuß | Christoph Rohloff
Christian Tietje | Norman Weiß

Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe

Bilanz der Arbeit der Vereinten Nationen
vor dem Milleniumsgipfel 2000

Potsdamer UNO-Konferenzen

Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe

Bilanz der Arbeit der Vereinten Nationen
vor dem Milleniumsgipfel 2000

Frank Hoffmeister
Anja Papenfuß
Christoph Rohloff
Christian Tietje
Norman Weiß

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Februar 2001

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein
Dr. Helmut Volger
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam
August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
Tel.: 0331/977-3450 / Fax: 0331/977-3451
E-Mail: mrz@uni-potsdam.de

Redaktion: Dr. iur. Norman Weiß

ISSN (online) 1617-4704

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2014/6951/>
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-69512>
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-69512>

Zugleich gedruckt erschienen im Universitätsverlag Potsdam
ISBN 3-00-007657-3

Vorwort

Die erste Konferenz im Dezember 1999, die Gründungskonferenz, mündete nach einer intensiven Diskussion über die Situation in der deutschen UN-Forschung in die Gründung des Forschungskreises Vereinte Nationen. Dieser hat sich vor allem die bessere Kommunikation untereinander, die Förderung des interdisziplinären Dialogs und des wissenschaftlichen Nachwuchses in der UN-Forschung zum Ziel gesetzt. Die zweite Konferenz des Forschungskreises fand am 30. Juni und 1. Juli 2000, ebenfalls in den Räumen der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, im Vorfeld einer wichtigen UN-Konferenz, nämlich des Millennium-Gipfels im September 2000 in New York statt. Sie widmete sich einer kritischen Bilanz der Rolle der Vereinten Nationen bei der Suche nach Lösungen für die globalen Probleme, in ihren Hauptaufgabengebieten Friedenssicherung, Demokratisierung, Schutz der Menschenrechte und Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

Die in dieser Broschüre veröffentlichten Referate der zweiten Konferenz spiegeln zusammen mit den Diskussionen, die zusammenfassend dargestellt werden, die großen Herausforderungen, aber auch die Chancen der Vereinten Nationen bei der Lösung der globalen Probleme, vor die sich die Völker der Welt zum Beginn des neuen Jahrtausend gestellt sehen.

Frank Hoffmeisters völkerrechtlicher Beitrag über die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien macht deutlich, wie dieser Ad-hoc-Gerichtshof erfolgreich juristisches Neuland betritt, um die juristische Ahndung der in Jugoslawien begangenen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ermöglichen. Auch der politikwissenschaftliche Beitrag von *Anja Papenfuss* verdeutlicht, welchen gewaltigen Fortschritt für den Menschenrechtsschutz und das Völkerrecht allgemein der Konsens der Staatenkonferenz in Rom 1998 bedeutet, der zur Verabschiedung des Statuts von Rom über die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs führte. *Papenfuss* illustriert aber auch die großen politischen Probleme, welche die Verweigerungshaltung der USA gegenüber einer Beteiligung an diesem Statut nach wie vor auslöst. Stehen in beiden Fällen Fortschritte im Menschenrechtsschutz fortbestehenden Defiziten gegenüber, gilt dies auch, wenn man die Wirkungen der Menschenrechtsschutzarbeit der Vereinten Nationen im eigenen Land, in Deutschland, betrachtet. Dies zeigt das Referat von *Norman Weiß* über die Rassismusbekämpfung in Deutschland vor dem Hintergrund der Arbeit des UN-Ausschusses gegen Rassendiskriminie-

rung (CERD). Auch hier steht einem nachweisbaren Einfluß auf die Arbeit der staatlichen Stellen und politischen Organe das geringe Informationsniveau der Massenmedien und der Öffentlichkeit in Deutschland gegenüber.

Ebenfalls im Bereich der Weltwirtschaftsordnung und des Umweltschutzes stehen die Vereinten Nationen wie im Menschenrechtsschutz vor großen Erwartungen, aber auch sehr großen Herausforderungen durch die fortschreitende Globalisierung. *Christian Tietjes* Beitrag macht deutlich, daß angesichts der Zielkonflikte zwischen Wirtschaftswachstum und unternehmerischer Freiheit einerseits und Gemeinwohlorientierung und Umweltschutz andererseits der Beitrag der Gremien des UN-Systems – dargestellt am Beispiel der WTO – in der Bereitstellung von Konflikt-schlichtungsmechanismen besteht. Die schwierige Güterabwägung muß aber im politischen Willensbildungsprozeß der beteiligten Staaten stattfinden. Dabei bieten die Vereinten Nationen, wie *Christoph Rohloffs* Referat über das Konzept der „Global Governance“ unter Beweis stellt, durchaus auch das Forum, um die mannigfachen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozesse in den Staaten der Welt konzeptionell zu analysieren und nach Problemlösungen zu suchen, die eine demokratische und sozial ausgewogene Entwicklung ermöglichen.

Die Diskussionen haben neben der Vertiefung vieler interessanter Aspekte der in den Referaten angesprochenen Fragen vor allem einen lebendigen interdisziplinären Dialog zwischen Ökonomen, Politikwissenschaftlern und Völkerrechtlern, zwischen Akademikern und Praktikern aus Politik und Diplomatie in Gang gebracht, die bei allen Beteiligten an der Konferenz die Überzeugung gestärkt hat, mit dem Forschungskreis einen sinnvollen Beitrag zur Bereicherung der deutschsprachigen UN-Forschung zu leisten.

Potsdam, im Februar 2001

Prof. Dr. Eckart Klein
Direktor des MenschenRechts-
Zentrums der Universität Potsdam

Dr. Helmut Volger
Forschungskreis VN, Koordinator

Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe – Bilanz der Arbeit der Vereinten Nationen vor dem Milleniumsgipfel 2000

Inhaltsübersicht

Frank Hoffmeister

Die Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofs für
das ehemalige Jugoslawien - die bisherigen Verfahren und ihre
Bedeutung für das allgemeine Völkerrecht..... 7

Anja Papenfuß

Der Konflikt um die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs
– Hegemonie versus Kooperation 21

Norman Weiß

Die Bekämpfung des Rassismus in Deutschland vor dem
Hintergrund des Arbeit des CERD..... 27

Christian Tietje

Die WTO in der „Globalisierungsfalle“? Aktuelle Entwicklungen
und Grundstrukturen des Welthandelsrechts 41

Christoph Rohloff

Global Governance - ein tragfähiges Friedensprojekt? 55

Diskussionszusammenfassung 72

Autorenverzeichnis..... 80

Die Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien – die bisherigen Verfahren und ihre Bedeutung für das allgemeine Völkerrecht

Frank Hoffmeister

I. Einleitung

Am 25. Mai 1993 errichtete der UN-Sicherheitsrat das internationale Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien durch den Erlaß einer Resolution.¹ Nach der Wahl der Richter nahm das Gericht im darauffolgenden Jahr seine Tätigkeit in Den Haag auf. Der ehemalige südafrikanische Verfassungsrichter Goldstone erhob die erste Anklage im November 1994, und eine mündliche Verhandlung begann im Mai 1995 gegen den in Deutschland festgenommenen bosnischen Serben Dusko Tadic. Knapp zwei Jahre später befanden sich von den offiziell Angeklagten drei muslimische, vierzehn kroatische und drei serbische Bosnier im Gewahrsam des Gerichts - über fünfzig Angeklagte, mehrheitlich serbische Bosnier, waren indes noch auf freiem Fuß. Seit Anfang 1998 hat sich die Situation beständig verbessert. Auch französische SFOR-Truppen griffen verstärkt auf Verdächtige auf dem Gebiet der Republika Srpska zu. Im August 1999 wurden von 66 Angeklagten bereits 32 in Den Haag in Gewahrsam gehalten.² Mit zusätzlichen Finanzmitteln³ wurde dort ein dritter Gerichtssaal bereitgestellt, damit mehrere Verfahren parallel verhandelt werden können. Schließlich erlangte das Tribunal eine neue Dimension durch den Bürgerkrieg im Kosovo 1998-1999, für dessen strafrechtliche Aufarbeitung es ebenfalls Jurisdiktion in Anspruch nimmt. Die Anklage gegen den damals amtierenden jugoslawischen Präsidenten Milosevic und Angehörige seine Regierung hat internationales Aufsehen erregt. Auch Kriegsverbrechen im Zusammenhang mit der Rückeroberung der serbisch besetzten Krajina seitens Kroatiens im Sommer 1995 finden verstärkt das Augenmerk der Ankläger.

¹ SR-Resolution 827.

² Le Monde, 6.8.1999, S. 4.

³ Das Budget des Gerichts stieg von ca. 10 Mio. US \$ im Jahr 1994 auf 98 Mio. US \$ im Jahr 1999.

Zur Jahreswende 2000/2001 haben die Kammern in der ersten oder in der Berufungsinstanz 20 Urteile über Schuld und Strafmaß gefällt.⁴ Unter den Verurteilten befinden sich Angehörige jeder der drei Bürgerkriegsparteien. Die Verfahren um schwerste Mißhandlungen in den Konzentrationslager in Omarska⁵ und Luka (Brcko)⁶ sowie um das Massaker in Srebrenica⁷ betreffen bosnische Serben. Folterungen von Zivilisten durch muslimische Truppen in Celebici sind Gegenstand eines großen Verfahrens gewesen.⁸ Schließlich mußte sich das Gericht mit der von kroatischen Truppen und paramilitärischen Einheiten durchgeführten ethnischen Säuberung des bosnisch-muslimischen Dorfes Achmici beschäftigen, bei dem über hundert Zivilisten einschließlich Frauen und Kindern den Tod fanden.⁹

Diese Urteile sind von großem Interesse, entwickelt sich doch hiermit das lange Zeit auf den historischen Hinweis auf die Nürnberger Prozesse beschränkte Gebiet des Völkerstrafrechts. Dabei bilden sich die völkerrechtlichen Prinzipien des materiellen Strafrechts und des Strafprozeßrechts immer deutlicher heraus. Deren dogmatische Beurteilung wird Strafruristen vor große Aufgaben stellen. Als Völkerrechtler sei auf ihre Bedeutung für das allgemeine Völkerrecht eingegangen.

II. Materielles Völkerstrafrecht

1. Die Zurechnung von Straftaten

Nach Artikel 2 seines Statuts ist der Gerichtshof dafür zuständig, schwere Verstöße gegen die Genfer Konventionen zu ahnden. Die 1949 zur Zeichnung aufgelegte vierte Genfer Konvention (GK IV) hat den Schutz der Zivilbevölkerung vor Augen. Zivilisten sollen – im Gegensatz zu Kombattanten – von den Feindseligkeiten ausgenommen werden. Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Konvention ist, daß es sich um einen internationalen Konflikt handelt. Das Tribunal stand hier vor der

⁴ Vgl. die Übersicht in <http://www.un.org/icty/judgement.htm>. Dort sind die im folgenden zitierten Urteile einzeln abrufbar.

⁵ Verfahren IT 94-1 (Tadic).

⁶ Verfahren IT 95-10 (Jelusic).

⁷ Verfahren IT 96-22 (Erdemovic). Die Hauptangeklagten Karadzic und Mladic - die politischen und militärischen Führer der bosnischen Serben - sind noch nicht gefaßt.

⁸ Verfahren IT 96-21 (Celebici).

⁹ Verfahren IT 95-14 (Blaskic); IT 95-14/1 (Aleksovski); IT 95-16 (Kupreskic); IT 95-17/1 (Furundzija).

Frage, ob der Krieg zwischen bosnischen Muslimen einerseits und bosnischen Serben bzw. bosnischen Kroaten andererseits auf dem Gebiet Bosnien-Herzegowinas als „internationaler Konflikt“ anzusehen war. Nach Art. 2 GK IV ist die Beteiligung von mindestens zwei Vertragsparteien, d.h. von mindestens zwei Staaten notwendig. Soweit die Muslimen die reguläre Armee des Staates Bosnien-Herzegowina bildeten, war zumindest dieser Staat Konfliktpartei. Bei den bosnischen Serben bzw. bosnischen Kroaten handelte sich indes „nur“ um eine Bürgerkriegspartei. Entscheidend kam es also darauf, ob nicht auch der Staat Bundesrepublik Jugoslawien bzw. Kroatien auf seiten ihrer „Landsleute“ im Konflikt beteiligt war. Dies wäre der Fall, wenn deren Handeln den benachbarten Staaten zuzurechnen ist, sie also als jugoslawische oder kroatische Defacto-Organen tätig waren. Im Nicaragua-Fall hatte der Internationale Gerichtshof für derartige Konstellationen (damals ging es um den Grad der Unterstützung der USA für die paramilitärischen „Contras“ im Kampf gegen die sandinistische Regierung Nicaraguas) das Kriterium der „effektiven Kontrolle“ entwickelt. Ein anderer Staat sei für Völkerrechtsverstöße einer Bürgerkriegspartei nur verantwortlich, wenn er diese geleitet und durchgesetzt habe („directed and enforced“).¹⁰ Von diesem Maßstab wich das Jugoslawientribunal mit guter Begründung ab. Zunächst entnahm es Art. 8 des Entwurfs der Völkerrechtskommission zur Staatenverantwortlichkeit, daß der für eine Zurechnung notwendige Grad an staatlicher Kontrolle einzelfallabhängig sei.¹¹ Während bei Taten einzelner Individuen ein hohes Grad an Kontrolle zu fordern sei, reiche für das Handeln von Militäreinheiten in einem Bürgerkrieg eine „allgemeine Kontrolle“ („overall control“) aus.¹² Diese Differenzierung werde auch von der internationalen Gerichts- und Staatenpraxis getragen, wobei als wichtigstes Indiz die Rechtsprechung des US-Iran-Claims-Tribunal¹³ als auch die Entscheidung des Oberlandesgerichts Düsseldorf im Jorgic-Fall¹⁴ herangezogen wurde. Wenig später schloß sich die 1. Kammer – entgegen der Ansicht des ehemaligen IGH-Richters Shahabuddeen – diesen Rechtsausführungen an.¹⁵

¹⁰ IGH, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) (Merits)*, Judgment, ICJ Reports 1986, 14, § 115.

¹¹ Urteil der Berufungskammer v. 15.7.1999 (Tadic), § 117.

¹² Ibid, § 122.

¹³ Nachweise ibid, §§ 126 ff.

¹⁴ OLG Düsseldorf v. 26.9.1997, bestätigt vom BGH v. 3.5.1999, NSiZ 1999, 396 ff mit Anmerkung Ambos NSiZ 1999, 404.

¹⁵ Urteil der 1. Kammer v. 3.3.2000 (Blaskic), §§ 75 ff.

Nach dieser Weichenstellung kommt das Gericht bezüglich des Einflusses der beiden „großen Brüder“ zum selben Ergebnis. Angesichts der finanziellen und technischen Unterstützung der bosnisch-serbischen Armee durch die Bundesarmee sowie deren Teilnahme an der Planung und Überwachung von militärischen Einsätzen sei vom Vorliegen eines internationalen Konflikts zwischen Bosnien-Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien auszugehen.¹⁶ Auch die bosnischen Kroaten hätten derart stark unter der allgemeinen Kontrolle Zagrebs gestanden sowie vom direkten Einsatz von kroatischen Armeemitgliedern auf bosnischem Boden profitiert, daß Kroatien Konfliktpartei in Bosnien-Herzegowina gewesen sei.¹⁷

Für das allgemeine Völkerrecht sind diese Urteile von Bedeutung. Die Frage der Zurechnung ist nämlich nicht nur bei Straftaten durch Einzelpersonen oder Gruppen relevant, sondern auch bei völkerrechtswidrigem Handeln von Staaten. Die Berufungskammer hat zurecht hervorgehoben, daß diese Frage letztlich im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit zu verorten ist.¹⁸ Insofern können die Urteile als wichtiges Präjudiz wirken, wenn es um die Konkretisierung von Art. 8 ILC-Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit geht.

Auch die konkreten Ergebnisse sind nicht ohne Brisanz. Bekanntlich hat Bosnien-Herzegowina gegen die Bundesrepublik Jugoslawien Klage vor dem IGH wegen Genozids erhoben. Die Ansprüche auf Schadensersatz sind nur begründet, wenn die Föderation für einzelne Genozidakte verantwortlich ist. Da das Berufungsgericht die Armee der bosnischen Serben als De-facto-Organ der Föderation eingestuft hat, sind die Erfolgsaussichten dieser in der Völkerrechtsgeschichte einmaligen Klage erheblich gestiegen. Auch die deutlich hervorgehobene Verquickung Kroatiens im bosnischen Krieg kann juristisch weitere Wellen schlagen. Da die 1. Kammer namentlich den verstorbenen Staatspräsidenten Tudjman als Verfechter der Teilung zitierte,¹⁹ ist nicht auszuschließen, daß ehemalige Angehörige der kroatischen Regierung noch persönlich zur Rechenschaft gezogen werden.

¹⁶ Urteil der Berufungskammer v. 15.7.1999 (Tadic), § 146 ff.

¹⁷ Urteil der 1. Kammer, 3.3.2000 (Blaskic), § 86 ff.

¹⁸ Urteil der Berufungskammer v. 15.7.1999 (Tadic), § 104.

¹⁹ Ibid, §§ 103-104.

2. Die Strafbarkeit von Kriegsverbrechen

Wenn kein internationaler Konflikt vorliegt, gelten nach dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen Mindestregeln. Jederzeit verboten bleiben Angriffe auf das Leben und die Person, namentlich Tötung jeder Art, Verstümmelung, grausame Behandlung und Folterung, die Geiselnahme, die Beeinträchtigung der persönlichen Würde, erniedrigende und entwürdigende Behandlung und die Verurteilung ohne faires Verfahren. So klar wie Art. 3 COMMUN gefaßt ist, so unklar ist nach dem Wortlaut, welche Rechtsfolge eine Verletzung dieser Verbote nach sich zieht. Kann angesichts des Prinzips „*nullum crimen nulla poena sine lege*“ das Fehlen einer ausdrücklichen Strafandrohung durch eine ziel- und zweckgerichtete Auslegung *à la main* überwunden werden? Auch in diesem Punkt hat das Tribunal Klarheit geschaffen. Schwere Verstöße gegen Art. 3 COMMUN seien strafbar, was u.a. nationale Strafvorschriften belegten.²⁰

3. Die völkerrechtlichen Konsequenzen des Folterverbots

Art. 3 COMMUN nennt als ein Kriegsverbrechen die Folter. Das Tribunal hat die Gelegenheit genutzt, den Charakter dieses Verbots näher zu bestimmen. Dem humanitären Völkerrecht lasse sich entnehmen, daß Folter während eines bewaffneten Konflikts sowohl vertrags- als auch gewohnheitsrechtlich verboten sei.²¹ Der internationalen Menschenrechtsschutz enthalte ein Folterverbot auch für Friedenszeiten.²² Lese man diese Quellen zusammen ergäben sich vielfältige Konsequenzen. So seien Staaten verpflichtet, der potentiellen Verstößen entgegenzuwirken.²³ Das Verbot stelle eine Pflicht *erga-omnes* dar, welche durch alle Staaten durchgesetzt werden dürfe.²⁴ Und schließlich komme ihm der Charakter zwingenden Völkerrechts zu:²⁵

"The fact that torture is prohibited by a peremptory norm of international law has other effects at the inter-state and individual levels. At the inter-state level, it serves to internationally de-legitimise any legislative, administrative or judicial act authorising torture. It would be senseless to

²⁰ Entscheidung der Berufungskammer v. 2.10.1995 (Tadic), § 134; 2. Kammer, 7.5.1995 (Tadic), § 613; 1. Kammer, 3.3.2000 (Blaskic), § 176.

²¹ Urteil der 2. Kammer v. 10.12.1998 (Furundzija), § 139.

²² Ebd., § 143-146.

²³ Ebd., § 148-150.

²⁴ Ebd., § 151-152.

²⁵ Ebd., § 153.

argue, on the one hand, that on account of the jus cogens value of the prohibition against torture, treaties or customary rules providing for torture would be null and void ab initio, and then be unmindful of a State say, taking national measures authorising or condoning torture or absolving its perpetrators through an amnesty law. If such a situation were to arise, the national measures, violating the general principle and any relevant treaty provision, would produce the legal effects discussed above and in addition would not be accorded international legal recognition.

Proceedings could be initiated by potential victims if they had locus standi before a competent international or national judicial body with a view to asking it to hold the national measure to be internationally unlawful; or the victim could bring a civil suit for damage in a foreign court, which would therefore be asked inter alia to disregard the legal value of the national authorising act. What is even more important is that perpetrators of torture acting upon or benefiting from those national measures may nevertheless be held criminally responsible for torture, whether in a foreign State, or in their own State under a subsequent regime. In short, in spite of possible national authorisation by legislative or judicial bodies to violate the principle banning torture, individuals remain bound to comply with that principle."²⁶ (Herv. des Autors)

Die Bedeutung dieser Passage kann nicht unterschätzt werden. Völkerrechtlich zwingende Regeln seien landesblind, Rechtfertigungen aus dem nationalen Recht daher unbeachtlich. Dies ist nicht neu – es entspricht der Eigenart der Völkerrechtsordnung, daß die Gültigkeit ihrer Regeln von einer nationalen Rechtsordnung nicht in Frage gestellt werden kann. Entscheidend ist vielmehr die Passage, daß zur Durchsetzung der Völkerrechtsregel der einzelne auf die nationalen Gerichte soll zugreifen können. Es ist leicht erkennbar, daß die staatlichen Zuständigkeiten für die öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche Sanktionierung der Folter so ausgedehnt werden, daß ein Folterer letztlich in jedem Staat die Gefahr laufen soll, zur Verantwortung gezogen zu werden. Dies steht der herkömmlichen Auffassung entgegen, ein Staat sei nur dann zuständig, wenn er einen legitimen Anknüpfungspunkt vorweisen kann, z.B. wenn Täter oder Opfer seine Staatsangehörigkeit innehaben (Personalitätsprinzip) oder die Tat auf seinem Gebiet begangen wurde bzw. der Täter sich auf seinem Gebiet aufhält (Territorialitätsprinzip). Vielmehr wird eine Sanktionierungszuständigkeit allein auf der Grundlage bejaht, daß ein Verstoß gegen das gemeinsame Interesse der Staatengemeinschaft vorliegt (Weltrechtsprinzip). Vermutlich wird die Tragweite des vom Tribunal bejahten Weltrechtsprinzips im anhängigen Verfahren we-

²⁶ Ebd., § 155.

gen des internationalen Haftbefehls gegen den ehemaligen Außenminister Kongos (ihm werden Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Last gelegt) vor dem Internationalen Gerichtshof²⁷ intensiv zur Sprache kommen.

4. Die Konturierung des Verbrechens gegen die Menschlichkeit

Das Tribunal ist auch für die Ahndung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Art. 5 des Statuts zuständig. Dabei handelt es sich um die Verwirklichung einzeln genannter Tatbestände im Zusammenhang mit Angriffen gegen die Zivilbevölkerung. Nach Ansicht des Tribunals ist es ausreichend, daß entweder planmäßiges Vorgehen vorliegt („systematisch“) oder daß die Taten weitläufig begangen werden, also eine hohe Anzahl von Opfern zu beklagen ist („weitverbreitet“).²⁸ Anhaltspunkte seien

"[t]he existence of an acknowledged policy targeting a particular community, the establishment of parallel institutions meant to implement this policy, the involvement of highlevel political or military authorities, the employment of considerable financial, military or other resources and the scale or the repeated, unchanging and continued nature of the violence committed against a particular civilian population are all factors which may reveal the widespread or systematic nature of an attack".²⁹

Mit dieser Entscheidung wird wesentlich dazu beigetragen, den diffusen Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit zu konturieren. Gerade wegen seiner Vagheit waren im Anschluß an die Nürnberger Verfahren Zweifel aufgekommen, ob er völkergewohnheitsrechtlich überhaupt und in welcher Form er existiere.³⁰ Diese Bedenken können nun anhand der gefestigten Rechtsprechung nicht mehr geltend gemacht werden. Ähnliches gilt für die Tatbestandsalternative des Art. 5 (i), der zufolge „andere unmenschliche Akte“ umfaßt sind. Das Tribunal hat die nötige Bestimmtheit herbeigeführt, als es feststellte, der Begriff sei wie der der „unmenschlichen Behandlung“ nach Art. 3 COMMUN der Genfer

²⁷ IGH, Demokratische Republik Kongo / Belgien. In der einstweiligen Anordnung v. 8. Dezember 2000 hat der IGH es vermieden, über den "fumus bonus iuris", d.h. über die Erfolgsaussichten in der Hauptsache Andeutungen zu machen. Wie die Sondervoten der Richter Rezek (erforderliche Anknüpfung für den belgischen Haftbefehl fehlt) und Van den Wyngaert (Weltrechtsprinzip bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit völkerrechtlich anerkannt) zeigen, besteht über die Reichweite der strafrechtlichen Zuständigkeiten von Einzelstaaten sehr unterschiedliche Ansichten.

²⁸ Urteil der 1. Kammer v. 14.12.1999, § 53 (Jelusic).

²⁹ Urteil der 1. Kammer v. 14.12.1999, § 53 (Jelusic).

³⁰ Vgl. dazu den Rückblick von Grewe, Festschrift für Karl Doehring 1989, S. 242.

Konventionen zu verstehen.³¹ Letztlich muß noch hervorgehoben werden, daß mit Art. 5 (g) des Statuts im Gegensatz zu Art. 6 c) des Nürnberger Statuts die Vergewaltigung als Teil des Verbrechens gegen die Menschlichkeit angesehen wird.³²

Das Tribunal hat sich daraufhin im Rahmen von Art. 3 Statut darin bekräftigt gesehen, Vergewaltigung unter bestimmten Umständen als Folter einzuordnen.³³ Es überrascht daher nicht, daß das Rom-Statut über den Internationalen Strafgerichtshof³⁴ Art. 5 (g) des Jugoslawien-Statuts übernimmt.

5. Die Kommandeursverantwortlichkeit

Art. 7 Abs. 3 des Statuts statuiert die Kommandeursverantwortlichkeit. Diese Rechtsfigur fand im Tokioter Kriegsverbrecherprozeß gegenüber dem japanischen General Toyoda Anwendung, war aber in der Folgezeit nicht näher beleuchtet worden. Erforderlich ist, daß der Kommandeur „wußte oder hätte wissen müssen“,³⁵ daß Kriegsverbrechen begangen werden. Die beiden Kammern des Tribunals haben sich über eine einheitliche Auslegung nicht einigen können. Nach Auffassung der 2. Kammer ist ein militärischer Verantwortungsträger nur strafbar, wenn Informationen ihm Anlaß zum Verdacht geben, daß seine Untergebene Verbrechen begehen und er daraufhin untätig bleibt.³⁶ Demgegenüber muß nach Ansicht der 1. Kammer der Kommandeur dafür sorgen, regelmäßig informiert zu werden. Falls seine Unkenntnis auf einem pflichtwidrigen Versäumnis beruht, fortlaufend über die Geschehnisse in Kenntnis gehalten zu bleiben, kann ihn dies strafrechtlich nicht entlasten.³⁷ Dem ist zuzustimmen. Andernfalls bestünde die Gefahr, daß sich ein hemmungslos von der Wirklichkeit abschottender Kommandeur seiner individuellen Verantwortung entziehen könnte. Dem will der Irrealis („hätte wissen müssen“) gerade Einhalt gebieten.

³¹ Urteil der 2. Kammer v. 16.11.1998, § 552 (Celebici); Urteil der 1. Kammer, § 52 (Jelusic).

³² Allerdings hatte bereits das Kontrollratsgesetz Nr. 10, auf dessen Grundlage deutsche Gerichte deutsche Kriegsverbrecher abzuurteilen hatten die Erweiterung beinhaltet. Vgl. Castillo, RGDIP 1994, 61 (74).

³³ Urteil der 2. Kammer v. 16.11.1998, §§ 494, 496 (Celebici).

³⁴ Art. 7 Abs. 1 g) des Rom-Statuts. Vgl. hierzu C. Stahn, EuGRZ 1998, 577 ff; C. Tomuschat, Die Friedenswarte 1998, 335 ff und zum Verfahren des Strafgerichtshof F. Hoffmeister/S. Knoke, in: ZaöRV 1999, 785 ff.

³⁵ Im Original: "that he knew or had reason to know".

³⁶ Urteil der 2. Kammer v. 16.11.1998, § 383 (Celebici).

³⁷ Urteil der 1. Kammer v. 3.3.2000, §§ 314 ff, 332 (Blaskic)

III. Völkerstrafprozeßrecht

Die Rechtsprechung zu prozessualen Fragen ist nicht minder interessant. Die Einzelheiten der verdeckten Anklageerhebung, des Opferschutzes und der Reichweite der Verteidigungsrechte können an dieser Stelle nicht hinreichend gewürdigt werden. Stattdessen sei nur auf zwei für die allgemeine Entwicklung des Völkerrechts bedeutsame Entscheidungen hingewiesen.

1. Die Rechtmäßigkeit der Einsetzung des Tribunals

Wie bereits erwähnt, verdankt das Tribunal seine Existenz einer Resolution des Sicherheitsrats.³⁸ Mit etwas juristischer Phantasie läßt sich dies plausibel begründen. Der Sicherheitsrat trägt die primäre Verantwortung für die Wahrung und Wiederherstellung des internationalen Friedens (Art. 39 SVN). Zur Erfüllung dieser Aufgabe, darf er geeignete Maßnahmen ergreifen, wobei die Liste der nichtmilitärischen Maßnahmen nach Art. 41 SVN nicht abschließend ist. Wegen der Repressions- und Abschreckungswirkung darf die Errichtung eines Tribunals als geeignet angesehen werden. Der Charta läßt sich auch kein striktes Gewaltenteilungsprinzip derart entnehmen, daß der Sicherheitsrat als politisches Gremium ein judizielles Organ nicht errichten dürfte. Vielmehr ist nach Art. 27 SVN die Schaffung jeglicher Art von Unterorganen grundsätzlich zulässig. Außerdem übt der Sicherheitsrat nach Kap. VII SVN Legislativbefugnisse aus, wenn er z.B. Embargos mit rechtsverbindlicher Kraft für alle VN-Staaten verhängt. So gesehen, konnte er - ähnlich nationalen Gesetzgebern - durchaus einen neuen Gerichtszweig schaffen.

Diese Argumente sind in extenso in der Zwischenentscheidung der Berufungskammer zum Tadic-Fall ausgetauscht worden. Nicht überraschend hat die 2. Instanz die Rechtmäßigkeit ihrer Einsetzung bejaht.³⁹ Über das Ergebnis hinaus ist nun folgendes beachtlich. Die Berufungskammer kam nicht umhin, sich mit dem Umfang der Befugnisse des Sicherheitsrates nach Kap. VII SVN zu beschäftigen. Dieses Vorgehen steht im

³⁸ Vgl. oben FN 1. Aus der zahlreichen Literatur zur Einsetzung des Tribunals vgl. u.a. O'Brian, *The International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in Former Yugoslavia*, A-JIL, 1994, 639; Castillo, *La compétence du tribunal pénal pour la Yougoslavie*, RGDIP 1994, 61; Freudenschuß, *Art. 39 of the UN Charter Revisited, Threats to Peace the the Recent Practice of the UN Security Council*, *Austrian Journal of Public and International Law*, 1993, 1; Graefrath, *Jugoslawientribunal - Präzedenzfall trotz fragwürdiger Rechtsgrundlage*, NJ 1993, 433; Hollweg, *Das internationale Tribunal der UNO und der Jugoslawienkonflikt*, JZ 1993, 980; Oellers-Frahm, *Die Einsetzung des "Internationalen Tribunals über die Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien" durch den Sicherheitsrat*, FS Bernhardt 1995, 733; Partsch, *Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer*, VN 1994, 11; Tomuschat, *Ein internationaler Strafgerichtshof als Element der Weltrechtsordnung*, EA 1994, 61.

³⁹ Entscheidung der Berufungskammer v. 2.10.1995 (Tadic).

deutlichen Kontrast zur Rechtsansicht derjenigen, die glauben, die korrekte Anwendung der Art. 39 ff. SVN sei gerichtlich nicht überprüfbar, weil es sich entweder um justizfreie politische Fragen handle oder aber ein unbegrenztes Ermessen des Sicherheitsrats bestünde.⁴⁰ Die Berufungskammer hat derartige Argumente implizit abgelehnt. Richtigerweise muß auch gegenüber dem Sicherheitsrat überprüft werden können, ob er die Grenzen der Art. 39 ff., 24 Abs. 2 SVN und des *ius cogens*⁴¹ eingehalten hat. Freilich sind die prozessualen Möglichkeiten hierfür eher begrenzt, da eine direkte Anfechtung von Sicherheitsratsresolutionen nicht in Betracht kommt. Trotzdem kann die Frage deren Rechtmäßigkeit auch vor dem Internationalen Gerichtshof verhandelt werden, z.B. im Rahmen eines Gutachtauftrages oder als Vorfrage, wie in der Auseinandersetzung zwischen Libyen und den USA sowie dem Vereinigten Königreich im Fall Lockerbie.⁴²

2. Der Ausschluß der Amtsimmunität

Keine originäre Leistung des Tribunals, wohl aber des Sicherheitsrats ist der Ausschluß der Amtsimmunität nach Art. 7 Abs. 2 des Statuts. Wie die Anklage gegenüber jugoslawischen Präsidenten Milosevic wegen Verbrechen von serbischen Truppen im Kosovo zeigt, ist dies ein gewaltiger Fortschritt. Denn erstmals in der Völkerrechtsgeschichte wurde ein amtierendes Staatsoberhaupt strafrechtlich angegriffen. Zwar hat die Anklageerhebung keinen unmittelbaren Erfolg gezeitigt. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, daß sie zu einem Teil der Delegitimierung des Belgrader Diktators vor den Augen seiner eigenen Bevölkerung und damit zu seinem Sturz im Oktober 2000 beigetragen haben wird.

3. Die Kooperationspflicht der Staaten

Nach Art. 29 des Statuts sind sämtliche Staaten verpflichtet, mit dem Tribunal zusammenzuarbeiten. Sie müssen insbesondere bei der Festnahme von Verdächtigen behilflich sein, eigene Staatsangehörige ausliefern und beweis erhebliche Informationen zur Verfügung stellen. Der Kooperationspflicht können Geheimschutzinteressen des Staates entgegenstehen. In diesem Spannungsfeld hat das Tribunal einen vernünftigen Mittelweg beschritten. Anlaß gab das Verfahren gegen den kroati-

⁴⁰ Vgl. Reisman, AJIL 1993, 83 (99); Nass, EA 1993, 279 (279); Alvarez, AJIL 1996, 1 ff.

⁴¹ Judge Lauterpacht, *Separate Opinion on the Order 13.9.1993 on the Genocide Case*, ICJ Reports 1993, S.407 (440), § 100-101.

⁴² Am 28. Februar 1998 hat der IGH seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Klage Libyens bejaht. Eine Entscheidung über die Begründetheit steht noch aus.

schen General Blaskic. Die Richterin McDonald hielt es im Januar 1997 für erforderlich, im Besitz des kroatischen Staates befindliche Informationen einzuholen. Um dies zu erreichen, ordnete sie die Anhörung des damaligen kroatischen Verteidigungsministers Susak als Zeugen an. Auch müsse Kroatien genau bezeichnete Unterlagen aus seinen Archiven dem Tribunal zur Verfügung stellen. Wie im anglo-amerikanischen Verfahrensrecht üblich wurde diese „*subpoena duces tecum*“ mit einer Strafsanktion im Fall der Nichtbefolgung versehen. Auf Rechtsmittel Kroatiens hin entschied die Kammer, eine Pflicht zur Herausgabe bestehe. Die staatliche Berufung auf könne nicht allgemein zum Ausschluß führen. Vielmehr müsse die Kammer das Vorbringen im Einzelfall selbst würdigen.⁴³ Die Berufungskammer bestätigte diese Rechtsaufführungen im wesentlichen.⁴⁴ Das Gericht habe die Kompetenz, Staaten zur Vorlage von Dokumenten aufzufordern (nicht aber Staatsminister persönlich vorzuführen). Zwar dürfe keine *subpoena duces tecum* „as referring only and exclusively to binding orders addressed by the International Tribunal, under threat of penalty, to individuals acting in their private capacity“ an Staaten ergehen, wohl aber „orders and requests“, die nach Art. 29 Statut bindend seien. Würde diesen nicht Folge geleistet, so könne sich das Tribunal an den Sicherheitsrat wenden, der entscheidet, welche Sanktionen gegen den widerstrebenden Staat zu ergreifen sind. Staaten könnten sich nicht von vornherein auf ihre Sicherheitsinteressen berufen; vielmehr müßten diese vom Tribunal im einzelnen geprüft werden.

Diese Entscheidungen sind richtig, weil die Interessen des Geheimhaltungsschutzes für das Tribunal kein überwiegendes Gewicht haben, wenn es gerade darum geht, die staatliche Verwicklung in die Verbrechen aufzudecken.⁴⁵ Weiter ist zutreffend gesehen worden, daß das Tribunal Strafgewalt nur gegenüber Individuen ausüben kann. Soweit die Pflicht zur Kooperation den Staat trifft, greifen die üblichen Sanktionen des Völkerrechts. Die Möglichkeit einer „Bestrafung“ von Staaten ist nach dem Stand der Rechtsentwicklung indessen ausgeschlossen.⁴⁶

43 Entscheidung der 1. Kammer v. 18.7.1997.

44 Entscheidung der Berufungskammer v. 29.10.1997.

45 Fastenrath, FAZ 25.8.1997, S. 2 zur Kammerentscheidung.

46 Vgl. hierzu die diesbezüglichen Diskussionen in der Völkerrechtskommission um den Umfang der staatlichen Wiedergutmachungs- und Entschädigungspflichten infolge eines Völkerrechtsdelikts. Die meisten ILC-Mitglieder standen einem "Strafschadensersatz" nach US-amerikanischen Vorbild skeptisch gegenüber, weil im Völkerrecht eine Bestrafung von Staaten nicht anerkannt sei (vgl. die Darstellung beim Berichterstatter Crawford, A/CN.4/507/Add. 1, § 174).

IV. Schlußbemerkung

Der Rechtsprechung des Jugoslawientribunals kommt eine hohe Bedeutung zu. Sie entfaltet sowohl eine juristische als auch eine politische Wirkkraft.

Juristisch gesehen, werden die Ausführungen zum ius-cogens Charakter des Folterverbots zu einer Stärkung des Weltrechtsprinzips führen. Damit finden traditionelle Souveränitätsvorstellungen eine Abschwächung: ein Staat kann nicht mehr verhindern, daß andere Staaten bei organisierten Verbrechen auf seinem Staatsgebiet ihre Zuständigkeit bejahen, selbst wenn sowohl Täter als Opfer die Staatsangehörigkeit des Verfolgerstaates haben. Auch der Ausschluß der Amtimmunität nach Art. 7 Abs. 2 Statut verdeutlicht, daß herkömmliche Schutzbefugnisse der Einzelstaaten verlorengehen. Anders formuliert: Die souveräne Gleichheit der Staaten nach Art. 2 Ziff. 1 SVN findet eine immer deutlichere Schranke im Gemeinschaftsinteresse an einer effektiven Verfolgung von Völkerstraftaten. Diese wurzelt wiederum im universellen Menschenrechtsschutz. Weil das Recht auf Leben und die körperliche Unversehrtheit von so elementarer Bedeutung sind, muß deren Verletzung völkerrechtsunmittelbar bestraft werden. Menschenrechtsschutz und Völkerstrafrecht sind sozusagen zwei Seiten der selben Medaille, nämlich daß den einzelnen unmittelbare Rechte und Pflichten aus dem Völkerrecht zukommen. An der Völkerrechtssubjektivität des einzelnen ist mithin kaum noch zu zweifeln. Außerdem zeigt sich erneut, daß die Effektivität des Völkerrechts entscheidend zunimmt, wenn ein völkerrechtliches Durchsetzungsverfahren besteht. Das Tribunal ist ein Paradebeispiel dafür, wie zuvor kaum ernstgenommene materielle Prinzipien überraschend schnell wirksam werden können. Es ist nicht übertrieben anzunehmen, die ersten Entscheidungen Ende 1997/Anfang 1998 hätten mit dazu beigetragen, daß das Statut des Ständigen Strafgerichtshofs bereits im Sommer 1998 angenommen werden konnte. Diese Institutionalisierung wiederum wird dem Völkerrecht insgesamt zur stärkeren Achtung verhelfen. Litten die Genfer Konventionen vor allem daran, daß sie auf die Durchsetzung seitens der Staaten angewiesen waren, kann die Rechtsprechung des Jugoslawientribunals zu Art. 3 COMMUN und den Kriegsverbrechen nach Art. 2 Statut ein deutliches Signal ausstrahlen, daß das humanitäre Völkerrecht insgesamt an Bedeutung gewinnen wird.

Auch politisch muß die Tätigkeit des Haager Tribunals positiv gewürdigt werden. Das Gericht konnte die anfängliche Skepsis in der Politik widerlegen, ob die angestrebten Strafzwecke mit den langsamen Mühlen der Justiz überhaupt erreicht werden könnten. Nach den Verfahren gegenüber politisch unbedeutenden Kriegsverbrechern kommen immer mehr Führungsfiguren ins Haager Visier. Der ehemalige Parlamentspräsident

der Republik Srpska, Krajsnik, findet sich neben der ehemaligen Präsidenten Plavsic auf der Anklagebank wieder. Über die Verantwortung von kroatischen und bosnischen Generälen ist bereits geurteilt worden. Die Zukunft des Diktators Milosevics und seiner Befehlsempfänger Karadzic und Mladic wird zum großen Teil durch das Vorliegen der Anklagen bestimmt.

Insgesamt kann man dem Jugoslawientribunal mit Fug und Recht attestieren, daß es durch hartnäckige Ermittlungen und ausgewogene Entscheidungen vom „Papiertiger zum Salonlöwen des Völkerrechts“ mutiert ist.

Der Konflikt um die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs – Hegemonie versus Kooperation – Die Haltung der USA*

Anja Papenfuß

A. Der Strafgerichtshof – Wesen und Ausgestaltung

Das Statut zur Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court, ICC) wurde am 17. Juli 1998 in Rom mit 120:21:7 Stimmen auf der zu diesem Zweck einberufenen Staatenkonferenz verabschiedet. Das Statut gilt als weitreichender, als es sich die meisten NGOs erträumt hatten. Die Vorbereitungsverhandlungen sollten am 30. Juni 2000 abgeschlossen werden.

I. Der Verabschiedung kommt eine epochale Bedeutung zu:

Durch die Etablierung eines Völkerstrafrechts wurde eine gravierende Lücke im Völkerrecht geschlossen. Die internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokyo kurz nach dem Zweiten Weltkrieg und die internationalen Ad-hoc-Tribunale für die Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien und Ruanda waren auf bestimmte, geografisch und zeitlich eingegrenzte Verbrechen beschränkt und zudem vom Sicherheitsrat eingesetzt.

Zugleich ist es die Vollendung des UN-Menschenrechtssystems: Individuen, die bisher in der Völkerrechtslehre nicht als Völkerrechtssubjekte anerkannt waren, sind nun in zweifacher Hinsicht solche geworden: als Täter und als Opfer. Sie können endlich der gravierendsten Menschenrechtsverletzungen vor einem Internationalen Strafgerichtshof angeklagt werden und den Opfern kann späte Gerechtigkeit zuteil werden.

Das UN-Menschenrechtssystem ist kein „zahnloser Tiger“ mehr, wie es die bestehenden UN-Menschenrechtsausschüsse auf Grund ihrer durch ihre Mandate beschränkten Kompetenz sind (sie dürfen kritische Feststellungen in öffentlichen Sitzungen zu Staatenberichten und zu Menschenrechtsbeschwerden, die durch NGOs zugeleitet werden,

* Es handelt sich um das geringfügig überarbeitete Thesenpapier des Vortrags, den die Verfasserin auf der 1. Fachkonferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen am 1. Juli 2000 an der Universität Potsdam gehalten hat.

abgeben); damit wurde aber zumindest auf dem Wege des „soft law“ eine Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes durch eine mehr an den Menschenrechten orientierte Interpretation des Völkerrechts erreicht.

II. Der ICC wird nach seinem Statut u.a. zuständig sein für:

1. Völkermord
2. Verbrechen gegen die Menschlichkeit
3. Kriegsverbrechen
4. Verbrechen der Aggression

III. Seine wichtigsten Eigenschaften sind die folgenden:

1. Er wird nur komplementär tätig (Art. 17 des Statuts), also nur wenn die nationale Gerichtsbarkeit ausgeschöpft worden ist oder der Staat nicht willens oder fähig ist, Anklage zu erheben.
2. Der Chefankläger hat das Recht, aus eigener Initiative („proprio motu“) Ermittlungen einzuleiten (Art. 15,1 des Statuts). Zusätzlich kann der Sicherheitsrat ein Verfahren an ihn verweisen oder ein Vertragsstaat ein Verfahren beantragen.
3. Der UN-Sicherheitsrat kann dem Ankläger „Situationen“ unterbreiten, wenn es sich nach Kapitel VII der Charta mit einer Konfliktsituation befaßt, in welcher Verbrechen gemäß dem Statut begangen wurden.
4. Die Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof können nicht durch ein Veto eines der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats blockiert werden, weil die Verfahren nicht der Zustimmung des Sicherheitsrats unterliegen. Der Sicherheitsrat kann lediglich den Beginn oder die Durchführung des Verfahrens durch einen Beschluss gemäß Kapitel VII der Charta für einen Zeitraum von 12 Monaten verzögern; dieser Beschluss zur Aussetzung kann auch wiederholt werden (Art. 16 des Statuts).
5. Der ICC kann nur tätig werden, wenn der Territorialstaat, d.h. der Staat, auf dessen Gebiet ein Verbrechen gemäß Statut begangen wurde, oder der Staat, dem der beschuldigte Täter angehört, den Vertrag ratifiziert haben. Die Regelung, daß auch der Gewahrsamsstaat, d.h. der Staat, in dessen Gewahrsam sich der Täter zu diesem Zeitpunkt befindet, Anklage vor dem ICC erheben kann, konnte nicht durchgesetzt werden, ebenso wie das Recht des Staates, dem die Opfer der Straftaten angehören, zur Anklageerhebung vor dem ICC.

6. Das Statut für den ICC tritt erst in Kraft, wenn 60 Staaten das Statut ratifiziert haben. Das ist eine hohe Hürde – die bisher höchste Anzahl an notwendigen Ratifizierungen (beim Antipersonenminen-Vertrag beträgt sie z.B. nur 40). Mit Stand vom 31.12.2000 hatten 139 Staaten das Statut unterzeichnet und 27 ratifiziert, darunter Italien und das Ständige Sicherheitsratsmitglied Frankreich. Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich im Ratifikationsverfahren.

B. Die Haltung der USA zum ICC

Die USA haben sich von einer Befürworterin in den neunziger Jahren zu einer erbitterten Gegnerin des ICC gewandelt. Nachdem sie bereits auf der Konferenz selber massiv für einen schwachen Gerichtshof geworben haben, versuchte Chefunterhändler Scheffer bisher zweimal größere Änderungen bzw. Zusätze zum Statut zu erreichen.

- I. Die grundsätzlichen Bedenken, die die USA vorbrachten, waren:
 1. Das Territorialprinzip, d.h. das Prinzip im ICC Statut, daß derjenige Vertragsstaat, auf dessen Boden ein Verbrechen gemäß dem Statut begangen wird, Antrag auf Anklageerhebung vor dem ICC stellen kann, könnte zur Folge haben, daß auch Bürger aus Nichtvertragsstaaten (wie die USA) angeklagt werden können, wenn sie beschuldigt werden, eine solche Straftat in dem Vertragsstaat begangen zu haben.
 2. Der Chefankläger verfügt über zu weit reichende Kompetenzen, vor allem über die Kompetenz, „proprio motu“, d.h. „von sich aus“ Ermittlungen anzustellen ohne einen Verfahrens Antrag durch den Sicherheitsrat.
 3. Die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats haben kein Veto-Recht; der Sicherheitsrat kann ein Verfahren durch seine Beschlüsse nicht verhindern, sondern nur verzögern.
 4. Es sind keine völkerrechtlichen „Vorbehalte“ möglich, d.h. die Vertragsstaaten können nicht durch einseitige Erklärungen (Vorbehalte, „Reservations“) die Anwendung des Statuts in Bezug auf ihren Staat einschränken, wie es bei vielen internationalen Verträgen der Fall ist.

II. „Vorschlag“ der USA zur Ergänzung des Statuts vom 13. Juni 2000:

Der Vorschlag sah vor, daß der Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung durch den ICC auf Nichtvertragsstaaten ausgeweitet werden soll, die wegen des Territorialprinzips sonst der Gerichtsbarkeit des ICC unterliegen würden. Personen aus diesen Ländern sollen nur dann an den ICC überführt werden können, wenn es der Sicherheitsrat anordnet.

III. Gesetzesvorlage „American Servicemembers Protection Act“ im Kongress vom 14. Juni 2000:

In dieser Gesetzesvorlage war vorgesehen:

1. Ein Verbot der Zusammenarbeit mit dem ICC (nach Gründung des ICC) .
2. Beschränkungen bei der Teilnahme der USA an bestimmten UN-Friedenseinsätzen nach Gründung des ICC (Beteiligung nur bei zugesicherter strafrechtlicher Immunität für US-Bürger).
3. Verbot der Übergabe von Geheimdienstinformationen an den ICC, die UN und alle Mitgliedstaaten.
4. Verbot der militärischen Unterstützung von Mitgliedstaaten des ICC mit Ausnahme u.a. der NATO-Verbündeten.
5. Das Recht der USA, vom ICC gefangengehaltene US-Bürger unter Anwendung von (militärischer) Gewalt zu befreien.
6. Zurückgehaltene Zahlungen zum UN-Budget können umgeleitet werden.

C. Die Haltung der USA zum Multilateralismus

Da die USA mit ihren Bedenken zumindest in der westlichen Welt allein stehen, große Industrieländer wie Frankreich und Italien den Vertrag bereits ratifiziert haben, stellt sich die Frage, warum sperren sich die USA gegen diesen Strafgerichtshof, den sie zuvor noch vehement gefordert haben?

I. Beschränkung ihrer Souveränität

Vordergründig (oder mehr?) wollen die USA es auf jeden Fall vermeiden, daß amerikanische Soldaten auf ihren zahlreichen Auslandseinsätzen eines Tages vor dieses internationale Gericht gestellt werden,

wohlmöglich von so genannten „Schurkenstaaten“, auf deren Territorium US-Truppen stationiert sind.

II. Dieser Haltung zugrunde liegt ein:

„selektiver Multilateralismus“ (vgl. US Presidential Decision Directive 25 von 1994), oder ist es schon Hegemonialismus? Das Ergebnis ihrer internationalen Bemühungen ist zum einen, andere Staaten zur Einhaltung internationaler Regeln anzuhalten, sich selber aber auszunehmen (z.B. Umfassendes Teststopabkommen, Kyoto-Protokoll) und zum anderen nur sich auszunehmen (Antipersonenminenvertrag, Mindestalter für Soldaten 18 Jahre, Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe, Kinderrechtskonvention, Frauenrechtskonvention, Sozialpakt).

Sicherheitspolitisch handelt es sich z.Zt. bei den USA um einen „intervenierenden Unilateralismus“, d.h. nur dort einzugreifen, wo man die Sicherheitsinteressen der USA gefährdet sieht (Irak, Kosovo, Kambodscha).

Psychologisch spielt sicherlich das Bedürfnis der US-Bürger nach politischer Kontrolle eine Rolle: Als „Control Freaks“ haben sie dank der Überlegenheit in nahezu allen Bereichen weitgehend die Möglichkeit, ihr Schicksal und ihre Umgebung zu kontrollieren. Den Hintergrund bildet ihre Angst vor Angriffen auf ihr Territorium, aber auch auf ihre Gesellschaftsform generell.

III. Weitere Faktoren

Die amerikanische Außenpolitik wird traditionell stark durch innenpolitische Erfordernisse bestimmt, weil die Mitglieder des US-Senats, die ein weitgehendes Mitwirkungsrecht in der Außenpolitik haben, sich stark an den Wählern in ihren Bundesstaaten orientieren.

Wegen der zweijährlich stattfindenden US-Kongreß-Wahlen (Repräsentantenhaus und 1/3 des Senats) und der dadurch oft auftretenden „oppositionellen Mehrheiten“ (z.B. demokratischer Präsident und republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus und Senat) kommt es oft zum Machtkampf zwischen dem Kongreß und dem Präsidenten auch in der Außenpolitik (z.B. Republikanischer Senator Jesse Helms im Senat versus Präsident Clinton).

D. Schlussfolgerungen

Man muss anerkennen, daß die USA die einzig verbliebene Supermacht mit besonderen Sicherheitsinteressen weltweit sind. Dennoch haben sie sich im Fall des ICC innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft isoliert. Ohne Gesichtsverlust können sie aus dieser Situation kaum herauskommen. Sie stehen einer Allianz von über 100 Staaten gegenüber (darunter alle ihre NATO-Verbündeten) und werden nur von ihren Feinden wie Irak, Libyen, Sudan sowie von China, Katar und Israel Unterstützung bekommen.

Es ist so gut wie sicher, daß der ICC ohne die USA gegründet wird. Daher stellt sich die Frage, ob die USA ihre Forderungen zurückziehen oder den ICC aktiv blockieren werden und damit eine einzigartige Errungenschaft für die Weltgemeinschaft zunichte machen könnten.

Um Letzteres zu verhindern, müssen einflußreiche Verbündete der USA wie z.B. Deutschland auf die Regierung bzw. Pentagon und Kongreß einwirken, und einen gesichtswahrenden Kompromiß auszuhandeln.

Literatur:

Madeleine Albright, US Secretary of State, Conflict and War Crimes: Challenges for Coverage. Remarks to Freedom Forum Seminar, May 5, 2000 (Quelle: Webseite des State Department: <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/usandun/alb0505.htm>>).

Kai Ambos, Der neue Internationale Strafgerichtshof – ein Überblick, in: Neue Juristische Wochenschrift, H. 51/1998, S. 1741–1745.

David Scheffer (UN Ambassador-at-Large for War Crimes Issues), Remarks to the UN General Assembly's Sixth Committee, October 21, 1998 (Quelle: Webseite des State Department: <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/usandun/schef21.htm>>).

David Scheffer (UN Ambassador-at-Large for War Crimes Issues), Developments at the Rome Treaty Conference. Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., July 23, 1998 (Quelle: Webseite des State Department: <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/usandun/schef23.htm>>).

Carsten Stahn, Zwischen Weltfrieden und materieller Gerechtigkeit. Die Gerichtsbarkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (IntStGH), in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 25. Jg., H. 20-22/1998, S. 577–591.

United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Rome, Italy, 15 June – 17 July 1998, Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CONF.183/9.

Die Bekämpfung des Rassismus in Deutschland vor dem Hintergrund der Arbeit des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)

Norman Weiß

I. Rassismus in Deutschland — ein Thema für die Vereinten Nationen

Allein seit 1995 haben sich mehrere Gremien der Vereinten Nationen mit Erscheinungen von Rassismus in der Bundesrepublik Deutschland befaßt und sich in ihren Berichten dazu geäußert:

- vom 18. – 27. September 1995 bereiste der UN-Sonderberichtsersteller über gegenwärtige Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und verwandter Intoleranz die Bundesrepublik Deutschland;
- der Ausschuß über die Rechte des Kindes beriet auf seiner 10. Sitzung am 18. Dezember 1995 den Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland und setzte sich mit der Diskriminierung von Ausländerkindern auseinander;
- der UN-Sonderberichtsersteller über Folter, grausame und unmenschliche Behandlung oder Strafe erwähnte in seinem Bericht an die UN-Menschenrechtskommission im Jahr 1997 auch Vorkommnisse in der Bundesrepublik Deutschland;
- der Menschenrechtsausschuß merkte in seinen abschließenden Bemerkungen zum 4. Staatenbericht Deutschlands gemäß Art. 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte am 9. November 1996 ebenfalls Vorkommnisse mit rassistischem oder fremdenfeindlichem Hintergrund an;
- CERD äußerte sich im Rahmen seiner abschließenden Stellungnahme zum 13. / 14. Staatenbericht Deutschlands gemäß dem internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 20. März 1997 zur Lage in der Bundesrepublik;

Auch auf der europäischen Ebene ist Rassismus in Deutschland ein Thema, deshalb sei zur Abrundung noch ein Bericht des europäischen Ausschusses zur Verhütung der Folter (CPT) zur Situation in Deutschland vom 11. September 1996 erwähnt (ein zweiter Bericht des Europäi-

schen Ausschusses zur Bekämpfung vom Rassismus und Intoleranz [ECRI] steht nach September 1997 im Jahr 2001 bevor).

In all diesen Dokumenten werden die Vorkommnisse beschrieben und bewertet, die seit Beginn der neunziger Jahre in allen Teilen der Bundesrepublik Deutschland verstärkt aufgetreten sind: fremdenfeindliche Gewalttaten, antisemitische Aktionen und rassistisch motivierte Übergriffe, die sich insbesondere gegen Asylbewerber und andere Ausländer richteten. Hoyerswerda, Rostock, Mölln und Berlin stehen stellvertretend für viele andere Städte und Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland.

Die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung, die sich vor allem (aber nicht nur; zu denken ist etwa auch an bestimmte Praktiken des Versicherungsgewerbes bei der Kfz-Versicherung von Türken) in den beispielhaft beschriebenen Gewalttaten und Übergriffen äußert, ist zunächst Sache der nationalen Behörden und gegebenenfalls der Gerichte. Die Arbeit internationaler Organisationen, hier sind für die Bundesrepublik Deutschland europäische Einrichtungen vielleicht einmal nicht ganz so wichtig wie die entsprechenden Gremien der Vereinten Nationen, bilden mit ihrer Arbeit einen wichtigen Hintergrund für das nationale Tätigwerden. Insbesondere liegt ihr Einfluß in der Ausbildung einer Menschenrechtskultur, die Erscheinungsformen rassistischer Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit nicht schweigsam hinnimmt, sondern aktiv gegen sie vorgeht, gerade auch im gesellschaftlichen Bereich.

Dementsprechend bilanzierte der Menschenrechtsausschuß im Jahr 1996¹:

„12. Obwohl der Ausschuß Programme zur Erziehung junger Menschen und zur Ausbildung von Polizeibeamten hinsichtlich Rassismus, Antisemitismus und fremdenfeindlicher Einstellungen bemerkt, bedauert er, daß umfassende Erziehungs- und Ausbildungsprogramme in menschenrechtlichen Werten nicht die gleiche Unterstützung erfahren haben. Der Ausschuß drückt außerdem seine Sorge darüber aus, daß trotz bedeutender Bemühungen der Regierung Rassismus und Antisemitismus in bestimmten Schichten der Bevölkerung weiterbesteht. Der Ausschuß empfiehlt daher eine Intensivierung der Anstrengungen zur Erziehung der Jugend und der Ausbildung der Polizei, daß Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verletzend für die grundlegende menschliche Würde, im Gegensatz zu fundamentalen Werten und verfassungsmäßig wie rechtlich unzulässig sind und legt nahe, daß solche Erziehung und Ausbildung

¹ Abschließende Bemerkung des Menschenrechtsausschusses zum Bericht Deutschlands gemäß Art. 40 IPbPR vom 8. November 1996, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 73, nichtamtliche Übersetzung von Ekkehard Strauß, in: MRM Heft 3/Juni 1997, S. 23ff.

in den weiteren Zusammenhang einer Menschenrechtserziehung und -ausbildung gestellt wird. Der Ausschuß legt der Bundesregierung und den Länderregierungen nahe², Menschenrechtsunterricht in Schulen, Hochschulen und Universitäten und auch in Polizei- und Wehrakademien einzuführen, in Hinblick auf eine Stärkung einer Kultur der Menschenrechte.“

CERD äußerte sich in seinen Abschließenden Bemerkungen im Jahr 1997 folgendermaßen:³

„10. Der Ausschuß begrüßt die Information der Delegation, die die Richtlinien der Kultusministerkonferenz betrifft, die für einen systematischen Menschenrechtsunterricht ebenso eintreten wie für die Prinzipien von Toleranz und Zusammenleben in einer multi-kulturellen Gesellschaft. Insbesondere lobt der Ausschuß die deutschen Stellen für die verbesserten Curricula der verschiedenen Ebenen der schulischen Ausbildung, die eine früh einsetzende Unterrichtung über andere Kulturen und Religionen umfaßt, womit in den Jugendlichen ein Gefühl des Respekts für alle Menschen unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft oder ihrem religiösen Bekenntnis geweckt werden sollte.“

II. Wirkung von CERD auf die Rassismusbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland

Nähere Ausführungen zur Struktur von CERD und den Abläufen des Überwachungsmechanismus werde ich nachfolgend nicht liefern.⁴ Vielmehr möchte ich mich auf drei Aspekte in der gebotenen Kürze konzentrieren; erstens die Arbeit von CERD im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens mit Blick auf mögliche Implikationen für die Lage in der Bundesrepublik Deutschland, zweitens die Stellungnahme von CERD zum Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland und drittens

² Der Ausschuß benutzt hier den sehr nachdrücklichen Begriff „urges“, während er sonst lediglich den schwachen Begriff des „recommends“ gebraucht.

³ Abschließende Bemerkung von CERD zum Bericht Deutschlands gemäß Art. 9 des Übereinkommens vom 23. April 1997, CERD/C/304/Add. 24 (Übersetzung des Verfassers).

⁴ Vgl. dazu: *Martina Haedrich*, Menschenrechtskonventionen, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in: H. Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 360ff.; *Norman Weiß*, Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Antirassismus-Konvention der Vereinten Nationen, in: MRM Heft 2 / Februar 1997, S. 34ff.; *Rüdiger Wolfrum*, International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, in: E. Klein (ed.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998, S. 49ff.; ders., Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: Inhalt und Verfahren seiner Durchsetzung, in: G. Baum / E. Riedel / M. Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 129ff.

Ansätze zur Bekämpfung des Rassismus sowie mögliche Defizite hierbei.

1. Das Individualbeschwerdeverfahren und seine Implikationen für die Bundesrepublik Deutschland

Seit 1984 ist CERD mit der Prüfung von Mitteilungen gemäß Art. 14 des Übereinkommens befaßt, mit denen einzelne eine Verletzung des Übereinkommens durch diejenigen Vertragsstaaten rügen können, die diese Prüfungskompetenz von CERD anerkannt haben. Deren Zahl beträgt inzwischen 28. Bis zu seiner 44. Sitzung im März 1994 hatte der Ausschuß sachlich über vier Mitteilungen entschieden. Bis zur 53. Sitzung im August 1998 erklärte er drei weitere Mitteilungen für unzulässig. Im Jahr 1999 wurden wiederum drei Mitteilungen sachlich beschieden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat im Gegensatz zu einer Reihe anderer europäischer Staaten wie Bulgarien, Finnland, Frankreich, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Slowakei, Schweden, Ungarn oder Polen die Prüfungskompetenz von CERD bislang nicht anerkannt. Gleichwohl lassen die Entscheidungen des Rassendiskriminierungsausschusses Rückschlüsse auf vergleichbare Situationen in der Bundesrepublik Deutschland zu.

Ich werde nachfolgend die Entscheidungen des CERD leitsatzartig vorstellen; dabei habe ich zwei Gruppen gebildet:

a) *Fragen aus dem Bereich Arbeit und Beschäftigung*

Spielen bei der **Kündigung eines Arbeitsverhältnisses** rassistische Vorurteile des Arbeitgebers eine Rolle, so müssen die Gerichte, sofern ihnen diese bekannt werden, prüfen, ob die Vorurteile als Kündigungsgrund eine Rolle gespielt haben. Unterbleibt dies, wie in einem Fall gegen die Niederlande,⁵ ist das Recht des Beschwerdeführers auf Arbeit nach Art. 5 e (ii)⁶ nicht gewährleistet.

Demgegenüber verletzt die **Nichtzulassung eines Ausländers zum Rechtsanwaltsberuf** in Frankreich⁷ nicht dessen Recht auf Arbeit, sondern stellt eine zulässige Differenzierung zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen i.S.v. Art. 1 Abs. 2 dar.

⁵ Jilmas-Dogan /J. Niederlande, Mitteilung Nr. 1 / 1984, Entscheidung vom 10. August 1988, Annex IV zu UN.-Doc. A / 43 / 18, S. 59 ff.; voller Wortlauf in: EuGRZ 1990, S. 64 ff.

⁶ Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche des Übereinkommens.

⁷ Demba Zalibe Diop /J. Frankreich, Mitteilung Nr. 2/1989, Entscheidung vom 22. August 1990, Annex VIII zu UN.-Dok A/46/18, S. 134ff.

Der Ausschuß erkannte,

„daß die in Art. 5 e geschützten Rechte im Rahmen eines Programms zu gewährleisten und Gegenstand einer sich entwickelnden Anwendung sind. Der Ausschuß hat nicht die Kompetenz, darüber zu wachen, daß diese Rechte eingeräumt werden. Seine Aufgabe besteht vielmehr darin, über ihre Anwendung zu wachen, nachdem sie unter Bedingungen der Gleichheit gesetzt worden sind.“

„Die Nichtzulassung des Beschwerdeführers beruhte auf der Tatsache, daß er kein Franzose war, und nicht auf einem der in Art. 1 Abs. 1 genannten Motive. Der Vorwurf des Beschwerdeführers bezieht sich auf eine Situation, in der das Recht zur Anwaltszulassung nur Franzosen eingeräumt wird und nicht auf eine Situation, in der dieses Recht grundsätzlich hätte eingeräumt oder generell hätte geltend gemacht werden können.“

Der Ausschuß sah deshalb keine Verletzung des Übereinkommens.

Auch das **Ablegen einer Prüfung**, die von im Ausland ausgebildeten **Ärzten** verlangt wird, um sich in Australien als Arzt niederzulassen und ein darauf aufbauendes Quotensystem für im Ausland ausgebildete Ärzte ist mit Art. 5e Abs. 1 des Übereinkommens – Recht auf Arbeit und freie Berufswahl – vereinbar.⁸ Wenn sämtliche im Ausland ausgebildeten Ärzte dem gleichen Quotensystem unterworfen sind und die gleichen schriftlichen und praktischen Prüfungen ablegen müssen, ohne daß nach ihrer Rasse oder nationalen Herkunft unterschieden wird und sich auch nicht feststellen läßt, daß das System Personen einer bestimmten Rasse oder nationalen Herkunft gezielt benachteiligt, lassen die unterbreiteten Tatsachen nicht den Schluß auf eine Verletzung des Übereinkommens zu.

In **arbeitsrechtlichen Diskriminierungsstreitigkeiten** sind grundsätzlich die nationalen Gerichte der Vertragsparteien für die Feststellung und Bewertung von Tatsachen und Beweisen im Einzelfall zuständig. Wenn eine Prüfung der vorgelegten Informationen durch den Ausschuß ergibt, daß das nationale „Gleichberechtigungs-Tribunal“ den Fall in einer gründlichen und ausgewogenen Art und Weise untersucht hat, läßt sich hieraus eine Verletzung des Übereinkommens nicht herleiten.⁹

⁸ B.M.S. J. Australien, Mitteilung Nr. 8/1996, Entscheidung vom 12. März 1999, Annex III zu UN.-Dok. A/54/18, S. 78ff.

⁹ Z.U.B.S. J. Australien, Mitteilung Nr. 6/1995, Entscheidung vom 26. August 1999, Annex III zu UN.-Dok. A/54/18, S. 91ff.

b) Strafrechtliche Bekämpfung rassistischer Diskriminierung

Wenn **Anwohner** sich zusammenrotten, um **gegen den Einzug eines Ausländers zu demonstrieren**, und drohen, das Haus abzubrennen und seinen Wagen zu demolieren, so reizt das zur Rassendiskriminierung und zur Gewalttätigkeit gegen eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit auf und verstößt gegen Art. 4 a. Hieran haben sich „*gewissenhafte und rasche*“ Ermittlungen anzuschließen. Der Ausschuß kann

*„nicht akzeptieren, daß das Inkraftsetzen von Gesetzen, die Rassendiskriminierung unter Strafe stellen, für sich allein bedeutet, daß ein Vertragsstaat seine Verpflichtungen aus dem Übereinkommen erfüllt“.*¹⁰

Wenn wie hier der Aufstachelung nicht gehörig begegnet wird, stellen die Verfahren vor Polizei und Justiz für den Beschwerdeführer kein effektives Rechtsmittel im Sinne von Art. 6 dar. Der Ausschuß bestätigte seine Äußerungen zum Opportunitätsgrundsatz im Fall Jilmas-Dogan ./. Niederlande (Das Übereinkommen unterläuft nicht den die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden prägenden Opportunitätsgrundsatz, modifiziert ihn aber dahingehend, daß er in jedem Fall rassistischer Diskriminierung im Lichte der im Übereinkommen verbürgten Garantien angewandt werden soll.) betonte aber, dieser solle in jedem Fall rassistischer Diskriminierung im Lichte der im Übereinkommen verbürgten Garantien angewandt werden.

Wenn **Geschworene** verdächtigt werden, **rassistische Vorurteile gegenüber einem Angeklagten** zu hegen, so sind die nationalen Justizeinrichtungen verpflichtet, diesen Vorwürfen nachzugehen und den Geschworenen für Befangen zu erklären und auszuschließen, wenn es hinreichende Beweise dafür gibt, daß er voreingenommen ist.¹¹ Der Ausschuß betont, daß es weder seine Aufgabe ist, die norwegischen Vorschriften des Strafprozesses über die Ablehnung von Geschworenen zu interpretieren, noch zu entscheiden, ob die betroffene Geschworene auf dieser Grundlage hätte ausgeschlossen werden müssen. Haben die zuständigen Spruchkörper diese Äußerungen und ihre möglichen Auswirkungen auf die Befangenheit der Geschworenen untersucht und kommen zu dem Ergebnis, daß keine Befangenheit vorliegt, so ist der Ausschuß nicht in der Lage festzustellen, daß es zu einer Verletzung des Übereinkommens gekommen ist.

¹⁰ L.K. ./. Niederlande, Mitteilung Nr. 4 / 1991, Entscheidung vom 16. März 1993, Annex IV zu UN.-Doc. A / 48 / 18, S. 131 ff.

¹¹ Narrainen ./. Norwegen, Mitteilung Nr. 3 / 1991, Entscheidung vom 15. März 1994, Annex IV zu UN.-Doc. A / 49 / 18, S. 128 ff.

Bei Hinweisen auf die **Verweigerung eines Bankkredits** wegen der nicht dänischen Staatsangehörigkeit eines Antragsstellers ist es angemessen, eine nationale Untersuchung über die tatsächlichen Hintergründe der Darlehenspraxis der betroffenen Bank gegenüber Ausländern durchzuführen.¹² Denn die Staatsangehörigkeit eines Kreditnehmers stellt nicht das allein entscheidende Kriterium für die Kreditwürdigkeit und Rückzahlungsfähigkeit eines potentiellen Darlehensnehmers dar. Sind die von Polizei und Staatsanwaltschaft unternommenen Schritte nicht hinreichend um festzustellen, ob ein Akt rassistischer Diskriminierung vorgefallen war oder nicht, wird dem Beschwerdeführer effektiver Rechtsschutz im Sinne von Artikel 6 in Verbindung mit Artikel 2d des Übereinkommens verweigert.

c) Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland

Was kann man als Ergebnis festhalten? Zunächst ist auf die Inter-Partes-Wirkung dieser Entscheidungen hinzuweisen. Die Bundesrepublik Deutschland, die ja noch nicht einmal die Prüfungscompetenz des CERD anerkannt hat, ist also in keiner Weise an die Entscheidungen gebunden. Diese sind bekanntlich auch nicht mit Rechtsverbindlichkeit ausgestattet.

Gleichwohl kommt den Views des CERD - wie denen der anderen Treaty bodies - Bedeutung zu. Wenn ein solches Vertragsorgan mit der Prüfung von Mitteilungen betraut wird, müssen die Staaten dessen Rechtsmeinung auch bei ihrem Verhalten gebührend berücksichtigen.¹³ Ob die Ausschüsse die autoritativen Interpreten „ihrer“ Verträge sind, kann hier dahingestellt bleiben. Jedenfalls geben sie mit ihrer Arbeit insgesamt - Entscheidungen über individuelle Mitteilungen, Abschließenden Stellungnahmen zu Staatenberichten und Allgemeinen Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der Verträge, die sich gegenseitig befruchten, - wichtige Auslegungshilfen für die Anwendung des Übereinkommens insgesamt.

Für einen Staat, der sich in Art. 1 Abs. 2 GG zu den Menschenrechten und in Art. 24 GG zur internationalen Zusammenarbeit bekennt, sollte

¹² Ziad Ben Ahmed Habassi /J. Dänemark, Mitteilung Nr. 10/1997, Entscheidung vom 17. März 1999, Annex III zu UN.-Dok. A/54/18, S. 86ff.

¹³ Dazu: *Eckart Klein*, Individuelle Wiedergutmachungsansprüche nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte – Die Praxis des Menschenrechtsausschusses, in: MFRM, Themenheft 50 Jahre AEMR, 1997, S. 67ff (73).

eine Orientierung auch an diesen Entscheidungen des CERD selbstverständlich sein.¹⁴

2. Staatenberichte der Bundesrepublik Deutschland

a) 11./12. Bericht (1993)

Dem CERD lag mit dem 11./12. Bericht der Bundesrepublik Deutschland (1993) der erste Bericht des wiedervereinigten Deutschlands vor. Besonderes Augenmerk sowohl der Bundesregierung als auch des Ausschusses lag naturgemäß auf den zunehmenden fremdenfeindlichen Ausschreitungen der frühen neunziger Jahre. Der Ausschuß empfahl hier eine rasche und effektive Bestrafung der Täter sowie die Auflösung und das Verbot von Parteien und Gruppierungen.

Der Ausschuß äußerte in den Beratungen Erstaunen darüber, daß die Bundesrepublik Deutschland noch nicht die Erklärung nach Art. 14 abgegeben hat und noch keine Individualbeschwerden zum Ausschuß zuläßt.

Der Ausschuß teilte nicht die Ansicht der Bundesregierung, daß nur die offiziell anerkannten Minderheiten (Dänen und Sorben; der Bericht geht auch auf die Situation von Sinti und Roma sowie der Juden ein) zu berücksichtigen sind und fragte auch nach den in Deutschland lebenden Ausländern. Zu diesen nimmt der Bericht ohne Anerkenntnis einer Rechtspflicht und lediglich überblickartig Stellung.

Schließlich empfahl der Ausschuß, ein Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden und die Neuregelung des Asylrechts zu überprüfen.

b) 13./14. Bericht 1996

Der 13./14. Bericht wurde 1997 beraten. In der Minderheitenfrage blieb die Bundesregierung bei ihrem Standpunkt und verwies auf die Erklärung, die sie bei der Ratifikation des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates abgegeben hatte.¹⁵ Darin wurde der Anwendungsbereich dieses Übereinkommens auf die dänische und sorbische Minderheit sowie die traditionell in Deutschland siedelnden Volksgruppen der Friesen und der Sinti und Roma erstreckt.

¹⁴ Für *Hobe* ist der „kooperationsoffene Verfassungsstaat“ gerade im Bereich der Menschenrechte dadurch gekennzeichnet, daß er zum „Umsetzer internationaler Rechtsstandards“ und „international und überstaatlich determiniert“ wird. Vgl. *Stephan Hobe, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, 1998, S. 228.

¹⁵ BGBl 1997 II S. 1406 (1418).

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung rassistischer Propaganda verweist der Bericht darauf, daß die Bundesregierung die Auslieferung eines von Dänemark aus operierenden Neo-Nazis erreichen konnte. Der Fall Deckert wird erläutert; der Bericht verweist auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (vom 13. April 1994, 1 BvR 23/94 = EuGRZ 1994, 448ff.), demzufolge die Leugnung der Massenvernichtung in den Konzentrationslagern als erwiesen unwahre Tatsachenbehauptung nicht vom Schutz der Meinungsfreiheit umfaßt wird.

Die Bundesregierung zählt die Verbote rechtsextremistischer Vereinigungen durch den Bundesminister des Inneren auf, um ihre Festigkeit gegenüber rassistischen Gruppen zu unterstreichen.

In dem Bericht wird auch auf die außenpolitischen Bemühungen der Bundesregierung im Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hingewiesen; Erwähnung finden Initiativen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, des Europarates, der OSZE und der Vereinten Nationen.

Der Bericht geht ausführlich auf die Neuregelung des Asylrechts ein und unterstreicht, daß damit keine diskriminierenden Unterscheidungen nach dem Herkunftsland des Asylsuchenden verbunden seien. So ist etwa Gambia nach dem Militärputsch von der Liste der sicheren Herkunftstaaten gestrichen worden.

In Fortführung der vorigen Berichte erläutert die Bundesregierung, daß eine Bestimmung des Versicherungsaufsichtsgesetzes geändert worden sei, derzufolge Tarifeingruppierungen und Beitragsberechnungen, die auf der Nationalität oder der ethnischen Herkunft beruhen, einen (die Aufsichtsbehörde zum Einschreiten berechtigenden) Mißstand begründen.

Zu den Ursachen fremdenfeindlicher Gewalt verweist der Bericht auf eine im Jahr 1994 erstellte Studie, die zeige, daß es kaum rassistische, fremdenfeindliche oder rechtsextremistische Motive allein sind, die solchen Taten zugrunde liegen. Vielmehr handele es sich um ein Bündel von Ursachen, die vor allem mit wirtschaftlichen und familiären Schwierigkeiten (Arbeitslosigkeit, Wohnungsprobleme, Ehescheidung), aber auch mit einem niedrigen Bildungsniveau zu tun hätten.

Die Bundesregierung stellt zahlreiche Maßnahmen der Bundesländer vor, die Arbeit der Polizei sowohl im Bereich der Prävention als auch der Strafverfolgung effektiver zu gestalten. Abschließend verweist der Bericht auf vielfältige Aufklärungskampagnen.

Der Ausschuß wies in seiner Stellungnahme eingangs darauf hin, daß der Bericht sich nicht systematisch mit den Abschließenden Bemerkungen zum Vorbericht auseinandersetzt. Erneut wurde beklagt, daß die

Bundesrepublik Deutschland noch nicht die Erklärung hinsichtlich der Zulässigkeit von Individualbeschwerden abgegeben hat. Der Ausschuß stellte ferner fest, daß es keine nationale Institution gibt, die sich mit rassistischer Diskriminierung beschäftigt.

Lobend nahm der Ausschuß die sinkenden Zahlen von Übergriffen auf Ausländer und Asylbewerber zur Kenntnis, die auf entschlossene Maßnahmen der deutschen Stellen zurückgeführt wurden. Auch die harte Haltung gegenüber Extremistengruppen wurde begrüßt.

Betroffen über die anhaltenden Fälle vor allem antisemitischer Ausschreitungen, hielt der Ausschuß die Bundesregierung und die Landesregierungen dazu an, in ihren Anstrengungen beim Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nicht nachzulassen.

Erneut war der Ausschuß betroffen von der Einräumung des Minderheitenstatus nur für die vier als nationale Minderheiten oder als traditionell in Deutschland siedelnden Volksgruppen angesehenen Gruppen. Große Teile der sich seit langem in Deutschland aufhaltenden ausländischen Wohnbevölkerung würden so von spezifischem Schutz ausgeschlossen.¹⁶

Der Ausschuß äußerte seine Sorge über die in der Presse berichteten Übergriffe von Polizeibeamten gegenüber Ausländern, insbesondere Schwarzafrikanern und Türken. Erneut nahm er an der Praxis bestimmter Versicherungszweige gegenüber verschiedenen ethnischen Gruppen Anstoß.

Der Ausschuß empfahl ein weiteres Mal die Verabschiedung eines umfassenden Anti-Diskriminierungsgesetzes¹⁷ und die Ausweitung des Schutzes ethnischer Minderheiten. Der nächste Bericht solle auf rassistische Diskriminierungen im privaten Sektor stärker als bisher eingehen und sich u.a. auch mit der Verfolgung von Übergriffen durch Polizisten befassen. Erwartet werden auch Erläuterungen der neuen Asylpraxis, insbesondere mit Blick auf die Drittstaatenregelung.

c) Resümee

Es zeigt sich, daß der Ausschuß seine eigenen Vorstellungen sowohl über die Gestaltung der Berichte als auch zu Einzelfragen - wie etwa der

¹⁶ Die Bundesregierung erwartet, daß sich nach der Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999 eine wachsende Zahl von Ausländern einbürgern läßt und so in den Genuß sämtlicher Bürgerrechte kommen wird. Die Bilanz des Jahres 2000 fiel allerdings recht ernüchternd aus.

¹⁷ Mit der Richtlinie der Europäischen Union (Richtlinie 2000/43/EG des Rates) vom 29. Juni 2000 zu Art. 13 EGV (sog. Anti-Diskriminierungsrichtlinie), die bis zum 31. Dezember 2002 umgesetzt werden muß, ist auch in diesen Bereich Bewegung gekommen.

Gewährung des Minderheitenstatus - konsequent gegenüber den Vertragsstaaten vertritt.

Kennzeichnend für die Arbeit des CERD im Bereich der Staatenberichte ist der intensive Dialog mit den Delegationen, was auch in den Abschließenden Bemerkungen zum Ausdruck kommt.

Der Ausschuß bringt gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zwar Verständnis für Schwierigkeiten zum Ausdruck, wie sie insbesondere aus der Wiedervereinigung resultieren, verlangt aber gleichzeitig unverminderte Anstrengungen im Kampf gegen rassistische Diskriminierung und Gewalthandlungen.

Daß mittlerweile einige der seit längerem von CERD erhobenen Forderungen umgesetzt wurden oder ihre Umsetzung in Angriff genommen wird, hat auch andere Ursachen. Dies gilt etwa für die Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts oder das kommende Anti-Diskriminierungsgesetz.

Abgesehen von der bereits erwähnten EU-Richtlinie bleibt der Einfluß internationaler Vorgaben schwer meßbar. Sicher ist, daß die Tätigkeit von CERD in den betreffenden Bereichen zumindest als Argumentationshilfe für diejenigen gedient hat, die sich für eine Umsetzung dieser Vorgaben eingesetzt haben.

3. Ansätze zur Bekämpfung des Rassismus sowie mögliche Defizite

Rassistische Ausschreitungen, so wird oftmals gesagt, sind handfeste Ausprägungen eines gesellschaftlichen Klimas. So wurden etwa im Rahmen der Debatte über die Neufassung des Art. 16a GG die Täter von Hoyerswerda und die braven Bürger, die ihnen die Steine reichten, als Umsetzer der Asylpolitik der Bundesregierung bezeichnet. Ohne hier agitatorische Brandstiftervorwürfe nachplappern zu wollen, gibt es zwei Hauptstrategien, um gegen rassistisch begründete Diskriminierungen vorzugehen:

Erstens die strafrechtliche Verfolgung der Täter und zweitens Bildungs- und Erziehungsmaßnahmen, um eine Menschenrechtskultur zu schaffen, innerhalb derer solche Diskriminierungen unterbleiben.

Für unseren Kreis ist der zweite Komplex der näherliegende; viele der Anwesenden arbeiten ja auch direkt oder indirekt daran mit. Wenn auch der Grundstein für den Respekt vor dem Nächsten und für die Achtung seiner Würde vor allem in der Familie zu legen ist, so liegt doch hier auch eine große Aufgabe - häufig nachholender Natur - für sämtliche Bildungseinrichtungen. Neben Schule, Berufsschule und Hochschule ist in bestimmten Bereichen auch die berufspraktische Aus- und Fortbildung

gefordert. Zu denken ist an die Schulung von Polizisten und Justizvollzugsangestellten im besonderen und von Hoheitsträgern im allgemeinen. Entsprechende Programme und Maßnahmen werden von den Vereinten Nationen und gerade auch vom CERD immer wieder gefordert.

Im Jahr 1999 begann ein **Pilotprojekt der Polizeischulung für Brandenburg**, das bereits in Frankfurt am Main und in Berlin mit gutem Erfolg durchgeführt wurde. Ziel ist es, Polizeiarbeit in multikulturellen Gesellschaften zu verbessern. Es geht dabei sowohl darum, der Polizei das Arbeiten zu erleichtern, als auch darum, den Bürgern zu zeigen, daß dies ihre Polizei ist, die für sie tätig wird. Damit wird ein wichtiger Entstehungshintergrund des Projekts, die existierenden multikulturellen Gesellschaften in Teilen Großbritanniens und der Niederlande, deutlich. Dort gehört „Community policing“ zum Arbeitsalltag.

Auf Brandenburg bezogen kann die Maßnahme wegen des tatsächlich geringen Anteils von Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten an der Wohnbevölkerung nur eine andere Zielsetzung verfolgen. Generell geht es deshalb darum, dem in einer freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung und offenen Gesellschaft agierenden Polizisten die zunehmende faktische Notwendigkeit einer interkulturellen Verständigung deutlich zu machen. Gleichzeitig soll seine diesbezügliche Handlungskompetenz gefördert werden.

Nach Ansicht der Polizei müsse ein Polizeibeamter grundsätzlich möglichen Spannungen und Konflikten in der Berufsausübung konstruktiv begegnen können. Hierfür sei es erforderlich, daß er sich auf rechtsstaatlicher Grundlage, ausgerichtet an den Wertorientierungen des Grundgesetzes, selbständig urteilend bewege. Im besonderen Problembereich des Umgangs mit Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten werde der Polizeibeamte insoweit besonders gefordert, daß über das beschriebene Verhalten hinaus ein Sicheinlassen auf kulturelle Unterschiede und gegebenenfalls fremde Denk- und Verhaltensweisen erforderlich sei.

Für Polizeischüler aus Brandenburg erscheine eine entsprechende Sensibilisierung deswegen angebracht, weil ihnen Erfahrungen aus dem Kontakt mit Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten über den Dienst hinaus fehlten. Die Maßnahme schließe an eigene Schulungen im Rahmen der Polizeiausbildung (Verhaltenstraining/Kommunikation) an und verfolge Ziele, die denen der berufsethischen Erziehung entsprächen.

Die Schulung wird seit Januar 2000 als eigenständiges Projekt unter dem Namen PiViB (Polizei für interkulturelle Verständigung in Brandenburg) fortgeführt. Hierzu hat die Evaluierung des Projekts durch das

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam in nicht unerheblichem Maße beigetragen.

Diese Auswertung des Jahres 1999 ergab, daß sich die Schüler sich vor und während der Schulung gegen den von ihnen bereits in der Durchführung der Maßnahme vermuteten Pauschalvorwurf verwehrten, als Angehörige des Berufstandes rassistisch zu denken und handeln. Manche vermuteten hinter der Maßnahme eine „Gehirnwäsche“. Unabhängig davon war auffällig, daß sich die Schüler immer wieder darauf zurückzogen, jedermann vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Deshalb (!) hätten sie kein Ausländerproblem. Dabei differenzierte die Mehrzahl der Schüler danach, ob sie im Dienst sei oder nicht. Als Beamte würden sie in Diskriminierungssituationen einschreiten, als Privatperson nicht den Helden spielen, sondern eher die Polizei benachrichtigen. Manche Schüler vertraten im Gespräch vor dem Hintergrund eigener Diskriminierungserfahrungen (als Ostdeutsche oder Polizisten) auch die Ansicht, daß jeder diskriminiert werde und man damit leben müsse.

Die Schüler selbst dokumentierten in einer schriftlichen Auswertung der Maßnahme vor allem die folgenden Einschätzungen:

- zwar teilweise interessante Hintergrundinformation, aber zu wenig praktische Handlungsanleitung
- keine Relevanz für den polizeilichen Einsatz

Die Zwischenauswertungen des Jahres 2000 zeichnen tendenziell ein ähnliches Bild.

Den Polizisten sollte klarwerden, daß Kontakt mit der Polizei für Ausländer stets von anderer Qualität ist, als für Staatsangehörige. In der Gestalt des Polizisten begegnet dem Bürger die Staatsgewalt unmittelbar. Dies ruft bei fast jedem Menschen eine gewisse Befangenheit hervor. Um so mehr ist das bei Ausländern der Fall, deren aufenthaltsrechtlicher Status auch davon abhängt, „sich nichts zuschulden kommen“ zu lassen. Hierfür muß Sensibilität geweckt werden. Gleichbehandlung - die von den Polizeischülern immer wieder ins Feld geführt wurde - setzt Vergleichbarkeit voraus.

III. Schlußbemerkung

Die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung ist eine umfassende Aufgabe, die nur bei kontinuierlicher Durchführung und mehrgleisiger Vorgehensweise erfolgversprechend erscheint.

Die Arbeit internationaler Organisationen und ihrer Gremien kann das im Regelfall erforderliche Handeln nationaler Organe nicht ersetzen. Sie

kann aber Leitlinien aufstellen, an denen sich die Staaten orientieren sollen.

Wie andere Vertragsorgane leistet der CERD hier beachtliches. Die kurze Präsentation seiner Rechtsprechung zu den Individualbeschwerden hat gezeigt, daß er konkrete Anforderungen etwa an eine diskriminierungsfreie Arbeitswelt stellt.

Die WTO-Rechtsordnung in der „Globalisierungsfalle“? Aktuelle Entwicklungen und Grundstrukturen des Welthandelsrechts*

Christian Tietje

I. Einleitung

Die Entwicklung und Bedeutung der WTO-Rechtsordnung seit ihrem Inkraft-Treten am 1. Januar 1995 lässt sich anhand verschiedener Aspekte ihrer Wirkung verdeutlichen. Man kann z.B. auf den Umfang des Vertragswerkes selbst verweisen: über 22.000 Seiten, von denen ca. 550 den operativen Vertragstext ausmachen; oder auf den Erfolg des Streitbeilegungsverfahrens (Stand: 10.08.2000): 203 der WTO formell notifizierte Streitverfahren, die 160 unterschiedliche Streitgegenstände betrafen. Von diesen sind z.Z. 19 rechtshängig. 38 Panel- und Appellate Body-Entscheidungen sind ergangen, 34 Streitverfahren wurden gütlich beigelegt. Zugleich wurde die WTO-Rechtsordnung fortlaufend weiterentwickelt. So wurden z.B. in das Abkommen zum Dienstleistungshandel (GATS) Regelungen zu Finanzdienstleistungen und zur Telekommunikation aufgenommen. Von den Organen der WTO sind schließlich zahlreiche Beschlüsse im Sekundärrecht der WTO-Rechtsordnung ergangen.

Schon diese wenigen Aspekte müssten eigentlich zu der Schlussfolgerung führen, dass es sich bei der WTO-Rechtsordnung um eine ausgesprochen erfolgreiche Völkerrechtsordnung handelt. Das Bild wurde jedoch durch die dritte Ministerkonferenz der WTO Ende November/Anfang Dezember 1999 in Seattle getrübt, die durch ihre Öffentlichkeitswirksamkeit und ihr spektakuläres Scheitern gekennzeichnet war. Die WTO wurde plötzlich aus der Euphorie ihres Erfolges gerissen. In der Öffentlichkeit verstärkte sich der Eindruck, dass die Organisation den Herausforderungen der Globalisierung nicht gewachsen sei und zugleich mit Blick auf negative ökologische oder soziale Auswirkungen der Weltwirtschaft ein Zurückschrauben ihrer Aktivitäten auch sachgemessen

* Schriftliche Fassung eines Vortrages, den der Verfasser auf der 1. Fachkonferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen am 1. Juli 2000 an der Universität Potsdam gehalten hat. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten. Auf Anmerkungen wurde verzichtet. Ein vertiefende Behandlung der angesprochenen Aspekte konnte dem Ziel des Vortrages entsprechend nicht erfolgen. Weitergehende dogmatische Erörterungen finden sich in den Quellen, die in den Literaturhinweisen am Ende der Abhandlung genannt sind.

sei. Insbesondere die Zivilgesellschaft in der Gestalt zahlreicher Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hat dies sehr deutlich formuliert.

Der Erfolg und zugleich die jüngste Skepsis gegenüber der WTO-Rechtsordnung bilden den Hintergrund für die nachfolgenden, skizzenhaften Erörterungen zu der Frage, ob sich die WTO-Rechtsordnung tatsächlich in einer „Globalisierungsfalle“ befindet, wie es im Zusammenhang mit der Ministerkonferenz von Seattle von verschiedener Seite behauptet wurde.

Der Begriff der Globalisierung, der dem angedeuteten Problemkomplex zugrunde liegt, ist aus rechtswissenschaftlicher Sicht noch näher zu erörtern. Man kann aber schon jetzt konstatieren, dass er heute auf der einen Seite schon fast als Leerformel im Zusammenhang mit einer Vielzahl wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, und rechtlicher Entwicklungen gebraucht wird. Zum anderen repräsentiert der Begriff der Globalisierung aber auch zunehmend ein „Angstbild“, das zur Kennzeichnung einer wachsenden Unsicherheit in Gesellschaft und Politik im Hinblick auf verschiedene gesellschaftliche Prozesse gemalt wird.

Aus rechtlicher Perspektive ist es insoweit insbesondere der behauptete „Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit“ der die Diskussion zur Globalisierung bestimmt. Mit diesem Stichwort werden in der Regel Phänomene umschrieben, die sich vermeintlich negativ auf die Sicherung wichtiger Belange des Allgemeinwohls innerhalb einer territorial umgrenzten Gesellschaftsordnung auswirken. Diese Angst vor dem Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit kennzeichnete die Demonstrationen in Seattle und später z.B. in Davos. Dabei stellte sich die WTO-Rechtsordnung immer mehr als Verkörperung der Globalisierung dar und wurde so ein maßgeblicher Angriffspunkt für die „Globalisierungsgegner“.

Auf die Frage danach, wie das Scheitern des Ministertreffens in Seattle zu erklären ist, soll hier nicht vertiefend eingegangen werden. Hinzuweisen ist nur darauf, dass spätestens Mitte Oktober 1999 klar war, dass das Treffen scheitern würde. Am 19. Oktober 1999 wurde nämlich der Entwurf einer Ministererklärung vorgelegt, der von einer Gruppe maßgeblicher Handelsnationen ausgearbeitet worden war. Hierbei handelt es sich um einen Text von ca. 30 Seiten, der zu ca. 70% aus eckigen Klammern, d.h. ungelösten Formulierungenfragen, besteht. Auf der Grundlage dieses Dokumentes war absehbar, dass die Ministerkonferenz keinen Erfolg haben konnte. Zu viele innenpolitische Probleme bestanden in der EG und den USA. Zudem war die Zeit der Vorbereitung zu kurz. Dies zeigt schon der Vergleich mit den vorherigen Handelsrunden, die alle über Jahre hinweg vorbereitet wurden, bevor sie offiziell eröffnet werden konnten. Es waren insoweit nicht die NGOs, die Seattle

zum Scheitern brachten, sondern klassische handelsdiplomatische Schwierigkeiten im zwischenstaatlichen Bereich.

Der Protest der Zivilgesellschaft in Seattle soll aber zum Anlass genommen werden, um zu fragen, ob die WTO-Rechtsordnung tatsächlich das Schreckgespenst der Globalisierung ist, von dem so oft zu hören ist. Um diese Frage in groben Zügen aus juristischer Perspektive beantworten zu können, sind zwei Themenkomplexe zu erörtern: (1.) Was macht aus rechtswissenschaftlicher Sicht die Globalisierung im Kern aus? (2.) Welche rechtlichen Grundstrukturen zeichnet das WTO-Recht aus und wie verhält sich dies zur Globalisierung?

Bei der Beantwortung dieser Fragen soll auch auf einige aktuelle Entwicklungen in der WTO-Rechtsordnung eingegangen werden, insbesondere auf zwei Entscheidungen des Streitbeilegungsgremiums der WTO (Dispute Settlement Body, DSU). Insgesamt ist es das Ziel dieser Abhandlung, in wenigen Federstrichen einige strukturelle Überlegungen zur WTO-Rechtsordnung im Prozess der Globalisierung anzustellen.

II. Begriff und Bedeutung von Globalisierung

1. Einzelercheinungen der Globalisierung

Der Begriff der Globalisierung wird oftmals an einzelnen Erscheinungen festgemacht, die für sie charakteristische Bedeutung haben. Im einzelnen handelt es sich hierbei um die folgenden Phänomene:

Globalisierung wird heute zunächst vielfach auf die bekannten technologischen Entwicklungen im Bereich der elektronischen Medien bezogen. Moderne Techniken der Nachrichtenübertragung und Telekommunikation, die insbesondere durch die Digitalisierung des Übertragungsvorganges bestimmt werden, führen dazu, dass Informationen ohne Zeitversetzung global verfügbar und abrufbar sind. Ein Informationsmonopol innerhalb eines durch staatliche Grenzen abgegrenzten Raumes existiert damit nicht mehr. Sowohl im wirtschaftlichen als auch im allgemeingesellschaftlichen Bereich findet eine nahezu unkontrollierte Interaktion der relevanten Akteure statt. Gesellschaftliche Entwicklungen sind so weltweit insbesondere über das Internet verfolgbar. Wirtschaftliche Aktivitäten, z.B. internationale Finanztransaktionen, vollziehen sich unabhängig von der Existenz staatlicher Grenzen.

Damit ist auch bereits die zweite Erscheinungsform dessen, was als Globalisierung benannt wird, angedeutet: die Globalisierung der Wirtschaft. Insoweit wird z.B. darauf hingewiesen, dass bereits Mitte der siebziger Jahre die Exportrate in allen G7-Ländern einen höheren Stand

erreicht hatte, als es in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg der Fall gewesen war. Ähnliches gilt für den Zuwachs der grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen. Das Verhältnis der Finanztransaktionen zum Bruttoinlandsprodukt stieg weltweit von 15:1 im Jahre 1971 auf 78:1 im Jahre 1990. Täglich werden brutto ca. 1.400 Milliarden US-Dollar transaktioniert. In den USA ist z.B. die Zahl der im grenzüberschreitenden Verkehr ver- und angekauften Obligationen und Aktien von 9% des Bruttosozialprodukt im Jahre 1980 auf eine Höhe von 164% des Bruttosozialproduktes im Jahre 1996 gestiegen. Der tägliche Devisenumschlag ist weltweit von 15 Billionen Dollar im Jahre 1973 auf fast 1,2 Trillionen US-Dollar im Jahre 1995 angewachsen. Noch deutlichere Zahlen lassen sich für das Volumen der Direktinvestitionen im Ausland ausmachen. Das absolute Volumen ausländischer Direktinvestitionen wuchs von 211 Milliarden US-Dollar im Jahre 1973 auf eine Gesamtsumme von 2.730 Milliarden US-Dollar im Jahre 1995. Damit einher geht auch die gestiegene Anzahl multinationaler oder transnationaler Unternehmen: Im Jahre 1960 wurden 3.500 multinationale Unternehmen gezählt; für 1997 wurde von einer Gesamtanzahl multinationaler Unternehmen von ca. 44.000 ausgegangen.

Neben ökonomischen Entwicklungen wird der Begriff der Globalisierung z.T. auch auf ökologische Prozesse bezogen. Spätestens durch den Bericht des Club of Rome Anfang der siebziger Jahre über die Grenzen des Wachstums und die erste Umweltkonferenz der Vereinten Nationen im Jahre 1972 in Stockholm ist die Problematik der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen weltweit in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Die Gefährdung der Ozonschicht und die Erderwärmung sowie der mögliche Klimawandel sind heute aller Munde. Dies gilt auch für die hiermit zusammenhängenden Aspekte der Entwaldung, der Überfischung der Ozeane, des Aussterbens vieler Pflanzen und Tierarten oder auch der Gefährdung der Antarktis als einmalige ökologische Ressource. Globalisierung als ökologische Globalisierung wird insoweit gleichgesetzt mit der Erkenntnis, dass Umweltgefährdungen nicht an der Grenze Haltmachen, so dass nur globale Lösungen einem globalen Umweltschutz gerecht werden können.

Aber auch Entwicklungen im sicherheitspolitischen Bereich werden mit dem Begriff der Globalisierung umschrieben. Nach dem Wegfall des Ost-West-Konfliktes und der dadurch bedingten relativen Sicherheit mit Blick auf den Einsatz von Massenvernichtungswaffen dringt immer mehr in das Bewusstsein der Öffentlichkeit, dass die unkontrollierte Verbreitung dieser Waffen in politisch instabile Systeme zu einer Bedrohung der Menschheit insgesamt werden könnte. Damit hängt auch die Erkenntnis zusammen, dass der weltweite Terrorismus eine neue sicherheitspolitische Herausforderung darstellt.

Weiterhin werden unter Globalisierung soziale Aspekte globalen Ausmaßes gefasst. Beispielsweise ist das immer deutlicher werdende Wohlstandsgefälle zwischen den industrialisierten Staaten und den Entwicklungsländern zu nennen. Betrachtet man insoweit den prozentualen Anteil am Welteinkommen, so entfielen im Jahre 1990 auf die reichsten 20% aller Staaten der Welt insgesamt 82,2% des Weltbruttosozialprodukts. Der Anteil der ärmsten 20% der Staaten am Weltbruttosozialprodukt lag dagegen nur bei 1,3%. Dies bedeutet ein zahlenmäßiges Verhältnis von 64:1.

Im Bereich der sozialen Globalisierung ist es weiterhin die verstärkte Mobilität der Menschen, die immer wieder als besonderes Phänomen genannt wird. Während z.B. im Jahre 1950 weltweit ca. 25 Millionen international Reisende gezählt wurden, lag die Zahl 1995 bereits bei 567 Millionen Touristen. Insbesondere in Deutschland ist dieses Phänomen zu beobachten. Mit ständig steigender Tendenz werden seit Ende der sechziger Jahre in Deutschland mehr Reisen in das Ausland durchgeführt als im eigenen Land. Schon vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum schließlich von einer kulturellen Globalisierung gesprochen wird. Sie wird vielfach auch gleichgesetzt mit einer „Amerikanisierung“ der Gesellschaften, die durch den weltweiten Vertrieb amerikanischer Kulturgüter, z.B. im Bereich der Filmwirtschaft, gekennzeichnet ist.

2. Globalisierung als Denationalisierung und Entstaatlichung

Versucht man die aufgeführten zahlreichen Aspekte dessen, was als Globalisierung verstanden wird, zusammenzufassen, zeigt sich zunächst, dass ein Prozess der gesellschaftlichen Denationalisierung vorliegt. Die weltweite - insbesondere durch die Kommunikationstechnologie bedingte - Vernetzung der Gesellschaften führt dazu, dass individuelle Erfahrungs- und Lebenshorizonte des einzelnen Menschen nicht mehr ausschließlich nationalstaatlich geprägt sind. Vereinfacht ausgedrückt leben die Menschen heute mit Blick auf das, was sie tagtäglich erfahren, in einem globalen Dorf. Dies gilt für allgemeine gesellschaftliche Prozesse ebenso wie für den Wirtschaftsbereich. Folge dieser Entwicklung ist es, dass der geographische Raum, in dem Menschen leben und der herkömmlich durch die Staatsgrenze gekennzeichnet ist, seine Bedeutung verliert. Damit tritt eine Auflösung des Zusammenhangs zwischen Nationalstaat und Gesellschaft ein, die auch als Entgrenzung des nationalstaatlichen Raumes bezeichnet werden kann. Gesellschaftliche Denationalisierung ist also gleichzusetzen mit dem Verlust an staatsorientierter, territorial abgegrenzter Ordnung.

Mit der gesellschaftlichen Denationalisierung korrespondiert die Entstaatlichung. Hierunter ist zu verstehen, dass der Nationalstaat klassischer

Prägung seine exklusive Funktion als maßgebliche nationale und internationale Ordnungsmacht verliert. Die Einbindung der Staaten in ein dichtes Netz internationaler Organisationen und völkerrechtlicher Verträge führt dazu, dass es heute kaum noch einen Bereich politischer Entscheidung gibt, in dem ohne Rücksicht auf internationale Vorgaben souveräne Entscheidungen getroffen werden können. Darüber hinaus sind die Staaten heute mit einem wachsenden Einfluss der NGOs konfrontiert. Diese weltweit tätigen Akteure der internationalen Zivilgesellschaft - Amnesty International und Greenpeace seien nur als Beispiele genannt - üben einen unmittelbaren Einfluss auf staatliche, politische Entscheidungen aus. Der Staat verliert so durch eine Einbuße an Autorität und Gestaltungsmacht seine ursprüngliche Monopolstellung im politischen Bereich. Im internationalen System bleibt der Staat zwar der wohl wichtigste völkerrechtliche Akteur, durch die beschriebene Entstaatlichung ändert sich aber seine Rolle. Insofern kann von einer rechtlichen Entstaatlichung gesprochen werden.

Mit der rechtlichen Entstaatlichung einher geht die faktische Entstaatlichung. Hierunter ist zu verstehen, dass die Einzelstaaten unter faktischen Bedingungen der Globalisierung in vielen Sachbereichen nicht mehr in der Lage sind, staatliche Ordnungsmacht auszuüben. Als Beispiel sei insoweit nur auf die Frage nach der Regelung weltweiter Kommunikationsströme hingewiesen, wie sie sich insbesondere im Bereich des Internets stellt. Der einzelne Staat ist hier nicht mehr in der Lage, eine effektive Rechtskontrolle auszuüben, da ihm die Zugriffsmöglichkeit auf das weltweite Kommunikationsnetz fehlt. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für globale Umweltprobleme oder Fragen der Regulierung globaler wirtschaftlicher Transaktionen.

Fasst man die beschriebenen Aspekte der Globalisierung zusammen, so zeigt sich, dass sie eine gesellschaftliche Denationalisierung und eine faktische sowie rechtliche Entstaatlichung kennzeichnet. Gesellschaftliche Denationalisierung tritt durch die Aufhebung der Kongruenz von Nationalstaat und Gesellschaft ein. Faktische Entstaatlichung meint, dass der Staat in den unterschiedlichsten politischen und gesellschaftlichen Bereichen *de facto* keine Regelungs- und Steuerungsmacht mehr hat. Rechtliche Entstaatlichung schließlich weist darauf hin, dass öffentliche Aufgaben des einzelnen Staates heute zunehmend durch internationale staatliche und nichtstaatliche Akteure übernommen bzw. mitgestaltet werden.

III. Die Bedeutung des Welthandelsrechts im Prozess der Globalisierung

Die Feststellung, dass Globalisierung als gesellschaftliche Denationalisierung sowie faktische und rechtliche Entstaatlichung zu kennzeichnen ist, leitet unmittelbar über zu der Frage nach der Bedeutung des Welthandelsrechts in diesem Prozess. Zu untersuchen ist, welche Rolle der Staat und zugleich die privaten wirtschaftlichen Akteure in einem globalisierten internationalen Welthandelssystem spielen. Konkret gefragt: Welche Handlungsmöglichkeiten gibt das Welthandelsrecht dem Staat? Stärkt es ihn, oder schwächt es ihn? Wie ist die Rolle der individuellen Wirtschaftssubjekte in diesem System?

Die Beantwortung dieser Fragen ermöglicht es, die WTO-Rechtsordnung in das Bild einer fortschreitenden gesellschaftlichen Denationalisierung, insbesondere aber einer faktischen und rechtlichen Entstaatlichung, einzupassen. Dabei wird zugleich deutlich werden, dass die WTO-Rechtsordnung gerade nicht das „Schreckgespenst der Globalisierung“ ist, von dem so oft zu hören ist - im Gegenteil.

1. Allgemeine ökonomische und rechtliche Aspekte

Aus ökonomischer Perspektive wird die WTO-Rechtsordnung zunächst durch die Freihandelstheorie in der ursprünglich von *David Ricardo* herausgearbeiteten Theorie der komparativen Kostenvorteile geprägt. Diese Theorie, die heute durch die Wirtschaftswissenschaften umfassend weiterentwickelt wurde, stellt im Kern darauf ab, dass durch eine internationale Arbeitsteilung und daraus folgend einer Spezialisierung in der Güter- und Dienstleistungsproduktion eine einzelstaatliche und zugleich weltweite Wohlfahrtsmehrung eintritt. Im Kern ist dies heute unbestritten.

Die positiven ökonomischen Wirkungen der internationalen Arbeitsteilung treten jedoch nicht gleichsam von selbst ein. Vielmehr ist hierfür, wie in jeder nationalen Volkswirtschaft auch, einer verlässlicher Ordnungsrahmen notwendig, um eine optimale Ressourcenallokation zu ermöglichen. Damit ist die Notwendigkeit von Rechtssicherheit als vertrauensinduzierender Faktor zur Gewährleistung weltweiter Wohlfahrtsgevinne angesprochen. Die Bedeutung des Rechtssicherheitsaspektes gerade im internationalen Wirtschaftsrecht wird durch die spieltheoretischen Aussagen des Gefangenendilemmas besonders überzeugend und plastisch ausgedrückt. Damit korrespondiert aus politikwissenschaftlicher Sicht die Erfassung der WTO-Rechtsordnung als internationales Regime.

Berücksichtigt man diese beiden grundlegenden Erkenntnisse der politischen Ökonomie des Welthandelsrechts, wird bereits deutlich, dass die

WTO-Rechtsordnung in ihrer grundlegenden *ratio* darauf abzielt, die Staaten in ihrer wirtschaftlichen Potenz und tatsächlichen ordnungspolitischen Handlungsfähigkeit zu stärken. Das Welthandelssystem ist im Interesse weltweiter Wohlfahrtsgewinne auf eine gesellschaftliche, politische und ökonomische Pluralität im internationalen System angewiesen. In seiner rechtlichen Gestalt garantiert es zugleich, dass ein verlässlicher Ordnungsrahmen existiert, der die weltweite Kooperation der Staaten und Wirtschaftssubjekte innerhalb dieses pluralistischen Systems ermöglicht.

2. Die Akteure im Welthandelssystem

Wie in jeder Völkerrechtsordnung sind zunächst die Staaten bzw. die EG als WTO-Mitglied (vgl. Art. XI:1 WTO-Übereinkommen) die maßgeblichen Akteure, die die WTO-Rechtsordnung bestimmen.

Der *ratio* der WTO-Rechtsordnung entsprechend sind aber auch die privaten Wirtschaftssubjekte in den Wirkungsbereich dieser Völkerrechtsordnung einbezogen. Durch ihre individuellen Aktivitäten entstehen volkswirtschaftliche und damit weltweite Wohlfahrtsgewinne. Sie sind daher das eigentliche Schutzsubjekt der WTO-Rechtsordnung. Besonders deutlich zum Ausdruck gebracht wurde dies in der Entscheidung eines WTO-Panel vom 22. Dezember 1999 in der Sache *United States - Sections 301-310 of the Trade Act of 1974* (Report of the Panel, WT/DS152/R). Das Panel stellte ausdrücklich fest: "Many of the benefits to Members which are meant to flow as a result of the acceptance of various disciplines under the GATT/WTO depend on the activity of individual economic operators in the national and global market places. The purpose of many of these disciplines, indeed one of the primary objects of the GATT/WTO as a whole, is to produce certain market conditions which would allow this individual activity to flourish" (aaO, para. 7.73). Das Panel führte diese Gesichtspunkte dann noch weiter aus und fasste sie im Ergebnis dahingehend zusammen, dass von einem „principle of indirect effect“ zu Gunsten der privaten Wirtschaftssubjekte gesprochen werden könne (aaO, para. 7.78).

Diese Aussagen sind in ihrer Deutlichkeit so zum ersten Mal in der Rechtsprechung des GATT- bzw. der WTO getroffen worden. Sie bestätigen die grundlegende *ratio* des Welthandelsrechts, die darin liegt, durch die Garantie von Rechtssicherheit eine optimale Ressourcenallokation der privaten Wirtschaftssubjekte zu ermöglichen, die ihrerseits zu universellen Wohlfahrtsgewinnen führt. Anhand der normativen Grundstrukturen, die die WTO-Rechtsordnung prägen, lässt sich dies noch weiter verdeutlichen.

3. Offene Märkte und Nichtdiskriminierung als zwei wesentliche Grundprinzipien der WTO-Rechtsordnung

Die normativen Grundstrukturen der WTO-Rechtsordnung lassen sich insbesondere anhand einer Betrachtung der Regelungsstrukturen des Weltwarenrechts darstellen, wie sie im General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) niedergelegt sind. Im Kern wird aber die gesamte WTO-Rechtsordnung hiervon geprägt, auch wenn namentlich im Dienstleistungsrecht des GATTs gewisse, hier nicht weiter vertiefend behandelte, Modifikationen gelten.

Zunächst ist auf das Prinzip der Offenheit der Märkte hinzuweisen. Das Welthandelsrecht will einen weltweiten Güteraustausch als Grundbedingung universeller Wohlfahrtsgewinne durch Arbeitsteilung gewährleisten (komparative Kostenvorteile). Das setzt eine Offenheit der Märkte voraus. Art. XI:1 GATT gewährleistet diese Offenheit durch ein umfassendes Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse. Zugleich wird die Offenheit der Märkte dadurch realisiert, dass die Zölle schrittweise abgebaut werden (vgl. Art. II GATT). Mit einem durchschnittlichen Zollsatz auf Industrieprodukte von ca. 3,5% ist dieses Programm heute nahezu erreicht.

Die Bedeutung des Prinzips der Offenheit der Märkte wird klar, wenn ein Blick auf den Schutzbereich des Art. XI:1 GATT geworfen wird. Die Vorschrift verbietet umfassend, dass der Import oder Export von Waren durch hoheitliche Maßnahmen an der Staats- bzw. Zollgrenze behindert wird. Diesem Verbot liegt als *ratio* zugrunde, dass die autonome Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte garantiert wird. Sie und nicht der Staat sollen über den Markterfolg eines Produktes entscheiden dürfen, wofür notwendig ist, dass ein Produkt überhaupt in Wettbewerb zu anderen Produkten treten kann. Eben dies soll durch den Abbau der Handelsschranken an der Grenze erreicht werden. Damit ist die potentielle Wettbewerbsmöglichkeit i.S.v. Rechtssicherheit das eigentliche Schutzgut des Prinzips der Offenheit der Märkte. Dem entspricht eine ständige Rechtsprechung des GATT- bzw. jetzt WTO-Streitbeilegungsgremiums, nach der ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. XI:1 GATT keine tatsächlichen Einbußen im Handelsvolumen voraussetzt. Vielmehr wird jede hoheitliche Maßnahme erfasst, die sich unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell negativ auf den Warenverkehr auswirkt.

Eine ganz ähnliche Regelungsstruktur prägt ein zweites wesentliches Strukturprinzip der WTO-Rechtsordnung, das Prinzip der Nichtdiskriminierung. Das Nichtdiskriminierungsprinzip wird zunächst durch die Meistbegünstigungsklausel des Art. I:1 GATT im Außenverhältnis der WTO-Mitglieder garantiert. Auch hier ist anerkannt, dass die Meistbegünsti-

gungsklausel einen weiten Schutzbereich hat, der jede staatliche Maßnahme erfasst, die sich positiv auf den Wirtschaftsverkehr auswirkt.

Auch in seiner binnenorientierten Ausformung ist das Nichtdiskriminierungsprinzip umfassend verwirklicht. Das Inländergleichbehandlungsgebot des Art. III GATT ist hier die maßgebliche Vorschrift. Sinn und Zweck des Art. III GATT ist es umfassend, ein Protektionismusverbot für Maßnahmen innerhalb einer nationalen Volkswirtschaft zu statuieren (vgl. Art. III:1 GATT). Nach ständiger Rechtsprechung, die bereits auf eine Entscheidung aus dem Jahre 1958 in dem Verfahren *Italian Discrimination Against Imported Agricultural Machinery* zurückgeht, schützt Art. III umfassend die „conditions of competition“, also die fairen Wettbewerbsbedingungen im Verhältnis inländischer und ausländischer Produkte innerhalb einer nationalen Volkswirtschaft. Auch hier wird nicht nur ein tatsächlich vorliegender Wettbewerb erfasst, sondern bereits der potentielle Wettbewerb geschützt. Das entspricht im Kern der Auslegung der Vorschriften zu den Grundfreiheiten des EG-Vertrages als Beschränkungsverbote, wie sie der EuGH umfassend postuliert hat.

4. Die ordnungspolitischen Handlungsfreiheiten der WTO-Mitglieder

Aus der aufgezeigten Regelungssystematik, wie sie durch das Prinzip der Offenheit der Märkte und das Nichtdiskriminierungsprinzip bestimmt wird, folgt, dass den WTO-Mitgliedern ein bedeutender ordnungspolitischer Handlungsfreiraum verbleibt. Den Grundstrukturen der WTO-Rechtsordnung zufolge ist jede staatliche Maßnahme zulässig, die nicht den Marktzugang betrifft und nichtdiskriminierend nach außen und innen wirkt. Die WTO-Mitglieder dürfen also jede hoheitliche Regelung treffen, die auf dem internen Markt wirkt und nichtdiskriminierend ist.

(s. Grafik auf der nächsten Seite)

Im Verhältnis von inländischen und ausländischen Waren ist allerdings zu beachten, dass nur Produktmerkmale herangezogen werden dürfen, um die Ungleichheit, also die Nichtanwendbarkeit des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes, zu begründen. Auf Produktionsmethoden kann nicht abgestellt werden, um eine fehlende Vergleichbarkeit von Waren zu statuieren. Dies würde der *ratio* der Theorie der komparativen Kostenvorteile widersprechen, die sich gerade auf Unterschiede in den Produktionsmethoden bezieht.

Das damit angesprochene Rechtsproblem tritt insbesondere dann offen hervor, wenn es das wirtschaftspolitische Bestreben der Staaten ist, Produktionsstandards, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes, durchzusetzen. Nach ständiger Rechtsprechung des GATT- bzw. jetzt WTO-Streibeilegungsgremiums ist eine solche Differenzierung mit dem

Ziel, die Anwendung der Nichtdiskriminierungsregeln auszuschließen, unzulässig. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Heranziehung von Produktionsmethoden als Ansatzpunkt einer staatlichen Regelung dazu führt, dass ein Staat seinen eigenen Produktionsstandard als Maßstab für die Bewertung der Produktion in einem fremden Staat nimmt. Damit kommt es im Ergebnis zu einer extraterritorialen Rechtsanwendung, die schon nach den Regeln des allgemeinen Völkerrecht grundsätzlich unzulässig ist.



Jede wirtschaftspolitische Maßnahme ist erlaubt, soweit sie nicht an der Grenze ansetzt und nichtdiskriminierend nach innen und außen wirkt.

Die so auftretenden Jurisdiktionskonflikte im Verhältnis verschiedener nationaler Rechtsordnungen können im WTO-Recht nur über die allgemeine Ausnahmeregelung des Art. XX GATT gelöst werden. Wie dies zu geschehen hat, wurde in der Entscheidung des Appellate Body vom Herbst 1998 im sog. Shrimps-Fall (*United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Report of the Appellate Body v. 12.10.1998, WT/DS58/AB/R) eindrucksvoll dargelegt. Im Kern interpretiert der Appellate Body die Ausnahmenvorschrift des Art. XX dahingehend, dass hier u.a. eine Schranken-Schranke im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes existiert. Wann eine jurisdiktionsübergreifende Regelung nunmehr verhältnismäßig ist, muss nach der Rechtsprechung des Appellate Body u.a. danach bewertet werden, ob versucht wurde, eine multilaterale Lösung des Problems herbeizuführen. Im Umweltbereich besteht der zitierten Entscheidung zufolge insofern das Gebot, globale Umweltprobleme, die gerade nicht an staatlichen Jurisdiktionsgrenzen halt machen, auf globaler Ebene zu lösen. Für andere Regelungs-

probleme globalen Ausmaßes wird man dies ebenso annehmen müssen. Im Ergebnis kommt es damit zur Anerkennung einer in anderen Teilbereichen des internationalen Systems ohnehin schon bestehenden rechtlichen Kooperationsverpflichtung der Staaten auch für das Welthandelsrecht.

Zusammenfassend zeigt sich damit, dass neben individuellen Freiheitsgarantien, auf denen die WTO-Rechtsordnung fußt, auch den WTO-Mitgliedern eine gewollte Handlungsfreiheit dahingehend zusteht, ordnungspolitische Maßnahmen zu ergreifen. Diese Handlungsfreiheit bezieht sich auf eine nichtdiskriminierende Behandlung von Waren hinsichtlich ihrer Produkteigenschaften, soweit kein Eingriff an der Grenze erfolgt. Im übrigen unterliegen ordnungspolitische Maßnahmen, die auf Differenzierungen anhand der Produktionsmethoden abstellen und damit zu einem Jurisdiktionskonflikt führen, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Die WTO-Rechtsordnung ist damit kein Freihandelsregime im Sinne einer minimalistischen Gesellschaftskonzeption. Es geht vielmehr um eine schrittweise Handelsliberalisierung zur Gewährleistung weltweiter Wohlfahrt unter gleichzeitiger Anerkennung der Notwendigkeit einzelstaatlicher Ordnungspolitik. Abhängig von der Intensität der Auswirkungen einzelstaatlicher Maßnahmen kommt es dabei im Interesse der Konfliktlösung zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.



IV. Zusammenfassung

Insgesamt ist festzuhalten, dass die WTO-Rechtsordnung umfassend darauf angelegt ist, im Prozess der Denationalisierung und Entstaatlichung die Staaten und die privaten Wirtschaftssubjekte in ihrem jeweiligen Handlungspotential zu stärken. Dies geschieht zunächst durch die Sicherung von Wohlfahrtsgewinnen, die den privaten und hoheitlichen Akteuren finanzielle Ressourcen eröffnen, die zur Lösung der anstehenden gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen notwendig sind. Weiterhin zu beachten ist, dass die WTO-Rechtsordnung die ordnungspolitische staatliche Handlungsfreiheit auf dem internen Markt ausdrücklich garantiert. Unter Beachtung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes gilt dies umfassend für Regelungen, die sich auf Produkteigenschaften beziehen. Im darüber hinausgehenden Sinne der Regelung von Produktionsmethoden sind ordnungspolitische Maßnahmen zulässig, wenn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird. In diesem Zusammenhang trägt die WTO-Rechtsordnung durch die in ihr verankerte Verpflichtung zur internationalen Kooperation der Staaten schließlich dazu bei, dass globale gesellschaftliche Herausforderungen, z.B. im Umweltbereich, einer effektiven und effizienten weltweiten Lösung zugeführt werden.

Weiterführende Literaturhinweise

- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael*, Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden 1999
- Delbrück, Jost*, Globalization of Law, Politics, and Markets - Implications for Domestic Law - A European Perspective, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1 (1993), 9-36
- Delbrück, Jost/Tietje, Christian*, Grundzüge und rechtliche Probleme der internationalen Informationsordnung, *Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen* 2000/2001, 15-30
- Hobe, Stephan*, Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, *Archiv des Völkerrechts* 37 (1999), 152-176
- Hobe, Stephan*, Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung: Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert, *Archiv des Völkerrechts* 37 (1999), 253-282
- Tietje, Christian*, Außendimension des Binnenmarktes: Einleitung; Medien, Telekommunikation und Informationstechnologie; Technische Zugangsschwierigkeiten bei Waren, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union, Teil II, Außenwirtschaftsrecht* (H.G. Krenzler, Hrsg.), München 2000, E 25, E 27 und E 29

- Tietje, Christian*, Die völkerrechtliche Kooperationspflicht im Spannungsverhältnis Welthandel/Umweltschutz und ihre Bedeutung für die europäische Umweltblume, *Europarecht* 35 (2000), 285-296
- Tietje, Christian*, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, Berlin 1998
- Tietje, Christian*, Welthandelsorganisation, Textausgabe mit Einführung (Beck-Texte im dtv 5752), München 2000
- Zürn, Michael*, Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a.M. 1998

Global Governance - ein tragfähiges Friedensprojekt?*

Christoph Rohloff

1. Einleitung

Die Beschlüsse auf den Weltkonferenzen der neunziger Jahre werden ungeachtet der Aktualität und Dringlichkeit ihrer Inhalte auf dem Niveau unverbindlicher Absichtserklärungen bleiben, wenn nicht, so die Annahme im folgenden Beitrag, auch im friedens- und sicherheitspolitischen Bereich eine Vergemeinschaftung von staatlichen Interessenlagen im Sinne einer „normativen Integration der Staatenwelt“ (Brock 1999: 340) und damit eine berechenbare Grundlage von Minimalstandards sowie Entscheidungsstrukturen und -prozessen erreicht wird. Diese sollte, so die normative Forderung, den beteiligten Akteuren in den betroffenen Politikfeldern, vornehmlich der Entwicklungs-, Menschenrechts- und Umweltpolitik, eine Umsetzungsverlässlichkeit in Aussicht stellen können, die auch angesichts heterogener politischer Systeme und asymmetrischer Machtverhältnisse eingehalten beziehungsweise eingefordert werden kann.

Mit der Forderung nach verlässlicheren globalen Ordnungsstrukturen, die von möglichst vielen Regierungen unabhängig von ihrem politischen Systemtyp oder ihrer internationalen Machtposition mitgetragen werden, soll das Bemühen um die friedensstrategisch angelegte innerstaatliche Demokratisierung autoritärer oder korrupter politischer Systeme jedoch keinesfalls relativiert werden. Im Gegenteil, beide Projekte, die Ausbildung globaler Ordnungsstrukturen sowie innerstaatliche Demokratisierung, bedingen sich gegenseitig in ihren Erfolgchancen. Die Annahme, dass demokratische Systeme eher bereit wären, Menschenrechtsnormen und *Good Governance* umzusetzen als autoritäre Systeme, ist dabei offenkundig. Es sind demokratische Regierungen, die durch ihre zivilgesellschaftliche Fundierung die Normierung der Menschenrechte vorantreiben und ihre Einhaltung einfordern. Doch unterscheiden sich demokratische Regierungen von autoritären Regimes nicht dadurch, dass sie völkerrechtliche Normen automatisch umsetzen. So weigern sich insbesondere die USA als derzeitiger Hegemon in vielen Fällen, in multila-

* Überarbeiteter Beitrag für das Buch: Fues, Thomas/ Hamm, Brigitte (Hg.) i.E.: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre - Wegbereiter für Global Governance? Bonn: Dietz.

terale Vertragswerke eingebunden zu werden (Müller 2000: 45). Von einzelnen Autoren in den USA wird globale Strukturpolitik gar als Angriff auf eine als absolut postulierte Handlungsautonomie des Staates verstanden.¹

Unabhängig jedoch von der retardierenden Wirkung eines kooperationsunwilligen Hegemons wird die zunehmende Komplexität von verregelungsbedürftigen grenzüberschreitenden Problemlagen in der Entwicklungs-, Menschenrechts-, Umwelt-, Handels- und Finanzpolitik seit den frühen neunziger Jahren durch Konzepte wie *Global Governance* oder Globale Strukturpolitik zu fassen versucht (CGG 1999, 1995; Rose-nau/Czempiel 1992; Messner/Nuscheler 1996: 19). *Global Governance* beansprucht dabei nicht nur, ein eigenes Forschungsprogramm, sondern auch normative und empirische Dimensionen entwickelt zu haben (Mürle 1998: 6). Die Anziehungskraft von *Global Governance* als Arbeitsmodell mit dem Anspruch zur Konzeptionalisierung und Bearbeitung wachsender globaler Widersprüche und Disparitäten, seine Akzeptanz vielfältigster gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Akteuren, schließlich seine normative Aufladung im Sinne eines Weltethos, sind Eigenschaften, die die Überprüfung seiner Tauglichkeit als einen Rahmen für globale Friedensstrategien sinnvoll erscheinen lassen.

Die Idee, *Global Governance* als ein Friedensprojekt zu betrachten, gründet auf der Annahme, dass nicht nur die klassischen grenzüberschreitenden Politikfelder, wie der Schutz der Umwelt (Biermann/Simonis 2000), die Stabilisierung des internationalen Finanzsystems oder Armutsbekämpfung (Fues 2000), sondern dass auch „Frieden und Sicherheit“ als Grundvoraussetzung jeglicher gesellschaftlichen Entwicklung in eine berechenbare und verlässliche globale Strukturbildung mit einbezogen werden müssen. Diese Annahme impliziert zweierlei: zum einen, dass eine funktionierende *Global Governance*-Architektur – ungeachtet der noch offenen Flanken dieses Thesengebäudes, etwa der ungeklärten demokratischen Legitimation solcher Strukturen und ihrer umstrittenen Fähigkeit zur Förderung sozialer Verteilungsgerechtigkeit (Wolf 1999: 336) - nur mit einem friedens- und sicherheitspolitisch angemessenen und tragfähigen Konzept weiter ausgebaut werden kann, und zum anderen, dass der derzeitige Verregelungsstand von „Frieden und Sicherheit“ unzureichend ist. Letzteres lässt sich an zwei zentralen empirischen Befunden belegen:

¹ Vgl. die religiös eingefärbte Polemik von Schlafly, Phyllis 1999: *Global Governance - The Quiet War Against American Independence* (Video-Produktion) oder die konservative Position in Bolton, John R. 2000: *Should We Take Global Governance Seriously?* Paper presented at the AEI conference: *Trends in Global Governance: Do They Threaten American Sovereignty?* Washington, D.C. April 4-5, 2000.

Zunächst ergibt sich der Verregelungsbedarf aus der zunehmenden Marginalisierung und, im Falle der NATO-Intervention in den Kosovo, der Missachtung der Vereinten Nationen (UN) im Bereich der globalen Friedenssicherung, die mit bloßen Appellen an den Kooperationswillen der Staaten nicht zu stoppen sein wird (Debiel 2000: 35). So mag beispielsweise die Ankündigung der USA, sich nicht mehr kategorisch gegen eine Erhöhung der Sitze im Sicherheitsrat im Rahmen der UN-Reform zu sperren, als ein Indiz für die nachgeordnete Rolle gelten, die sie dem UN-Sicherheitsrat in Zukunft beimessen.² An Stelle des UN-Sicherheitsrats versuchen die Mitgliedsstaaten der NATO, allen voran die USA, diese zu einem sicherheitspolitischen Dachverband zu entwickeln. Unter ihren Fittichen sollen die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und die sicherheits- und rüstungspolitischen Abkommen der NATO und der Europäischen Union (EU) mit osteuropäischen, kaukasischen und zentralasiatischen Republiken ihren Platz finden. Die NATO beansprucht darüber hinaus einen Interventionsvorbehalt für den gesamten transatlantischen und osteuropäischen Raum - gegebenenfalls auch ohne ein Mandat des UN-Sicherheitsrats. Damit ist der Gründungskonsens, dem UN-Sicherheitsrat das Mandatierungsmonopol zuzuschreiben, unterlaufen und in seiner Geltungskraft irreparabel geschädigt worden.

Ein zweiter Grund für die Notwendigkeit eines neu zu begründenden Konsenses für die globale Verregelung im Bereich „Frieden und Sicherheit“ ist, dass die Bedrohung des Weltfriedens im einundzwanzigsten Jahrhundert immer weniger von aggressiven Nationalstaaten ausgehen wird, also dem Szenario, auf dem das UN-Prinzip der kollektiven Sicherheit und das Abschreckungsparadigma der realistischen Schule beruht, sondern vornehmlich von lokalen und regionalen Verteilungs- und Zugangskonflikten über knappe Ressourcen, von Migration und, in der Folge, ethnopolitisierter oder privatisierter Gewalt, von organisiertem Verbrechen, Epidemien und Naturkatastrophen (Wellershoff 1999). Die hiervon betroffenen Politikfelder, „Kinder“, „Frauen“, „Umwelt“, „Bevölkerung“, „Wasser“, „Wohnen“, „Ernährung“, „Bildung“ u.a.m., werden auf globaler Ebene in Weltkonferenzen und Weltberichten zwar thematisiert und sind Teil eines sich herausbildenden *Global Governance*-Diskurses. Im Denken der realistischen Schule werden sie jedoch weiterhin als *Soft Issues* den *Low Politics* zugerechnet. Angesichts des latenten Konfliktpotentials dieser *Soft Issues* mahnt Weidenfeld (1999: 8) jedoch den „Abschied von Metternich“ und die Notwendigkeit neuer Erklärungsmuster und Strategien an. Viele *Soft Issues* werden, so die Annahme, im Globalisierungsprozess wie in einem Brennprozess zu *Hard Issues* aushärten

² Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. April 2000.

und sich zu sicherheitspolitisch relevanten Themen in den *High Politics* entwickeln. Hier werden sie die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit als Objekte der realistischen Sicherheitskonzepte westfälischen Typs verdrängen.

2. Ein friedensstrategisches Vakuum?

Eine Friedensstrategie oder -theorie mit dem Anspruch auf globale Reichweite, die die skizzierten gegenwärtigen Veränderungen in der internationalen Sicherheitspolitik nachvollziehen und hinsichtlich ihrer friedenspolitischen Tragfähigkeit einordnen könnte, zeichnet sich in der wissenschaftlichen und der politischen Diskussion trotz wiederholter Anmahnungen (Matthies 1996; Meyers 1996; Vogt 1996; Senghaas 1997) nicht ab.

Schrader (2000: 208) nimmt in diesem Zusammenhang den Kosovo-Krieg, den er als „tiefe Zäsur in der internationalen Politik“ bezeichnet, zum Anlass, in einer friedentheoretischen Analyse auf die genannte Begrenztheit herkömmlicher politikwissenschaftlicher Ansätze aus der realistischen und der liberal-institutionellen Schule hinzuweisen - Ansätze, die seiner Ansicht nach zu einseitig auf die ordnende Kraft der Macht beziehungsweise des Rechts vertrauen und die die Widersprüche zum Beispiel im Demokratiefrieden, der auf die unbedingte Einhaltung von Rechtsnormen gründet, nicht aufheben können. So ist der Kosovo-Krieg von den NATO-Staaten nicht mit den Motiven geführt worden, die der anthropologische wie auch der strukturelle politische Realismus den staatlichen Akteuren unterstellt - und vornehmlich solche waren beteiligt. Weder Ressourcen noch Prestige oder andere, für die nationale Sicherheit essentielle Faktoren waren durch einen Krieg mit Serbien zu gewinnen. Andererseits widerspricht selbst eine extensive Auslegung des liberalen Institutionalismus der Vorwegnahme eines Weltbürgerrechts durch einen Bruch des allgemeinen Gewaltverbots in Art. 2 (4) der UN-Charta. Schraders Analyse endet mit dem Ruf nach einem ganzheitlichen zivilisationstheoretischen Paradigma, einem „Frieden durch Kultur“ (Galtung 1996). Macht und Recht seien zwar zentrale Kategorien für die Analyse des internationalen Systems; auf ihrer Basis könne jedoch jeweils für sich genommen kein verlässlich friedfertiges internationales System aufgebaut werden.

Dieser Befund knüpft an die grundsätzlichere Forderung nach einer „theoretische[n] Fundierung der Friedens- und Konfliktforschung“ an, die Vogt 1995 für die Arbeitsgemeinschaft Friedens- und Konfliktforschung formuliert hat. Das Ende des Ost-West-Konflikts bedeute für die Friedens- und Konfliktforschung die Chance, das im festgefahrenen Blockdenken entstandene „Theorievakuum“ durch die Rückbesinnung auf die

„kritisch-emanzipatorische[n] Gründungs- und Aufbruchsphase der 60er und 70er Jahre“ zu füllen (Vogt 1995: 13). Zivilisierung wird dabei verstanden als eine Triade aus Gewaltreduzierung, Konfliktregulierung und Friedensstrukturierung mit dem Ziel, eine „positive Zivilisierungsbilanz“ (Vogt 1995: 29) zu erreichen. Als entscheidendes, friedensstrategisches Mittel zur Überwindung der teilweise konzedierte[n] zivilisatorischen Widersprüche - Zivilisation als Barbarei wird nicht thematisiert – empfiehlt Vogt alten Wein in neuen Schläuchen: Entmilitarisierung, Entwicklung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Der Anspruch an eine ausstehende kritisch-reflexive Theorie der Zivilisierung, eine „Integrationsfunktion im Prozess der Theoriebildung [zu] spielen“ (Vogt 1996: 72), bleibt bislang unerfüllt.

Auch die Frage nach der Übertragbarkeit des europäischen Zivilisationsmodells - eingefasst im „zivilisatorischen Hexagon“ (Senghaas 1995) - in den internationalen Raum und eine Antwort auf seine über Europa hinaus friedensstrategische Bedeutung, ist offen geblieben.³ Eine analoge Übertragung des Hexagons würde an den meisten seiner Eckpunkte scheitern (Wellmann 1996). Auch die in einen negativen Minimalismus gewendete Internationalisierung, die Forderung nach Schutz vor Not und Chauvinismus, nimmt sich angesichts der skizzierten globalen Herausforderungen eher bescheiden aus. Unklar bleibt auch, ob sich der europäische Zivilisationsprozess entweder von Europa über seine Peripherie hinweg ausbreiten wird, was im Rahmen der Ost- und Südosterweiterung als EU-Stabilitätsexport angestrebt wird, oder ob sich funktional vergleichbare Friedensinseln auch andernorts ausbilden werden und im Sinne eines globalen Zivilisationsprozesses eine dauerhafte und verlässliche friedliche Konfliktbearbeitung garantieren können. Diesbezüglich hat Senghaas (1982) seine Analysen zum europäischen Zivilisierungsprozess stets als bloßes Angebot Europas an die Weltregionen verstanden. Er weist damit den Vorwurf des Eurozentrismus beziehungsweise der fortgesetzten Bevormundung der Welt durch die Ergebnisse des europäischen Geschichtsverlaufs von sich. Mit der im Modernisierungsprozess implizierten, unvermeidbaren und konflikthafter Durchkapitalisierung der Welt wird jedoch zumindest angedeutet, dass auch den übrigen Weltregionen kaum eine Wahl bleiben wird als in diesen Umbruchsprozessen, also bei fortschreitender Politisierung der Bevölkerungen und entsprechend steigender Interessenvielfalt, solche Konfliktbearbeitungsmodi zu vereinbaren, die dem europäischen Modell funktional entsprechen müssten.

³ Das "zivilisatorische Hexagon" ist ein "konfigurativ zu denkendes Kunstgebilde" aus sechs Komponenten - einzeln und in wechselseitiger Rückkoppelung - bestehend aus: Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, Interdependenzen und Affektkontrolle, demokratischer Teilhabe, sozialer Gerechtigkeit und konstruktiver Konfliktkultur (Senghaas 1995: 40).

Eng verbunden mit der Zivilisierungsthese, die auf der Annahme eines letztlich überwiegend positiv verlaufenden Modernisierungsprozesses beruht, ist das auf Vernunft, Recht und politische Teilhabe bauende Demokratiefrieden-Theorem. In der Forschung ist weitgehend akzeptiert, dass innere und äußere Friedfertigkeit eine Folge von erfolgreicher Demokratisierung seien. Diese Demokratisierung wird wiederum als ein Aspekt einer umfassenden Zivilisierung betrachtet, die in ihrem Jahrhundert währenden historischen Verlauf durchaus unfriedlich und mit Senghaas (1998) überwiegend als „Zivilisierung wider Willen“ verlaufen ist. Der empirische Gegenbefund, die viel zitierte Janusköpfigkeit des Demokratiefriedens, also die Tatsache, dass Demokratien durchaus kriegsfähig und kriegswillig gegen andere politische Systeme ins Felde ziehen und dabei in der Häufigkeit dieser militärischen Auseinandersetzungen der Häufigkeit militärischer Gewalt von autoritären Regimes untereinander nicht nachstehen, wird auf theoretischer Ebene damit zu erklären versucht, dass Nicht-Demokratien nicht die kooperativen Erwartungshaltungen evozieren, zu denen sich Demokratien untereinander anregen (Risse-Kappen 1994; Debiel 1995).

Bei aller Kritik, die Hoffnungen auf einen paneuropäischen Demokratiefrieden waren unmittelbar nach den friedlichen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa naheliegend. Das Demokratiefrieden-Theorem schien in der Form der europäischen Integration seinen Praxistest bestanden zu haben und sich als ein verlässliches und durch seine Erweiterbarkeit flexibles Friedensprojekt mit einer überwiegend stabilisierenden Sogwirkung an seiner Peripherie zu erweisen. Die Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung fordert daher in ihrem jüngsten Rahmenforschungsplan „Antinomien des demokratischen Friedens“⁴ auch im neuen Jahrtausend am Demokratiefrieden-Theorem als zentralem friedensrelevanten Forschungsgegenstand festzuhalten und den noch unklaren Zusammenhängen von Demokratie und Krieg, Nationalismus, Totalitarismus oder Rüstung sowie den Risiken von Demokratisierungsprozessen nachzugehen. An dem postulierten, in einer zwingenden Kausalität aber nicht nachgewiesenen, sondern vielleicht auch zufällig zeitgleichen Zusammenfallen von Demokratie und Frieden im Nachkriegseuropa, wird nicht gerüttelt, der diesbezügliche friedensstrategische Imperativ wird nicht in Frage gestellt. Letztlich bleibt in diesem Diskurs offen, welche Prämisse zu welchem Ergebnis führt: Demokratisierung zu ziviler Konfliktbearbeitung oder umgekehrt.

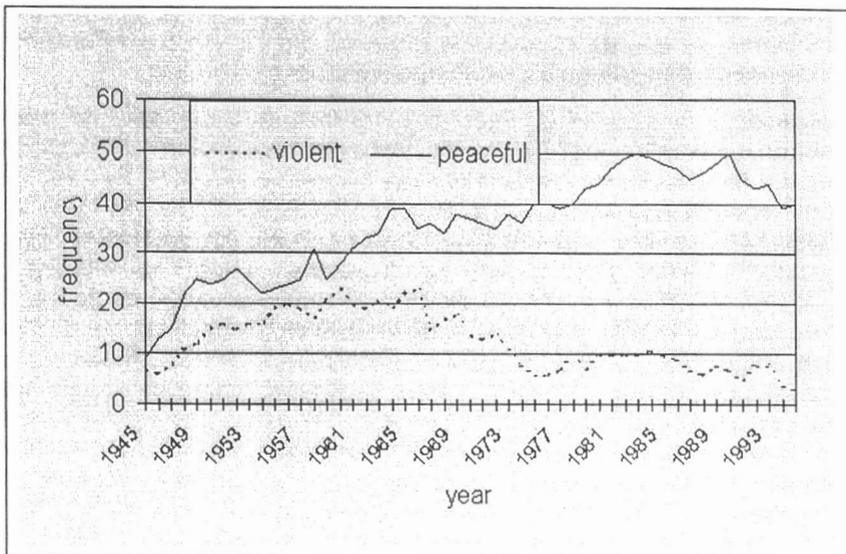
⁴ HSFK 2000: Forschungsprogramm. Internetdokument (<http://www.hsfk.de/deu/for/forprog.htm>) vom 4. August 2000.

3. Wandel in den Internationalen Beziehungen

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und unter den Bedingungen und Auswirkungen der Globalisierung haben sich jedoch zwei entscheidende Prämissen für eine vornehmlich demokratiethoretisch begründete Friedensstrategie und damit auch die Chancen auf die Herausbildung einer entsprechend begründeten Weltfriedensordnung verändert.

Die erste Prämisse betrifft den zunehmenden Verlust staatlicher Instrumente zur Wohlfahrtssicherung im Globalisierungsprozess, was wiederum die demokratische Legitimation der Staaten untergräbt. Es stellt sich die Frage, ob angesichts sich entgrenzender Politikräume das Demokratiefrieden-Theorem in seiner bisherigen Form als ein nationales, innergesellschaftliches Politikmodell zur friedlichen Konfliktbearbeitung im globalen Maßstab unverändert bestehen kann? Ferner gilt es zu bedenken, dass die Politikprozesse in repräsentativen Demokratien zwar durch den entgrenzten Charakter globaler Probleme in ihrem Steuerungsanspruch unterminiert und damit in ihrer Legitimität gefährdet werden können; sie sind selbst aber auch zunehmend Mitverursacher globaler Problemlagen, indem sie Themen, die der jeweiligen Wählerklientel schwer vermittelbar sind, entweder in die Zukunft oder in Länder des Südens externalisieren. Dieser, in der Demokratiethorie bekannte Aspekt ist in seiner globalen und friedensstrategischen Bedeutung noch nicht ausreichend untersucht worden. Schließlich bleibt die Frage nach den Ursachen undemokratischer Friedenszustände. Brock kommt in einer Studie über Lateinamerika zu dem Schluss, dass: "the international political implications of democratization are dependent as much on the domestic power play unleashed by democratization as on the international milieu in which democratization takes place" (Brock 1998:16). Demokratisierung, sofern sie innerstaatlich erfolgreich verlaufen soll, muss demnach eingebettet sein in ein Normen- und Regelsystem, an das sich auch die anderen Mitglieder des Staatensystems halten. Auf der internationalen Ebene kann es jedoch durchaus zu der regressiven Entwicklung kommen, dass ausgerechnet Demokratien durch den sich verschärfenden Verteilungskampf um Ressourcen oder in der Abwehr von befürchteten Migrationswellen militärische Interventionen gegen geltendes Völkerrecht durchsetzen und den über das Ende des Ost-West Konflikts hinaus getretenen zwischenstaatlichen Friedenszustand (vgl. Schaubild 1) gefährden.

Schaubild 1: Anzahl der laufenden gewaltsamen und friedlichen zwischenstaatlichen Konflikte pro Jahr, 1945 - 1995



Quelle: HIIK (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung) 2000: KOSIMO-Datenbank

Die zweite Prämisse, die sich in Bezug auf das Demokratiefrieden-Theorem verändert hat, betrifft die Akteursebene und bezieht sich auf die abnehmende Relevanz der USA für die europäische Sicherheit seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. War man im Bosnien-Krieg als EU noch weitgehend handlungsunfähig und dankbar für das entschlossene Vorgehen der USA, die mittels NATO-Intervention und Dayton-Verhandlungen diesen Krieg beendet haben, so empfanden die Regierungen der EU im Kosovo-Krieg die militärische Abhängigkeit von den USA im NATO-Rahmen als belastend. Die EU beansprucht mit ihren in Aussicht gestellten Kriseninterventionstruppen die Rolle einer militärisch potenten und sicherheitspolitisch verantwortlichen Akteurs in einer krisenhaften und kriegerischen Welt. Doch diese Rolle rückt die ökonomische Integrationslogik in den Hintergrund ohne eine vergleichbare funktionale Integrationsdynamik auf dem Feld der Sicherheitspolitik entfalten zu können (Kampeter 2000). Europa begibt sich an dieser Stelle in die Gefahr, sich durch eine eigenständige, notfalls militärische Außen- und Sicherheitspolitik den Sicherheitsdilemmata auszusetzen, die es nach

innen durch seine Integrationspolitik mühsam überwunden hat. Schließlich wird in diesem Sicherheitsmodell die Tendenz zur Zweiteilung europäischen Denkens über den Frieden in einen zu verteidigenden exklusiven EU-Frieden und einen sich selbst überlassenen und bestenfalls aus humanitären Gründen zu stützenden Frieden an und jenseits der Peripherien gefördert.

Die Suche nach einer allumfassenden Friedenstheorie - sei es unter dem Schlagwort des Zivilisierungs- oder des Demokratiefriedens - würde so betrachtet nicht mehr als eine auf Europa und die neunziger Jahre begrenzte Phase der Selbstfindung darstellen, mit der sich die Wissenschaftsgemeinde für eine neue, unübersichtlichere Epoche auf ihre gemeinsame Zielbestimmung, die Vision vom möglichen universalen Frieden, eingeschworen hat. Ein Beharren auf der Einzigartigkeit beziehungsweise der Vorreiterrolle des europäischen Friedensprojekts verstellt jedoch zunehmend den Blick auf die globalen Veränderungen, die wiederum auf Europa zurückwirken und die Prämissen seines Friedensprojekts gefährden, wenn nicht untergraben.

4. Der Sicherheitsbegriff im Global Governance-Ansatz

Nach der Kritik sollen nun in einem zweiten Schritt die Potenziale von *Global Governance* als ein Rahmen für globale Friedensstrategien ausgelotet werden.

Die *Global Governance*-Forschung zweifelt an der ausreichenden Erklärungskraft der klassischen politikwissenschaftlichen Ansätze für die Zusammenhänge und Folgen des Globalisierungsprozesses (Messner 2000: 88; Witte/Reinicke/Benner 2000: 176). *Global Governance* als Thesengebäude gründet jedoch im Gegensatz zum politischen Realismus oder dem liberalen Institutionalismus nicht auf friedensstrategischen und sicherheitspolitischen Überlegungen zu einer tendenziell krisenhaften und vielerorts kriegerischen Welt. *Global Governance* versteht sich vielmehr als Korrektiv ungewünschter, vornehmlich ökonomischer und ökologischer Auswirkungen der Globalisierung und will die vielfältigen positiven und negativen Dynamiken, die sie in Gang setzt, in politisch steuerbare Verfahren und Strukturen überführen. Dabei ist die Notwendigkeit einer sicherheitspolitischen Aufladung der Globalisierung, so wie es teilweise für „Umwelt und Sicherheit“ unternommen wurde (Carius/Imbusch 1998: 8), nach Siedschlag (1999: 1) nicht gegeben. Er moniert richtigerweise, dass der vormals enger auf die Gewaltfrage definierte Sicherheitsbegriff im Globalisierungsdiskurs beziehungsweise in der Zivilisierungsthese zu einem schwammigen Ersatzbegriff für politische und gesellschaftliche Probleme schlechthin verkommen sei.

Global Governance sollte daher, so die These, seine sicherheitspolitische Relevanz nicht aus der Konstruktion neuer Bedrohungsszenarien - sei es aus den Folgen der Globalisierung oder anderen krisenhaften Entwicklungen - ableiten und damit der *securitization of politics* das Wort reden, sondern vielmehr aus seinem Potenzial als Strukturbildungsrahmen für solche Probleme schöpfen, die auf den bislang gegeneinander abgeschlossenen Handlungsebenen, lokal-national-global, nicht mehr ausreichend bearbeitbar sind. Die Schwelle im *Global Governance*-Ansatz, an dem ein politisches Problem auch sicherheitspolitische Relevanz erhält, liegt also an dem Punkt, an dem die gegenwärtigen und die erwartbaren zukünftigen Problemlagen mit den derzeitigen Verregelungsformen innerhalb und außerhalb des UN-Systems nicht mehr bearbeitet werden können.

Diese Definition für die internationale Ebene entspricht der konfigurativen Logik des „zivilisatorischen Hexagons“ für den innergesellschaftlichen Raum. Das Hexagon formt seine Eckpunkte bekanntlich nur an den Stellen aus, an denen die europäischen Gesellschaften in ihrer jeweiligen historischen Phase zerbrochen wären, wenn sie nicht ein Meta-Verfahren, etwa die demokratische Partizipation oder die soziale Verteilungsgerechtigkeit, zur Austragung immer wiederkehrender akuter Konflikte, wie etwa Herrschaftskonflikte oder Arbeitskämpfe, vereinbart hätten. Solcherlei globale Herausforderungen, die das Potenzial besitzen, das bestehende internationale System ins Wanken bringen zu können, zeigen sich derzeit an mindestens drei Stellen: im zunehmenden Handlungsdruck zur internationalen Durchsetzung der Menschenrechte, also im schärfer werdenden Widerspruch zwischen dem allgemeinen Gewaltverbot einerseits und dem allgemeinen Interventionsverbot andererseits, in der Durchsetzung internationaler Umweltstandards und in den Risiken, die in den weitgehend unregulierten Weltfinanzbewegungen liegen.

„Sicherheit“ im *Global Governance*-Ansatz sollte also weder im Sinne des realistischen Macht-Verständnisses als Abwehr von Gefahren für die territoriale und materielle Unversehrtheit eines Staates noch im liberal-institutionellen Sinne als eine aus Rationalitätsgründen gebotene Einsicht in die Vorteile eines Rechtsfriedens verstanden werden, sondern als einzugrenzendes Risiko, das sich aus dem zunehmenden Verregelungsdefizit komplexer und entgrenzter Problemlagen ergibt.

An diese Überlegungen schließt sich die berechtigte Frage an, welche Institutionen den genannten Herausforderungen durch entsprechende Reformen überhaupt gewachsen sein könnten.

5. Bestehende Global Governance-Strukturen im Bereich „Frieden und Sicherheit“

Seit 1945 liegt die Hauptverantwortung für die Einhaltung der zwischenstaatlichen Gewaltfreiheit beim UN-Sicherheitsrat. Dieser versteht sich als ein politisches und nicht als ein juristisches oder ausführendes Organ. Ein interessenpolitischer Konsens der ständigen Ratsmitglieder und damit die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats ist daher dem politischen Kalkül überlassen und strukturell instabil. Selbst der Schutz der völkerrechtlich verankerten Menschenrechte bei systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen - die UN gingen schließlich aus der Anti-Hitler-Koalition hervor - kann einen solchen Konsens nicht automatisch herbeiführen.

Trotz dieser *formaliter* unterentwickelten Verregelung für das Politikfeld „Frieden und Sicherheit“, die nicht konsultativ oder präventiv, sondern akut intervenierend konzeptionalisiert ist, haben es die fünf ständigen Ratsmitglieder seit 1945 verstanden, wenn sie schon durch ihre Weigerung, dem Rat nach Art. 45 der UN-Charta Truppen bereitzustellen, ein internationales Gewaltmonopol in Richtung einer Weltregierung verhinderten, ein zumindest normativ geltendes Mandatierungsmonopol für Interventionen in Krisen- und Konfliktgebiete aufzubauen und für Konflikte außerhalb ihres nationalen Interesses zu gewährleisten. Dieses Mandatierungsmonopol beruhte vornehmlich *ex negativo* auf der Furcht vor den möglichen Folgen einer Nichtbeachtung der Interessenlage eines der ständigen Mitglieder. Dass die eigenmächtigen Interventionen sowie die innerstaatlichen Gewaltkonflikte der ständigen Ratsmitglieder *de facto* ungeahnt blieben, war Teil dieses Konsenses.

Die Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung der *observer-*, *monitoring-* und *peace-keeping* Missionen in der Folge der *Uniting for Peace*-Resolution von 1950 fand ihren Höhepunkt 1992 in der *Agenda for Peace* des damaligen UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali. Seine Forderung nach *stand by*-Truppen konnte sich jedoch bei den ständigen Ratsmitgliedern nach den UN-Debakeln in Somalia und Bosnien nicht mehr durchsetzen. Mit dem Ende des selbstverursachten Zwangs zur Koexistenz, also dem Ende des Kalten-Kriegs-Frieden (Mearsheimer 1990), wuchs die Wahrscheinlichkeit, dass auch das Mandatierungsmonopol des UN-Sicherheitsrats früher oder später unterlaufen werden würde. Kirste und Maul (1996) zeigten zwar mit der Rollentheorie für das wiedervereinigte Deutschland, dass das realistische Paradigma ständiger Machterweiterung und der Vorrang nationaler Interessenpolitik nicht zwingend eintreten muss; die USA in ihrer Rolle als Hegemon verweigern jedoch diese Kooperationshaltung und versuchen auch ihren Verbündeten unliebsame Entscheidungen aufzuzwingen.

Neben und unterhalb der Ebene des UN-Sicherheitsrats ließe sich im Rückblick eine Vielfalt an Versuchen dokumentieren, neue Problemlagen und Herausforderungen im Friedens- und Sicherheitsbereich - soweit es das System der Bipolarität erlaubte - zu verregeln und zu institutionalisieren, also der unberechenbaren Bearbeitung bzw. Nichtbeachtung durch den Sicherheitsrat zu entziehen. Das Begriffspaar „Frieden und Sicherheit“ erfuhr dabei in unterschiedlichen Nachkriegsperioden durch Akzentuierungen und Doktrinen eine dem jeweiligen politischen Klima entsprechende Funktion als Droh- oder als Mobilisierungspotenzial. Debiel (1996) weist in diesem Zusammenhang auf die wachsende Vielfalt an sicherheits- und friedenspolitischen Leitbildern insbesondere in den 90er Jahren hin - und warnt vor möglichen Irrlichtern. Durch die normative Aufladung des Völkerrechts in der UN-Charta von 1945 im Sinne einer an Gewaltverbot, Gerechtigkeit, Nichtdiskriminierung und Menschenrechten ausgerichteten Weltfriedensordnung ist diese Politisierung des Völkerrechts nicht überraschend und in Maßen wünschenswert, denn sie ermöglicht eine jeweils zeitgemäße Auslegung und Fortentwicklung des friedensstrategischen Potenzials in der UN-Charta. Ihr steht jedoch weiterhin das überholte Vetorecht der ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat entgegen.

Der dynamische Konnex zwischen dem wachsenden Konfliktpotenzial eines Politikfeldes und den resultierenden Verregelungen lässt sich an den Themenfeldern „Umwelt“ und „Menschenrechte“ gleichermaßen andeuten.

„Umwelt“ als verregelungsnotwendiges Politikfeld ist Mitte der siebziger Jahre auf die nationalen Agenden der Industriegesellschaften im Westen und seit Mitte der achtziger, spätestens aber seit der Rio-Konferenz 1992 auf der internationalen Ebene fest verankert. Parallel zur Internationalisierung der Umweltproblematik und ihrer Behandlung in Verregelungsregimes, etwa dem Ozonregime, entwickelten sich unter Begriffen wie „Umweltkonflikte“ weiterführende Debatten. Schlagworte wie drohende „Kriege um Wasser“ formen dabei neue Bedrohungsszenarien, die wiederum den Ruf nach neuen Regelungsbehörden, wie etwa einer Weltumweltbehörde, zeitigen (Biermann/Simonis: 2000).

Auch das Themenfeld „Menschenrechte“ hat im internationalen System konfrontative *push*-Zeiten erlebt, wie etwa in den fünfziger Jahren seitens der USA im Protest gegen militärische Interventionen der UdSSR in ihren Satellitenstaaten, während der Carter-Administration als Neuorientierung der US-amerikanischen Außenpolitik nach dem Vietnam-Krieg und zuletzt als Legitimierung der Bombardierung Serbiens durch die NATO. Die Kodifizierung der Menschenrechte, die 1948 noch weitgehend über den Siegerkonsens der Alliierten erfolgen konnte, geriet ebenfalls in den ideologischen Streit der Supermächte und endete in der Ver-

abschiedung zweier getrennter Pakte, die die Grundannahmen der jeweiligen Lager widerspiegeln. Innerhalb des UN-Rahmens wurde der Bestand an kodifizierten und in Berichtsverfahren überprüfbareren Menschenrechtsstandards jedoch ständig erweitert. Neben dem UN-Rahmen wurden die Menschenrechte auch im KSZE-Prozess kodifiziert und in den politischen Prozess der Vertrauensbildung zwischen den Blöcken eingebracht.

So unterschiedlich diese Entwicklungen im einzelnen bewertet werden können - die Debatten der Weltkonferenzen im Umwelt- und Menschenrechtsbereich sind im Vergleich zu den Auseinandersetzungen während des Ost-West-Konflikts zumindest ideologisch entladen und befinden sich weitgehend außerhalb der sicherheitspolitischen und friedensstrategischen Interessen der Staatenwelt. Aber auch Welthandel und Weltfinanzen, die zumindest für das wohlfahrtspolitische nationale Interesse der Staaten bedeutsam sind, bleiben im krassen Gegensatz zu der Bedeutung, die sie für die Stabilität des finanz- und handelspolitischen Systems im Ganzen, aber auch die Armutsbekämpfung im allgemeinen und die individuellen Entfaltungsmöglichkeiten haben, global unterverregelt und werden nur punktuell, etwa anlässlich von Gipfeltreffen der *World Trade Organization* (WTO), von Nichtregierungsorganisationen in entwicklungs- und umweltpolitischen Kontexten thematisiert.

6. Fazit: Gemeinsame Sicherheit als friedensstrategisches Leitbild

Das Fazit aus dem hier nur cursorischen Überblick über globale, sicherheitspolitisch relevante Struktur- und Institutionenbildung und die ungenutzten Potenziale einer *Global Governance*-Architektur bleibt ambivalent: Einerseits ist neben dem UN-Sicherheitsrat eine normative, rechtliche und institutionelle Ausdifferenzierung zu beobachten, die Ausdruck einer Reaktionsfähigkeit auf neue sicherheitsrelevante Problemlagen ist. Andererseits folgen diese Prozesse – abgesehen von ihrer zögerlichen Umsetzung – nur selten einem kohärenten Ansatz oder einem gemeinsamen Leitbild, wie er im Sinne von *Global Governance* gefordert wird. Im Gegenteil: Nachdem bereits der Ost-West-Konflikt über vier Jahrzehnte den größten Teil der intellektuellen und materiellen Ressourcen auf die Sicherheit der nördlichen Hemisphäre verbraucht hat, zeichnet sich ab, dass seit den Balkan- und Kaukasus-Kriegen wiederum eine nördliche bündnis- und rüstungspolitische Sicherheitsdebatte die dringlichere und in ihrer Komplexität umfassendere südliche Friedens- und Sicherheitsdebatte verdrängen wird. Während Sicherheit im OECD-Raum nach innen durch gegenseitige Erwartungshaltungen in Bezug auf Werteverlässlichkeit sowie ökonomische Interdependenz und nach außen weitgehend durch das NATO-Bündnis gesichert wird, zeichnet sich für viele Länder des

viele Länder des Südens kaum ein Ausweg aus dem Teufelskreis aus Armut, Umweltzerstörung, Korruption und Gewalt ab.

Es wäre nach dem Gesagten ein friedens- und sicherheitspolitischer Irrweg, wenn nicht Zynismus, aus dem gesicherten OECD-Raum heraus zu (er-) warten, dass sich auch die übrigen Staaten eines Tages auf eine auf vergleichbaren Prämissen, also Demokratie und Wohlstand, beruhende friedenswirksame Erwartungsverlässlichkeit stützen werden. Nach der verpassten Chance auf eine „neue Weltordnung“ im Rahmen der UNO und auf der Basis kollektiver regionaler Sicherheitsvergemeinschaftungen unmittelbar nach der Zeitenwende 1989/90 haben sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die exklusiven sicherheitspolitischen Leitbilder des Nordens weitgehend durchgesetzt - der Süden, insbesondere Afrika, bleibt marginalisiert.

Literatur

- Biermann, Frank/ Simonis, Udo E. 2000: Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer »Weltumweltorganisation«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7:1 (2000), S.163-183.
- Brock, Lothar 1998: Grasping Undemocratic Peace: The Case of Latin America. Paper Presented at the Conference "Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences", Purdue University, West Lafayette, February 25-27, 1998 (Internetdokument: http://www.ippu.purdue.edu/info/gsp/FSIS_CONF/brock_paper.html) vom 4.8.2000.
- Brock, Lothar 1999: Normative Integration und kollektive Handlungskompetenz auf internationaler Ebene, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6:2 (1999), S. 323-347.
- Carius, Alexander/Imbusch, Kerstin 1998: Umwelt und Sicherheit in der internationalen Politik - eine Einführung, in: Carius, Alexander/Lietzmann, Kurt M.: *Umwelt und Sicherheit. Herausforderungen für die Internationale Politik*. Berlin/Heidelberg: Springer, S. 7-31.
- CGG (Commission on Global Governance) 1995: *Our Global Neighbourhood*, New York: Oxford University Press.
- CGG (Commission on Global Governance) 1999: *The Millenium Year and the Reform Process*, London.
- Debiel, Tobias 1995: Demokratie und Gewalt in einer Welt des Umbruchs. Zur friedenspolitischen Relevanz politischer Herrschaftsformen in den 90er Jahren, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hg.): *Friedliche Konfliktbearbeitung in der*

- Staaten- und Gesellschaftswelt*. Reihe Eine Welt. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 55-86.
- Debiel, Tobias 1996: Wegweiser oder Irrlichter? Sicherheitspolitische Leitbilder für die 90er Jahre, in: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hg.): *Weltkonferenzen und Weltberichte - Ein Wegweiser durch die Internationale Diskussion*. Bonn: Dietz, S. 121-140.
- Debiel, Tobias 2000: Strengthening the UN as an Effective World Authority: Cooperative Security versus Hegemonic Crisis Management, in: *Global Governance* 6 (2000), p. 25-41.
- Fues, Thomas 2000: *Auf dem Weg zur Weltsozialordnung? Beiträge zur Debatte über globale Armutsstrategien*. INEF-Report 44. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Galtung, Johan 1996: *Peace by Peaceful Means*. London: Sage Publications.
- Goetschel, Laurent: Globalisation and Security 2000: The Challenge of Collective Action in a Politically Fragmented World, in: *Global Society*, 14:2 (2000), p. 259-278.
- Hamm, Brigitte/Fues, Thomas 2000: Die Weltkonferenzen der neunziger Jahre: Spielweise oder Zukunftsmodell globaler Problemlösung, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hg.): *Friedensgutachten 2000*. Münster: Lit, S. 198-208.
- Hellmann, Gunther/Wagner, Wolfgang 2000: Getrennt marschieren oder zusammen? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die NATO, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19.6.2000, S. 10.
- HIIK (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung) 1999: *Konfliktbarometer 1999*. Heidelberg: Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung.
- Kampeter, Werner 2000: European Integration and the Price of Peace, in: *Politik und Gesellschaft* 2/2000, S. 123-132.
- Kirste, Knut/Maull, Hanns W. 1996: Zivilmacht und Rollentheorie, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:2, S. 283-312.
- Matthies, Volker 1996: Friedensursachenforschung, in: Matthies, Volker/Rohloff, Christoph/Klotz, Sabine 1996: *Frieden statt Krieg. Gelungene Aktionen der Friedenserhaltung und der Friedenssicherung 1945 bis 1995. Konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 1.
- Mearsheimer, John J. 1990: Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War, in: *International Security*, 15:1 (Summer 1990), p. 5-56.
- Messner, Dirk 2000: Die Europäische Union muss kooperative Weltmacht werden, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hg.): *Friedensgutachten 2000*. Münster: Lit, S. 86-98.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hg.) 1996: *Weltkonferenzen und Weltberichte - Ein Wegweiser durch die Internationale Diskussion*. Bonn: Dietz.
- Meyers, Reinhard 1996: Friedenskonzepte in den Theorien internationaler Beziehungen, in: *antimilitarismus information*, 26/11. S. 5-16.

- Müller, Harald 2000: Amerikanischer Unilateralismus: Ein Weltordnungsproblem, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hg.): *Friedensgutachten 2000*. Münster: Lit, S. 43-52.
- Mürte, Holger 1998: *Global Governance: Literaturbericht und Forschungsfragen*. I-NEF-Report 32. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Pfetsch, Frank R./Rohloff, Christoph 2000: *National and International Conflicts 1945-1995. New empirical and theoretical approaches*. London: Routledge.
- Risse-Kappen, Thomas 1994: Demokratischer Frieden? Unfriedliche Demokratien? Überlegungen zu einem theoretischen Puzzle, in: Krell, Gert/Müller, Harald (Hg.): *Frieden und Konflikt in den Internationalen Beziehungen*. Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung 26. Frankfurt/M.: Campus, S. 159-189.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto 1992: *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Schrader, Lutz 2000: Der Kosovo-Krieg: Friedenstheoretische Analyse und friedenspolitische Auswirkungen, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.), Redaktion Thomas Roithner: *Europas Beitrag zum Frieden. Vom militärischen zum zivilen Krisenmanagement*. Münster: agenda, S. 208-240.
- Senghaas, Dieter 1982: *Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Senghaas, Dieter 1995: Hexagon-Variationen: Zivilisierte Konfliktbearbeitung trotz Fundamentalpolitisierung, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hg.): *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Reihe Eine Welt. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 37-54.
- Senghaas, Dieter 1997: Frieden als Zivilisierungsprojekt, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): *Frieden als Zivilisierungsprojekt - neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung*. Baden-Baden: Nomos, S. 37-55.
- Senghaas, Dieter 1998: *Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich selbst*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Siedschlag, Alexander 1999: Globalisierung - Herausforderung und Instrument der 'staatenweltlichen' Friedens- und Sicherheitspolitik. Arbeitspapier zur Tagung „Globalisierung als Aufgabe - Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen der Politik“. Expertenkolloquium der Evangelischen Akademie Loccum vom 10.-12. Dezember 1999.
- Vogt, Wolfgang R. 1995: Frieden durch „Zivilisierung“? Zur theoretischen Fundierung der Friedens- und Konfliktforschung nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): *Frieden als Zivilisierungsprojekt - neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung*. Baden-Baden: Nomos, S. 13-36.
- Vogt, Wolfgang R. 1996: Zivilisierung und Frieden. Entwurf einer kritisch-reflexiven Friedenstheorie, in: *antimilitarismus information*, Jg. 26 11/1996, S. 67-72.
- Weidenfeld, Werner 1999: Abschied von Metternich. Gedanken zur Zukunft internationaler Politik, in: *Internationale Politik* 12/99, S. 1-9.

- Wellershoff, Dieter 1999: Konflikte von morgen. Wahrnehmungen, Kategorien und Folgerungen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B52-53/99, S. 23-30.
- Wellmann, Arend 1996: Das „zivilisatorische Hexagon“: (K)ein universelles Friedensmodell, in: *antimilitarismus information* Jg.26, 11/1996, S. 58-66.
- Witte, Ian Martin/Reinicke, Wolfgang H./Benner, Thorsten 2000: Beyond Multilateralism: Global Public Policy Network, in: *Politik und Gesellschaft* 2/2000, S. 176-188.
- Wolf, Klaus Dieter 1999: The New Raison d'État as a Problem for Democracy in World Society, in: *European Journal of International Relations* 5:3, p. 333-363.

Diskussion im Anschluß an die ersten beiden Referate

Es wurde gefragt, ob der Beschluß über die Rechtmäßigkeit der Einsetzung des Tribunals durch die Appeals Chamber als der überhaupt kompetenten Stelle getroffen wurde (*Hasse*). Dies hätte eventuell der IGH sein müssen, etwa über eine Gutachtenfrage der Vereinten Nationen (*Volger*). Dem wurde entgegengehalten, daß die Kompetenzfrage zwar ungeklärt sei, allerdings die Entscheidung als solche einen richterlichen Beitrag zum Rechtsfrieden darstelle und deshalb wünschenswert war (*Hoffmeister*). Die Haltung der Völkerrechtswissenschaft hierzu wollte *Volger* erfragen, *Hoffmeister* bezeichnete sie als überwiegend positiv. Die Schaffung solcher Statute durch den Sicherheitsrat wurde als problematisch bezeichnet (*Klein*), da es eher eine präventive Aufgabe sei als der Wahrung des Weltfriedens diene. Demzufolge sei ein völkerrechtlicher Vertrag wie das Statut von Rom für den Ständigen Internationalen Strafgerichtshof eine bessere Lösung.

Sodann wurde nach dem politischen Horizont gefragt und danach, wie globale Phänomene auf der völkerrechtlichen und nationalen Ebene vernetzt würden (*Uerpmann*). *Hoffmeister* antwortete, dies werde am Statut von Rom sichtbar; dieses gehe von der Komplementarität beider Rechtswege aus, weise die primäre Zuständigkeit jedoch dem Staat zu. *Fastenrath* plädierte in diesem Zusammenhang für die Ausweitung des Weltrechtsprinzips, dessen positive Auswirkungen am Fall Pinochet sichtbar geworden seien. *Hoffmeister* wies darauf hin, daß nach § 6 Nr. 1 und 9 des StGB das Weltrechtsprinzip nur für bestimmte Delikte gelte, die Frage der Verfolgung aber nach wie vor in das Belieben des Staates gestellt sei. *Fastenrath* schloß an, daß eine Ausweitung des Weltrechtsprinzips auf sämtliche Deliktgruppen notwendig sei. Problematisch für die Bundesrepublik Deutschland stelle sich allerdings die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs dar, der eine Beziehung von Tat oder Täter zur Bundesrepublik Deutschland fordere. *Papenfuß* wies darauf hin, daß die Anknüpfung der Strafverfolgung an den Gewahrsamsstaat gescheitert sei, weil es keine entsprechende Willensbildung auf Seiten der Staaten gegeben habe. Ergänzend wurde darauf hingewiesen, daß die Gruppe der gleichgesinnten Staaten das Universalitätsprinzip hatten durchsetzen wollen, das Statut und seine Travaux préparatoires dokumentierten insoweit eine wichtige Tendenz. Allerdings sei der ICC gleichwohl zahllos, weil er nach wie vor, vor allem bei der Täterergreifung und Strafvollstreckung von den Mitgliedstaaten abhängig sei und sich nicht auf eigene Kräfte der Vereinten Nationen stützen könne. In

diesem Zusammenhang wurde der Vorschlag privater Einrichtungen zur Täterergreifung gemacht (*Bummel*). *Fastenrath* wollte in diesem Zusammenhang nur die Problematik des Nachweises in Spiel gebracht wissen. Ob bei der Kreation des Tribunals tatsächlich Fragen der Gewaltenteilung oder nur die Kompetenz des Sicherheitsrates als Kriterium zu berücksichtigen sei, wollte *Haratsch* wissen; *Hoffmeister* verneinte die Frage.

Der Kritik an der Verhandlungsführung und Haltung der USA zum ICC stimmte *Ehrhart* zu. Er unterstrich die positive Leistung der deutschen Delegation. Gleichzeitig brachte er Verständnis für die Haltung der USA auf, die Angst hätten, daß ihre Soldaten, die die einzigen sein, welche in größerem Umfang UN-Missionen durchführten, später vor dem ICC angeklagt würden. Ein Problem in der Arbeit des ICC sei die Vollstreckung von Urteilen, ebenso wie das Ergreifen potentieller Täter. Letzteres erfolge oder unterbleibe häufig aus politischen Motiven. Längerfristig sei eine Neuordnung dieses Komplexes dringend erforderlich. *Ehrhart* kündigte an, daß Deutschland noch im Sommer 2000 ratifizieren werde. *Papenfuß* bezeichnete den ICC wegen der Haltung der USA und konkret ihrem Fernbleiben als Totgeburt. Die Frage laufe darauf hinaus, ob die USA sich künftig neutral verhalten oder den ICC aktiv bekämpfen würden. Sie wollte in diesem Zusammenhang wissen, welche deutsche Taktik für beide Fälle bestehe. *Ehrhart* entgegnete, daß die USA eine Sicherheitsratbeteiligung am Tätigwerden des ICC für unabdingbar erklärt hätten. Nach den bisherigen Erfahrungen werde es ohne die USA nicht gehen, sodaß ein entsprechender Kompromiß im Raume stehe.

Eine Teilnehmerin fragte nach der Rechtsquellenlehre. Ihrer Ansicht nach sei Richterrecht notwendig, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit seien jetzt normiert, obwohl vorher ihre Verankerung im Völkergewohnheitsrecht bestritten gewesen war. *Hoffmeister* entgegnete, daß das Statut nur Jurisdiktionszuständigkeiten begründete, aber keine neuen Straftatbestände schaffe.

Solange die USA blockieren, werde aus dem ICC nichts (*Hüfner*). Ein Kompromiß werde daher kommen, welcher allerdings Frankreich, das als ständiges Sicherheitsratsmitglied bereits ratifiziert habe, düpieren werde. Als einzige Weltmacht befänden sich die USA in einer guten Position, um ihre Vorstellungen durchzusetzen. Er wertete das Verhalten der US-Regierung als schizophren, weil es sowohl bei der Regierung als auch der Bevölkerung einerseits starke Vorbehalte gegen ein UN-Engagement gebe, andererseits in keinem Land der Welt eine so intensive politische und wissenschaftliche Befassung mit den Vereinten Nationen stattfinde. Diesen Gedanken griff *Hasse* auf, die darauf hinwies, daß die USA nicht monolithisch seien, sondern insbesondere die Wissenschaft den ICC befürworte. Problematisch sei allerdings die Haltung der Bevölkerung, die

zu wenig über das Völkerrecht und die Vereinten Nationen wisse. Mit Blick auf den bereits angesprochenen Punkt des Richterrechts hielt sie es für bedenklich, daß die Strafzumessung möglicherweise national geprägt sei und demzufolge zu stark von deutschen Vorstellungen abweiche. Zur Frage der aktuellen Verhandlungen merkte *Bummel* an, daß die Preparatory Commission gar nicht kompetent sei, substantielle Änderungen des Statuts vorzunehmen, so daß also die Vorschläge der USA eigentlich wirkungslos bleiben müßten. Auch er wies auf Differenzen in den USA zwischen den großen Think Tanks und der offiziellen Politik hin. So habe Huntington kürzlich in den „Foreign Affairs“ ganz klar der Überzeugung Ausdruck verliehen, daß es eine Entwicklung von der bipolaren über die unipolare hin zur multipolaren Weltordnung geben werde, was letztendlich zu einer Stärkung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen führen werde. Er empfahl, deswegen keinen Kompromiß zu suchen, weil mittel- und langfristig die USA auf die Linie des ICC-Statuts einschwenken werde. *Papenfuß* problematisierte die Frage, welchen Anteil das Volk als Souverän an außenpolitischen Entscheidungen habe. Ihr seien Zahlen bekannt, daß 60-70 % der Amerikaner die Mitarbeit der USA in den Vereinten Nationen befürworteten.

Schmahl wollte wissen, wie es in Zukunft aussehe, wenn sich die Ad-hoc-Tribunale bewährt haben und gleichzeitig die Ratifizierungen des ICC-Statuts zunähmen. Wie komme es dann zu einer Zuständigkeitsabgrenzung, sehe das ICC-Statut eine entsprechende Regelung vor? *Fastenrath* schob ein, daß weiterhin Bedürfnis für Ad-hoc-Tribunale bestehen könne. *Hoffmeister* erläuterte das Konzept des ICC, der konkurrierende Ad-hoc-Tribunale ausschließen wolle.

Da ein Kompromiß grundsätzlich ein gegenseitiges Geben und Nehmen darstelle, gab *Giesecke* zu bedenken, daß, wenn man in den Model-UN als Student die selbstbewußte Verhandlungstechnik der USA kennenlerne und auch die tatsächlichen Verhandlungsführungen beobachte, der Kompromiß von vornherein entwertet sei, weil die USA nicht nachgäben. *Papenfuß* hielt hier eine Risikoabwägung für sinnvoll. Nach Ansicht *Volgers* ist eine Analyse und offene Diskussion notwendig, die auf die Frage hinausläuft, ob sich die USA die Isolation tatsächlich leisten könne und ob die Arbeit des ICC tatsächlich so schlimm für sie werden könne. Es wurde darauf hingewiesen, daß es sich um eine politische Frage handle. Man wolle zwar keine USA-Schelte betreiben, sie müßten beteiligt sein, weil sonst der ICC politisch wertlos sei (*Hasse*). Die Rolle Deutschlands bei der Erarbeitung des Statuts wurde ausdrücklich gelobt (*Stahn*). Auch die gegenwärtige Arbeit an einem Völkerstrafgesetzbuch werde das durchgängige Weltrechtsprinzip installieren und eine starke Impulsfunktion ausüben. Die USA hätten eine wichtige Rolle in Rom gespielt, sehr substantielle Vorschläge unterbreitet und trotz ihrer ablehnenden

Haltung zum Erfolg des Statuts und der Verhandlungen maßgeblich beigetragen. Ob der ICC auch ohne die USA effektiv arbeiten könnte, bejahte *Stahn*. Ihnen sei es nicht möglich, das Tätigwerden des ICC zu unterbinden, allerdings würden sie sich kaum an der Täterergreifung beteiligen, weil ihre Soldaten möglicherweise angeklagt werden könnten. *Fastenrath* wies erneut darauf hin, daß das Weltrechtsprinzip einen Bezug zu Deutschland brauche.

In den USA sei das Volk ohne Einfluß auf die Außenpolitik der Regierung (*Rohloff*). Dagegen sei der Einfluß der organisierten religiösen Rechten sehr stark. Ein Hauptproblem in der aktuellen weltpolitischen Diskussion sei nicht eine Dominanz der USA, sondern viel eher die Bedeutungslosigkeit Europas. Dies habe sich zuletzt in der Postenbesetzung beim IWF gezeigt. Die EU müsse ihre Stellung als kooperative Weltmacht finden, wobei Macht als multilaterale Gestaltungsmöglichkeit zu definieren sei.

In Beantwortung der Frage *Schmahls* wies *Ehrhart* auf das deutsche Zustimmungsgesetz hin, das im Zusammenhang mit der Regelung der Auslieferung von deutschen, die Art. 16 II GG bislang verbietet, hier ein nebeneinander verschiedener Gerichte durchaus möglich mache, weil es dort heiße: „Internationale Gerichte“.

Diskussion im Anschluß an das dritte Referat

Im Anschluß an den Vortrag über die „Bekämpfung des Rassismus in Deutschland vor dem Hintergrund der Arbeit des CERD“ wurde zunächst gefragt, ob die Auswirkungen der Tätigkeit des CERD in der Bundesrepublik überhaupt meßbar seien; von Interesse sei auch, welche Kriterien hierfür zur Verfügung stünden. *Uerpmann* machte seine diesbezüglichen Zweifel unter anderem daran fest, daß das vorgestellte NAPAP-Projekt auf einen Anstoß durch die Europäische Union zurückzuführen sei. *Weiß* entgegnete, daß die Auswirkungen von UN-Tätigkeiten häufig nur mittelbar zu erfassen seien. Bei der Tätigkeit des CERD komme hinzu, daß dessen Entscheidungspraxis zu Individualbeschwerden bislang noch nicht umfangreich genug sei, um wesentliche Impulse habe geben zu können. Am Beispiel anderer Treaty Bodies ließen sich entsprechende Einflüsse durchaus nachweisen; dies gelte etwa für CEDAW. Allerdings sei hier stark nach den Mitgliedstaaten zu differenzieren. Während in den Staaten der Europäischen Union entsprechende Impulse häufig vom Gemeinschaftsrecht ausgingen, seien es gerade die Staaten des Südens, in denen Auswirkungen der Tätigkeit von Treaty Bodies zu beobachten seien. Es wurde darauf hingewiesen, daß die Bundesrepublik Deutschland ein Glaubwürdigkeitsproblem nach außen bekomme, so-

lange sie nicht die Zuständigkeit des CERD zur Prüfung von Individualbeschwerden nach Art. 14 anerkenne. Es sei bemerkenswert, daß die neue Bundesregierung diese immer noch nicht abgegeben habe (*Ver-gau*). Er wies darüber hinaus auf die Möglichkeit hin, Menschen nicht-deutscher Herkunft als Polizisten auszubilden und einzusetzen und wollte wissen, in welchem Umfang hiervon in Brandenburg Gebrauch gemacht werde. Hierzu konnte berichtet werden, daß sich die brandenburgische Polizei trotz ihrer geringen Neueinstellungszahl bemühe, ausländische Bewerber für den Polizeiberuf zu gewinnen. Allerdings scheiterten viele der Interessenten wegen mangelnder deutscher Sprachkenntnisse.

In Anlehnung an die Frage nach der Meßbarkeit der Tätigkeit des CERD wies *Klein* darauf hin, daß die Frage der nationalen Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland rechtlich praktisch überhaupt nicht geregelt sei. Erst seit kurzem gebe es in Gestalt von § 359 Nr. 6 StPO einen gesetzlichen Wiederaufnahmegrund für nicht mit der EMRK vereinbar gewesene Strafverfahren. Gerade hier bestehe ein großer Nachholbedarf, um einerseits die Befolgung international menschenrechtlicher Verfahren zu sichern und zweitens die innerstaatlichen Rechtswirkungen solcher Überwachungsverfahren transparenter zu machen. Außerdem erläuterte *Klein* in diesem Zusammenhang Fragen der Schutzpflicht.

Es wurde nach dem Sinn eines vom Ausschuß wiederholt geforderten Antidiskriminierungsgesetzes gefragt (*Hoffmeister*). Hierauf wurde entgegnet, daß der juristische „Mehrwert“ eines entsprechenden Gesetzes durchaus umstritten sei. Insbesondere das federführende Bundesministerium der Justiz weise darauf hin, daß im wesentlichen ein Katalog verbotener diskriminatorischer Verhaltensweisen zu erstellen sei, der im Hinblick auf die geltende Rechtslage nach Art. 3 Abs. 1 und 3 GG allenfalls klarstellende Funktion habe. Wichtig werde ein solches Gesetz allerdings für die Rechtsbeziehungen von Privatpersonen untereinander, da in diesen Bereich die Grundrechte nur mittelbar hineinwirken. Die nächste Frage galt den Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus dem Übereinkommen (*Krugmann*). Hierzu wurde erläutert, daß das Übereinkommen den Mitgliedstaat zur Unterlassung diskriminatorischer Handlungen verpflichte, eine Änderung der geltenden Rechts- und Verfassungslage sowie der darauf gestützten Rechtspraxis erforderlich mache und schließlich, da das Diskriminierungsverbot auch gegenüber Privaten gelte, die staatliche Schutzpflicht aktiviere und den Staat in die Pflicht nehme, gegen diskriminierendes Handeln Privater vorzugehen. Die völkerrechtlich wichtigste Pflicht aus dem Übereinkommen ist die Berichterstattung.

Die Erstellung der Berichte stand im Mittelpunkt der umfassenden Ausführungen *Sprötes*, der insbesondere beklagte, daß der Einfluß parlamentarischer Gremien und gesellschaftlicher Gruppen auf die Berichter-

stellung zu gering sei und nach der internationalen Behandlung von Staatenberichten die nationale Diskussion der abschließenden Bemerkungen nicht sichergestellt sei. Hierzu entgegnete *Klein*, daß es sich bei den Staatenberichten per definitionem um Berichte der Regierungen handele, die durchaus deren Selbstverständnis und Haltung zu dem jeweiligen Übereinkommen widerspiegeln sollten. Unerlässlich im Sinne einer inhaltlichen Korrektur und Ausgewogenheit seien allerdings die von den Nichtregierungsorganisationen erstellten Schattenberichte, ohne die sämtliche Treaty Bodies keine vernünftige Arbeit leisten können. Er müsse *Spröte* allerdings zustimmen, daß gerade im Bereich der Nachbearbeitung die nationalen NGOs stärker als bisher aktiv werden müssen. Hieran schloß sich *Vergau* an, der darauf hinwies, daß Publizität hergestellt werden müsse, um Trägheit zu überwinden.

Diskussion im Anschluß an das vierte und fünfte Referat

Abschließend wurde zunächst über den Vortrag von *Tietje* diskutiert. *Bummel* wollte wissen, ob eine Parlamentarisierung der WTO geplant sei. *Tietje* wies darauf hin, daß GATT wie WTO vom Grundsatz der Offenheit geprägt seien. Im Panelverfahren erfolge eine regelmäßige Einbindung von Nichtregierungsorganisationen, allerdings verhandle das Panel nicht öffentlich. Eine institutionelle Veränderung hin zu einer Parlamentarisierung der WTO erscheine ihm unrealistisch, er persönlich favorisiere eine Struktur wie sie auch der ECOSOC besitze. *Hoffmeister* erörterte das Zusammenwirken verschiedener Regime, etwa der Klima-Rahmenkonvention einerseits und der WTO andererseits, und wollte in diesem Zusammenhang wissen, ob hier ein echter Jurisdiktionskonflikt vorliege. Dieses Problem sei ungelöst, entgegnete *Tietje*, bei Verträgen, die nach Inkrafttreten der WTO ausgehandelt würden, seien inzwischen Vorrangklauseln üblich. Er sehe das Problem eher als eine Frage der institutionellen Zusammenarbeit, die weiter ausgebaut werden müsse. Seiner Ansicht nach solle sich die WTO auf Handelsfragen konzentrieren und die übrigen Bereiche den jeweiligen Spezialregimen überlassen.

Es wurde gefragt, ob der IGH befugt sei, eine entsprechende Kollisionsentscheidung zu treffen (*Volger*). Hierzu wurde darauf hingewiesen, daß dies eine Anrufung durch die beteiligten Staaten voraussetze.

Winkelmann kam auf die dargestellte Verhältnismäßigkeitsprüfung zurück und wollte wissen, ob es hierfür nachprüfbar Kriterien gäbe. Dies bejahte *Tietje*, die Rechtsprechung von GATT und WTO habe hier Maßstäbe entwickelt. *Winkelmann* fuhr fort, daß ihm in den Ausführungen in Zusammenhang mit der Globalisierung die Feststellung von Denationalisierung bzw. Entstaatlichung wichtige Vorgänge zu global festgestellt worden sei. *Tietje* merkte hierzu an, daß sich diese Entstaatli-

gestellt worden sei. *Tietje* merkte hierzu an, daß sich diese Entstaatlichung keinesfalls auf wirtschaftliche Phänomene begrenzen lasse, und führte als Beispiel die Behandlung des Falles *Lewinsky* im Internet an. *Rohloff* schaltete sich ein und sprach von einer Neuorientierung in diesem Bereich.

Neugebauer wies darauf hin, daß nach der Struktur der WTO die Offenheit der Märkte gegenüber dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung dominiere, weswegen die WTO wirtschaftlich starke Mächte privilegiere und eine Gleichberechtigung des Südens weiterhin ausgeschlossen erscheine. *Tietje* räumte ein, daß es sich bei der Offenheit der Märkte um ein Nord-Süd-Problem handele.

Hieran schloß sich eine Diskussion über Fragen im Zusammenhang mit dem Referat von *Rohloff* an. Zunächst griff *Klein* die angesprochene friedensstiftende Rolle des Gewaltmonopols der Vereinten Nationen und hier insbesondere des Sicherheitsrates auf. Er merkte dazu an, daß hierfür begrifflich ein Einsatzwillen und -fähigkeit der Organisation und ihrer Institutionen erforderlich sei. Tatsächlich stelle sich dies auf der Ebene von Vereinten Nationen und Sicherheitsrat als äußerst problematisch dar. Der Sicherheitsrat sei das Spiegelbild einer vergangenen Zeit, habe in der betreffenden Situation (Kosovo) nicht handeln wollen oder können und sei dringend reformbedürftig. Hierzu wies *Rohloff* darauf hin, daß er sich eher für ein Mandatierungsmonopol der Vereinten Nationen und des Sicherheitsrates ausspreche, er wolle nicht abstreiten, daß eine Reform nötig sei und kam in diesem Zusammenhang auf das Senghaas'sche zivilisatorische Hexagon zu sprechen, welches durch die Zielvorgabe der Menschenrechte bzw. des Menschenrechtsschutzes in ein Septagon weiterentwickelt werden müsse.

Tietje kam auf das Demokratie-Frieden-Theorem zu sprechen, dessen Unterordnung im Vortrag *Rohloffs* unter die Zivilisationsthese zur Erläuterung des Phänomens der Global Governance er nicht nachvollziehen könne. *Rohloff* stellte klar, daß dieses Theorem nach wie vor sehr wichtig sei, um eine irrationale Entscheidung zum Krieg auszuschließen. Beide erörterten sodann, wie Global Governance als Steuerungskonzept wirke und ob Frieden tatsächlich eine bloße Regelungsfrage sei. Hierzu führte *Rohloff* aus, daß es sich um ein eher offenes Konzept handele.

Neugebauer schloß sich den Thesen *Kleins* und *Rohloffs* insoweit an, als er die Strukturen der Vereinten Nationen für anachronistisch hielt. *Hoffmeister* nahm zum Demokratie-Frieden-Theorem Stellung und fragte nach, ob die Friedensfähigkeit der Demokratien untereinander einem wehrhaften Verhalten von Demokratien gegen aggressive Dritte entgegenstehe. *Rohloff* merkte an, es dürfe keine Verengung der Diskussion geben, allerdings sei fraglich, wie das Demokratie-Frieden-Theorem auf

der internationalen Ebene funktionieren solle. Er habe zum Ausdruck bringen wollen, daß eine bloße Demokratisierung internationaler Beziehungen als Friedensstrategie unzureichend sei. Demgegenüber favorisiere er die Schaffung von Frieden durch die Errichtung tragfähiger Strukturen von oben.

(Norman Weiß)

Autoren

Dr. iur. Frank Hoffmeister

Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin.

E-mail: Frank.Hoffmeister@rz.hu-berlin.de

Dipl.-Pol. Anja Papenfuß

Studium der Politikwissenschaften, Volkswirtschaftslehre und Anglistik an der Universität Bonn und an der FU Berlin, von 1996 bis 1999 Lektorin beim wissenschaftlichen Buchverlag Duncker & Humblot, seit 1999 Redakteurin bei der Zeitschrift "Internationale Politik" der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Freie Journalistin im Bereich Menschenrechte und Vereinte Nationen.

E-mail: APapenfuss@dgap.org

Christoph Rohloff, M.A.

Geb. 1965, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg, Vorsitzender des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung e.V. (HIK) an der Universität Heidelberg. Aktuelle Veröffentlichungen: "Menschenrechte brechen Völkerrecht? Ein Plädoyer für die Stärkung beider Rechtskategorien", in: Jahrbuch Menschenrechte 2001. Frankfurt/M.: suhrkamp taschenbuch, S. 43-50; (mit Frank R. Pfetsch) "National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theoretical Approaches". London: Routledge; "Nachholende Prävention: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa", in: Schoch/Mutz/Ratsch: Friedensgutachten 2000. Münster/Hamburg: Lit Verlag, S. 139-148.

E-mail: rohloff@uni-duisburg.de

Privatdozent Dr. iur. Christian Tietje

LL.M. (Michigan) 1995, Promotion 1997, Zweites Juristisches Staatsexamen 1998, Habilitation 2000, seit Juli 1998 wissenschaftlicher Assistent am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Veröffentlichungen zum Staats-, Verwaltungs-, Europa- und Völkerrecht.

E-mail: ctietje@internat-recht.uni-kiel.de

Dr. iur. Norman Weiß

Zweites Juristisches Staatsexamen 1994, Promotion 1999; von 1994 bis 1999 wissenschaftlicher Mitarbeiter, seither wissenschaftlicher Assistent im MenschenrechtsZentrum der Universität Potsdam. Veröffentlichungen zum Staats- und Völkerrecht. E-Mail: weiss@rz.uni-potsdam.de



Forschungskreis
Vereinte Nationen

ISSN 1617-4704
ISBN 3-00-007657-3