

Herdegen

Der Kampf um die Weltordnung

DER KAMPF UM DIE WELTORDNUNG

Eine strategische Betrachtung

von

Matthias Herdegen

2019



www.beck.de

ISBN 978 3 406 73288 1

© 2019 Verlag C.H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: GGP Media GmbH
Karl-Marx-Straße 24, 07381 Pößneck
Satz: Fotosatz Buck
Zweikirchener Str. 7, 84036 Kumhausen
Umschlaggestaltung: Kunst oder Reklame, München
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Inhaltsverzeichnis

I. Die internationale Ordnung zwischen Macht und Recht	9
Abschied von der liberalen Weltordnung?	11
Das heikle Wechselspiel von Recht und Machtpolitik: Einige Thesen mit Blick auf die aktuelle Staatenwelt	17
Die strategische Dimension des Völkerrechts	22
Strategische Anreize zur Rechtfertigung staatlichen Handelns	30
Notwendige Elemente einer internationalen Ordnung	33
Politikwissenschaftliche Theorien	37
Realismus, Liberalismus und Idealismus in der politischen Theorie	38
Immanuel Kant und der Blick von außen ins Innere der Staaten	40
Macht und Recht in der völkerrechtlichen Entwicklung: der Wandel staatlicher Souveränität	41
Lehre von den internationalen Beziehungen und Völkerrecht	45
Zwiespältigkeit in Staatsrecht und Politik in der Bundesrepublik	49
Völkerrechtskonformität als Regelfall	51
Realismus, Idealismus und Liberalismus im Völkerrecht	53
II. Der Kampf um Macht und nationale Interessen: Realistische Deutungen der internationalen Beziehungen	65
Macht und ihre verschiedenen Ausprägungen in der Staatenwelt	67
Theorien des Realismus: Streben nach Macht und Sicherheit als dominantes Verhaltensmuster	75
Machtstreben und Interdependenz	79

III. Die Welt als Gemeinschaft: Kooperative und kosmopolitische Theorien internationaler Beziehungen		83
Institutioneller Liberalismus		86
Die englische Schule: „International society“		87
Solidarisches Modell einer „global governance“		88
Sozialer Konstruktivismus		90
Kosmopolitisches Modell einer „global governance“		92
IV. Regeln und Grundwerte für die Staatenwelt: Elemente einer internationalen Ordnung		95
Internationale Ordnung: Rahmen mit verbindenden Zwecken		97
Das Völkerrecht als staatengeprägte Ordnung und die Hoffnungen auf eine globale Zivilgesellschaft		100
Abstufungen zugunsten der großen Mächte		102
Das UN-System und die völkerrechtlichen Grundprinzipien als Verfassung der Staatenwelt?		104
Internationale Ordnung als Ensemble von konstanten und elastischen Elementen		106
Selbsterhaltung der Staaten		107
„Pull towards compliance“		108
Reziprozität und faire Lastenverteilung		109
Reziprozität		109
Symmetrische Verteilung von Vorteilen und Lasten		110
Legitimität jenseits der Legalität		111
Dissuasive Wirkung rechtlicher Unbestimmtheit		115
Ambiguitätstoleranz		115
Völkerrecht als Wertordnung		118
Ordnung unter den Bedingungen der Heterogenität		119
Ordnung und materiale Gerechtigkeit		121
V. Ordnungsvorstellungen und Rechtsfindung		123
Konsens als Grundlage der Rechtsfindung		126
Der Schutz der Menschenwürde: die New Haven School		127
Konstitutionalisierung des Völkerrechts		128
Souveränitätsgeleitete Tendenzen		129

VI. Einhegung der Macht:	
Status und Gleichgewicht im Völkerrecht	131
Privilegierung großer Mächte und Stimmengewichtung in internationalen Organisationen	133
Gleichgewicht der Macht	135
Nukleare Abschreckung	136
 VII. Der Kern der internationalen Ordnung: Sicherheit in der Staatenwelt und der „positive Frieden“	
141	
Grundelemente der Internationalen Sicherheit	146
Gewaltverbot als Grundelement internationaler Ordnung	147
Bändigung bewaffneter internationaler Konflikte	151
Interne Konflikte	153
Schutz der Bevölkerung und innere Befriedung in „failed states“	154
Bekämpfung des internationalen Terrorismus	156
Nichtverbreitung von Atomwaffen und Kontrolle internationalen Waffenhandels	158
Menschenrechte und Schutzverantwortung („responsibility to protect“)	160
Jenseits des Staates: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker	164
Sicherung der materiellen Lebensgrundlagen	166
 VIII. Schutz durch die Staatengemeinschaft: Systeme kollektiver Sicherheit	
169	
Systeme kollektiver Sicherheit	171
Die Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrats	172
Das Instrumentarium des UN-Sicherheitsrats	173
Das Instrumentarium von regionalen Organisationen kollektiver Sicherheit	179
Der Alleingang: Einseitige Maßnahmen im Interesse internationaler Sicherheit	182

IX. Selbstverteidigung	185
Das Recht auf Selbstverteidigung im Spiegel unterschiedlicher Ordnungsvorstellungen	187
„Bewaffneter Angriff“	190
Angriffe nichtstaatlicher (Terror-)Organisationen	192
Die präventive Selbstverteidigung	193
X. Waffengewalt für Menschenrechte: Humanitäre Intervention	197
XI. Befriedung durch internationale Gerichte	205
Strafe für Aggression, schwere Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen: Internationale Strafgerichtsbarkeit	209
XII. Der Blick ins Innere der Staaten: Der Zusammenhang von innerer und äußerer Ordnung	213
Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Forderungen internationaler Ordnung	215
Hybride Ordnungsvorstellungen: der Kampf gegen „Schurkenstaaten“	219
Good Governance und internationale Sicherheit	221
Good Governance und multinationale Unternehmen	228
Wirtschaftliche Integration und internationale Ordnung	230
Innere Stabilität: Schutz von Verfassungskontinuität	234
Migration und internationale Ordnung	236
Ausblick: Demokratische Repräsentation über den Staat hinaus?	240
XIII. Schlussbetrachtung: Macht und Recht in einer strategischen Verknüpfung	243
Annex: Ausübung des Veto-Rechts	251
Anmerkungen	257
Danksagung	291

I.

Die internationale Ordnung zwischen Macht und Recht

“A new partnership of nations has begun.

We stand today at a unique and extraordinary moment. The crisis in the Persian Gulf, as grave as it is, also offers a rare opportunity to move toward an historic period of cooperation. Out of these troubled times, our fifth objective – a new world order – can emerge: a new era, freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice, and more secure in the quest for peace. An era in which the nations of the world, east and west, north and south, can prosper and live in harmony.

A hundred generations have searched for this elusive path to peace, while a thousand wars raged across the span of human endeavor. Today that new world is struggling to be born. A world quite different from the one we’ve known. A world where the rule of law supplants the rule of the jungle. A world in which nations recognize the shared responsibility for freedom and justice. A world where the strong respect the rights of the weak.”

Präsident *George H.W. Bush*, Rede vor dem US-Kongress am 11. September 1990.¹

“China champions the development of a community with a shared future for mankind and has encouraged the evolution of the global governance system. With this we have seen a further rise in China’s international influence, ability to inspire, and power to shape; and China has made great new contributions to global peace and development.”

Staatspräsident *Xi Jinping*, Rede vor dem Kongress der Kommunistischen Partei Chinas am 18. Oktober 2017.²

Abschied von der liberalen Weltordnung?

In welche Richtung bewegt sich die Ordnung der Staatenwelt? Der imperiale Drang Chinas und Russlands nach Ausdehnung ihrer Einflussphären

bedrohen das liberale Ordnungsmodell. Hinzu kommt die Verunsicherung der westlichen Staatengemeinschaft durch eine US-Administration, die unter Betonung der amerikanischen Eigeninteressen Zweifel am Freihandel und am nordatlantischen Bündnis sät, aber immer noch zu den Grundwerten der westlichen Nachkriegsordnung steht. Stehen wir dreißig Jahre nach dem Ende des kalten Krieges – wieder – vor dem Heraufziehen einer neuen Weltordnung? Die Antwort hängt an den Verschiebungen der Grundelemente, die eine internationale Ordnung ausmachen: den Regeln für die Staatenwelt und den herrschenden Machtverhältnissen.

Macht und Interessen der Staaten stehen in einem eigenartigen Wechselspiel mit den internationalen Regeln. Die Regeln der Völkerrechtsordnung sind Ausdruck von Interessen und deren relativen Gewichts in der Staatenwelt. Zugleich bändigen sie die Verfolgung dieser Interessen und den Gebrauch von Macht. Verschiebungen von Macht und der auf internationaler Ebene wirksamen Interessen wirken auf die Bildung und die Auslegung völkerrechtlicher Regeln zurück. Umgekehrt dient ein bestimmtes Verständnis der Völkerrechtsordnung auch bestimmten Interessen.

Dies erklärt den ständigen Kampf um die Deutung des Gewaltverbots, des Rechts auf Selbstverteidigung oder der Menschenrechte. Diese Auseinandersetzung ist Teil des Kampfes um Bewahrung oder Verschiebung der Weltordnung. Dies gibt dem Verständnis des Völkerrechts um strenge Auslegung oder Erschütterung und Fortentwicklung bestehender Regeln eine strategische Dimension. Hier muss auch die westliche Deutung des Völkerrechts von Illusionen einer harmonischen Weltgesellschaft Abschied nehmen und sich einem Realismus stellen, der nicht erst seit der Wahl von Präsident Trump in der Staatenwelt Einzug gehalten hat.

Es ist ein wesentliches Anliegen dieses Buches, unter diesen Bedingungen einer nationalen Interessenpolitik Grundzüge einer stabilen Friedensordnung im Einklang mit dem modernen Völkerrecht zu formulieren. Das Netzwerk völkerrechtlicher Regeln bietet bei einer strategischen Anwendung einen starken Anker für eine berechenbare Ordnung, gerade in Zeiten, in denen politische Partnerschaften in der transatlantischen Gemeinschaft und eine verlässliche Kooperation mit den Großmächten Russland und China erheblichen Erschütterungen ausgesetzt sind. Die Ausrichtung des modernen Völkerrechts an diesem Ziel von Sicherheit und Stabilität ist das Thema dieses Bandes.

Dies drängt die westliche Staatenwelt dazu, sich in der Interpretation und Fortentwicklung des Völkerrechts stärker als bisher auf die realen Macht-

und Interessenbeziehungen auszurichten. Die Folge ist eine bewusst strategische Ausrichtung des völkerrechtlichen Diskurses. Dazu gehört vor allem die klare Differenzierung zwischen Werten einer engeren, westlichen Staatengemeinschaft und den Anliegen einer globalen Ordnung. Kritisch zu überprüfen ist auch der Drang westlicher Staaten zur raschen Demokratisierung anderer Länder und zu ähnlichen Feldzügen zur Veränderung der inneren Verhältnisse.

Bei allem Realismus sollte die westliche Welt das liberale Modell einer offenen Staatlichkeit und einer engen Kooperation der Staaten im Interesse globaler Belange mit Selbstbewusstsein im Wettbewerb der Systeme vertreten. Aber die westliche Welt kann nicht mehr wie zum Ende des Kalten Krieges davon ausgehen, dass große und kleine Mächte außerhalb dieser westlichen Ordnung ihre Politik vorrangig am Schutz der Menschenrechte, des Selbstbestimmungsrechts der Völker, der Stabilität des bestehenden territorialen Gefüges und einem freien, unverfälschtem Welthandel oder dem Klimaschutz ausrichten. Gerade die Sorge um den Fortbestand des westlichen, freiheitlichen und offenen Modells in einem Teil der Staatenwelt und um seine Anziehungskraft zwingen zur stärkeren Besinnung auf die Entwicklung der Kräfteverhältnisse, wenn es um globale Ordnung geht. Dies schließt die Bereitschaft ein, den Zugang zu bestimmten Formen der internationalen Kooperation wie die gegenwärtige Welthandelsordnung stärker zu konditionieren. Dies wird oft zu schwierigen Balanceakten zwingen, um die Anreize für die gewünschte Kooperation zu erhalten.

Zentrale Funktion einer internationalen Ordnung, wie sie hier verstanden wird, sind die anhaltende Befriedung der Staatenwelt und eine gesicherte Güterversorgung. Dies schließt sichere Transportwege und die Freiheit der hohen See ebenso ein, wie eine wirksame Antwort auf massive Migrationsbewegungen. Die Achtung elementarer Menschenrechte und der Schutz vor Genozid oder anderen systematischen Verfolgungen sind heute – als einziges innerstaatliches Element – unverzichtbarer Bestandteil jeder internationalen Ordnung. Andere internationale Belange wie der Klimaschutz treten jedenfalls insoweit ins Aufgabenfeld einer internationalen Ordnung, wenn die Missachtung dieser universellen Werte und Güter die Bereitschaft zu militärischen Auseinandersetzungen („humanitäre Intervention“) oder sonst massive Konflikte auszulösen drohen.

Wie ein Pendel bewegen sich Deutungen der Weltordnung zwischen zwei Extremen. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der meisten kommunistischen Regime schien um das Jahr 1990 ein neues

Zeitalter angebrochen. Der freiheitliche Verfassungsstaat und eng vernetzte Marktwirtschaften hatten über totalitäre Herrschaftsformen und Planwirtschaft triumphiert, die wohlwollende Hegemonie der Vereinigten Staaten über das auseinanderfallende sowjetische Imperium. Die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 proklamierte ein freies politisches System, Grundrechte, Pluralismus und rechtsstaatliche Prinzipien. Der Großteil des alten Ostblocks fand sich unter dem Dach des Europarates wieder. Die Europäische Union und die NATO dehnten sich weit in den Herrschaftsbereich der früheren Sowjetunion aus. Unter dem Schirm der USA und des nordatlantischen Bündnisses prägten optimistische Erwartungen die internationale Agenda: eine offene Weltwirtschaft, anhaltende Kooperation der großen Staaten, Mächte im Dienste des Weltfriedens, Achtung der elementaren Menschenrechte, Solidarität mit den Entwicklungsländern. Die Vereinten Nationen und andere unter westlicher Führung geschaffene internationale Organisationen wie der Internationale Währungsfonds, die Weltbank oder die Welthandelsorganisation fanden sich im Zentrum der internationalen Beziehungen.

In seiner Rede vom 7. Dezember 1988 vor der UN-Generalversammlung bekannte sich der sowjetische Generalsekretär *Michael Gorbatschow* zu einer neuen globalen Ordnung, die auf enger Kooperation der Supermächte und der anderen Großmächte unter dem Dach der Vereinten Nationen beruhte.³ Eckpfeiler dieser Vision waren völkerrechtliche Regeln wie das Gewaltverbot und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, die Unterstützung der Entwicklungsländer und der Schutz internationaler Güter wie dem Umweltschutz. Im UN-Sicherheitsrat agierten die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges als ein Weltdirektorium, das mit der neuen Kooperation der USA und der Sowjetunion zum ersten Mal echte Handlungsfähigkeit beweisen konnte. Der vom Sicherheitsrat autorisierte Krieg gegen *Saddam Husseins* Irak zur Befreiung von Kuwait (1990–1991) demonstrierte mit Hilfe der Liveberichterstattung des Fernsehsenders CNN eindrucksvoll die ungeheure Überlegenheit amerikanischer Militärtechnologie. Die von Präsident *Bush* im September 1991 nach der Befreiung Kuweits ausgerufenen „Neue Weltordnung“⁴ war eine westlichen Werten verpflichtete Weltordnung, die auf der Zusammenarbeit der Großmächte und der „Herrschaft des Rechts“ beruhte.

Das Wort vom „Ende der Geschichte“⁵ signalisierte den Abschluss einer historischen Aufwärtsbewegung. Aber diese Deutung beschränkte sich im Wesentlichen auf Eliten in den westlichen Industriestaaten.

Die Euphorie über den Siegeszug der liberalen Ordnung endete nach wenigen Jahren. Die Reue über die kraftlose Haltung der westlichen Staaten

gegenüber den Massakern in Bosnien-Herzegowina hat dann im Kosovo-Konflikt zur Intervention der NATO-Staaten und zur Abspaltung des Kosovo von Serbien geführt. Die anhaltende Missregierung des Kosovo hat Widerstände im Völkerrecht gegen eine Verbindung des Selbstbestimmungsrechts der Völker mit einem Sezessionsrecht verfolgter Minderheiten eher neue Nahrung zugeführt. Die Sezession des Kosovo dient Regierungen wie der russischen als Präzedenzfall für eine Destabilisierung von Staaten von außen im Interesse des Schutzes von Minderheiten. Der westliche Krieg gegen die Diktaturen im Irak und Libyen hat Gewaltherrschaft durch anhaltendes Chaos ersetzt. Er hat den Kampf um die Demokratisierung in der Welt weithin diskreditiert. Der militante Islamismus mit seinen terroristischen Auswüchsen hat schon vor den Anschlägen des 11. September die Verwundbarkeit der westlichen Welt aufgezeigt. Die Überlegenheit der freiheitlichen Staatsform und der pluralistischen Gesellschaft hat an Evidenz eingebüßt. Zugleich hat der „Krieg gegen den Terror“ gigantische wirtschaftliche und militärische Kräfte vor allem der westlichen Industriestaaten gebunden.

Die Verschiebungen im globalen Kräftespiel haben zur Diagnose einer Weltunordnung geführt, die auf dem Versagen eines naiven Westens und der Illusion einer Verrechtlichung der internationalen Beziehungen beruht.⁶ Manche sehen im wachsenden Einfluss autoritärer Staaten (China, Russland, Iran, Türkei) oder mehr oder weniger unvollkommener Demokratien (wie Brasilien oder Indien) ein mögliches Ende der liberalen Weltordnung.⁷

Aber eine liberale Weltordnung als eine globale Ordnung von freiheitlichen, demokratischen und rechtsstaatlich verfassten Staaten hat es nie gegeben; sie bestand nur als sehnsüchtige Wunschvorstellung. Diese Vorstellung haben nicht nur liberale Politiker und Politikwissenschaftler geteilt, sondern auch weite Teile der westlichen Gesellschaften. Dahinter steht einmal das völlig verständliche Anliegen, das im Inneren der westlichen Staaten erprobte Modell einer auf Rechtsregeln gegründeten Ordnung von Freiheit und Sicherheit auch auf dem ganzen Globus zu verwirklichen. Zudem hat die Bevölkerung in vielen westlichen Ländern zurzeit des Kalten Krieges kommunistische Regime als unmittelbare Bedrohung ihrer eigenen Lebenssituation empfunden. Dieses Anliegen hat aber im Rest der Welt allenfalls beschränkten Widerhall gefunden. Selbst in Europa und Nordamerika verdrängen andere Wünsche und Ängste das Streben nach weltweiter Kooperation, maximaler Verflechtung der Märkte sowie Schutz des Einzelnen und seiner Freiheit. So ist Angst vor einem Ende der liberalen Weltordnung weithin eine Sorge nordamerikanischer und westeuropäischer Eliten. Die

liberale Ordnung in diesem Sinne war und ist nur eine Ordnung für das westliche Segment der Staatenwelt.

Dieses Segment ist vor allem in Europa mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime des Ostblocks, dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens deutlich gewachsen. Dort hat sich auch die Vorstellung durchgesetzt, die internationale Ordnung ruhe auf dem Völkerrecht als einer Wertordnung mit einem wirksamen Schutz der Menschenrechte und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker.

Aber in Russland und China hat der politische und wirtschaftliche Wandel diese liberale Ordnungsvorstellung gerade nicht unterstützt. In Russland hat sich eine hybride Regierungsform von autoritärer Demokratie etabliert, deren internationale Agenda von der Rückgewinnung verlorener Territorien (Krim) oder sowjetischer Herrschaftssphären bestimmt ist. In der Volksrepublik China herrschen nach innen ein kapitalistisches Wirtschaftssystem unter strenger Führung der kommunistischen Partei und nach außen das Streben um Expansion des politischen und wirtschaftlichen Einflusses. Die Hinwendung beider Staaten zu einer liberalen Ordnung beschränkt sich im Wesentlichen auf das System der Welthandelsorganisation, welcher China im Jahre 2001 und die Russische Föderation im Jahre 2012 beigetreten sind. China und Russland haben als ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates eine starke Rolle innerhalb der Vereinten Nationen. Sie bekennen sich zu einer traditionellen Vorstellung von Souveränität und zu einer Völkerrechtsordnung, welche den einzelnen Staat möglichst wenig in der Gestaltung seiner Binnenverhältnisse stört.⁸

Dieser Befund legt ein Modell konkurrierender internationaler Ordnungen im Sinne einer variablen Geometrie nahe. Das gemeinsame Dach bildet eine eher rudimentäre globale Ordnung auf der Grundlage des Völkergewohnheitsrechts und der UN-Charta. In diesem Rahmen entwickeln sich mehr oder weniger anspruchsvolle Teilordnungen für einzelne Weltregionen oder Staaten mit gemeinsamen globalen Interessen (etwa der Europarat mit der Europäischen Menschenrechtskonvention oder die OECD). Bestimmte Teilordnungen kommen durch den Einschluss (fast) aller relevanten Mächte einer globalen Ordnung für einen bestimmten Sektor nahe; dies gilt vor allem für das Recht der Welthandelsorganisation und die Statuten des Internationalen Währungsfonds.

Das heikle Wechselspiel von Recht und Machtpolitik: Einige Thesen mit Blick auf die aktuelle Staatenwelt

Anforderungen an eine funktionsfähige internationale Ordnung (globaler oder regionaler Art) werden bis heute stark von den Erwartungen an internationale Sicherheit geprägt. Seit jeher kreist das Ringen um eine stabile, möglichst befriedete internationale Ordnung um die Pole Macht und Recht. Aber die Beziehungen zwischen diesen beiden Polen bleiben oft im Dunkeln.⁹ Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und seiner kommunistischen Regime hat der vermeintliche Triumph des westlichen Ordnungsmodells Politikwissenschaft und Völkerrechtslehre vor allem in Kontinentaleuropa sediert. Das Vertrauen in eine liberale Weltordnung sah und sieht den Kampf um nationale Interessen in einem immer stärkeren Verbund internationaler Organisationen und institutionalisierter Interdependenz aufgehoben. Der Siegeszug des demokratischen Rechtsstaates und der Menschenrechte hat die heikle Beziehung von Macht, Recht und Ordnung lange an den Rand gedrängt. Das Bewusstsein, am „Ende der Geschichte“¹⁰ angelangt zu sein, opferte strategisches Denken auf dem Altar einer idealistischen Weltsicht.

Die Renaissance des alten Souveränitätsdenkens in Asien, Afrika und selbst in Europa, das Heraufziehen einer neuen, multipolaren Ordnung, verhüllte und unverhüllte Aggressivität von Staaten wie Nordkorea oder Iran, russisches Expansionsstreben und die Großmachtallüren Chinas¹¹ haben die Diskussion um eine internationale Weltordnung neu belebt,¹² sie hat aber im Völkerrecht noch wenig Widerhall gefunden. Auch jenseits der expansiven Politik der großen Mächte ist die Stabilität der internationalen Ordnung erheblichen Erschütterungen ausgesetzt. Auf die nukleare Bedrohung durch Nordkorea hat das System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen trotz der immer weiter verschärften Sanktionen keine befriedigende Antwort gefunden. Auch die Bändigung des nuklearen Potentials Irans durch die Vereinbarung mit den großen westlichen Mächten und Deutschland erscheint brüchig, nachdem die USA im Frühjahr 2018 die multilaterale Vereinbarung mit dem Iran zur friedlichen Nutzung der Kernenergie („Joint Comprehensive Plan of Action“)¹³ aufgekündigt haben.¹⁴ Der im Februar 2018 begonnene Militäreinsatz der Türkei gegen die Kurdenmiliz in Nordsyrien offenbart ein Denken in Einflussphären im Umfeld der Türkei und ein sehr robustes Verständnis des Rechts auf Selbstverteidigung jenseits einer akuten Bedrohung.

Über die Jahrzehnte hinweg bildeten die transatlantischen Beziehungen zwischen (West)Europa und den USA eine stabile Achse der Weltordnung.¹⁵ Hier hat seit 2017 die Administration *Trump* mit Zweifeln am bisherigen Rollenverständnis der USA im Rahmen der NATO und der Bereitschaft zu handelspolitischen Konflikten mit den europäischen Partnern für erhebliche Erschütterungen gesorgt. Im Vordergrund der Betrachtung steht der mögliche Beitrag der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung zur Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität auf globaler und regionaler Ebene. Die Schrift verknüpft die Völkerrechtslehre mit den verschiedenen Theorien der internationalen Beziehungen. Im Bereich der Politikwissenschaft konkurrieren hier mehrere Strömungen, die stark von US-amerikanischen Ansätzen bestimmt sind („[neo-]realism“, „liberalism“), und eine solidarisch-kosmopolitische, von globaler Steuerung im Interesse internationaler Werte inspirierte Vision. Diese Strömungen werden hier in Bezug zu den Strukturen der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung gesetzt. Dabei wird deutlich, dass die politikwissenschaftlichen Theorien sich oft im Vergleich zu völkerrechtlichen Entwicklungen als eher unterkomplex darstellen. Umgekehrt entfernen sich manche Deutungsansätze in der Völkerrechtswissenschaft allzu stark von den tatsächlichen globalen Machtverhältnissen.

Den politikwissenschaftlichen oder historischen Blick auf die Bedingungen einer dauerhaften Weltordnung oder die Suche nach einer inneren Logik von Herrschaftsausübung im internationalen Gefüge blendet das Völkerrecht meist aus. Am ehesten scheint noch eine unscharf umrissene Legitimität neben Mächtegleichgewicht und anderen Faktoren des Kräftespiels als Kitt einer internationalen Ordnung auf.¹⁶

Umgekehrt gehören die Wahrung von Stabilität und die produktiven oder kontraproduktiven Wirkungen von Rechtsregeln für eine funktionsfähige Ordnung nicht zu den großen Themen der Völkerrechtslehre. Sehr weit über *Kants* „Zum ewigen Frieden“ ist die Völkerrechtswissenschaft im Denken über die Bedingungen einer friedlichen Weltordnung nicht hinausgekommen. Sie nimmt zwar die Beendigung des Kalten Krieges und neue Krisen auf, wie sie sich etwa in der Praxis des UN-Sicherheitsrates spiegeln. Aber die ordnungsstiftende Leistung und Leistungsfähigkeit des gegenwärtigen Systems des Völkerrechts mit seinen Anreizen zur Regelkonformität oder zum Regelbruch ist kaum Gegenstand der übergreifenden Theorien. Die theoretische Avantgarde sieht, vor allem in Kontinentaleuropa, die Zukunft des Völkerrechts eher in einer Konstitutionalisierung, in der sich wie im Verfassungsrecht ein immer engeres Netzwerk um staatliche Herrschaftsaus-

übung legt. Dies steht damit im Widerspruch zu neuem Souveränitätsdenken Russlands oder der USA. Aus globaler Sicht eher subtile Fragen des regionalen Menschenrechtsschutzes oder die mögliche Einfuhr von biotechnologischen Produkten unter dem Dach von Freihandelsabkommen erhalten weit-aus mehr Raum als die hegemonialen Ansprüche der Volksrepublik China oder die Reaktionsmöglichkeiten eines Staates bei einer konkreten, aber noch ungewissen Bedrohung. So bleibt das Völkerrecht auch weithin auf Distanz zu Fragen der nationalen Interessendurchsetzung, des Mächtegleichgewichts oder strategischen Studien. Zwar spiegelt die völkerrechtliche Entwicklung auch immer unterschiedliche geopolitische Interessen und den Einfluss der einzelnen Akteure wider. Aber eine strategische Ausrichtung gehört nicht zu den Grundzügen der Wissenschaft vom Völkerrecht.

Dagegen steht die Politikwissenschaft mit der Lehre von den internationalen Beziehungen seit jeher in großer Nähe zu Fragen der Macht und der Konkurrenz nationaler oder regionaler Interessen. Dies gilt jedenfalls für alle Theorien des (Neo-) Realismus, die sich gerade durch den Blick auf Macht und Interessen der Staaten definieren. Der Vorstellung von Völkerrecht als Koordinationsordnung für die Staatenwelt entspricht die Annahme einer anarchischen Staatenwelt, die von einer Gleichordnung der Staaten ohne eine effektive überstaatliche Steuerung ausgeht. Ein liberales Ordnungsmodell der Staatenwelt schließt von der Binnenstruktur der innerstaatlichen Machtorganisation auf die mehr oder weniger friedliche Orientierung der einzelnen Staaten nach außen und das Interesse an überstaatlichen Belangen wie den Menschenrechten oder dem Umweltschutz. Lehren der institutionellen Kooperation richten sich auf den Ausgleich nationaler Interessen über zwischenstaatliche Organisationsformen und nehmen oft sowohl realistische wie liberale Elemente auf. Die ganze Vielfalt der internationalen Organisationen und anderer Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit spiegelt sich in diesen Lehren der institutionalisierten Kooperation. Neben den Vereinten Nationen und den anderen Organisationen mit universellem Wirkungskreis, wie sie vor allem die USA und ihre Partner in der Nachkriegszeit geschaffen haben (Internationaler Währungsfonds, Weltbank, GATT und spätere Welthandelsordnung, NATO), gehören hierzu auch die Fülle von regionalen Organisationen.

Dagegen bewegen sich manche idealistische Deutungen auf einer Insel der Seligen, auf der die Staaten mit ihren Egoismen hinter einer sich allmählich entwickelten transnationalen Zivilgesellschaft verschwinden und eine „globale governance“ das Staatenkonzert (oder die Kakophonie der staatlichen

Interessenpositionen) verdrängt. Manche derartiger kosmopolitischen Visionen leben unausgesprochen von einer militärischen Hegemonie der USA und einem transatlantischen Schutzschirm, unter dem sich diese Biotope überstaatlicher Werte und transnationaler Kommunikationsräume entfalten können. Diese Visionen haben durchaus eine starke Affinität zu bestimmten Leitprinzipien, Werten und Gütern der Völkerrechtsordnung wie Menschenrechte, Umwelt- und Klimaschutz. Sie bauen auf liberalen Vorstellungen der staatlichen Binnenordnung mit einem hohen Maß an individueller Autonomie, Gewaltenteilung und Pluralismus auf. Die Sicherung dieser Binnenstrukturen nach außen im Konflikt zwischen nationalen Interessen und im Wettstreit mit anders, eher monolithisch oder autoritär verfassten Staaten nationaler Interessen aber ist kein zentrales Thema dieser idealistischen Lehren.

Der Altmeister des politikwissenschaftlichen Realismus, *Hans J. Morgenthau*, beginnt das erste Kapitel seines 1948 erstmals erschienenen Buches „Politics Among Nations“ mit dem ernüchternden Satz: „International politics, like all politics, is a struggle for power“.¹⁷ Für weite Teile der modernen Politikwissenschaft und auch der Rechtswissenschaft klingt diese Passage wie das Relikt einer längst vergangenen, glücklicherweise überwundenen Zeit. Die Nationale Sicherheitsstrategie der US-Regierung vom Dezember 2017 folgt der Devise „Preserve Peace Through Strength“ und hält fest:

“A central continuity in history is the contest for power. The present time period is no different.”¹⁸

Anliegen des Buches ist es, das Zusammenspiel von Recht und Macht bei der Wahrung und Gefährdung einer stabilen internationalen Ordnung zusammenzuführen. Damit verbindet sich die Frage nach der Leistungsfähigkeit des modernen Völkerrechts für eine solche Ordnung. Diese Untersuchung ist für einen vom Völkerrecht kommenden Betrachter gewagt. Denn sie führt den Völkerrechtler über die Grenzen seines Faches in das Kernterritorium der Theorien von den internationalen Beziehungen. Dabei versucht diese Schrift eine Deutung des Völkerrechts als System, das ein hohes Maß an Sicherheit in der Staatenwelt durch ein institutionelles Gefüge und Verhaltensregeln anstrebt. Dabei geht es um die normative¹⁹ Einhegung von Konflikten schon im Vorfeld einer gewaltsamen Auseinandersetzung, um physische Bedrohungsszenarien und die Bereitstellung angemessener Reaktionen auf die Drohung oder Anwendung von Gewalt. Hierzu gehört ein Zusammenspiel von sicherheitsstiftenden Anreizen (Aufnahme in internationale Organisationen, wirtschaftliche Kooperation oder Lockerung von Sanktionen) und dissuasiv-abschreckenden Mechanismen. An dieser Stelle wagt das Buch auch