

Grundlagen und Rahmenbedingungen der Steuerungskraft des Völkerrechts

Wolfgang Benedek*

| | |
|--|-----|
| Abstract | 345 |
| I. Einleitung | 346 |
| II. Infragestellungen des Völkerrechts | 347 |
| III. Strukturwandel des Völkerrechts | 351 |
| IV. Ansätze zur Stärkung der Steuerungskraft | 354 |
| V. Schlussfolgerungen | 360 |

Abstract

Angesichts von Rückschlägen für die Steuerungskraft des Völkerrechts in verschiedenen Anwendungsbereichen stellen sich Grundsatzfragen, wie das Völkerrecht seine Funktion als globale Rechtsordnung – bestmöglich – erfüllen kann. Die zunehmende Infragestellung des Völkerrechts beruht auf verschiedenen Faktoren, wie der Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen, der Relativierung des Völkerrechts, u. a. auf Grundlage von *rational choice*-Theorien, der Betonung der – demokratischen – Souveränität und der Volksrechte gegenüber internationalen Verpflichtungen, der damit verbundenen Schwächung regionaler Institutionen und internationaler Gerichte, der Fragmentierung des Völkerrechts und seiner mangelnden Fähigkeit, ausreichende Antworten auf die großen Zukunftsfragen zu geben. Der Strukturwandel des Völkerrechts in Form der Bedeutungssteigerung von nicht-staatlichen Akteuren und der Erweiterung der völkerrechtlichen Rechtsetzungsformen führte zu Gegenreaktionen einer “Resouveränisierung”, die wachsende Bedeutung globaler Wirtschaftsorganisationen zu einer Kritik des globalen Südens an mangelnder Gleichberechtigung und Partizipation.

Für die Stärkung der Steuerungskraft des Völkerrechts sind verschiedene theoretische Ansätze von Bedeutung, die sich mit Fragen einer Verbesserung der *compliance* und der Effektivität des Völkerrechts bzw. den Gründen für die Beachtung völkerrechtlicher Normen befassen, darunter auch konstruktivistische Ansätze, wie der Sozialisierungsansatz. Von Relevanz

* Univ.-Prof. Dr.; Vorstand des Instituts für Völkerrecht und Internationale Beziehungen an der Universität Graz.

sind die Stärkung der Legitimität, die Identifikation gemeinsamer Interessen, eine Humanisierung des Völkerrechts durch die Stärkung seiner Relevanz für die Menschen, die Konstitutionalisierung oder kosmopolitische Konzepte. Realitätsbezogene Ansätze müssen nicht unbedingt im Gegensatz zu wertbezogenen stehen. Die richtige Balance zwischen universellen Völkerrechtsnormen und nationalstaatlicher bzw. regionaler Subsidiarität ist eine wichtige Herausforderung wie auch eine stärkere Universalität der Völkerrechtswissenschaft unter Einbeziehung der Gesichtspunkte des globalen Südens. Eine Stärkung der internationalen *rule of law* stellt ein gemeinsames Anliegen der Völkerrechtsgemeinschaft dar, die den politischen Willen aufbringen sollte, die dafür vorhandenen Instrumente besser einzusetzen.

I. Einleitung

Aktuell werden Rückschläge für die Steuerungskraft des Völkerrechts, etwa in den Bereichen Menschenrechte, Internationaler Gerichts- und Schiedsgerichtsbarkeit und der Achtung des Prinzips der territorialen Integrität berichtet, was die Bedeutung des Themas unterstreicht. Handelt es sich dabei nur um eine Implementierungskrise des Völkerrechts oder liegen die Probleme tiefer?

Hinsichtlich der Rahmenbedingungen stellen sich Grundsatzfragen der Steuerungskraft, etwa inwieweit das Völkerrecht aufgrund von geopolitischen Veränderungen, neuen Bedrohungsszenarien, einer zunehmenden Instabilität und Volatilität der internationalen Beziehungen sowie der Blockierung des Sicherheitsrates in gewissen Bereichen, etwa des Gewaltverbots, seine Funktion als globale Rechtsordnung noch erfüllen kann.

Wie das Generalthema der Jahrestagung der American Society of International Law (ASIL) 2014¹ zeigte, besteht vielleicht gerade deshalb ein breites Interesse an einer Stärkung der Effektivität des Völkerrechts. Ein wichtiger Ansatz ist dabei die *rule of law*-Diskussion.²

Nach *Allott* ist das Recht ein Ergebnis sozialer Prozesse, die die gemeinsamen Interessen der Gesellschaft bestimmen.³ Das Thema der Steuerungs-

¹ ASIL, The Effectiveness of International Law, Proceedings of the 108th Annual Meeting, 7.-12.4.2014, 2015.

² W. Schroeder (Hrsg.), Strengthening the Rule of Law in Europe. From a Common Concept to a Mechanism of Implementation, 2015.

³ P. Allott, The Concept of International Law, EJIL 10 (1999), 31.

kraft des Völkerrechts verlangt demgemäß nach einer Verbindung rechtswissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Ansätze.

1986 hat *Carty* dazu in seinem Buch “The Decay of International Law” Folgendes kritisch angemerkt:

“International Law has long been discredited among both scholars and practitioners of international relations. Yet the lawyers question themselves very little, even though no one shares their perspective on world society ... The way forward is to reestablish contact between international law and other normative approaches to world society ... International law cannot be ... exclusively a positivist system of law”.⁴

Demgemäß können Interessen und Werte nicht ausgeklammert werden. *Allott* spricht in diesem Zusammenhang von einem unentrinnbaren politischen Handeln.⁵

Ziel dieses Beitrages ist es, einen Überblick zu den vielfältigen Aspekten des Gesamthemas zu geben. Die Breite des Themas erfordert eine Auswahl und der verfügbare Raum erlaubt nicht in die Tiefe zu gehen, was aber durch die nachfolgenden Beiträge erfolgen sollte.

II. Infragestellungen des Völkerrechts

Eine Aushöhlung des Völkerrechts brachte der sogenannte “war on terror” nach 9/11, mit Begriffen wie “unlawfull combattants, peremptive action” und den sogenannten “torture memos”.⁶ Nach der gemeinschaftsorientierten Phase der 1990er Jahre traten nationale Sicherheitsinteressen wieder stärker in den Vordergrund.

Grundlagen für eine interessenspolitische Relativierung des Völkerrechts auf Basis der *rational choice*-Theorie lieferten unter anderem die Schriften von *Posner* und *Goldsmith*.⁷ Danach ist etwa internationale Kooperation nur dann sinnvoll, wenn sie im Interesse jedes einzelnen Staates liegt. Dazu gab und gibt es eine intensive Auseinandersetzung.⁸

⁴ A. Carty, *The Decay of International Law? A Reappraisal of the Limits of Legal Imagination in International Affairs*, 1986, 1.

⁵ P. Allott (Anm. 3), 746.

⁶ M. Scheinin (Hrsg.), *Terrorism and Human Rights*, 2013; siehe auch W. Benedek/A. Yotopoulos-Marangopoulos (Hrsg.), *Anti-Terrorist Measures and Human Rights*, 2004.

⁷ E. Posner/J. Goldsmith, *The Limits of International Law*, 2005; E. Posner, *The Perils of Global Legalism*, 2009.

⁸ J. D. Ohlin, *The Assault on International Law*, 2015.

Nationale Prioritäten kennzeichnen aber auch den “undeclared war on human rights” im Vereinigten Königreich, der unter dem Vorwand der Demokratie den regionalen Menschenrechtsschutz untergräbt. *Marks* beklagt mit diesem Titel, dass mit dem Argument der parlamentarischen Souveränität gegen den Vorrang der Rechtsprechung eines “ausländischen Gerichts” polemisiert wird.⁹

Sorge bereiten auch Entwicklungen in der Schweiz, wo Volksrechte gegen Menschenrechte und damit Völkerrecht in Stellung gebracht werden. *Epiney* und auch *Kunz* haben sich gegen eine “Diktatur der Volksherrschaft” gewendet, man dürfe nicht Volksrechte und Menschenrechte gegeneinander ausspielen.¹⁰

Krisch hat von einem “backlash against international courts” geschrieben,¹¹ wo sich kosmopolitische und nationale Vorstellungen gegenüber stehen.

Russland ist seit 1998 Mitglied des Europarates. Inzwischen sind fast alle Medien unter staatlicher Kontrolle. Non-Governmental Organizations (NGOs), die ausländische Unterstützung erhalten, müssen sich selbst als “foreign agents” brandmarken. Ausländische NGOs können seit kurzem auch zur “unerwünschten Organisation” erklärt und des Landes verwiesen werden. Nunmehr hat es sich Russland durch ein neues Gesetz vorbehalten, die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) umzusetzen. Russland hat sich bereits in der Vergangenheit der Umsetzung bestimmter Urteile, etwa in den Fällen *Markin*, *Catan* oder *Yukos* widersetzt und wenig Bereitschaft gezeigt, seine Rechtsordnung an die Urteile des EGMR anzupassen. Das im Dezember 2015 beschlossene Gesetz erlaubt dem russischen Verfassungsgericht, Urteile internationaler Gerichte in Russland als nicht durchsetzbar zu erklären.¹²

Im Bereich der territorialen Integrität wird das Völkerrecht durch die Annexion der Krim, aber auch die Eroberungen des Islamischen Staates (IS) herausgefordert. Doch die normative Kraft des Faktischen bzw. das Effektivitätsprinzip ist nicht zuletzt an der Legitimität zu messen. Deshalb gibt es

⁹ S. *Marks*, Backlash: The Undeclared War against Human Rights, EHRLR 14 (2014), 319.

¹⁰ A. *Epiney*, Zum Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht in der Schweiz, 9.12.2014, <<http://verfassungsblog.de>>; R. *Kunz*, Keine Diktatur der Volksherrschaft! Warum Volksrechte und Menschenrechte nicht gegeneinander ausgespielt werden sollten, Völkerrechtsblog des Arbeitskreises junger VRswissenschaftler*innen (ajv), 12.12.2014, <<http://voelkerrechtsblog.org>>.

¹¹ N. *Krisch*, Backlash against International Courts, Cosmopolitan Visions vs Nationalist Views, 16.12.2014, <<http://verfassungsblog.de>>.

¹² P. *Leach/A. Donald*, Russia Defies Strasbourg: Is Contagion Spreading? EJIL: Talk! 19.12.2015.

auch Nichtanerkennungsverbote für völkerrechtswidrige Gebietsveränderungen.¹³

Spezifische Probleme stellen sich für die Rechtsdurchsetzung in nicht-anerkannten Staaten. Inzwischen bestehen nicht zuletzt aufgrund der russischen Politik bereits eine Reihe nicht anerkannter Staaten bzw. Gebiete, wo die Durchsetzung des Völkerrechts besondere Probleme bereitet, wie etwa der Fall *Catan v. Rußland und Moldawien* über die erzwungene Schließung moldawisch/rumänischer Sprachschulen in Transnistrien zeigt.¹⁴

Die negative Haltung gegenüber dem Völkerrecht verdeutlicht zum Beispiel ein in einer kürzlich erschienenen Publikation kolportiertes Statement des aserbaidischen Präsidenten *Ilham Aliyev*, der in seinem Land immer wieder große europäische Veranstaltungen abhalten lässt: “International treaties are ‘only a piece of paper’ that aren’t worth anything ... We see it throughout the world – might is right.”¹⁵ Dieses Land hatte noch vor kurzem den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates und gleichzeitig die wahrscheinlich größte Zahl eingesperrter Menschenrechtsaktivisten in den Mitgliedsstaaten des Europarates.

Eine Relevanz des Themas besteht somit auch für die regionale Ebene, neben dem Europarat und dem EGMR auch für die Europäische Union (EU) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die Entwicklung im EU-Mitgliedstaat Ungarn durch die von *Orban* mit seiner FIDESZ-Partei geführte Regierung, aber auch in anderen EU-Staaten, führte im Europäischen Parlament zum Ruf nach einem neuen “Wertemechanismus”, der in Form eines “Rechtsstaatlichkeitsmechanismus” auf Vorschlag der Kommission im Dezember 2014 durch den Rat beschlossen wurde.¹⁶ Hier spielten auch die Erfahrungen mit der Ausgrenzung Österreichs unter der schwarz-blauen Regierung mit. Nunmehr fand der Mechanismus auf Polen Anwendung.

Die OSZE wird von Russland und anderen autoritären Staaten budgetär und inhaltlich unter Druck gesetzt. So war es unter dem Schweizer Vorsitz nicht möglich, auch nur eine Wiederbestätigung bestehender Beschlüsse, etwa zur Unterstützung der Zivilgesellschaft, zu erhalten und die OSZE-

¹³ C. Tams, Wider die normative Kraft des Faktischen, Internationale Politik, Mai/Juni 2014. Siehe zum Beispiel die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 68/262 vom 27.3.2014 über die territoriale Integrität der Ukraine.

¹⁴ *Catan and others v. Moldova and Russia*, 19.10.2012, Reports of Judgements and Decisions EGMR 2012-V, 309; siehe allgemein T. Bahcheli (Hrsg.), De Facto States: The Quest for Sovereignty, 2004 und S. Pegg, International Society and the de facto State, 1998.

¹⁵ European Stability Initiative (ESI), Newsletter 6/2015, 2.6.2015.

¹⁶ Schlussfolgerungen des Rates der EU und der Mitgliedstaaten über die Gewährleistung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit vom 16.12.2014.

Vertreterin für Medienfreiheit in Wien hat einen schweren Stand. Auch für den deutschen und den österreichischen Vorsitz in den Jahren 2016 und 2017 wird es schwierig werden. Der sich verringernde Spielraum für zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Menschenrechtsverteidiger ist ein Indikator für Resouveränisierung.¹⁷

Die Steuerungskraft des regionalen afrikanischen Völkerrechts ist mangels Internalisierung in einer ständigen Krise. Hier geht es um die expansive regionale Rechtsetzung durch die Afrikanische Union (AU), die jedoch u. a. mangels Umsetzung in nationales Recht wenig effektiv ist. Dies zeigt sich etwa an der Umsetzung der Charta der AU für Demokratie oder der Empfehlungen der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker und der Urteile des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte.¹⁸

Der Fragmentierungsdiskurs weist auf eine Schwächung der Kohärenz des Völkerrechts hin. Die Aufrechterhaltung der Universalität des Völkerrechts verlangt nach einer Stärkung der Fähigkeit des Völkerrechts zum Umgang mit Heterogenität bzw. Diversität.¹⁹ Auch stellt sich die Frage, warum verschiedene Bereiche so unterschiedliche Rechtsdurchsetzungsmechanismen aufweisen. So sind etwa internationale Sozialstandards oder Rechte von MigrantInnen völkerrechtlich schlechter geschützt als Regeln über Handel und Investitionen. Kein einziges EU-Mitgliedsland hat bisher die Internationale Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, eine der zehn zentralen Übereinkommen der Vereinten Nationen im Bereich der Menschenrechte, ratifiziert, das den Ländern des Südens ein besonderes Anliegen ist.

Kritik wird auch an dem manchmal nur strategischen Eingehen menschenrechtlicher bzw. völkerrechtlicher Verpflichtungen ohne Erfüllungswillen geübt. So verlangt die EU für die Gewährung zusätzlicher Vorteile des seit 2014 geltenden Allgemeinen Präferenzsystems (GSP+) die Ratifikation und Anwendung von nicht weniger als 27 Übereinkommen im Bereich Menschenrechte, Sozialstandards und Umwelt. Manche Staaten ratifizierten, ohne sich um die Umsetzung zu kümmern, wie das Beispiel Sri Lanka

¹⁷ Siehe Human Rights Council, Civil Society Space, Res. 27/31 vom 3.10.2014.

¹⁸ K. N. Obse, *The Emerging Regulation of Domestic Constitutional Law in Africa*, Dissertation, 2015.

¹⁹ ILC, *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission, 13.4.2006, A/CN.4/L.682; siehe auch B. Simma, *Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner*, EJIL 20 (2009), 265 und seine Differenzierung der Universalität auf die hier nicht näher eingegangen werden kann.

zeigte. Die Überprüfungsmechanismen waren bisher weitgehend ineffektiv, wurden nunmehr jedoch gestärkt.²⁰ Das Problem ist freilich größer, da vor allem Staaten des Südens oft die Umsetzung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen vernachlässigen.²¹

Das Völkerrecht wird aber auch durch die oft unbefriedigende Fähigkeit, zureichende Antworten auf die großen Zukunftsfragen, wie nachhaltige Entwicklung und globale Erwärmung, zu geben oder sich auf neue multilaterale Handelsregeln zu einigen, geschwächt. Die geopolitischen Veränderungen, die sich etwa darin niederschlagen, dass die G7 wenig erreichen kann, wenn sie nicht die G20 überzeugt, machen Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung schwieriger. Die Notwendigkeit, Allianzen mit anderen Regionen zu bilden, zeigt sich etwa sehr deutlich in der Arbeit des Menschenrechtsrates.²²

Immerhin konnte man sich im September 2015 in den Vereinten Nationen nach einem sehr breiten Vorbereitungsprozess auf die zukünftigen Sustainable Development Goals einigen, die bis 2030 gelten sollen. Hier waren wesentliche Themen Inklusivität, Abbau der Ungleichheit und stärkere *accountability* (Rechenschaftspflicht), um die internationalen Akteure mehr in die Pflicht zu nehmen.²³ Unter den 17 Zielen und 169 spezifischen Zielsetzungen ist vor allem Ziel 17 für die internationale Kooperation von Bedeutung. Trotz der *soft law*-Natur der Resolution kommt ihr aufgrund der umfassenden Beteiligung an der Vorbereitung und der Verabschiedung im Konsens eine hohe Autorität zu.

III. Strukturwandel des Völkerrechts

In den letzten Jahrzehnten fand v. a. aufgrund von Globalisierung und wachsender Interdependenz eine Strukturveränderung des Völkerrechts hinsichtlich einer Erweiterung der völkerrechtlichen Akteure und Institutionen sowie eine Vertiefung der Einwirkung in immer mehr Bereiche statt.

²⁰ VO 978/2012/EU vom 25.10.2012 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, ABl. EU L 303/1 vom 31.10.2012, Art. 13-15.

²¹ Siehe K. N. Obse (Anm. 18).

²² T. Rathgeber, Human Rights à la Carte: The EU at the UN Human Rights Council in 2014, in: W. Benedek/F. Benoit-Rohmer/M. C. Kettmann/B. Kneihls/M. Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2015, 2015, 125.

²³ Vereinte Nationen, GV-Res. Nr. 69/135 vom 1.9.2015 über Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Bethlehem nennt dies “end of geography”²⁴ und sieht ähnlich wie *Peters* einen allgemeinen Bedeutungszuwachs des Individuums, das für sie “the natural person of international law” ist.²⁵ Dies gilt für die nichtstaatlichen Akteure insgesamt und wird etwa bei der Regulierung transnationaler Unternehmen deutlich. In diesem Zusammenhang bezweifelt eine große Zahl von Staaten und NGOs, ob dies weiterhin auf Grundlage der United Nations (UN)-Prinzipien über “business and human rights” ausreichend ist. Deshalb wurde im Menschenrechtsrat mit der Ausarbeitung einer völkerrechtlichen Konvention dazu begonnen, auch wenn deren Annahme wenig aussichtsreich erscheint.²⁶ In einem weiteren Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit das Völkerrecht gegenüber dem Privatrecht in der Wahrnehmung öffentlicher Interessen an Bedeutung verliert und daher in manchen Bereichen einem transnationalen Recht Platz machen sollte.²⁷

Diese Entwicklung ging mit einer Erweiterung der Rechtserzeugungsformen und einer verstärkten Durchdringung staatlicher Souveränität, aber auch mit Gegentendenzen einer Resouveränisierung u. a. in Form eines Kulturrelativismus einher. Dies ist als Gegenbewegung zur Entstehung einer marktwirtschaftlichen Weltordnung mit immer bedeutenderen globalen wirtschaftlichen Organisationen und Regeln nach 1989, deren Ergebnis aber nicht allen gleichermaßen zugute kam, zu bewerten. Auch führte der damit verbundene Siegeszug liberaler Werte zu einer Gegenreaktion in konservativen Gesellschaften, aber auch zu Kritik in Teilen der Literatur. Der globale Süden sieht das bestehende Völkerrechtssystem als tendenziell ungerecht, weil es Ungleichheiten zugunsten des Nordens verstärkt bzw. zumindest zu wenig abbaut.

Dies lässt sich besonders an den Bereichen Sicherheit, Menschenrechte, Handel und Finanzsystem, Entwicklung, Umwelt und Internet zeigen: Als Folge der vor allem auf Globalisierungsphänomenen und der Gewährleistung der globalen Sicherheit beruhenden Transformation kam es auch im Bereich der Sicherheit zu verstärkten Spannungen zwischen gemeinschafts- und souveränitätsorientierten Ansätzen. Beispiele sind das unbefriedigende Funktionieren kollektiver Sicherheit, auch der “responsibility to protect”, aber ebenso die auf Kosten von Freiheit verstärkte Sicherheits- und Über-

²⁴ *D. Bethlehem*, *The End of Geography: The Changing Nature of the International System and the Challenge to International Law*, EJIL 25 (2014) 1, 9 ff.

²⁵ *A. Peters*, *Jenseits der Menschenrechte. Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht*, 2014, 382. Siehe auch *M. C. Kettmann*, *The Future of Individuals in International Law, Lessons from International Internet Law*, 2013.

²⁶ *J. G. Ruggie*, *A UN Business and Human Rights Treaty? An Issues Brief*, Harvard Kennedy School of Government, 28.1.2014.

²⁷ *G.-P. Calliess*, *Transnationales Recht, Stand und Perspektiven*, 2014.

wachungsmechanismen, wodurch menschliche Sicherheit wieder stärker in Frage gestellt wird.²⁸ Selbst die Menschenrechte als eine zentrale Wertebasis für die Legitimität des Völkerrechts sehen sich heute einer Relativierung in der wissenschaftlichen Diskussion ausgesetzt.²⁹

Im Bereich der Steuerung des internationalen Handels macht die multilaterale World Trade Organization (WTO) nur mühsam Fortschritte. Ein Abschluss der seit 2001 laufenden Handelsverhandlungsrunde von Doha ist aufgrund der divergierenden Interessen der derzeit 164 Mitgliedstaaten noch immer nicht in Sicht. Hingegen wächst die Zahl bilateraler und interregionaler Handelsvereinbarungen, die wie das Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) oft weitgehende Regulierungsansätze enthalten, die auf Kritik der Verbraucher stoßen.

Die Gründung einer neuen Entwicklungsbank und eines Reservefonds auf Initiative Chinas und anderer BRICS-Staaten ist eine Antwort auf die Reformblockade hinsichtlich der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) im Bereich des internationalen Währungs- und Finanzsystems und schwächt deren Bedeutung.

Im Bereich der Entwicklung sind selbst die EU-Staaten nicht in der Lage, das 0,7 %-Ziel zu erfüllen, und Österreich geht mit schlechtem Beispiel voran. Die 3. Entwicklungsfinanzierungskonferenz im Juli in Addis Abeba brachte viele, freilich nicht völkerrechtlich verbindliche Zusagen, doch deren Einhaltung kann bezweifelt werden.³⁰

Im Dezember 2015 kam es in Paris zu einer Einigung über einen verbindlichen Klimavertrag, um die globale Erwärmung einzudämmen, der jedoch den Staaten viel Spielraum bei der endgültigen Festlegung und Umsetzung der Verpflichtungen einräumt, da sie ihre Beiträge selbst bestimmen können.³¹ Auch werden die finanziellen Verpflichtungen größtenteils erst in der Zukunft wirksam.

Im Bereich des Internets fanden 2015 in Genf und New York Konferenzen zum World Summit of the Information Society (WSIS) +10 statt. Trotz gemeinsamer Entschlüsse bestehen große Meinungsunterschiede wie

²⁸ Zum Konzept der menschlichen Sicherheit siehe *G. Oberleitner*, Human Security: Idea, Policy and Law, in: M. Martin/T. Owen (Hrsg.), *Routledge Handbook of Human Security* 2013, 319 und *W. Benedek*, The Role of the Human Security Perspective, in: H.-J. Heintze/P. Thielbörger (Hrsg.), *From Cold War to Cyber War, The Evolution of the International Law of Peace and Armed Conflict Over the Last 25 Years*, 2015, 139.

²⁹ Siehe z. B. *E. Posner*, *The Twilight of Human Rights*, 2014.

³⁰ Siehe Addis Ababa Action Agenda of the 3rd International Conference on Financing of Development, UNGA-Res. 69/313 vom 17.8.2015.

³¹ United Nations, Framework Convention on Climate Change, Adoption of the Paris Agreement, FCCC/CP/2015/L.9 vom 12.12.2015.

ein offenes Internet für alle zukünftig gewährleistet werden kann, wobei seit Jahren an gemeinsamen Prinzipien für die Regulierung des Internets, die ohne Vertrag und ohne Organisation, aber in einem *Multistakeholder*-Ansatz erfolgen soll, gearbeitet wird.³²

IV. Ansätze zur Stärkung der Steuerungskraft

Für eine Stärkung der Steuerungskraft des Völkerrechts sind verschiedene theoretische Ansätze, die sich manchmal überlappen, von Relevanz.

Im Einzelnen können die Effektivitäts- und *compliance*-Ansätze, der Sozialisierungsansatz, Legitimitätstheorien, der globale Konstitutionalismus, Ansätze einer "Humanisierung" des Völkerrechts durch eine Stärkung des Individuums in allen Bereichen, die Bedeutung gemeinsamer Interessen, der Multistakeholder-Ansatz, die Stärkung des Rechts auf Abhilfe durch besseren Zugang zu Rechtsmitteln u. a. genannt werden, die alle auch auf eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit gerichtet sind. Die Konzeption internationaler Rechtsstaatlichkeit selbst setzt das Bestehen einer Legitimität voraus, die im Lichte kritischer, feministischer oder von Dritte Welt-Ansätzen nach einer pluralistischen Grundlage verlangt.³³

Realistische, interessenbezogene Ansätze sind von liberalen, gemeinschaftsbezogenen, empirische von normativen Ansätzen, *rational choice*-Ansätze von konstruktivistischen zu unterscheiden. Das bekannte *Henkin*-Zitat aus "How Nations Behave", wonach "almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time"³⁴ wird nicht mehr als ausreichend empfunden, *Kob* schreibt 1997 in "Why Do Nations Obey International Law" über transnationale rechtliche Prozesse der Internalisierung völkerrechtlicher Normen in das innerstaatliche Recht,³⁵ *Guzman* präsentiert in "How International Law Works"³⁶ wiederum eine *rational choice*-Theorie, beruhend auf Ansehen, Reziprozität und Gegenmaßnahmen. Sozialwissenschaftliche, empirische Erklärungsansätze ergänzen somit normative Ansätze über die Wirksamkeit des Völkerrechts.

³² UNGA Outcome document of the high-level meeting of the General Assembly on the overall review of the implementation of the outcomes of the World Summit on the Information Society, A/70/L.33 vom 13.12.2015.

³³ Vgl. *B. S. Chimni*, Legitimizing the International Rule of Law, in: J. Crawford/M. Koskeniemi (Hrsg.), *The Cambridge Companion to International Law*, 2012, 291.

³⁴ *L. Henkin*, *How Nations Behave*, 1968, 2. Aufl. 1979.

³⁵ *H. Kob*, *Why Do Nations Obey International Law?*, 1997.

³⁶ *R. Guzman*, *How International Law Works, A Rational Choice Theory*, 2008.

Die Stärkung der *compliance* und Effektivität über verbesserte Formen des Monitoring, ist ein klassisches Feld völkerrechtlicher Ansätze, v. a. im Menschenrechtsbereich. Meyer hat bei der Tagung der American Society of International Law 2014 die Effektivität des Völkerrechts als übergeordnetes Konzept gegenüber der *compliance* hervorgehoben. So wäre auch eine hohe Effektivität bei geringer *compliance* möglich, wie auch eine geringe Effektivität bei hoher *compliance*.³⁷ Am Beispiel des afrikanischen Menschenrechtsregimes kann etwa gezeigt werden, dass *compliance* im Sinne von Ratifikationen und selbst institutioneller Verankerung noch keine Effektivität gewährleistet.³⁸ Eine zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist, inwieweit Rechtskonformität nur aufgrund der internationalen Verpflichtung erfolgt, oder ob auch andere Faktoren maßgeblich sind. Worin liegt die Kausalität der Einhaltung des Völkerrechts? Neben Eigeninteressen mögen auch moralische Gründe oder systemische Überlegungen bestehen. Die sogenannten "Kosten" der Nichteinhaltung des Völkerrechts werden auch von realistischen Autoren nicht nur nach den nationalen Interessen bemessen werden können, sondern hier sind die Beispielswirkungen und Folgen für das System des Völkerrechts mit zu veranschlagen, wie sie etwa in der *Estoppel-Doktrin* zum Ausdruck kommen.

Es gibt natürlich auch eine Reihe eher technischer Gründe für die Nichteinhaltung oder mangelnde Wirksamkeit, die etwa in der Qualität und Bestimmtheit der völkerrechtlichen Norm, aber auch deren Treffsicherheit und Relevanz liegen können. Auch die fehlende Kapazität bzw. mangelnde Umsetzungsfähigkeit kann eine Rolle spielen, wobei hier auch finanzielle oder Gründe der Legitimität maßgeblich sein können. Dem wird international und zum Beispiel auch bei EU-Beitrittsverträgen durch zahlreiche *rule of law*-Programme entgegengewirkt. Zu erwähnen wäre hier auch die Arbeit von NGOs zur Stärkung der *rule of law*, wie der International Commission of Jurists oder der Open Society Justice Initiative, letztere mit einem Bericht über "From Rights to Remedies", sowie einem früheren Bericht von 2010, der das Bestehen einer "implementation crisis" konstatiert.³⁹

³⁷ T. Meyer, How Compliance Understates Effectiveness, ASIL, Proceedings of the 108th Annual Meeting, The Effectiveness of International Law, 7.-12.4.2014, 2015, 168 ff.

³⁸ W. T. Goshu, Direct Enforcement as African Constitutional Law: Exploring Its Potential for the Effectiveness of the African Human Rights Regime, Dissertation, 2015.

³⁹ Siehe z. B. International Commission of Jurists, The ICJ Declaration on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Combatting Terrorism, The Berlin Declaration, 28.8.2004 and Open Society Justice Initiative, From Rights to Remedies, 2013 sowie From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions, 2010.

Der “Sozialisierungsansatz” von *Goodman* und *Jinks* und anderen rückt neben materiellen Anreizen und Überzeugung vor allem sozialen Druck durch Akkulturation in den Vordergrund, was etwa am Beispiel der Menschenrechte demonstriert wird, aber auch für andere Bereiche einen Erklärungsansatz anbietet. Hier geht es darum, zu zeigen, dass die Steuerungskraft internationaler Menschenrechte neben Anreizen und Überzeugung wesentlich durch einen Prozess, durch den Akteure Verhaltensmuster der Umgebungskultur übernehmen, mitbestimmt wird.⁴⁰ Dieser soziologische Ansatz geht somit tiefer und wurde auch als “sophisticated constructivism” bezeichnet. Er könnte auch für das Völkerrecht insgesamt von Interesse sein und erklären, warum völkerrechtliche Akteure lieber Teil des Systems als Außenseiter sein wollen.

Einen konstruktivistischen Ansatz verfolgen auch *Risse*, *Ropp* und *Sikkink* in einem von ihnen herausgegebenen Werk, das vier Hauptmechanismen unterscheidet, die auch in Bereichen begrenzter Staatlichkeit, wie im Fall von nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen oder transnationalen Unternehmen, wirksam werden können. Es handelt sich um Zwangsmaßnahmen, Anreize, Überzeugung und Kapazitätsaufbau.⁴¹ Zum Beispiel sind konstruktivistische Faktoren wie sozialer Druck und das Streben nach Legitimität ein Motiv auch für bewaffnete Gruppen, Regeln zum Schutz von Zivilisten zu beachten.⁴²

Die Bedeutung der verschiedenen Formen der Legitimität für die Stärkung der Steuerungskraft hat eine Tagung in Heidelberg vor einigen Jahren herausgearbeitet.⁴³ Grundlegend bleibt das Buch von *Franck* von 1990 über “The Power of Legitimacy Among Nations”.⁴⁴ Zu unterscheiden ist zwischen einer verfahrens- und einer ergebnisorientierten Legitimität. Legitimität erhöht die Autorität der Norm bzw. Institution und damit ihre Akzeptanz und so die Wirksamkeit des Völkerrechts. Legitimitätsdefizite, wie mangelnde Repräsentativität oder Wertebasis schwächen das Völkerrecht. Freilich gibt es auch eine legitimierende Funktion der normativen Kraft des Faktischen. Dieser kann durch eine klare Ablehnung entgegengetreten werden. Legitimitätsdefizite sind ein Hauptgrund für mangelnde Akzeptanz

⁴⁰ *R. Goodman/D. Jinks*, *Socializing States: Promoting Human Rights Through International Law*, 2013.

⁴¹ *T. Risse/S. C. Ropp/K. Sikkink* (Hrsg.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, 2013. Siehe auch *T. Risse/S. C. Ropp/K. Sikkink*, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, 1999.

⁴² *T. Risse/S. C. Ropp/K. Sikkink* (Anm. 41), 239.

⁴³ *R. Wolfrum/V. Röben* (Hrsg.), *Legitimacy in International Law*, 2008. Siehe allgemein *L. H. Meyer* (Hrsg.), *Legitimacy, Justice and Public International Law*, 2009.

⁴⁴ *T. M. Franck*, *The Power of Legitimacy Among Nations*, 1990.

völkerrechtlicher Normen bzw. internationaler Organisationen. Dem kann durch eine stärkere Diversität der Akteure bzw. einer "Demokratisierung" internationaler Organisationen durch Konsultations- und Multistakeholder-Verfahren abgeholfen werden.⁴⁵ Der Multistakeholder-Ansatz ist geeignet, durch die ihm inhärente bessere Partizipation die Legitimität von Völkerrecht jeder Art, auch von *soft law*, und damit seine Wirksamkeit zu stärken.

Die Stärkung von Rechtsmitteln, von der Ebene des Einzelnen bis zur zwischenstaatlichen Ebene, erhöht ebenfalls die Wirksamkeit des Völkerrechts. Hier gibt es politische Grenzen, etwa was die Einrichtung eines Internationalen Menschenrechtsgerichtshofs oder die Akzeptanz der Verfolgung von Staatsoberhäuptern durch den Internationalen Strafgerichtshof angeht, aber auch was die Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in Zeiten der Austerität betrifft.

Wo gemeinsame Interessen bestehen, wird die Steuerungskraft des Völkerrechts ebenfalls stärker sein, wie etwa das Urteil des Internationalen Gerichtshofs (IGH) im Verfahren *Belgien v. Senegal* von 2012 zeigt, wo der Gerichtshof ein gemeinsames Interesse der Vertragsparteien der Antifolterkonvention an der Verhütung der Folter bzw. der gerichtlichen Verfolgung oder Auslieferung des Ex-Präsidenten des Tschad, *Hissène Habré*, feststellte.⁴⁶ Eine Gruppe von Forschern hat im Rahmen eines Projektes über Globalisierung und Menschenrechte dies vor kurzem in einer Publikation ausgelotet und dabei festgestellt, dass das System des Völkerrechts sich von Souveränitätsorientierung hin zur Wahrnehmung gemeinsamer Verantwortlichkeit bewegt, was in verschiedenen Untersuchungsbereichen nachweisbar ist.⁴⁷

Eine Humanisierung des Völkerrechts⁴⁸ durch eine Stärkung seines Fokus auf die Bedürfnisse des Individuums bzw. gefährdeter Gruppen könnte ebenfalls die Legitimität des Völkerrechts erhöhen und damit auch seine Wirksamkeit. Zu den Menschenrechten ist hier seit Anfang der 1990er Jahre das Konzept der menschlichen Entwicklung getreten und seit 1994 auch das Konzept der menschlichen Sicherheit. Die Wirksamkeit des Völkerrechts wird somit nicht daran gemessen, was das Völkerrecht für den Staat bringt, sondern was es für die Menschen leisten kann, denen der Staat ja zu dienen hat bzw. hätte. Das Völkerrecht trägt etwa durch die Stärkung der Rechts-

⁴⁵ M. C. Kettmann (Anm. 25), 111.

⁴⁶ International Court of Justice, *Belgium v. Senegal*, Questions Concerning the Obligation to Prosecute or Extradite, Judgement vom 20.7.2012, Para. 68.

⁴⁷ W. Benedek/K. De Feyter/M. C. Kettmann/C. Voigt (Hrsg.), *The Common Interest in International Law*, 2014.

⁴⁸ A. Cançado Trindade, *International Law for Humankind*, 2013; T. Meron, *The Humanization of International Law*, 2006.

staatlichkeit und den Schutz des Individuums zu einer Humanisierung der internationalen Beziehungen bei.⁴⁹ Auch *Peters* betont die mit der Staatensouveränität verbundenen Verpflichtungen, etwa zum Schutz der Menschenrechte.⁵⁰

Tzvevelekos hingegen sieht die These einer menschenrechtsbasierten Humanisierung in der Praxis nur teilweise bestätigt. Er ortet vor allem Potenzial in der Entwicklung bestehender positiv-rechtlicher Ansätze im allgemeinen Völkerrecht wie insbesondere von Verpflichtungen *erga omnes*, denen ein Konzept einer Interessensgemeinschaft inhärent ist. Weiters hält er das *due diligence*-Prinzip für geeignet, die Verantwortlichkeit von Staaten für das Verhalten ihrer Rechtsunterworfenen zu stärken. Die Verbindung beider Ansätze könnte zu einer Humanisierung des Völkerrechts in der realen Staatenwelt beitragen.⁵¹

Einen Beitrag zur Stärkung der Steuerungskraft kann auch der Ansatz des globalen Konstitutionalismus⁵² leisten, der durch die Institutionalisierung gemeinsamer Werte die Steuerungskraft stärken kann. Dieser Ansatz hat vor allem in der deutschen Völkerrechtswissenschaft große Bedeutung erlangt, wo ein ausgeprägtes Verfassungsdenken besteht, hat aber auch eine breite internationale Diskussion ausgelöst.⁵³ Er verbindet sich mit Bemühungen um die praktische Stärkung der Rechtsstaatlichkeit auf weltweiter

⁴⁹ W. Benedek, Challenges of a Humanization of International Relations by International Law, in: M. Pogačnik (Hrsg.), Challenges of Contemporary International Law and International Relations, Liber Amicorum in honour of Ernest Petrič, 2011, 81.

⁵⁰ A. Peters, Humanity as the A and Ω of Sovereignty, EJIL 20 (2009) 3, 513 und 543 ff.

⁵¹ V. P. Tzvevelekos, Revisiting the Humanisation of International Law: Limits and Potential, Obligations Erga Omnes, Hierarchy of Rules and the Principle of Due Diligence as the Basis for Further Humanisation, Erasmus Law Review 1 (2013) 62. Siehe auch C. Tams, Enforcing Obligations Erga Omnes, International Law 2005 und A. Orakhelashvili, Peremptory Norms, International Law 2006.

⁵² A. Peters, Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung: Zur Neubestimmung der Verhältnisse, ZÖR 65 (2010), 3. Siehe z. B. J. Klabbers/A. Peters/G. Ulfstein, The Constitutionalization of International Law, 2009 und G. de Búrca/J. H. H. Weiler (Hrsg.), The Worlds of European Constitutionalism, 2011 sowie J. J. Dunoff/J. P. Trachtman (Hrsg.), Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance, 2009.

⁵³ A. Winer/A. F. Lang/J. Tully/M. P. Maduro/M. Kumm, Global Constitutionalism: Human Rights, Democracy and the Rule of Law, in: Global Constitutionalism, 1 (2012), 1 (1 ff.); A. Peters, Are We Moving Towards Constitutionalization of the World Community, in: A. Cassese (Hrsg.), Realizing Utopia, The Future of International Law, 2012, 118, E. de Wet, The Constitutionalization of Public International Law, in: M. Rosenfeld/A. Sajó (Hrsg.), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, 2012, 1209. Kritisch B. Simma (Anm. 19).

Ebene, wie sie etwa die Max-Planck-Stiftung für internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit verfolgt.⁵⁴

In Zeiten einer “Re-Etatisierung” sieht *Peters* die Frage nach der Stellung des Individuums im Völkerrecht auch jenseits der Menschenrechte weiterhin als relevant und diese im Einklang mit dem *acquis* einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts, das sich daran messen lassen müsse, was es für die Menschen leistet. Das internationale Legalitätsprinzip stärkt die Verantwortlichkeit internationaler Akteure und damit die Legitimität völkerrechtlicher Normen. Eine “Sozialisierung” von Staaten erfolgt durch Rechte, die über die Menschenrechte hinausgehen und eine konstruktivistische Rolle haben können.⁵⁵ Dies trägt zur Stärkung der Wirksamkeit des Völkerrechts bei, auch wenn sich das internationale Umfeld aufgrund der Bedeutungszunahme autoritärer Staaten verändert, was auch die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union zu spüren bekommt.⁵⁶

Eine stärkere Rolle einer globalen Rechtskultur bzw. Rechtsethik, wie sie von *Koskenniemi* gefordert wird, dient ebenfalls der Steuerungskraft. Dieser Ansatz bezweckt eine Vertiefung der Analyse, um die Bestimmungsfaktoren der Steuerungskraft zu identifizieren und Verbesserungsansätze zu entwickeln. Dabei wird auch feministischen und Dritte Welt-Ansätzen Raum gegeben.⁵⁷

Kosmopolitische Konzepte hinsichtlich eines “Weltparlaments” erscheinen heute noch als utopisch, sind aber als Modelle für eine breitere Partizipation von Bedeutung.⁵⁸ Bekanntlich gibt es eine vor allem aus Deutschland operierende Initiative für eine parlamentarische Versammlung der Vereinten Nationen (UNPA), die stetig voranschreitet, auch wenn ihre Zeit noch nicht gekommen ist. Dasselbe gilt für *blueprints* für ein Statut eines Internationalen Menschenrechtsgerichtshofes.⁵⁹ *Koskenniemi* weist darauf hin, dass jede

⁵⁴ Siehe z. B. Jahresbericht 2014 der Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit, 2015.

⁵⁵ Siehe *A. Peters*, Simple International Rights, Global Constitutionalism, and Scholarly Methods, Völkerrechtsblog ajv vom 1. und 3.2.2016 zu *A. Peters*, Beyond Human Rights, im Erscheinen, <<http://voelkerrechtsblog.org>>; siehe auch *W. Benedek*, Das Individuum als Völkerrechtssubjekt, in: G. Reinisch (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1, 5. Aufl. 2013, 290 ff.

⁵⁶ Siehe *T. Rathgeber* (Anm. 22), 125 ff., insbes. 129 f. und *W. Benedek*, EU Human and Fundamental Rights Action in 2014, (Anm. 22), 79.

⁵⁷ *M. Koskenniemi*, The Politics of International Law, 2011.

⁵⁸ Zum Verhältnis von Kosmopolitismus und Institutionalisierung siehe *R. Pierik/W. Werner*, Can Cosmopolitanism Survive Institutionalization?, in: *R. Pierik/W. Werner* (Hrsg.), Cosmopolitanism in Context, Perspectives for International Law and Political Theory 2010, 277.

⁵⁹ *J. Kozmar/M. Nowak/M. Scheinin*, A World Court on Human Rights – Consolidated Statute and Commentary, 2011.

realistische Utopie mit einer Kritik der bestehenden Institutionen beginnen muss, insbesondere wenn diese einer weitestgehenden Beteiligung auch der bisher Ausgeschlossenen dienen will.⁶⁰ Peters sieht die internationale Rechtspraxis als Realitätscheck für ein "realistisches Utopia" und plädiert für eine Ergänzung der positivistischen Ansätze durch normative, ethische und theoretische Analysen.⁶¹

In seinem Beitrag über "Projects of World Community" zu Casseses "Realizing Utopia" (2012) betont Koskenniemi aber auch, dass jede Definition von Gemeinschaft in sich hegemoniale Elemente trägt, wenn die Machtfrage nicht geklärt ist bzw. bestimmte Vorstellungen über Universalität auf alle übertragen werden sollen.⁶²

Manche sprechen wie *Ban Ki Moon* von "global citizenship"; ein Konzept, das schon mit *Immanuel Kant* verbunden und auf die Stärkung demokratischer Teilhabe, auch über das Recht auf Bildung gerichtet ist und daher von der United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) zu einem der Pfeiler ihrer Tätigkeit gemacht wurde.⁶³ Von *Bogdandy* und *Venzke* sehen die Idee des Weltbürgers auch als Fluchtpunkt der Fortentwicklung der internationalen Gerichtsbarkeit.⁶⁴

V. Schlussfolgerungen

Die Herausforderungen für die Steuerungskraft des Völkerrechts nehmen in einer globalisierten Welt zu, aber auch die Ansätze zu ihrer Stärkung sind vielfältiger geworden. Der nationale "backlash" in einigen Bereichen des Völkerrechts hat sowohl politische wie systemische Gründe. Einige Staaten wollen die Einwirkung des Völkerrechts auf ihre Rechtsordnung etwa über Entscheidungen internationaler Gerichte stärker beschränken, andere ihre internationalen Verpflichtungen relativieren. Diese Situation erfordert eine Rückbesinnung auf die theoretischen und politischen Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit. Neben den nationalen Interessen ist die Bedeutung gemeinsamer Interessen und Werte zu betonen. Wichtig ist es, globale Ziele, etwa in den Bereichen Entwicklung, Umwelt oder Migration im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung anstelle nationaler Interessen zu

⁶⁰ M. Koskenniemi, *Projects of World Community*, in: A. Cassese (Anm. 53), 3 ff.

⁶¹ A. Peters, *Realizing Utopia as a Scholarly Endeavour*, EJIL 24 (2013) 2, 533.

⁶² M. Koskenniemi (Anm. 60), 12 f.

⁶³ UNESCO, *Global Citizenship Education, Topics and Learning Objectives*, 2015.

⁶⁴ A. von Bogdandy/I. Venzke, *Zur Herrschaft internationaler Gerichte: Eine Untersuchung internationaler öffentlicher Gewalt und ihrer demokratischen Rechtfertigung*, ZaöRV 70 (2010), 1 (2).

verfolgen. Dies erleichtert auch eine Internalisierung völkerrechtlicher Normen. Für die "Sozialisierung" von Staaten spielen auch Mechanismen einer Akkulturation eine Rolle. Freilich können machtpolitische Faktoren nie gänzlich ausgeschaltet werden.

Der Strukturwandel des Völkerrechts hat einen verstärkten Fokus auf die nichtstaatlichen Akteure gebracht, dem Tendenzen einer neuen Etatisierung entgegenstehen, die durch die vorwiegend nationalen Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus noch gefördert werden. Gerade dessen Bekämpfung verlangt jedoch nach mehr internationaler Zusammenarbeit. Dasselbe gilt für das Problemfeld der internationalen Migration, wo nationale Alleingänge die Probleme nicht lösen können. Der Multilateralismus wird durch bilaterale Vereinbarungen herausgefordert, die globale völkerrechtliche Lösungen erschweren. Dennoch zeigen etwa die Bereiche der Umwelt oder der Regulierung des Internets, dass längerfristig keine Alternative zu globalen Lösungsansätzen für globale Probleme besteht. Die Interessensgemeinschaft braucht die Rechtsgemeinschaft zur Durchsetzung.

Dabei ist es schwierig, die richtige Balance zwischen der Rolle zentraler Normen bzw. Institutionen und der Subsidiarität bzw. Dezentralisierung zu finden. Den Stellenwert des Völkerrechts auf nationaler Ebene zu erhöhen und damit seine "Domestizierung" zu stärken, ist ein bleibendes Anliegen.

Wie in der Vergangenheit betonen die (neo)realistischen Autoren die Bedeutung nationaler Interessen als maßgeblich, während liberale, ja utopistische Konzepte sich derzeit verstärktem Druck ausgesetzt sehen. Es sind vor allem letztere, die zum Fortschritt der Steuerungskraft des Völkerrechts beitragen. Diese liegt im gemeinsamen Interesse, da gemeinsame Lösungen benötigt werden. Normative und empirische Ansätze können einander ergänzen. Kapazitätsbildung und Vertiefung der Rechtskultur werden benötigt, wobei Raum für Pluralismus bleiben kann. Werte stärken die Legitimität.

Auch die Lehre des Völkerrechts ist herausgefordert, die Universalität des Völkerrechts zu unterstützen und auf nationale Interessenjurisprudenz zu verzichten. *Peters* plädiert etwa für eine Überwindung des Eurozentrismus und mehr Universalismus in der Wissenschaft.⁶⁵ Ein solches Anliegen wird heute zum Beispiel in Ausschreibungen von EU-Forschungsprojekten sichtbar, die die Beteiligung außereuropäischer Forscher fördern. Die Lehre sollte dabei auf einem besseren Forschungsfundament aufbauen können, das von der öffentlichen Hand im eigenen Interesse besser unterstützt werden sollte. Ein Beispiel guter Praxis erscheint das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte interdisziplinäre Forschungsprojekt über

⁶⁵ A. *Peters*, Die Zukunft der Rechtswissenschaften, 2007.

“The International Rule of Law: Rise or Decline? – Zur Rolle des Völkerrechts im globalen Wandel” an der Humboldt Universität Berlin.⁶⁶

Bemühungen um eine Stärkung der Steuerungskraft des Völkerrechts brauchen einen langen Atem, wie etwa die Überwindung des Apartheidsystems und die Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts, aber auch die Entwicklung von Menschen- und Minderheitenrechten im Allgemeinen zeigen. Dabei liegt es auch an den VölkerrechtswissenschaftlerInnen und -praktikerInnen zur Ermöglichung realistischer Utopien beizutragen.

⁶⁶ Sprecher des bis 2018 laufenden Projektes ist *Georg Nolte*, siehe <<http://www.azur-online.de>>.