

POLITIK UND VÖLKERRECHT BEI DER STABILISIERUNG DER INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN

Von Christoph Gusy

Die Problemstellung

Die Sicherung des Friedens ist im 20. Jahrhundert zu einem zentralen Anliegen des Völkerrechts geworden. Vielfältige Anstrengungen wurden und werden unternommen, um den Krieg als Mittel der internationalen Politik zu ächten und durch ein System friedlicher Konfliktbeilegung zu ersetzen¹.

Grundlage solcher Bemühungen mußte die Bestimmung des angestrebten Ziels »Frieden« und der friedensstörenden Handlungen sein. Die unterschiedlichen Konzeptionen vom »negativen« und vom »positiven« Frieden² stehen dabei nach wie vor nebeneinander; der »negative« Friede als »Abwesenheit des Krieges« ist jedoch als Mindeststandard des völkerrechtlich Wünschbaren anerkannt³. Ähnliche Schwierigkeiten bereitet die Definition des zu vermeidenden Gegenteils des Friedens, des »Konflikts«, des »Krieges«, der »Aggression« oder »Gewalt«⁴. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen geht bei ihrer Definition der Begriffe »Gewalt«⁵ und »Aggression«⁶ weitgehend von einem »negativen« Friedensverständnis aus.

Zur Erreichung des Ziels »Frieden« sind im geltenden Völkerrecht bereits eine Vielzahl von Vorkehrungen getroffen. Im materiellen Recht ist dabei das Gewaltverbot, wie es in Art. 2 IV der Charta der Vereinten Nationen aufgenommen worden ist, von herausragender Bedeutung⁷. Daneben sind einer Reihe von Institutionen formalisierte Befugnisse zur Verhütung, Beilegung und Schlichtung internationaler Konflikte eingeräumt. Auch hier nehmen die Vereinten Nationen eine herausragende Stellung ein, da insbesondere dem Sicherheitsrat Kompetenzen bis hin zum Einsatz

1 Siehe zu historischen Vorbildern Galtung, *Modelle zum Frieden*, 1967, S. 75; Kimminich, *AWR-Bulletin* 1967, 117 ff.

2 Ausführlich dargestellt bei Czempiel, *Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung*, 1972, S. 18 ff.

3 Vgl. zu den Problemen der Herstellung des »positiven Friedens« eindringlich H. Schmid in: Senghaas, *Kritische Friedensforschung*, 1971, S. 25, 37 ff.

4 Zum Meinungsstand Galtung, *Strukturelle Gewalt*, 1975, S. 9 ff.; Schmid, aaO. (FN 3), S. 40 ff.; Senghaas, *Abschreckung und Frieden*, 1969, S. 52 ff.; Picht in: *Forschung für den Frieden*, 1975, S. 45 ff.; Röling in: *Festschrift f. E. Menzel*, 1975, S. 387 ff.; Ipsen ebd., S. 405 ff.

5 GA, Res. 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970.

6 GA, Res. 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974.

7 Siehe dazu grundlegend Wengler, *Das völkerrechtliche Gewaltverbot*, 1967, pass.; Menzel/Ipsen, *Völkerrecht*, 2. Aufl. 1979, S. 444 ff. m. w. N.

militärischer Gewalt zur Kriegsverhütung eingeräumt sind⁸. Darüber hinaus ist ein verzweigtes System internationaler Gerichtsbarkeit und Schiedsgerichtsbarkeit⁹ geschaffen worden, das im Einzelfall ergänzt werden kann durch diplomatische Vermittlung, gute Dienste einzelner Staaten oder Internationaler Organisationen bis hin zum Crisis Management¹⁰. Dieses differenzierte Instrumentarium läßt durchaus den Eindruck entstehen, die Welt verfüge über wirksame »Völkerrechtsgrundlagen der modernen Friedensordnung«¹¹. Nichtsdestoweniger wird mit der zunehmenden Zahl von Untersuchungen zu diesem Thema in steigendem Maße beklagt, daß die rechtlich institutionalisierte Ordnung im Ernstfall häufig nur von geringer Effizienz sei, was nicht zuletzt durch die erhebliche Zahl bewaffneter Konflikte auch in der jüngeren und jüngsten Zeit bewiesen werde¹². Tatsächlich scheint hier der Aufwand an rechtlich konstituierten Organisationen und Verfahren zu seinem Ertrag nicht im rechten Verhältnis zu stehen. Insbesondere in der Politikwissenschaft wird daher die Relevanz des Völkerrechts für die Lösung zwischenstaatlicher Konflikte sehr kritisch eingeschätzt¹³.

Diese Kritik gewinnt an Bedeutung, wenn man die völkerrechtliche Stellung der Staaten im bewaffneten Konflikt in Betracht zieht. Von zentraler Bedeutung war dabei ursprünglich das *ius ad bellum*, das als elementarer Ausdruck der staatlichen Souveränität weitgehend unbestritten galt¹⁴. Erst im 20. Jahrhundert wurde dieses Recht durch das Gewaltverbot abgelöst. Der Wandel vollzog sich parallel zu einer Änderung der Kriegsführung. Noch bis in das 19. Jahrhundert hinein war der Krieg ein Mittel, mit dem die internationale Machtbalance weitgehend zuverlässig geprüft und durch Sieg und Niederlage neu bestimmt werden konnte¹⁵. Die Kriegsführung war zwar für alle Beteiligten risiko- und kostenreich¹⁶, stellte sich jedoch noch weitgehend als Angelegenheit des Landesherrn und seines Heeres dar, während das gesamte Gemeinwesen durch ihn kaum tangiert wurde, was auch der damaligen Kriegsideologie entsprach¹⁷. Erst im 19. Jahrhundert wurde der Krieg zu einer »Sache des Volkes«¹⁸, der in zunehmendem Maße die Allgemeinheit in Mit-

8 Dazu etwa Maschik/Neuhold, *Der Sicherheitsrat*, 1973, pass.; Dicke/Rengeling, *Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen*, 1975; Neuhold, *Internationale Konflikte*, 1977, S. 55 ff.; zur Entwicklung Scheuner in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (DGfV)* 2, 1958, S. 1, 2 ff., 14 ff.; zur Realität Brunner in: Krippendorff, *Friedensforschung*, 1968, S. 439 ff.

9 Hierzu ausführlich von Mangoldt, *Die Schiedsgerichtsbarkeit als Mittel internationaler Streitschlichtung*, 1976, pass.; zum IGH Neuhold, aaO. (FN 8), S. 375 ff.

10 Siehe dazu Kaiser in: Picht/Eisenbart, *Frieden und Völkerrecht*, 1973, S. 623 ff.; Kliesow, *Crisis Management und Völkerrecht*, Diss. Freiburg 1973, pass.; Bar/Yacooof, *The handling of international disputes*, 1974, pass.

11 So der Titel eines Buches von Rabl, 1971; s. auch Hoffmann und Seidl-Hohenveldern in: *Berichte der DGfV* 9, 1968, S. 1 ff., 45 ff.

12 Näher dazu Kende in: Krippendorff, *Internationale Beziehungen*, 1973, S. 242 ff.; Singer in: Senghaas, aaO. (FN 3), S. 277 ff.

13 Hierzu etwa Kimminich, *AVR* 16 (1974/75), 129 ff.

14 Siehe etwa Doehring, *Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts*, 1963, S. 147; dagegen etwa die Besprechung dieses Werkes von Seidl-Hohenveldern in: *DÖV* 1964, 34, 35.

15 Dazu Coser, *Soziale Konflikte*, 1972, S. 163.

16 Vgl. dazu eingehend Senghaas, aaO. (FN 4), S. 22 ff.; zu Kostenproblemen in Konflikten allgemein Galtung in: Bühl, *Konflikt und Konfliktstrategie*, 1973, S. 113, 165 ff.

17 Nachweise bei Senghaas, aaO. (FN 4), S. 26 ff.

18 Clausewitz, *Vom Kriege*, 18. Aufl. 1973, S. 868; zum folgenden ausführlich Deutsch in: Bryson, *Conflicts of Power in Modern Culture*, 1964, S. 608, 613 ff.

leidenschaft zog. Hungerblockaden, Flächenbombardements und die Erfindung immer neuer Waffen sowie parallel zunehmende Verluste an Menschen, auch in der Zivilbevölkerung, ließen den »totalen Krieg« zu einem extrem verlustreichen Abenteuer werden, an dessen Ende kaum noch ein »Sieger« ermittelt werden kann, da für alle Beteiligten häufig »keine Verteidigung möglich«¹⁹ ist, so daß die Realisierung der Ideologie des totalen Krieges²⁰ nur Verluste und kaum noch Gewinne zu verteilen hat. Kann so der Krieg nur Verlierer und keine Sieger mehr hervorbringen²¹, wie es etwa das reale Resultat der beiden Weltkriege war, so verliert er als Mittel der Konfliktaustragung unter Kosten-/Nutzen-Aspekten seine Relevanz. Gleichzeitig wird damit das *ius ad bellum* inhalts- und gegenstandslos und kann somit mangels weiterer Funktionen aufgegeben werden, was nach den Weltkriegen auch zunehmend geschah. Die Gründe für das Ende des *ius ad bellum* sind folglich nicht in einer Änderung der Rechtsanschauung, sondern in der Wandlung der faktischen Verhältnisse zu suchen.

Im Zeitalter der Atomwaffen wurde so die Verhinderung bewaffneter Konflikte real zu einer Folge der wechselseitigen Abschreckung, die ein rein faktisches und nicht ein rechtliches Phänomen darstellt. Aus der Perspektive des Völkerrechts bleibt dadurch die Friedenssicherung in einem Stadium, das als »the anarchical order of power«²² umschrieben werden kann und aus politikwissenschaftlicher Sicht als »Pathologie organisierter Friedlosigkeit« gebrandmarkt wird²³. Das Resultat ist eine Stabilisierung des internationalen status quo²⁴, der für alle Beteiligten mit einem extrem hohen Kostenaufwand verbunden ist²⁵ und als Dauerzustand zunehmend als unerträglich empfunden wird²⁶.

Versagt somit das völkerrechtliche Instrumentarium bei der Sicherung des »negativen« Friedens vielfach, so ist die Frage nach seiner Leistungsfähigkeit bei der Herstellung einer konfliktfreien internationalen Ordnung neu zu stellen. Auch angesichts der dargestellten Realitäten besteht noch kein Anlaß, gleich den »Völkerrechtsleugnern« Recht zu geben, die den Charakter des Völkerrechts als Recht bestreiten²⁷. Andererseits besteht zu Illusionen bei der Einschätzung der Leistungsfähigkeit des Völkerrechts wenig Anlaß, wenn die historisch gewordene Feststellung einer Völkerrechtlers zutrifft: »Was hilft mein Wunsch! Was hilft es, wann ich, wann alle Schulgelehrten es glauben, und die großen Herren und Staaten lachen dazu.«²⁸ Wer das Völkerrecht nicht als bloßen Ausdruck der normativen Kraft des Faktischen qualifizieren will und andererseits realistisch in Rechnung stellt, daß die internationale Rechtsordnung nicht die tatsächlich bestehenden Macht-

19 Hierzu unter Berücksichtigung der neueren Waffensysteme Wiesner/York in: Krippendorff, aaO. (FN 8), S. 199 ff.; aber auch Neuhold, aaO. (FN 8), S. 240 ff.

20 Zu ihrer Entwicklung s. Senghaas, aaO. (FN 4), S. 40 ff.

21 Dazu Toynbee, *Chance and Habit – The Challenge of our Time*, 1966, S. 138.

22 Aron in: Stanley Hoffmann, *Conditions of the World*, 1966, S. 479.

23 Senghaas in: Krippendorff, aaO. (FN 8), S. 217 ff.; ausführlich auch Senghaas, aaO. (FN 4), S. 248 ff.

24 Senghaas, aaO. (FN 4), S. 131 ff.

25 Ders., aaO. (FN 2), S. 79 ff.; s. zu völkerrechtlichen Regelungen der Abrüstung: Fahl, *Internationales Recht der Rüstungsbeschränkungen*, 1975 ff.; zur Entwicklung der Kontrolle der atomaren Rüstungen Wittig, *Die Kontrolle der atomaren Rüstungen*, 1967.

26 Siehe etwa Kimminich, *ZIRD* 1972, 93, 100 f. m. w. N.; Gantzel, *System und Akteur*, 1972, S. 20 ff.; Kimminich, *Rüstung und politische Spannung*, 1964, S. 97 ff.; Voigt, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1979, Heft 11, S. 23 ff.

27 Eine knappe Übersicht bietet Mössner, *Einführung in das Völkerrecht*, 1977, S. 7 f.

28 J. J. Moser, zit. bei Kimminich, aaO. (FN 13), S. 131.

verhältnisse ignorieren kann, muß die Leistungsfähigkeit dieses Rechtssystems, das – wie alles Recht – wesentlich eine Friedensordnung darstellen soll, nach anderen Kriterien ermitteln als dem Maßstab, ob und inwieweit es ihm gelingt, das zwischenstaatliche »Gleichgewicht des Schreckens« einer effektiveren rechtlichen Kontrolle zu unterstellen oder gar durch die Organisation einer allseitigen Abrüstung zu beenden²⁹. Das soll nicht bedeuten, daß dahingehenden Bemühungen von vornherein jeglicher Wert abgesprochen werden soll; das Völkerrecht wird sich jedoch auch in diesem Bereich auf seine Leistungsfähigkeit kritisch untersuchen lassen müssen³⁰. Nur so kann seine Bedeutung bei der Herstellung und Sicherung des Friedens in der Zukunft realistisch eingeschätzt werden. Dabei erscheint es zunächst erforderlich, die Funktion des Völkerrechts im System der internationalen Beziehungen zu betrachten, um von diesem Ansatz aus das Völkerrecht als Friedensordnung zu untersuchen³¹.

Die Leistung des Völkerrechts für die internationale Politik

Die Darstellung der Bedeutung des Völkerrechts für die Außenpolitik der Staaten geht fast stets von dem Hinweis aus, daß die Effizienz des Völkerrechts dadurch wesentlich beeinträchtigt werde, daß es über keine Instanz zur verbindlichen Entscheidung von Konflikten und zur Durchsetzung dieser Entscheidungen verfüge. Dieser sicherlich zutreffende Aspekt berücksichtigt jedoch nicht, daß auch im innerstaatlichen Bereich die weitaus überwiegende Mehrzahl aller Rechtsnormen ohne letztverbindliche staatliche Entscheidung Effektivität besitzt. Kein Staat der Welt – unabhängig von seiner Staatsform – wäre in der Lage, sämtliche in ihm geltenden Rechtsvorschriften jederzeit unter Einsatz von Zwang durchzusetzen³². So ist in den Einzelstaaten wie auch im internationalen Verkehr die Rate der freiwilligen Rechtsbefolgung wesentlich höher als diejenige der Rechtsbrüche. Das gilt nicht nur für den nach allen bisherigen Erkenntnissen weitgehend reibungslos ablaufenden »grauen völkerrechtlichen Alltag«³³, sondern auch für eine Vielzahl von Interessenkollisionen zwischen Staaten, die nach den Regeln des Völkerrechts beigelegt werden. Als »Problemfälle« erweisen sich Streitigkeiten, die einen bestimmten Intensitätsgrad überschritten haben. Hier wirkt sich das Fehlen einer Instanz zur verbindlichen Streitentscheidung auf die Bereitschaft zur Rechtsbefolgung sicherlich nicht positiv aus. Gerade für solche Fälle besteht in den Staaten das Strafrecht als einschneidendstes Befriedigungsinstrument. Dennoch wird in keinem Staat die Verhinderung und Lösung sozialer Konflikte ausschließlich dem Strafrecht anvertraut, so daß zu einer solchen Betrachtungsweise auch im Völkerrecht kein Anlaß besteht.

Völkerrecht als Erwartungs- und Vertrauensordnung

Zur Untersuchung der Effektivität des internationalen Rechts und ihrer Bedingungen wird insbesondere in neuerer Zeit in zunehmendem Maße auf die Erkenntnisse der

29 Die bislang vorhandenen völkerrechtlichen Instrumente zu diesem Zweck werden zusammengefaßt bei Fahl, aaO. (FN 25).

30 Moralische Appelle (»Völkerrecht als internationale Erscheinungsform des kategorischen Imperativs«) führen dabei wenig weiter; anders Bracht, ZIRD 1972, 11, 16.

31 Ähnlich Ipsen, JiR 14, 551 ff.; Kewenig, JPR 1973, 227 ff.

32 Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 1975, S. 34.

33 Siehe dazu die Nachweise bei Simma, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972, S. 100 ff.

Rechtssoziologie zurückgegriffen³⁴. Das geschieht ungeachtet der Tatsache, daß eine Soziologie der Beziehungen organisierter Gruppen untereinander bislang kaum existiert. Nichtsdestoweniger werden jedoch insbesondere systemtheoretische Erkenntnisse auch auf der internationalen Ebene angewandt³⁵. Auf diese Weise kann sicherlich nicht jedes Ergebnis systemtheoretischer Forschungen aus der Soziologie der Individuen ungeprüft auf die zwischenstaatlichen Beziehungen übertragen werden; das theoretische Erklärungsmodell der Systemtheorie ist jedoch deshalb noch keineswegs völlig ungeeignet, die Grundlage zur Untersuchung der internationalen Staatengemeinschaft zu liefern.

Von besonderer Bedeutung für einen solchen Erklärungsversuch sind zwei Phänomene. Eine Tatsache ist die starke zahlenmäßige Zunahme der am Völkerrechtsverkehr beteiligten Staaten. Beschränkte sich das herkömmliche System internationaler Beziehungen bis zum 18. Jahrhundert weitgehend auf die europäischen Mächte und einige Anrainerstaaten, so begann im 19. Jahrhundert die Ausweitung des Kreises der Beteiligten insbesondere durch die Einbeziehung der amerikanischen Staaten. Diese Tendenz fand im 20. Jahrhundert im Zuge der Entkolonisierung und den dadurch in zunehmender Anzahl auftretenden neuen selbständigen Staaten ihren Höhepunkt. Diese Tendenz zur »Globalisierung«³⁶ vermehrte die Zahl der Mächte, die an internationalen Konflikten beteiligt sein können³⁷, und begründete ein nie dagewesenes, komplexes Netz zwischenstaatlicher Beziehungen, das mit der Vermehrung der Kontakte eine Zunahme der potentiellen Konfliktursachen hervorbringt. Auf der anderen Seite fördert die Dynamik des industriellen Zeitalters die Entwicklung der sozialen Realität innerhalb der Einzelstaaten wie auch in der Staatengemeinschaft. Sie hat die früher anzutreffende relative Stabilität der Verhältnisse, die die Grundlage jeder Berechenbarkeit der sozialen Beziehungen darstellt, weitgehend verdrängt. Eine solche »historische Akzeleration«³⁸ bedingt durch die Neuartigkeit vieler Phänomene den raschen Wandel der internationalen Kontakte, indem sie dem Völkerrecht stets neue Materien zur Regelung zuweist und traditionelle Normierungen häufig schnell als überholt erscheinen läßt. Die Einbeziehung immer weiterer Bereiche in die Regelungen des Völkerrechts und die Notwendigkeit der Wandlung und Anpassung des Völkerrechts an geänderte Verhältnisse läßt somit die Komplexität des Beziehungsnetzes zwischen den Staaten steigen und reduziert gleichzeitig die Verlässlichkeit der bestehenden Regeln, fördert somit die Enttäuschungsgefahr, die Notwendigkeit des Eingehens von Risiken, die Kontingenz³⁹. Komplexität und Kontingenz bestimmen somit in der Gegenwart nicht nur die Beziehungen zwischen Individuen, sondern auch diejenigen zwischen den Staaten, wobei sie im letzteren Bereich durch das Zusammentreffen der beiden dargestellten Phänomene in besonders rascher Zunahme begriffen sind.

34 Eine Übersicht verschiedener Ansätze vermittelt Baum im *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Bd. 1, 1970, S. 257, 261 ff.

35 Grundlegend hierzu aus politikwissenschaftlicher Sicht Senghaas, *ZfP* 1968, 50 ff.; McClelland in: Bühl aaO. (FN 16), S. 206, 216 ff.; Gantzel, *Internationale Beziehungen als soziales System*, 1973 (Bd. 5 der Beihefte zur PVJS).

36 Ausdrück hier nach Klimminich in: Picht/Eisenbart, aaO. (FN 10), S. 295, 347.

Dieses Kriterium trifft auf internationale Organisationen nicht zu, so daß in diesen Zusammenhang ihre zahlenmäßige Zunahme außer Betracht bleiben kann.

38 Siehe auch dazu Kimminich, aaO. (FN 36), S. 347, 350 f. m. w. N.

39 Eingehend dazu Luhmann, *Rechtssoziologie*, Bd. 1, 1972, S. 31 ff.

Eine Stabilisierung dieser Situation vermag nur dadurch zu erfolgen, daß die Beteiligten ihre eigene Position in diesem Geflecht einigermaßen zuverlässig definieren und ihr Verhalten gegenüber den anderen Parteien in etwa vorausbestimmen können. Voraussetzung dafür sind die Kenntnis der anderen Staaten und auf dieser Grundlage gebildete Erwartungen bezüglich ihres Verhaltens in der Zukunft⁴⁰. Umgekehrt wird das Verhalten der anderen am Völkerrechtsverkehr Beteiligten wesentlich mitbestimmt durch die Erwartungen, die sie bezüglich des Verhaltens ihrer Partner haben. Diese wechselseitige Erwartungsabstimmung setzt somit voraus, das sowohl das Verhalten als auch die Erwartungen der anderen erwartet werden können⁴¹. Sie führt so zur Bildung gemeinsamer Erwartungen der an einem Interaktionsprozeß Beteiligten, die es allen Parteien erst ermöglichen, ohne permanente Kollisionen mit den Interessen anderer zu handeln⁴². Maßgeblich für das Zustandekommen solcher Erwartungen ist die Erfahrung aus der Vergangenheit, die in der Weise generalisiert wird, daß sie über die aufgetretenen Einzelfälle hinaus auf das zukünftige Verhalten des jeweiligen Partners oder gar über dessen Handeln hinaus auf die Aktionen sämtlicher anderer Beteiligter in ähnlichen Situationen übertragen wird⁴³. So bildet sich aus der Erfahrung die Gewohnheit, die von einem bestimmten Grad ihrer Stabilisierung an als Gewohnheitsrecht angesehen wird. Reicht die Erfahrung als Vertrauensgrundlage nicht aus, weil entweder bislang bezüglich einer Materie noch keine ständige Praxis bestand oder weil eine Materie sich erst in neuerer Zeit als regelungsbedürftig erwies, so treten an ihre Stelle als Quelle der Erwartungen andere Mechanismen, etwa die Vereinbarung im Völkerrecht oder die einseitige Setzung im staatlichen Bereich⁴⁴, die nun ihrerseits die Interaktion stabilisieren. Ist somit alles Recht »keinesfalls primär eine Zwangsordnung, sondern eine Erwartungserleichterung«⁴⁵, so gilt diese Beschreibung in besonderem Maße für das Völkerrecht, dem gerade der Charakter einer Zwangsordnung völlig fehlt⁴⁶. Völkerrecht als verfestigte »internationale Politik im Ruhestand« stellt sich so als Ausdruck gegenwärtiger und Selbstbindung zukünftiger Politik dar. Dabei erweist sich als ein wirksamer Mechanismus zur Effektivierung des Völkerrechts der Grundsatz der Reziprozität⁴⁷, der einen elementaren Ausdruck der Gegenseitigkeitserwartung bei der Befolgung völkerrechtlicher Normen darstellt. In dem komplizierten Netz internationaler Beziehungen stellt sich das Reziprozitätselement komplexer dar als das schlichte »do ut des«, das als prägende Grundlage höchstens in bilateralen

40 Hierzu und zum folgenden Luhmann in: Schelsky, *Theorie der Institution*, 2. Aufl. 1972, S. 27, 30 ff.; einen bemerkenswert fortschrittlichen Ansatz in dieser Richtung bietet bereits M. Huber in: *JöR* 1910, 56 ff., insbes. 61.

41 Die »Erwartungserwartungen« und ihre Bedeutung bei der Bildung von Recht erläutert ausführlich Luhmann, aaO. (FN 39).

42 Zu dieser Lehre von den »shared expectations« s. die Nachweise bei Simma in: *ÖZöR* 1972, 293, 310.

43 Luhmann, aaO. (FN 39), S. 105.

44 Kritisch dazu Luhmann in: *ARSP*, Beiheft 8, S. 31 ff., dessen Einwände allerdings nur das spezifisch innerstaatliche Recht betreffen und daher hier nicht behandelt zu werden brauchen.

45 Luhmann, aaO. (FN 39), S. 100.

46 Simma, aaO. (FN 42), S. 311; bemerkenswerterweise wird dieses Phänomen gerade von Luhmann, aaO. (FN 39), Bd. 2, S. 339 (FN 94), bestritten, indem er annimmt, daß es keine Soziologie des Völkerrechts gebe.

47 Grundlegend hierzu im deutschsprachigen Schrifttum Simma, aaO. (FN 33) und ders., *Das Reziprozitätselement in der Entstehung des Völkergewohnheitsrechts*, 1970.

Kontakten Bedeutung erlangen kann. Unbestreitbar ist jedoch, daß die Vertrauensstabilisierung, die durch das Völkerrecht angestrebt wird und die sich weitgehend als Rechtsbefolgungsvertrauen äußert, rückgängig gemacht und damit entwertet würde, wenn der Völkerrechtsbruch zahlenmäßig erhebliche Bedeutung erlangen würde. Da aber die Erhaltung der völkerrechtlichen Vertrauensgrundlagen im Interesse jedes einzelnen Staates liegt, wird die effektive Bindung an die vorhandenen Normen für sie erheblich. Die Völkerrechtsordnung ist somit primär eine Vertrauensordnung⁴⁸.

Ein solches Vertrauen kann jedoch nur bestehen, wenn es auf entsprechende Tatsachen gestützt ist⁴⁹. Entspricht das Verhalten einzelner Staaten nicht mehr dem Inhalt der Völkerrechtsnorm, so besteht das Normvertrauen nur für begrenzte Zeit »kontrafaktisch« fort⁵⁰, indem die abweichende Handlung als Normverstoß angesehen wird⁵¹. Wird eine solche Praxis jedoch von einer größeren Zahl von Staaten wiederholt, so schwindet insoweit die Erwartung in ihr normgemäßes Verhalten; die entsprechende Völkerrechtsnorm vermag kein Vertrauen mehr zu begründen. Möglicherweise besteht sie noch eine gewisse Zeit hindurch fort, sie verliert jedoch jegliche praktische Relevanz und damit de facto ihre Geltung als Recht. Statt dessen kann das neue Verhalten durchaus seinerseits zu einer Gewohnheit und durch entsprechende Stabilität zu Gewohnheitsrecht erstarken⁵². Wann dieser Punkt erreicht ist, ist eine Frage des Einzelfalles und abstrakt nicht zu definieren⁵³. Durch diese Orientierung am faktischen Verhalten der Staaten erlangt das Völkerrecht eine große Nähe zur jeweiligen Realität⁵⁴. Recht und Realität stehen zueinander in einer Wechselbeziehung; Faktizität kann auf längere Sicht zu Recht erstarken, das seinerseits als Sollensordnung die Wirklichkeit beeinflusst. Das Völkerrecht erhält so ein neues Element: Statt statisch das Bestehende als Grundlage der Vertrauensordnung zu perpetuieren, wird es von der Dynamik der Realität erfaßt und wahrt so seine Wirklichkeitsnähe⁵⁵.

Die Bedeutung jüngerer Wandlungen der Völkerrechtsordnung

Die dargestellten Phänomene zeigen zugleich die Problematik der Erwartungsstabilisierung durch das Völkerrecht. Die historische Akzeleration bewirkt einen schnellen Wandel der Fakten, so daß die alten Erwartungen nur noch in beschränktem Umfang Gültigkeit haben können. Vermochte man möglicherweise früher dieses Problem noch mit dem traditionellen Instrumentarium der Lehre vom Fortfall der Geschäftsgrundlage, von der *clausula rebus sic stantibus*, dem Rückgriff auf Treu und Glauben oder den Rechtsmißbrauch zu lösen, so zeigt in jüngerer Zeit gerade

48 J. P. Müller, *Vertrauensschutz im Völkerrecht*, 1971, pass., zeigt die Bedeutung des Vertrauensschutzes für die Völkerrechtsdogmatik.

49 Ausführlich dazu Bleckmann in: *ZaöRV* 1977, 504 ff.

50 Zur »Kontrafaktizität« normativer Erwartungen s. Luhmann, aaO. (FN 39), S. 42 ff.

51 Das gilt keineswegs nur für das Völkergewohnheitsrecht, sondern auch etwa für die bei der Vertragsanwendung gezeigte »consecuting practice«.

52 Krüger in *Festschrift für J. Spiropoulos*, 1957, S. 265 ff., bezeichnet diesen Vorgang als »Das Prinzip der Effektivität« im Völkerrecht und hebt dessen »besondere Wirklichkeitsnähe« hervor.

53 Die Erkenntnis dieses fließenden Übergangs wird deutlich bei der Qualifizierung stabiler tatsächlicher internationaler Lagen als »soft law«.

54 Siehe dazu Bernhardt in: *ZaöRV* 1976, 50, 62 ff.

55 Ebenso Kimminich, aaO. (FN 36), S. 386 ff.; ders., aaO. (FN 13), S. 142.

die Krise des Völkergewohnheitsrechts, daß zur Herausbildung einer stabilen Vertrauensordnung häufig die Zeit fehlt⁵⁶. Ob ein erst seit kurzer Zeit praktiziertes Verhalten noch eine Gewohnheit oder schon Gewohnheitsrecht darstellt, wird zunehmend fraglich. Die Zeitspanne der Vertrauensbildung kürzt sich ab, wodurch auch das in dieser Zeit gebildete Vertrauen kaum die Intensität erreicht, die seit »unvordenklichen Zeiten« praktizierte Verfahren begründen können. Die Dynamik des Völkerrechts, die seinen Inhalt wenig vorhersehbar macht, und die oft nur kurze Zeitspanne zur Bildung von Gewohnheitsrecht bewirken so eine erhebliche Einbuße an Vertrauensstabilität und damit auch an Effektivität des Völkerrechts. Das geringe Vertrauen in eine Rechtsordnung, deren Inhalt noch kaum erkennbar und deren Eigendynamik kaum vorhersehbar ist, kann nicht zu einer Erwartungsstabilisierung führen, die das Vertrauen in eine funktionierende Interaktion begründet⁵⁷.

Dieser Problematik wird in jüngerer Zeit im Völkerrecht durch eine verstärkte Tendenz zur Positivierung des Rechts in Verträgen und zur Kodifikation Rechnung getragen⁵⁸. Erwies sich die Positivität des Rechts als *lex scripta* im innerstaatlichen Bereich als wesentliche Grundlage der Gestaltung des Zusammenlebens in der industrialisierten Gesellschaft, so zeigt sich im modernen Völkerrecht eine ähnliche Entwicklung⁵⁹. Rascher Wandel der Realität kann mit dem seiner Natur nach eher statischen als dynamischen Gewohnheitsrecht nicht bewältigt werden. Hierzu bedarf es der aktiven Gestaltung durch Normsetzung und Normänderungen, die in vorhersehbarer Weise Erwartungen bildet und stabilisiert und dadurch Vertrauen begründet. Diese Tendenz wirkt sich auf die Beachtung des Völkerrechts insofern positiv aus, als relativ klare textliche Grundlagen für die Erwartungs- und Vertrauensbildung vorliegen: Was Inhalt des geltenden Rechts ist, ist nicht mehr dem unterschiedlichen Bewertungen zugänglichen Gewohnheitsrecht zu entnehmen, sondern in vereinbarten Grundlagen niedergelegt, die nur einen begrenzten Spielraum für divergierende Auslegungen zulassen⁶⁰. Andererseits ist durch die Tendenz zur Positivierung das Völkerrecht disponibel. Die am internationalen Verkehr Beteiligten können nicht mehr darauf vertrauen, daß das Recht im Rahmen der durch die Dynamik bewirkten Wandlungen fortbesteht; vielmehr ist es durchgreifenden Umgestaltungen zugänglich⁶¹. Das Vertrauen auf die Rechtsbeständigkeit der hergebrachten Ordnung wird dadurch relativiert. Auch fehlt die Erfahrungsgrundlage, die die Basis der Erwartungsbildung im traditionellen Völkerrecht darstellte und die eine gewisse Vermutung dafür begründen konnte, daß sich die Staaten auch in Zukunft folgerichtig an ihrem eigenen Verhalten orientieren. Das Vertrauen auf die

56 Charakteristisch insoweit die Feststellung von Berber, *Völkerrecht* I, 2. Aufl. 1975, S. 54: »Sicherlich kann ein einziger (!) Akt gar nicht als konstitutive Übung angesehen werden.«

57 Dagegen scheint Kimminich, aaO. (FN 36), S. 386 ff., die Dynamik des Völkerrechts ausschließlich positiv zu bewerten; die Sicherung des Fortbestandes des Völkergewohnheitsrechts ist allerdings wenig sinnvoll, wenn diesem der normative Gehalt fehlt.

58 Ausführlich hierzu Geck in: *ZaöRV* 1976, 96 ff.

59 Dazu näher Luhmann, *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Bd. 1, 1970, S. 175 ff.; Grawert, *Der Staat* 1972, 1 ff.

60 Auch wenn die Auslegungsregeln der Art. 31 ff. WVK recht dürftig sind, wird doch das Völkerrecht so auf eine gesicherte Grundlage gestellt.

61 Zu den damit verbundenen Erwartungen etwa Nowtschan, *Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts*, 1974, S. 86 ff.

eigene Erfahrung wird im internationalen Verkehr verdrängt durch die Notwendigkeit des Vertrauens auf fremde Zusagen, eine Tatsache, die die Erwartungssicherheit kaum steigern kann, wenn es zum Konfliktfall kommt.

Allerdings vermögen einige Fakten in der Staatenwelt vertrauensstabilisierend zu wirken⁶². Die Globalisierung hat zwar die Zahl der am Völkerrechtsverkehr formal gleichberechtigt beteiligten Staaten stark erhöht, die realen Machtverhältnisse lassen jedoch keinen Zweifel daran, daß die Verantwortung für den Weltfrieden heute bei einer sehr kleinen Zahl von Groß- bzw. Supermächten liegt, während der überwiegenden Mehrzahl der Staaten in der internationalen Machtbalance höchstens eine sekundäre Rolle zukommt⁶³. Inwieweit das völkerrechtliche Instrumentarium zur Friedenssicherung vertrauenswürdig ist, hängt von wenigen Staaten ab, während die übrigen »Mächte« ohne die zumindest stillschweigende Unterstützung durch eine Großmacht kaum einen auch nur regionalen gewaltsamen Konflikt auszulösen in der Lage sind. Die für das Gleichgewicht der Abschreckung Verantwortlichen tragen somit zugleich die Hauptlast bei der Friedenssicherung. Das völkerrechtsbindende Vertrauen in die Erhaltung der friedenssichernden Regeln muß sich dementsprechend primär ihnen gegenüber bilden, insbesondere zwischen ihnen selbst; andere Staaten erlangen als potentielle Friedensstörer nur eine vergleichsweise geringfügige Bedeutung⁶⁴. Hierdurch wird die Komplexität des Systems der Friedenssicherung bereits wesentlich reduziert.

Darüber hinaus hat sich auch die Organisation der Außenpolitik in den einzelnen Staaten erheblich gewandelt⁶⁵. Anders als noch bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts vermag in immer weniger Staaten eine einzelne Person allein verbindliche Entscheidungen über den Gang der Außenpolitik zu fällen. Politik wird in der Gegenwart in den Staaten, jedenfalls soweit sie als Machtfaktoren im internationalen Bereich von Bedeutung sind, unabhängig von der Staatsform nicht mehr von Einzelnen, sondern von unterschiedlich organisierten Personengruppen betrieben⁶⁶. Das kann durch die einander kontrollierenden Zweige der Staatsgewalt geschehen, aber auch durch ein vielköpfiges Gremium, etwa einer Einheitspartei, oder durch einen Staatsrat. Die persönlichen Interessen der einzelnen an dem Entscheidungsprozeß Beteiligten treten so völlig in den Hintergrund zugunsten einer mehr sachbezogenen Betrachtung, die Chancen und Risiken abwägt. Dabei müssen die Beteiligten sowohl für das Wagnis eines bewaffneten Konflikts eine überzeugende Begründung geben als auch nach einem möglichen Fehlschlag die Verantwortung dafür übernehmen⁶⁷. Je höher die Zahl der an solcher Entscheidungsprozessen Beteiligten und je offener

62 Ausführlich zum folgenden Schneider in: *EA* 1968, 881 ff.

63 Diese Monopolstellung wird etwa durch den Atomwaffensperrvertrag verstärkt, der den bisherigen Atommächten die Fortführung ihrer Nuklearrüstung gestattet, die anderen Staaten jedoch davon ausschließt.

64 Dagegen Bernhardt, aaO. (FN 54), S. 57, wonach in der Gegenwart ein kleiner Staat eher zur Gewalt greifen kann als ein großer.

65 Zur Entwicklung der wissenschaftlichen Untersuchung der Außenpolitik Czempiel in: *PVJS* 1965, 270 ff.; zur Gegenwart Krippendorff in: ders., aaO. (FN 12), S. 189 ff.

66 Das bedeutet nicht, daß nicht auch innenpolitische Konflikte mit außenpolitischen Mitteln verdrängt oder fortgesetzt werden können; s. dazu Abendroth und Czempiel in: Krippendorff, aaO. (FN 12), S. 13 ff.; Soser, aaO. (FN 15), S. 101 ff.; Senghaas, aaO. (FN 4), S. 248 ff.

67 Die komplizierte Vielschichtigkeit der Entstehungsmöglichkeiten internationaler Konflikte zeigt das Schaubild bei Senghaas in: ders., aaO. (FN 3), S. 325.

der Diskurs, desto größer ist die Chance der Rationalität ihrer Politik⁶⁸. Mit der Einbeziehung einer Vielzahl von Personen in diese Prozesse erhöht sich die Rationalität der Außenpolitik bezüglich ihrer Folgerichtigkeit nach der Kosten-/Nutzen-Abwägung. Diese Phänomene gestatten trotz der schwindenden völkerrechtlichen Vertrauensgrundlagen die Erwartung einer Respektierung der rechtlichen Grundlagen zur Friedenssicherung durch andere Staaten.

Die Leistungen des Völkerrechts zur Friedenssicherung

Vorbedingungen der Friedenssicherung

Bei der Untersuchung der Effizienz einzelner völkerrechtlicher Instrumente zur Friedenssicherung können nach den Erkenntnissen der Friedensforschung grundsätzlich zwei Idealmodelle zur Konfliktvermeidung oder -beendigung unterschieden werden⁶⁹. Der assoziative Ansatz geht von der »vollkommenen Integration« der Konfliktpartner aus. Für die internationale Praxis würde die konsequente Durchführung dieser Auffassung die Schaffung des schon früher vielfach geforderten »Weltstaates« bedeuten⁷⁰. Diese Lösung ist jedoch für die Staatenpraxis ebenso unrealistisch wie für die Theorie, da Integration entweder ungleich gewichtig ist und den einen Beteiligten zum Beherrscher des anderen machen würde oder, falls sie gleichgewichtig ist, kaum herzustellen wäre⁷¹. Dagegen geht der dissoziative Ansatz davon aus, daß eine möglichst weitgehende Trennung der Streitparteien Konflikte am besten vermeiden würde. Die Art der Trennung kann dabei sowohl räumlich als auch funktional sein. Auf diesem Konzept basierte die traditionelle Stabilitätssicherung durch »natürliche Grenzen«. Ein solcher Ansatz versagt jedoch in der Gegenwart, da die Staaten der Welt faktisch räumlich beieinander liegen und natürliche Grenzen im Zeitalter der modernen Technik keine nennenswerten Hindernisse der Kommunikation wie der Konfrontation mehr darstellen. Zudem ist auch eine funktionale Differenzierung nicht mehr möglich, da die Globalisierung mit den Herausforderungen der modernen Welt die Zahl der Gemeinschaftsaufgaben wesentlich erhöht ist. Kein Staat kann sich heute von der internationalen Kooperation auf längere Sicht ausschließen.

Sind daher beide Idealtypen als solche zur zwischenstaatlichen Streitverhütung ungeeignet, so bleibt nur die Möglichkeit, sich einem der Extreme anzunähern. Da sich dazu die dissoziative Lösung infolge der internationalen Aufgabenverflechtung und Arbeitsteilung immer weniger anbietet, wird allgemein die assoziative Methode in Form der Herstellung einer »internationalen Kommunikationsordnung«⁷² bevorzugt⁷³. Kommunikation erhöht für alle Beteiligten die Kenntnis der eigenen Position im Verhältnis zu konkurrierenden Standpunkten und verbessert zugleich die Erwartungssicherheit jedes handelnden Subjekts bezüglich der beabsichtigten Handlungen und Erwartungen anderer. Die grenzüberschreitende Kommunikation vermag

68 Dagegen Deutsch/Senghaas in: Senghaas, aaO. (FN 3), S. 105 ff.

69 Zum folgenden Galtung in: Senghaas, aaO. (FN 3), S. 235, 236 f.

70 Siehe etwa die bei Galtung, aaO. (FN 1), dargestellten Ansätze; ferner Willms, *Der Staat*, 1974, 305 ff. (zu Hobbes).

71 Galtung, aaO. (FN 69), S. 237; Fabricius in *Festschrift für C. Schmitthoff*, 1973, S. 101, 108 ff.

72 Formulierung nach Mössner, aaO. (FN 27), S. 110.

73 Siehe dazu die Abhandlung von Galtung, aaO. (FN 69).

so die zwischenstaatliche Vertrauensordnung wesentlich zu verbessern und dient damit zugleich der Stärkung völkerrechtlicher Mechanismen zur Friedenssicherung⁷⁴. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Stärkung derjenigen Faktoren, die den Austausch von Nachrichten und Anschauungen über Staatsgrenzen hinweg fördern und nicht durch eine ausschließliche Verbreitung regierungsamtlicher Standpunkte abgelöst werden dürfen. Nur so ist es den anderen Staaten möglich, Tendenzen und Entwicklungen nicht nur der Regierungspolitik, sondern auch im Lande unterhalb der Staatsführung kennenzulernen und zuverlässig einschätzen zu können. Restriktionen in diesem Bereich bringen erhebliche Nachteile für die Erfahrungs- und Erwartungsbildung der Staaten untereinander mit sich. Je freier und unkontrollierter der Nachrichtenaustausch ist, desto nützlicher ist dieser für die Friedenssicherung⁷⁵.

Die freie Kommunikationsordnung ist zugleich Vorbedingung für ein weiteres wesentliches Element der Konfliktvermeidung⁷⁶. Entstehen zwischen Staaten Interessen- oder Anschauungsgegensätze, so vermögen sie diese frühzeitig zu erkennen und zugleich auf ihren Stellenwert für die fremde wie die eigene Politik zu untersuchen. Der Gegenstand der potentiellen Auseinandersetzung wird so frühzeitig deutlich, zugleich zeigen sich dabei auch seine Grenzen⁷⁷. Das ermöglicht, die Beziehungen der Beteiligten untereinander zu differenzieren; das Konfliktpotential wird in seiner Bedeutung und Tragweite durchaus realistisch eingeschätzt; auf der anderen Seite kann in solchen Bereichen, die von diesen Differenzen nicht erfaßt sind, die Kommunikation und Kooperation oft kontinuierlich fortgesetzt werden⁷⁸. Diese Ausdifferenzierung der Beziehungen reduziert den potentiellen Konfliktstoff in der Weise, daß ein »Übergreifen« der Differenzen in bestimmten Punkten auf andere Bereiche der wechselseitigen Kontakte oftmals vermieden werden kann⁷⁹. Schwierigkeiten etwa bei der Neuvermessung einer gemeinsamen Grenze werden so nicht sofort auf die Handelsbeziehungen zwischen den beteiligten Staaten übertragen⁸⁰. Der Konfliktgegner erscheint somit niemals in seiner Gesamtheit als »Feind«⁸¹, der nur »böse«, »schlecht« oder »bedrohlich« ist; vielmehr bleibt das Bild von ihm stets nuanciert⁸². Eine solche Sicht wird durch wechselseitige Kontakte auf vielen Ebenen gefördert, indem sich die Parteien der verbindenden wie der trennenden Elemente zwischen ihnen bewußt bleiben; sie fördert zugleich das Verständnis untereinander unabhängig von momentanen Schwankungen der Beziehungen, die zur Überschätzung einzelner Differenzen führen können.

74 Mössner, aaO. (FN 27), S. 109.

75 Dabei soll hier keineswegs der Monopolisierung des Nachrichtenmarktes durch einige Agenturen das Wort geredet werden; s. zu diesem Problem die Mediendeklaration der UNESCO; deutscher Text in: EA 1979, S. 187 ff.

76 Zum folgenden insbes. Osgood in: Krippendorff, aaO. (FN 8), S. 357, 372 ff.

77 Ähnlich Bühl in: ders., aaO. (FN 16), S. 9, 48 f.

78 Das setzt voraus, daß bereits eine Vielzahl von Kontakten zwischen den Staaten besteht; eine Annahme, die angesichts der bestehenden internationalen Verflechtung leicht zu verifizieren ist.

79 Das gilt insbesondere dann, wenn sich beide Seiten von der Interaktion Vorteile versprechen.

80 Frei in: PVJS 1975, 447, 459 f., unterscheidet Konflikte nach ihrer Komplexität und differenziert nach ihrem »Bezugsrahmen«.

81 Zu Recht betont Bühl, aaO. (FN 77), S. 49, der »Gegner« dürfe nicht zum »Feind« hochstilisiert werden; ebenso schon C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 1963, S. 45 ff.

82 Osgood, aaO. (FN 76), S. 371 f., bezeichnet dies als die »Mentalität des Kalten Krieges«.

Kriterien für die Beurteilung der Wirksamkeit des Völkerrechts bei der Sicherung des Friedens müssen somit sein: die Leistungen bei der Schaffung, Aufrechterhaltung und Sicherung internationaler Kommunikation, die die Vertrauens- und Erwartungsbildung hervorbringt, sowie seine Leistungen bei der Ausdifferenzierung der zwischenstaatlichen Beziehungen, die eine Ausgrenzung des einzelnen Konfliktsstoffs bewirkt. Die letztere Leistung kann es um so mehr erbringen, indem es technische Grundlagen für die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen der Staaten schafft⁸³. Dem Völkerrecht kommt so für die Friedenssicherung eine bedeutsame instrumentelle Funktion zu: Je größer die Basis gemeinsamer Interessen der Staaten ist, die es erhält, desto geringer ist die Neigung der Staaten, diese Basis zu beeinträchtigen, indem sie sachlich begrenzte Konflikte auf andere Bereiche ihrer Beziehungen übertragen.

Einzelne Instrumente der Friedenssicherung

Die Stabilisierung gemeinsamer Interessen der Staaten durch das Völkerrecht wird durch die Tatsache ermöglicht, daß in zunehmendem Umfang die Probleme des Zusammenlebens nicht mehr von den auf ihr Gebiet und ihre Bevölkerung beschränkten Staaten allein gelöst werden können, sondern vielmehr die zwischenstaatliche Kooperation in vielfachen Formen zu einer existentiellen Notwendigkeit für die Schaffung ausreichender Lebensgrundlagen der Bevölkerung wird. Galt das schon traditionell für die Verwaltung der der gesamten Menschheit zur Verfügung stehenden Güter Luftraum und Hoher See, so erstreckt sich das Bedürfnis nach Zusammenarbeit heute weit darüber hinaus auf den Schutz vor Umweltverschmutzung⁸⁴, den Zugang zu und die Verteilung von wirtschaftlichen Ressourcen, insbesondere Rohstoffen, die Steuerung und die Kontrolle der zunehmend überstaatlichen Aktivitäten privater Unternehmen⁸⁵, die Organisation der internationalen Arbeitsteilung durch Handel⁸⁶, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe⁸⁷ sowie die Verkehrswege. Diese keineswegs abschließende Aufzählung zeigt, daß insbesondere im ökonomischen Bereich die Zusammenarbeit der Staaten bereits erhebliche Fortschritte gemacht hat, von der eine Vielzahl von Staaten – aber keineswegs alle – große Vorteile haben, die sie an dem Fortbestand und der Intensivierung der Kooperation interessiert sein lassen. Das Völkerrecht nimmt diese außerrechtlichen Phänomene insoweit auf, als es der »Weltgesellschaft« die technische Basis für die Abwicklung von Gemeinschaftsaufgaben schafft und erhält⁸⁸. Das gemeinsame Interesse der Staaten an der Fortführung dieser allen gestellten Aufgabe, das sich an den ihnen daraus zufließenden Vorteilen bemißt, ist zugleich die Grundlage ihrer Beteiligung an dieser Kooperation⁸⁹. Je intensiver und vorteilhafter sich diese gestaltet, desto

83 Mössner, aaO. (FN 27), S. 216 ff., spricht dabei von der Schaffung einer »internationalen Sozialordnung«.

84 Siehe dazu etwa ders., aaO. (FN 27), S. 230 ff.

85 Näher hierzu Weber/von Wedel, *Grundkurs Völkerrecht*, 1977, S. 228 ff.

86 Vgl. dazu Fabricius, aaO. (FN 71), S. 119 ff.

87 Eingehend dazu Petersmann in: *VjRiU* 1972, 161 ff.; ders., *Wirtschaftsintegrationsrecht und Investitionsgesetzgebung der Entwicklungsländer*, 1974, pass.

88 Zu dieser Funktion des Völkerrechts s. Luhmann in: *ARSP* 1971, 1 ff., insbes. 14 ff.

89 Diese Vorteile brauchen nicht stets unmittelbar wirtschaftlicher Natur zu sein, sie können auch darin bestehen, daß eine Gemeinschaftsaufgabe sonstigen staatlichen Interessen entgegenkommt.

geringer ist die Neigung der Parteien, wegen begrenzter Konflikte das gesamte System oder wesentliche Teile davon zu zerstören oder sich selbst davon auszuschließen⁹⁰. Die Zunahme der Kooperationsbedürfnisse und die dementsprechend notwendige Zunahme der zwischenstaatlichen Kontakte verstärken somit faktisch das Interesse jedes Beteiligten an einer fortschreitenden internationalen Integration; sie mindert zugleich die Bereitschaft, auftretende Konflikte zu überschätzen und den Konfliktgegner zum »Feind«, mit dem keine Zusammenarbeit mehr möglich ist, hochzustilisieren. Das dürfte auch ein wesentlicher Grund dafür sein, warum etwa die – unter bestimmten Voraussetzungen durchaus zulässigen⁹¹ – wirtschaftlichen Sanktionen gegen bestimmte Staaten fast niemals praktiziert oder, sollten sie doch einmal angewandt werden, häufig durchbrochen werden. Ausnahmen hierbei bestätigen eher diese Regel, als daß sie sie widerlegen⁹².

Die Stabilisierung gemeinsamer Interessen der Staaten genügt aber noch nicht zur Friedenssicherung, sofern nicht Mechanismen bestehen, die eine Ausdifferenzierung des Konfliktpotentials aus diesen Beziehungen ermöglichen. Eine solche Differenzierung ist dem geltenden Völkerrecht in vielfacher Weise immanent.

Das Vertragsrecht, dessen Bedeutung im Völkerrecht ständig zunimmt⁹³, weist die Regelung der Gesamtheit aller Beziehungen zwischen zwei Staaten regelmäßig nicht einem einzelnen Vertrag zu; vielmehr ist zwischen fast allen Staaten der Welt ein kompliziertes Netz von Verträgen in Kraft, die Regelungen der wechselseitigen Beziehungen nach Sachbereichen enthalten. Diese rechtliche Aufspaltung der Beziehungen in vielfältige Verträge schafft unterschiedliche Handlungssysteme⁹⁴ zwischen den Staaten, die in ihre jeweiligen Begrenztheit stabilisierend wirken. Störungen etwa des Rechtshilfeverkehrs werden zunächst auf der Ebene des einzelnen Rechtshilfevertrages zu regeln versucht. Erst wenn danach noch tiefgreifende Differenzen zurückbleiben, kann dieses dazu führen, daß die Beziehungen auch auf der Ebene anderer vertraglich begründeter Systeme gestört werden⁹⁵. Je vorteilhafter einzelne Beziehungssysteme für die beteiligten Staaten sind, desto geringer ist deren Neigung, diese Vorteile aufzugeben, um den Partner für tatsächliche oder vermeintliche Verletzungen anderer Verträge zu »bestrafen«. So vermögen sich die vorteilhaften Elemente der wechselseitigen Beziehungen oft auch dann stabil zu halten, wenn sich allgemein das Klima zwischen den Parteien abkühlt⁹⁶. So bleiben trotz auftretender Spannungen die Vorteile des zwischenstaatlichen Verkehrs erhalten; das Interesse an der weiteren Vermehrung des Konfliktpotentials, das auch diese Vorteile erfassen würde, bleibt so gering. Die Stabilität der Beziehungen kann gewahrt werden.

Darüber hinaus kann im Vertragsrecht auch in dem Fall, wenn ein Vertrag die Beziehungen zwischen den Beteiligten in unterschiedlichen Bereichen regelt, durch das bewußte Offenhalten bestimmter Probleme im Abkommen eine Differenzierung

90 Landheer in: *JiR* 14, S. 188 ff., äußert sich kritisch zur Leistungsfähigkeit dieser Systeme.

91 Siehe etwa Art. 41 der Charta der Vereinten Nationen.

92 Etwa die UN-Sanktionen gegen Rhodesien oder Südafrika.

93 Siehe dazu Geck, aaO. (FN 58).

94 Zu den Vorteilen der Systemdifferenzierung etwa Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, 2. Aufl. 1975, S. 61 ff., 242 ff.

95 Zur Wechselwirkung zwischen Systemen grundlegend Luhmann, aaO. (FN 40), S. 32 f.

96 So erweisen sich etwa die Handelsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR trotz anderweitiger Spannungen als Stützpfeiler der Beziehungen.

der Handlungssysteme erreicht werden⁹⁷. Stellt eine Klausel fest, daß die Parteien in bestimmten Punkten nicht übereinstimmen, so schließt ihre Aufnahme aus, daß die Differenzen in dem in ihr genannten Punkt der Durchführung des Übereinkommens in anderen Punkten entgegengehalten wird, da alle Beteiligten sich bei dem Vertragsschluß bewußt waren, daß trotz dieser Meinungsunterschiede die wechselseitigen Beziehungen auf der Grundlage der geschlossenen Vereinbarung abgewickelt werden sollten. Nur soweit das Verhältnis der Partner zueinander nicht in dem jeweiligen Vertrag geregelt ist, ist es ihnen möglich, die festgestellten Differenzen relevant werden zu lassen, etwa durch die Ablehnung des Abschlusses weiterer Verträge. Auf diese Weise können vertragliche Beziehungen zwischen Staaten geschaffen werden, ohne daß zwischen ihnen in allen Punkten Einigkeit besteht. Je vorteilhafter die übrigen Vereinbarungen für die Partner sind, desto eher werden sie bereit sein, ihre Differenzen in anderen Bereichen hintanzustellen, um dennoch zu einem partiellen Konsens zu gelangen. Dessen Durchführung stehen dann die festgestellten Differenzen nicht mehr im Wege. Auch so vermag die Stabilisierung der Vorteile wechselseitiger Beziehungen unter Ausdifferenzierung möglichen Konfliktpotentials das Interesse der Staaten an der Aufrechterhaltung der Kontakte zu fördern.

In einer Vielzahl von Bereichen der zwischenstaatlichen Beziehungen reicht das traditionelle Instrumentarium des Vertragsrechts zur Regelung komplizierter Probleme nicht mehr aus. Das gilt insbesondere für solche Fragen, deren Bewältigung sich als dauernde Aufgabe der internationalen Gemeinschaft darstellt. Diese Komplexe sind häufig Gegenstand der Tätigkeit Internationaler Organisationen, deren Zahl entsprechend der raschen Zunahme regelungsbedürftiger Materien in den letzten Jahren in erheblichem Maße zugenommen hat⁹⁸. Durch die zunehmende Einbeziehung der Staaten in solche Organisationen entsteht in der internationalen Gemeinschaft ein Element der Beständigkeit, das die Abstimmung der Staaten untereinander auf den unterschiedlichsten Ebenen fördert. Für die praktische Zusammenarbeit erweisen sich dabei die sachlich spezialisierten Organisationen als wesentlich effektiver als die prinzipiell allzuständigen universalen oder regionalen Zusammenschlüsse⁹⁹. Ausschlaggebendes Element dafür ist wiederum die Ausdifferenzierung der Beziehungen, die es etwa in einer Zollorganisation nicht ermöglicht, das Zustandekommen einer Vereinbarung von der Lösung der Probleme der Meeresnutzung abhängig zu machen und so ein Junktim herzustellen. Je vorteilhafter die Zusammenarbeit in einer Internationalen Organisation für die beteiligten Staaten ist, um so effektiver vermag die Organisation ihre Ziele zu erfüllen.

Bei der Friedenssicherung steht den Internationalen Organisationen eine Fülle von Möglichkeiten zur Verfügung. Sie konstituieren für die Staaten ein Forum der Kommunikation und Interaktion, in dem Probleme und Lösungsansätze diskutiert

97 Ein Beispiel hierfür ist etwa die Behandlung von Staatsangehörigkeitsfragen im Grundvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, zu denen beide Seiten in einem Briefwechsel ihre Meinungsverschiedenheiten deutlich machten; dieser fehlende Konsens sollte jedoch der Vertragsdurchführung im übrigen nicht entgegenstehen.

98 Siehe etwa die Übersicht bei Senghaas/Knobloch, *Frieden durch Integration und Assoziation*, 1969, S. 59 ff.; die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in solchen Organisationen stellt Eberwein in: *Forschung für den Frieden*, 1975, S. 129 ff., insbes. S. 140 ff., dar.

99 Siehe zu der Tendenz zur Spezialisierung: Eberwein, aaO. (FN 98), S. 134 f.

werden können¹⁰⁰. Dadurch tragen sie zur Friedenssicherung in mehrfacher Weise bei.

Zunächst fördert die in Internationalen Organisationen institutionalisierte Zusammenarbeit die frühzeitige Erkennung möglicher Konflikte zwischen den Staaten¹⁰¹. Mitgliederstaaten, die sich durch die bestehenden Verhältnisse benachteiligt fühlen und diese Nachteile als so gravierend empfinden, daß sie zu einer Konfliktursache werden können, werden zuvor versuchen, das Problem durch zwischenstaatliche Kooperation friedlich zu lösen. Hierfür stellen die Internationalen Organisationen ein Kommunikationsforum zur Verfügung, das die frühzeitige Erkennung potentieller Störfaktoren und eine realistische Einschätzung ihrer Bedeutung fördert. Diese Verbesserung gegenüber der früher vorherrschenden Diplomatie als Mittel des zwischenstaatlichen Nachrichtenaustausches beschleunigt zugleich die Suche nach möglichen Lösungen, bevor das Problem sich in der Weise aktualisiert hat, daß es zu einer Gefährdung des internationalen Friedens führen könnte. Eine intensive Nutzung dieses Potentials zur Regelung von Meinungsverschiedenheiten und Interessengegensätzen reduziert so den möglichen späteren Konfliktstoff proportional zu der Effizienz, mit der die jeweilige Organisation ihre Ziele zu erreichen vermag. Auf diese Weise wird tatsächlich die »Dauerreflexion institutionalisierbar«¹⁰².

Daneben erweist sich die so geschaffene Kommunikationsordnung als Instrument sozialer Kontrolle¹⁰³. Der Ausbruch eines Staates aus den vom Völkerrecht zur Verfügung gestellten Instrumentarium zur friedlichen Konfliktbeilegung und ein etwaiger Rückgriff auf gewaltsame Mittel bedarf einer Rechtfertigung durch den gegen das Völkerrecht verstoßenden Staat gegenüber den anderen Mitgliedern der jeweiligen Organisation, die an der Aufrechterhaltung des Friedens interessiert sind. Da das geltende Völkerrecht ein Recht zur Aggression gegen andere Staaten nicht kennt, müssen sich die beteiligten Staaten jeweils zur Rechtfertigung ihres Verhaltens auf Völkerrechtsnormen berufen, gegen die die andere Partei verstoßen hat¹⁰⁴. Nur so können sie ihrer Begründungspflicht nachkommen. Gibt ein Staat für sein Verhalten keine zureichend erscheinende Begründung, so besteht für ihn die Gefahr, daß seine Position als unrechtmäßig angesehen wird. Je fester strukturiert die Internationale Organisation ist, desto weniger kann sich ein Mitgliedsstaat dieser Begründungspflicht entziehen. Dabei gerät das Völkerrecht jedoch oft an eine Grenze seiner Leistungsfähigkeit. Da nicht jede Materie der internationalen Beziehungen so geregelt ist, daß über Existenz, Gehalt und Bedeutung der Normen Konsens besteht – ein Zustand, für den auch die Dynamik des Völkerrechts verantwortlich ist¹⁰⁵ – ist die Möglichkeit einer Begründung des Vorgehens der Konfliktparteien mit Sätzen des geltenden Rechts oft strittig. Während hier von seiten der Politiker auch äußerst zweifelhafte Sätze des Völkerrechts herangezogen werden und die Leistungsfähigkeit des Völkerrechts dadurch überschätzt wird, neigen umgekehrt andere Beteiligte und die Beobachter der politischen Praxis wegen des dadurch hervorgerufenen Eindrucks der Unklarheit und Unsicherheit des Völkerrechts zur Unterschätzung seiner Lei-

100 Mössner, aaO. (FN 27), S. 129.

101 Ansätze zum folgenden auch bei Senghaas/Knobloch, aaO. (FN 98), S. 171 ff.

102 Ausdruck und Problemstellung nach Schelsky in: ders., *Auf der Suche nach der Wirklichkeit*, 1965, S. 250 ff.

103 Das betont schon Stanley Hoffmann, *The study of international law*, 1963, S. 32.

104 Zum Recht als Maßstab sozialer Kontrolle s. Luhmann, aaO. (FN 39), S. 282 ff.

105 Siehe dazu Kimminich, aaO. (FN 57).

stungsfähigkeit bei der Konfliktbewältigung. Beide Tendenzen sind nicht geeignet, seine Effektivität zu erhöhen, da die Grundlagen des Normvertrauens wesentlich geschwächt werden¹⁰⁶. Aber auch die nur formelle Schaffung von Begründungszwängen gegenüber sozialer Kontrolle ist als Mechanismus der Friedenssicherung nicht zu unterschätzen¹⁰⁷.

Daneben schaffen Internationale Organisationen ein wesentliches Medium vorbeugender Konfliktverhütung. Während im zwischenstaatlichen Verkehr oft kaum eine Möglichkeit besteht, das Verhalten anderer Staaten kritisch zu untersuchen und so »vor das Forum der Weltöffentlichkeit zu bringen«, sind hierzu solche Organisationen durchaus geeignet. Debatten und Resolutionen, in denen das Verhalten bestimmter Staaten verurteilt wird, erlangen so eine Ventilfunktion, die den Mitgliedern wenigstens einige Mittel zur Verfügung stellen, um ihre tatsächlichen oder vermeintlichen Ansprüchen zur Geltung zu bringen. Mag man – wie es gerade in der Öffentlichkeit oft geschieht – deren praktischen Nutzen für gering erachten, so können sie doch, zumindest für begrenzte Zeit, als ritualisierte Konfliktbewältigung¹⁰⁸ gewaltsame Zusammenstöße verhindern. Eine besondere Bedeutung kommt hierbei den immer häufiger stattfindenden internationalen Konferenzen¹⁰⁹ zu, die als Forum der Kommunikation wie als Beschlußgremium die Bedeutung bestimmter Probleme deutlich werden, soziale Kontrolle ausüben und durch Resolutionen Konfliktpotential absorbieren können. Dieses gelegentlich mit Geringschätzung betrachtete Mittel¹¹⁰ vermag so manchem potentiellen Beteiligten an gewaltsamen Streitigkeiten dazu veranlassen, zuvor informelle Vermittlungsbemühungen unternehmen zu lassen oder die »guten Dienste« von Institutionen oder Organisationen in Anspruch zu nehmen¹¹¹, um bewaffneten Konflikten aus dem Wege zu gehen¹¹².

Betrachtet man die Summe dieser Mechanismen, so erscheint die Feststellung, das gegenwärtige Völkerrecht sei zur Friedenssicherung nicht oder nur völlig unzureichend in der Lage, kaum gerechtfertigt.

Die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Völkerrechts zur Friedenssicherung

Andererseits wäre dieser Eindruck aber unvollständig, wenn nicht auch die diesen Mechanismen immanenten Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit in Betracht gezogen werden.

Friedenssicherung durch Erhaltung des status quo?

Sofern nicht gerade gewaltsame Auseinandersetzungen stattfinden, neigt die Staatenwelt dazu, den bestehenden Zustand als Frieden anzusehen. Die dem Völkerrecht

106 Die Vorschläge von Galtung, aaO. (FN 1), S. 75 ff., gehen zwar darüber hinaus, sind jedoch derzeit wenig realistisch.

107 Siehe hierzu näher Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik*, 1974, S. 287 ff., am Beispiel von Abrüstungs- und Sicherheitskonferenzen.

108 Siehe zur Bedeutung des Rituals in der Interaktion Luhmann, aaO. (FN 94), S. 38 ff.

109 Dazu auch Willms, aaO. (FN 70), S. 329 ff.

110 Siehe etwa Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht*, 3. Aufl. 1975, Rdnrn. 337 d, 1186 e.

111 Näher hierzu Menzel/Ipsen, aaO. (FN 7), S. 479 ff.; Cot, *International Conciliation*, 1968, S. 239 ff.; Neuhold, aaO. (FN 8), S. 357 ff., insbes. S. 391 ff.

112 Im Schrifttum wird so schon eine »allgemeine Integrationstheorie« für den internationalen Bereich diskutiert; s. den Überblick bei Senghaas/Knobloch, aaO. (FN 98), S. 174 ff.

als Vertrauensordnung immanenten statischen Elemente¹¹³ verleiten unter diesen Umständen dazu, einen solchen Zustand möglichst zu perpetuieren. Dadurch kann jedoch der Frieden nur unter der Voraussetzung gesichert werden, daß der status quo nicht nur die Abwesenheit von Krieg, sondern auch die Abwesenheit von Gründen zu bewaffneten Konflikten in der Zukunft als Charakteristikum aufweist. Solange etwa die Verhältnisse zwischen den Staaten durch eine extrem einseitige Verteilung von Macht und wirtschaftlichen Gütern und Ressourcen gekennzeichnet ist, die gegenüber den Benachteiligten als Mechanismus struktureller Gewalt erscheint¹¹⁴, vermag zwar die eigene Ohnmacht die Schwächeren zeitweilig zur Duldung solcher Gegebenheiten veranlassen, für die Zukunft bildet sich dadurch jedoch ein explosives Konfliktpotential heraus. Staaten, denen die bestehende internationale Ordnung keine Vorteile bietet, können an ihrer Aufrechterhaltung kaum interessiert sein. Dieser Zustand würde sich in dem Fall als wenig gravierend erweisen, wenn die dynamischen Elemente des Völkerrechts¹¹⁵ dem Festhalten am status quo in der Weise entgegenwirken würden, daß sie die bestehenden Ungerechtigkeiten flexibel zugunsten der Schwächeren korrigieren. Diese Wandlung des Völkerrechts in der sich wandelnden Realität setzt jedoch voraus, daß die benachteiligten Staaten in der Lage wären, die tatsächlichen wie rechtlichen Gegebenheiten in ihrem Sinne einem stetigen Wandel zu unterziehen. Gerade diese Voraussetzung ist jedoch in der Gegenwart nicht erfüllt; zwar wandelt sich das Völkerrecht allmählich zugunsten einer gerechteren Weltordnung, aber dieser Prozeß erfolgt nur zögernd und gegen den oft erheblichen Widerstand der Staaten, die an einem Festhalten am status quo interessiert sind¹¹⁶. Diese zahlenmäßig eine Minderheit darstellenden Industrieländer vermögen auf sich ein erhebliches ökonomisches wie militärisches Potential zu vereinigen, das ihnen unabhängig von ihrer Stellung als Minorität einen erheblichen Einfluß verschafft, so daß Zugeständnisse häufig erst nach erheblichem Druck gegen sie zustande kommen. Diese Retardierungserscheinungen des Völkerrechts gegenüber der Realität werden derzeit unter dem Thema »Nord-Süd-Konflikt« allenthalben diskutiert.

Eine Dynamik des Völkerrechts zur Entschärfung bestehenden Konfliktpotentials würde voraussetzen, daß eine kräftemäßige Symmetrie zwischen den bevorzugten und den benachteiligten Staaten besteht¹¹⁷. Ein solches Gleichgewicht der Kräfte würde eine Gleichgewichtigkeit bei der Fortentwicklung des Völkerrechts im Sinne echter Partnerschaft bedeuten. Solange jedoch ein Teil der Staaten die Herstellung einer gerechten internationalen Ordnung als Angriff auf eigene Interessen empfindet und sich daher der Dynamik des Völkerrechts entgegenstellt, erweist sich der friedliche Wandel der Weltordnung stets erneut als »Problem«¹¹⁸. Dynamik des Rechts schafft Erwartungsunsicherheit, ist jedoch zugleich der einzige Weg, den Frieden

113 Vgl. dazu Bleckmann, aaO (FN 49).

114 Zu diesem Phänomen ausführlich Galtung, aaO. (FN 4), pass.; Senghaas, *Imperialismus und strukturelle Gewalt*, 1972, pass.; zum folgenden auch Schmidt in: *Forschung für den Frieden*, 1975, S. 273, 276 ff.

115 Dazu näher Kimminich, aaO. (FN 55).

116 Das gilt keineswegs nur für die westlichen Industrieländer, sondern auch für die Staaten des Ostblocks und für rohstoffreiche Länder (etwa Ölstaaten), die ihre Rohstoffe mit erheblichem Gewinn verkaufen können.

117 Vgl. zur Symmetrieannahme in Konflikten Schmid, aaO. (FN 4), S. 35 ff.

118 Siehe Kimminich, aaO. (FN 36), S. 391 m. w. N.: »Das Problem des internationalen Wandels«.

nicht nur gegenwärtig, sondern auch in der Zukunft möglichst zu sichern. Die bestehenden Mechanismen internationaler Zusammenarbeit können hierfür noch wesentlich intensiver genutzt werden als bisher¹¹⁹.

Das Problem struktureller Ungerechtigkeit erweist sich als noch weitaus gravierender gegenüber solchen Betroffenen, die nicht selbst am Völkerrechtsverkehr beteiligt sind und keinen erheblichen Druck ausüben können. Das gilt insbesondere für Personengruppen wie etwa Minderheiten¹²⁰, die unterdrückt werden oder ihre Heimat verlassen mußten und keine neue Heimat finden. Solche Personengruppen können insbesondere unter Ausnutzung der modernen Technik erhebliche bewaffnete Konflikte mit internationalen Dimensionen auslösen, wenn ihre Ansprüche keine Beachtung finden¹²¹. Das Völkerrecht verschafft ihnen erst unter der Voraussetzung eine gewisse Anerkennung, daß sie sich als »Aufständische« oder »Kriegführende« betätigen¹²². Solche Gruppen vermögen in der Zukunft in noch erheblich größerem Ausmaß als bisher die Gefahr bewaffneter Auseinandersetzungen in die Staatenwelt hineinzutragen. Dem Völkerrecht fehlt es bisher an Verfahren, wie den Interessen solcher Gruppen Rechnung getragen werden kann. Eine Anerkennung von Minderheiten als Völkerrechtssubjekte und ihre Beteiligung an der Suche nach Lösungsmöglichkeiten erscheint daher geboten.

Die Problematik von Blockbildung und Regionalismus

Auch die friedensfördernde Wirkung des zunehmenden Zusammenschlusses in internationalen Organisationen¹²³ besteht nur so lange, wie die dadurch geschaffene Institution die internationale Zusammenarbeit zur Herstellung und Sicherung des Friedens organisieren kann. Eine Vielzahl von Organisationen hat den Zweck der Förderung einer Zusammenarbeit von ideologisch oder ökonomisch ähnlich orientierten Staaten, die so untereinander Blöcke bilden. Diese Tendenz, die oft auch in den unterschiedlichen Erscheinungsformen des Regionalismus deutlich wird¹²⁴, verbessert zwar die Kooperation der jeweils Beteiligten, fördert jedoch zugleich ihre Abgrenzung nach außen. Die dadurch geförderte Interessen- wie Systemdifferenzierung trägt gegenüber anderen Systemen nicht zur Herstellung eines friedlichen Interessenausgleichs, sondern eher zur Erhöhung des Konfliktpotentials bei, sofern nicht eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Organisationen erreicht wird¹²⁵. Eine ideologisch wie organisatorisch gespaltene internationale Ordnung¹²⁶ erhöht so die Gefahr einer Konfrontation in Blöcken zusammengeschlossener Staaten, die die Intensität möglicher Auseinandersetzungen eher steigern als vermindern würde. Die dadurch entstehende Gefahr für den Frieden kann nur dadurch vermieden werden, daß Instrumente entwickelt werden, die eine Zusammenarbeit der Staaten und ihrer Organisationen erreichen. Auch im innerstaatlichen Bereich wird

119 Vgl. dazu die in FN 98 genannte Literatur.

120 Das Völkerrecht kennt grundsätzlich keine Völkerrechtssubjektivität von Minderheiten.

121 Das Problem wurde in jüngerer Zeit insbes. am Beispiel der Palästinenser deutlich.

122 Nachweise bei Menzel/Ipsen, aaO. (FN 7), S. 130 ff.

123 Vgl. dazu die in FN 98 genannte Literatur.

124 Näher hierzu Senghaas/Knobloch, aaO. (FN 98), S. 46 ff.; Delbrück in: Picht/Eisenbart, aaO. (FN 10), S. 566, 616 ff.

125 Ähnlich auch Senghaas/Knobloch, aaO. (FN 98), S. 58.

126 Siehe etwa Bracht in: ZIRD 1972, 11: »Das moderne Völkerrecht im Widerstreit zwischen »Conscience publique« und »sozialistischem Internationalismus«.«.

der Frieden nicht durch organisierte Konfrontation, sondern durch bessere Kommunikation zugestrebt¹²⁷.

Friedenssicherung an den Grenzen des Völkerrechts

Die Frage nach der Leistungsfähigkeit des Völkerrechts für die Sicherung des Friedens ist somit insgesamt differenziert zu beantworten. Das Völkerrecht ist durchaus in der Lage, eine internationale Kommunikation und Kooperation zu ermöglichen, indem es für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit eine Vertrauensgrundlage stabilisiert¹²⁸. Kommt es hingegen in diesem System zu ernsthaften Auseinandersetzungen, so sind die Mechanismen zur Konfliktlösung wenig effektiv¹²⁹. Das Völkerrecht vermag zwar »positiven« Frieden anzustreben, »negativer« Frieden hingegen kann nicht stets gesichert werden. Je breiter die Basis des Vertrauens und je vielfältiger die Formen der internationalen Kooperation sind, die durch das Völkerrecht geschaffen werden, desto sicherer wird der Frieden.

Letztlich kann jedoch gerade im internationalen Verkehr die Sicherung des Friedens nicht ausschließlich dem Völkerrecht anvertraut werden. Das Recht stößt bei der Herstellung einer Friedensordnung an die Grenzen, die ihm generell gesetzt sind. Weiter als der Anwendungs- und Geltungsbereich des Völkerrechts kann auch seine Funktion bei der Friedenssicherung nicht reichen. Über die dargestellten Mechanismen hinaus bleibt die Friedenssicherung ein Problem, zu dessen Lösung die verschiedensten Disziplinen aufgerufen sind¹³⁰, so etwa die Sozialwissenschaft, die Psychologie und insbesondere die internationale Politik. Für sie kann das Völkerrecht hauptsächlich Verfahren liefern; der Inhalt liegt vielfach außerhalb des rechtlichen Bereichs. Das belegt deutlich die Erzählung vom modernen Sokrates und dem Amerikaner¹³¹: Nehmen wir an, sagt Sokrates, der Russe käme zu dem Schluß, daß der Krieg unter den gegenwärtigen Umständen unerträglich sei, und er würde öffentlich alle seine Waffen vernichten. Würdest Du, Amerikaner, eilen, ihn in einer atomaren Katastrophe zu vernichten? Selbstverständlich nicht, antwortet der Amerikaner, wir beschäftigen uns nur mit unserem eigenen Schutz, nicht mit der Zerstörung anderer. Wir haben keine imperialistischen Absichten. Um die Wahrheit zu sagen: wir würden die Chance begrüßen, unsere Waffen loszuwerden und in Frieden zu leben. Sehr gut, sagt Sokrates, glaubst Du dann, daß der Russe eilen würde, um Dich mit seinen Atomraketen zu zerstören, wenn Du Deine Waffen niederlegen und ohne Verteidigung abgeben würdest? An dieser Stelle gibt es eine lange Pause. Schließlich antwortet der Amerikaner, es könne sein, daß die Russen es nicht tun würden. Auf jeden Fall würden sie aber sicher den Vorteil unserer Hilflosigkeit nützen, indem sie die Welt überrennen und aus jedermann einen Kommunisten machen. Offenbar möchtest Du sagen, sagt Sokrates, daß der Russe sich wesentlich vom Amerikaner unterscheidet. Aber kannst Du Deine Auffassung logisch begründen?

127 Aus dieser Erfahrung resultieren etwa die Bemühungen um die Herstellung einer »Sozialpartnerschaft« u. a.

128 Vgl. dazu Mössner, aaO. (FN 84).

129 Siehe dazu die in FN 12 genannte Literatur.

130 So auch Berber in: *Politische Studien* 21, 81 ff.; Galtung in: Krippendorff, aaO. (FN 8), S. 519, 520 f.

131 Osgood, aaO. (FN 76), S. 377 f.