



Berliner Online-Beiträge zum Völker- und Verfassungsrecht

Beitrag Nr. 1
online seit 10.11.07

Markus Kotzur:

Frieden und soziale Gerechtigkeit – droht ein Paradigmenwechsel im Völkerrecht?

herausgegeben von
Univ.-Prof. Dr. Heike Krieger

Zitiervorschlag:

Kotzur, Frieden und soziale Gerechtigkeit – droht ein Paradigmenwechsel im Völkerrecht? in: Krieger, Berliner Online-Beiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 1/2007, 2-5.

Dieser Aufsatz unterliegt dem Schutz des Urheberrechts und anderer Schutzgesetze. Er darf nicht zu kommerziellen Zwecken kopiert, verbreitet, verändert oder Dritten zugänglich gemacht werden.

Einleitung

Friedensutopien beherrschen seit der klassischen Antike das politische und philosophische Denken.¹ Für Sozialutopien gilt Ähnliches, aber erst die Soziale Frage des 19. Jahrhunderts hat die „soziale Gerechtigkeit“ zum Maßstab neuer Gesellschaftsentwürfe gemacht², und das aus ganz unterschiedlicher Perspektive: auf der einen Seite die katholische Soziallehre, auf der anderen Seite die marxistische Kapitalismuskritik. Vielleicht ist es mehr als eine bloße Koinzidenz, dass sich das Völkerrecht gerade zu jenem Zeitpunkt verstärkt der Friedenssicherung angenommen hat, als das industrielle Zeitalter zugleich die Angst vor dem Massenvernichtungspotential neuer Kriegstechnologien und die Angst vor sozialer Verelendung evozierte. In den USA entstanden pazifistische Bewegungen, schon im Revolutionsjahr 1848 war Brüssel Schauplatz des ersten Weltfriedenkongresses.³ Das Projekt einer Welt-Friedensorganisation stieß auch auf wissenschaftliches Interesse und hatte durchaus Einwirkungen auf die Völkerrechtspraxis, vor allem die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907. Deren 100jähriges Jubiläum im Jahre 2007 gibt mehr als nur äußeren Anlass, das Zusammenspiel von Frieden und sozialer Gerechtigkeit aus der Perspektive der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts neu zu hinterfragen.

Wer den Beitrag der Haager Landkriegsordnungen von 1899 und 1907 – neben dem Genfer Recht sind dies die großen Kodifikationen des *Kriegsvölkerrechts*⁴ – für das moderne *Friedensvölkerrecht* würdigen will, sollte zunächst mit deren Präambeltext beginnen. Verfassungspräambeln und die Präambeln völkerrechtlicher Verträge haben ein narratives Moment gemeinsam: sie erzählen von werthaften Bekenntnissen und wegleitenden Erkenntnissen, sie suchen Orientierung in der Vergangenheit⁵ und wagen den Blick in die Zukunft, sie formulieren schließlich, zumeist in feierlichem Sprachduktus, die *Quintessenz* des folgenden Textes.⁶ Das „Abkommen, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs“ vom 18. Oktober (RGBl. 1910 S. 107) hebt an mit „allem Bemühen (...) den Frieden zu sichern und bewaffnete Streitigkeiten zwischen den Völkern zu verhüten“. Es will, wenn dieses Be-

¹D.-E. Khan/*Th. Meerpohl*, Die UNO als Friedensmacht, in: M. Piazzolo (Hrsg.), *Macht und Mächte in einer multipolaren Welt*, 2006, S. 305 ff., mit Verweisen auf klassische Friedenspläne wie die von *G. von Podiebrad*, *M. de Bethune*, *Abbé Saint-Pierre*, *E. Crucé*, *W. Penn*, *J. Bentham* und vor allem *I. Kant* (S. 306).

²*M. Friedrich*, Artikel „Soziale Frage“, in: W. Heun/M. Honecker/M. Morlok/J. Wieland (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, Neuausgabe 2006, S. 2180 ff.

³Für eine völkerrechtsgeschichtliche Einordnung vgl. *K.-H. Ziegler*, *Völkerrechtsgeschichte*, 1994, S. 229 f.; *H.-P. Gasser*, *Einführung in das humanitäre Völkerrecht*, 1995, S. 11 ff.; *O. Kimminich*, *Humanitäres Völkerrecht – humanitäre Aktion*, 1972, S. 13 ff.

⁴Dazu etwa *K. Ipsen*, in: ders., *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004, § 2 Rn. 59; *M. Bothe*, *Friedenssicherung und Kriegsrecht*, in: W. Graf Vitzthum, *Völkerrecht*, 3. Aufl. 2004, 8. Abschnitt Rn. 56 ff.; *Th. Stein/Ch. v. Buttlar*, *Völkerrecht*, 11. Aufl. 2005, Rn. 21 und öfter; *Th. Schweisfurth*, *Völkerrecht*, 2006, 9. Kapitel, Rn. 267, 13. Kapitel, Rn. 10.; die historische Entwicklung des *ius in bello* allgemein betrachtet *C. Greenwood*, in: D. Fleck (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, 1994, S. 10 ff.; *O. Kimminich*, *Humanitäres Völkerrecht – humanitäre Aktion*, 1972.

⁵Siehe *V. Rosoux*, *Memory in International Relations. From Concealment to Recognition*, in: J.-Ch. Merle (Hrsg.), *Globale Gerechtigkeit. Global Justice*, 2005, S. 378 ff.

⁶*P. Häberle*, *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, in: FS Broermann, 1982, S. 211 ff., 245; siehe auch *A.-C. Kulow*, *Inhalte und Funktionen der Präambel des EG-Vertrages*, 1997, zu den kognitiven, deliberativen und voluntativen Elementen von Präambeltexten; *M. Kotzur*, *Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes*, 2001, S. 102. Präambeln sind, wie schon Art. 31 Abs. 2 WVK zeigt, aber auch ein integraler Bestandteil des jeweiligen Vertragstextes und entfalten im Rahmen ihrer spezifischen Funktionen rechtliche Bindungswirkung, in diesem Sinne schon *G. Fitzmaurice*, *The Law and Procedure of the International Court of Justice 1951–4*, in: *The British Yearbook of International Law* 33 (1957), S. 202 ff., 228; siehe auch *H. Köck*, *Vertragsinterpretation und Vertragsrechtskonvention*, 1976, S. 30; für die Präambel der UN-Charta *R. Wolfrum*, in: B. Simma (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen*, 1991, Präambel Rn. 13.

mühen scheitern sollte, im äußersten Falle „den Interessen der Menschlichkeit und den sich immer steigenden Forderungen der Zivilisation dienen.“ Auch wo ein Kriegsverbot, gar ein umfassendes Gewaltverbot noch längst nicht ausgesprochen ist⁷, werden im Dreiklang von „Frieden, Menschlichkeit und Zivilisation“ wesentliche Identitätsmerkmale einer modernen völkerrechtlichen Friedensordnung greifbar.

Noch deutlichere Worte findet der Vorspruch zum „Vertrag über die Ächtung des Krieges“ vom 27. August 1928 (RGBl. 1929 II S. 97), häufig als Briand-Kellogg-Pakt apostrophiert.⁸ „(...) tief durchdrungen von ihrer erhabenen Pflicht, die Wohlfahrt der Menschheit zu fördern“, treten die Vertragsparteien für die Überzeugung ein, „dass die Zeit gekommen ist, einen offenen Verzicht auf den Krieg als Werkzeug nationaler Politik auszusprechen“. Lange also, bevor Art. 2 Nr. 4 UN-Charta das Friedensvölkerrecht zum entschiedenen „ius contra bellum“⁹ ausgestaltet hat, waren Friedenssicherung und Wohlfahrt, *pax* und *bonum commune humanitatis* kontextualisiert.¹⁰ Dass soziale Stabilität eine unverzichtbare Voraussetzung für den inneren Frieden darstellt, gilt dem Verfassungsstaat als Selbstverständlichkeit. Genauso selbstverständlich ist die Interdependenz von äußerem Frieden und sozialer Gerechtigkeit im Weltmaßstab. Und dennoch scheint die Völkerrechtswissenschaft erst seit geraumer Zeit auf das Gerechtigkeitsthema aufmerksam zu werden.¹¹ Die gerechte Verteilung von Ressourcen und Lebenschancen¹² als Voraussetzung „guten Lebens“¹³ ist auf der Bühne der Weltpolitik hingegen vielfach präsent. Die *Millenniums-Erklärung* der UN-Generalversammlung aus dem Jahre 2000 hat es sich zum ambitionierten, vielleicht utopischen Ziel gemacht, bis zum Jahr 2015 die Armut weltweit zu halbieren. Auf ihrem Gipfel von *Gleneagles* im Jahre 2005 wollten die G8-Staaten bewusst an diese Verpflichtung zu effektiver Armutsbekämpfung neuerlich anknüpfen und das Thema hat sie auch 2007 in *Heiligendamm* eingeholt. Vorliegend geht es jedoch nicht um eine Analyse des politisch Sinnvollen und Möglichen, sondern um die völkerrechtliche Infrastruktur für globalen Frieden durch ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit. Wenn das Thema nach einem Paradigmenwech-

⁷ O. Kimminich, *Humanitäres Völkerrecht – humanitäre Aktion*, 1972, S. 33 zur Entwicklung von der Kriegsfreiheit zum Kriegsverbot.

⁸ B. Fassbender, *Die Gegenwartskrise des völkerechtlichen Gewaltverbots vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung*, EuGRZ 2004, S. 241 ff., 245 f. Wallace, *Kellogg-Briand-Pakt (1928)*, EPIL 3 (1997), S. 76 ff.

⁹ M. Bothe, *Friedenssicherung und Kriegsrecht*, in: W. Graf Vitzthum, *Völkerrecht*, 3. Aufl. 2004, 8. Abschnitt Rn. 3 ff.; Th. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, 1995, S. 266.

¹⁰ Aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts B. Zypries, *Das Völkerrecht heute – neue Herausforderungen für die Staatengemeinschaft*, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, *Forum Berlin* (Hrsg.), *Zurück zum Faustrecht? Die Bedeutung des Völkerrechts für ein friedliches Zusammenleben der Völker in einer Welt im Umbruch*, 2003, S. 15 ff., 16 f.

¹¹ Früh O. Schachter, *Principles of International Social Justice*, in: *Jus and Societas – Essays in Tribute to Wolfgang Friedmann*, 1979, S. 249 ff.; W. Graf Vitzthum, *Materiale Gerechtigkeitsaspekte der Seerechtsentwicklung*, in: ders. (Hrsg.), *Aspekte der Seerechtsentwicklung (Arbeitsheft Staat und Wirtschaft, bd. 3)*, 1980, S. 329 ff.; ders., *Verfahrensgerechtigkeit im Völkerrecht. Zu Erfolgsbedingungen internationaler Rechtsschöpfungskompetenzen*, in: FS H. J. Schlochauer, 1981, S. 739 ff.; aus jüngerer Zeit A. Mower, *International Cooperation for Social Justice*, 1985; Th. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, 1995; J. Paradise, *International Social Justice*, *Millennium Journal of International Studies* 68 (1985), S. 14 ff.; M. Blake, *International Justice*, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <http://plato.stanford.edu/entries/international-justice/>, dort auf S. 1; siehe auch H. E. Offerdal, *Pope Paul VI's Plea for an Authentic International Social Justice*, *Journal of the Institute of Justice and International Studies* 55 (2005), S. 55 ff.; J.-Ch. Merle (Hrsg.), *Globale Gerechtigkeit. Global Justice*, 2005.

¹² A. Denhard, *Dimensionen staatlichen Handelns*, 1996, S. 119 spricht von „Verteilung von Lebenschancen im Weltmaßstab“.

¹³ Nach Aristoteles ist Zweck des Staates das gute Leben seiner Bürger, *Aristoteles*, *Politik*, 1328 a 36; dazu K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, 1994, S. 350.

sel fragt, der zu mancherlei Verwerfungen in diesem Bedingungs-zusammenhang führen könnte, sind damit drei Vorfragen verbunden: die nach dem Friedensbegriff, die nach dem Gerechtigkeitsstopos, schließlich die nach deren wechselseitiger normativer Zuordnung.

I. Zum Friedensbegriff im Völkerrecht

1. Der Friedensbegriff – seine Facetten, seine Bedeutungshorizonte

Die Präambel und Art. 1 Nr. 1 UN-Charta machen die Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit zum zentralen normativen Trägerelement in der Verfassungsarchitektur der Weltgemeinschaft.¹⁴ Organisierter und institutionalisierter Frieden ist nicht mehr nur Utopie, sondern Dreh- und Angelpunkt der internationalen Rechtsordnung.¹⁵ Dem Präambelpassus korrespondiert das Gewaltverbot aus Art. 2 Nr. 4 UN-Charta, heute zu völkerrechtlichem *ius cogens* erstarkt¹⁶, als zwingende Konsequenz. Eine solch konstitutive Ausrichtung auf den Frieden hin ist nichts anderes als die Hauptaufgabe *jeder* Rechtsordnung, der staatlich verfassten genauso wie der in regionalen Verantwortungsgemeinschaften konkretisierten oder der auf universellen Geltungsanspruch hin konzipierten. Der Friedensbegriff seinerseits ist aber facettenreich und muss angesichts seines gesamten Bedeutungshorizonts differenziert erschlossen werden. Zunächst sind alle statischen Friedenskonzeptionen zu verabschieden. Frieden meint keinen abgeschlossenen Zustand, sondern einen entwicklungs-offenen, dynamischen Prozess.¹⁷ Es ist dies ein Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeitsrealisierung, dem es ganz im Sinne der *Popperschen* Stückwerktechnik um die schrittweise Annäherung an eine politisch, sozial, ökonomisch und ökologisch gerechtere Weltordnung geht.¹⁸ Die Formulierung „Prozess der schrittweisen Annäherung“ wurde mit Bedacht gewählt. Jede weitere Überfrach-

¹⁴Der Begriff „Verfassungsbaustein“ will bewusst auf die Notwendigkeit konstitutionellen Denkens in der Völkerrechtswissenschaft hinweisen. Aus der Fülle der älteren und neueren Lit.: *H. Kelsen*, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, 2. Aufl. 1928, S. 320 und passim; *F. Friedmann*, The Changing Structure of International Law, 1964, S. 152 ff., S. 293 ff.; *Ph. Allott*, Eunomia: New Order for a New World, 1990, S. 164 ff.; *ders.*, The Concept of International Law, in: M. Byers (Hrsg.), The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law, 2000, S. 72 ff.; dazu auch *B. Faßbender*, The Meaning of International Constitutional Law, in: R. St. J. Macdonald/D. M. Johnston (Hrsg.), Towards World Constitutionalism. Issues in the Legal Ordering of the World Community, 2005, S. 837 ff.; *R. Uerpman*, Internationales Verfassungsrecht, JZ 2001, S. 565 ff.; *J. A. Frowein*, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, BDG-VR 39 (1999), S. 427 ff.; mit spezifischem Blick auf die GATT und WTO *E.-U. Petersmann*, Wie kann Handelspolitik konstitutionalisiert werden?, EA 1989, S. 59 ff.; bezogen auf die EMRK *Ch. Walter*, Die EMRK als Konstitutionalisierungsprozess, ZaöRV 59 (1999), S. 901 ff.; *A. Peters*, Global Constitutionalism in a Nutshell, in: Liber Amicorum J. Delbrück, 2005, S. 535 ff.; *W. Graf Vitzthum*, Die herausgeforderte Einheit der Völkerrechtsordnung, in: ebd., S. 849 ff. Ablehnend *K. Zemanek*, Für mehr Offenheit und Realismus in der Völkerrechtslehre, in: FS J. Delbrück, 2005, S. 895 ff., 907 (konstitutionelles Denken im Völkerrecht sei bestenfalls ein „akademisches Konstrukt“); kritisch *U. Haltern*, Internationales Verfassungsrecht?, AöR 128 (2003), S. 511 ff.

¹⁵*D.-E. Khan/Th. Meerpohl*, Die UNO als Friedensmacht, in: M. Piazolo (Hrsg.), Macht und Mächte in einer multipolaren Welt, 2006, S. 305 ff., 307 ff.

¹⁶*R. Streinz*, Wo steht das Gewaltverbot heute?, in: JöR 52 (2004), S. 219 ff.; *B. Faßbender*, Die Gegenwarts-krise des völkerrechtlichen Gewaltverbotes vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung, EuGRZ 2004, S. 241 ff.; allgemein *S. Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, 1992.

¹⁷Grundlegend *E.-O. Czempiel*, Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung, 1972, S. 18 ff.; weiterhin *A. Randelzhofer*, Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart, in: J. Delbrück (Hrsg.), Völkerrecht und Kriegsverhütung, 1979, S. 13 ff.; *J. Delbrück*, Menschenrecht – Grundlage des Friedens, in: *ders.*, Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, 1996, S. 9 ff., 16 f.; *M. Kotzur*, Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes, 2001, S. 258 ff.

¹⁸Wiederum *E.-O. Czempiel*, Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung, 1972, S. 18 ff.

tung des Friedensziels wäre wirklichkeitsvergessene Überhöhung und eine schlichte Überforderung der Möglichkeiten des Rechts.¹⁹

Indes sind weitere Unterscheidungen in inneren und äußeren Frieden, in positiven und negativen Frieden geboten. Dem klassischen Völkerrecht geht es fast ausschließlich um den äußeren Frieden, zugleich verstanden als negativer Frieden: „Im Zuge der Ablösung von den religiösen Grundlagen“ schreibt *J. Delbrück*, „wurde Frieden (...) sowohl ideengeschichtlich als auch rechtlich bis in unsere Zeit hinein als Rechts- und faktischer Zustand der Gewaltlosigkeit zwischen den Staaten als den allein anerkannten internationalen Akteuren, den geborenen Völkerrechtssubjekten, also als ein internationales, zwischenstaatliches Phänomen verstanden.“²⁰ Frieden war ein Zustand der Abwesenheit von physikalischer, militärischer Gewaltanwendung der Staaten untereinander. Selbst der Bürgerkrieg, da eine spezielle innerstaatliche Erscheinung, blieb ausgeklammert.²¹ Doch der in Art. 2 Nr. 4 UN-Charta geforderte umfassende Gewaltverzicht hängt von anspruchsvolleren Wirklichkeitsbedingungen ab. So wie der Rechtsschutzsuchende das Gewaltmonopol des Staates nur anerkennt, wenn ihm effektive Rechtsschutzmechanismen effektive Rechtsdurchsetzung versprechen, werden sich die völkerrechtlichen Akteure nur dann jeder Androhung und Anwendung von Gewalt in ihren internationalen Beziehungen enthalten, wenn die Durchsetzung ihrer Rechte und Interessen auf gewaltfreie Weise möglich und durch entsprechende politisch-soziale Rahmenbedingungen abgesichert ist.²²

Dieses Konzept eines nicht mehr nur formal, sondern material angereicherten *positiven* Friedens²³ findet im Text der UN-Charta seine Bestätigung. Die Präambel kontextualisiert den „Weltfrieden“ unter anderem mit der „Würde“ und dem „Wert“ der menschlichen Persönlichkeit, mit „sozialem Fortschritt“ und „einem besseren Lebensstandard in größerer Freiheit“. Art. 1 Nr. 1 will den Weltfrieden nicht nur nach den Maßgaben des Völkerrechts, sondern den Grundsätzen der Gerechtigkeit wahren. Was sich hinter einem solchen Anspruch verbirgt, lässt sich kaum auf eine knappe, verbindliche Definition herunterbrechen, sondern eher von seiner immanenten Teleologie her umschreiben. Der positive Frieden verweist nach außen auf eine evolutive Entwicklung der internationalen Beziehungen, nach innen auf einen gesamtgesellschaftlichen Zustand, in dem all diejenigen Gründe von vornherein abgebaut werden sollen, die potentiell zu kriegerischen Auseinandersetzungen und sonstigen Formen von Gewaltanwendung führen könnten.²⁴ Damit ist ein weites Feld abgesteckt. Es reicht von der Ent-

¹⁹Insoweit zutreffend in seiner Kritik *A. Randelzhofer*, Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart, in: *J. Delbrück* (Hrsg.), *Völkerrecht und Kriegsverhütung*, 1979, S. 13 ff., 15 ff.

²⁰*J. Delbrück*, Menschenrecht – Grundlage des Friedens, in: ders., *Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung*, 1996, S. 9 ff., 11; zur historischen Entwicklung des Friedensbegriffs vgl. die Beiträge von *E. Oiser* und *O. Kimminich*, in: *J. Ritter* (Hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 2, 1972, ersterer zum „Frieden“ (Sp. 1114 ff.), letzterer zum „Ewigen Frieden“ (Sp. 1118 ff.).

²¹Für die ältere Lit. statt aller *G. Dahm*, *Völkerrecht*, Bd. 1, 1958, S. 182; heute *T. Stein/Ch. v. Buttlar*, *Völkerrecht*, 11. Aufl. 2005, Rn. 1269 ff.

²²Zu den Rahmenbedingungen des Gewaltverbots *M. Bothe*, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: *W. Graf Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 3. Aufl. 2004, 8. Abschnitt, Rn. 31 ff.

²³*N. Paech*, Frieden und Krieg, in: *H. J. Sandkühler* (Hrsg.), *Europäische Enzyklopädie zu Philosophie und Wissenschaften*, Bd. 2, Hamburg 1990, S. 186 ff.; *G. Stuby*, Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, in: *Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin* (Hrsg.), *Zurück zum Faustrecht? Die Bedeutung des Völkerrechts für ein friedliches Zusammenleben der Völker in einer Welt im Umbruch*, 2003, S. 27 ff., 30. Zum „gerechten Frieden“, nicht ausschließlich, aber auch aus der Perspektive der evangelischen Theologie siehe *E. Pausch*, in: *W. Heun/M. Honecker/M. Morlok/J. Wieland* (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, Neuausgabe 2006, S. 664 ff.

²⁴S. dazu *R. Wolfrum*, Art. 1 SVN Rn. 5, in: *B. Simma* (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen*, 1991; kritisch *A. Randelzhofer*, Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart, in: *J. Delbrück* (Hrsg.), *Völkerrecht und Kriegsverhütung*, 1979, S. 13 ff., 15 ff.

wicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Staaten bis hin zu Abrüstung, Dekolonialisierung, Minderheitenschutz und nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung²⁵, fordert innerstaatlich soziale Stabilität, effektiven Rechtsschutz als Gegengewicht zum staatlichen Gewaltmonopol, ein Mindestmaß an Rechtssicherheit und, alles umgreifend, eine hinreichend gesicherte Freiheitssphäre für den Einzelnen. Der positive Friede umreißt die Gesamtheit einer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur²⁶, ist *Kulturbegriff*, *Kulturzustand* und *kultureller Prozess*.²⁷

Zentral für den positiven Frieden ist schließlich die Verknüpfung von Frieden und Menschenrechten. Dabei muss freilich Sorgfalt geübt werden, denn der klassisch gedacht rein innerstaatliche Schutz der Menschenrechte und die internationale Friedenssicherung sind von ihrem Ursprung „ebenenverschiedene Problemfelder“.²⁸ Zudem können gewaltsam erkämpfte Menschenrechte Ursache für innere wie äußere Gewaltanwendung und friedensgefährdende Instabilität sein. Der Bogen von der Französischen Revolution zur Humanitären Intervention²⁹ ließe sich schnell spannen. Wo also eine apriorische Verbindung fehlt, kann die Brücke nur eine normativ vermittelte sein. Die Verbürgungen elementarer Menschenrechte, der Schutz des „humanum“ als solchen ist Voraussetzung für den Frieden.³⁰ Damit sei nicht vorschnellem Interventionismus das Wort geredet, der auf noch immer umstrittene Humanitäre Intervention von heute die demokratische von morgen und die soziale oder ökologische von übermorgen folgen lässt. Im jeweiligen systematischen Kontext ist der Friedensbegriff durchaus restriktiver, negativ verengt zu interpretieren. Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta setzt nicht weniger als einen bewaffneten Angriff voraus, Art. 2 Nr. 4 meint nicht soziale Repression, sondern militärische Gewalt und Art. 39 ermächtigt den Sicherheitsrat gewiss nicht zu normativ ungezügelter Weltverbesserung.³¹ Das heißt aber noch lange nicht, dass sich das UN-System insgesamt mit der bloßen Abwesenheit von Gewalt begnügt. Es tut es weder seinen konstitutiven Texten noch seinem Geist nach.

2. Die soziale Dimension des Friedens – „friedliche Stabilität aus den richtigen Gründen“

Im Recht der Friedenssicherung und der friedlichen Streitbeilegung ist die soziale Dimension also mittelbar präsent, da alle Streitbeilegungsmechanismen auch auf das Deeskalationspotential sozialer Stabilität bauen. Positiver Frieden und Stabilität in den internationalen Beziehungen lassen sich nur

²⁵Dazu R. Streinz, Auswirkungen des Rechts auf „Sustainable Development“ – Stütze oder Hemmschuh?, in: Die Verwaltung 31 (1998), S. 449 ff.

²⁶A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, S. 81 f.

²⁷Ein Prozess, der durch die internationalen Akteure bewusst gesteuert wird, zur Friedensarbeit der Vereinten Nationen etwa D.-E. Khan/Th. Meerpohl, Die UNO als Friedensmacht, in: M. Piazzolo (Hrsg.), Macht und Mächte in einer multipolaren Welt, 2006, S. 305 ff., 313 ff.

²⁸J. Delbrück, Menschenrecht – Grundlage des Friedens, in: ders., Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, 1996, S. 9 ff., 12.

²⁹Nachweise aus der weit ausgreifenden Lit. etwa bei S. v. Schorlemer, Menschenrechte und „humanitäre Intervention“, in: Internationale Politik 55/2, 2000.

³⁰J. Delbrück, Menschenrecht – Grundlage des Friedens, in: ders., Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, 1996, S. 9 ff.,

³¹Auch in diesem Kontext spielt das Verhältnis von Macht und Recht eine entscheidende Rolle, vgl. W. Preiser, Macht und Norm in der Völkerrechtsgeschichte. Kleine Schriften zur Entwicklung der internationalen Rechtsordnung und ihre Grundlegung, 1978.

erreichen, wenn die Grundbedürfnisse der Völker befriedigt sind.³² Für seine „realistische liberale“ Gerechtigkeitskonzeption, die *J. Rawls* in seiner Schrift „Das Recht der Völker“ in *Kantscher* Tradition „weltrepublikanisch“ ausweitet, fordert er daher eine „Stabilität aus den richtigen Gründen“³³ (ebd., S. 15). Diese wird definiert als „Stabilität, die darauf beruht, dass Bürger in Übereinstimmung mit den angemessenen Grundsätzen ihres Gerechtigkeits sinns handeln, den sie erworben haben, während sie in eine Ordnung gerechter Institutionen hineinwachsen und sich an ihr beteiligten“.³⁴ Anhand der „Stabilität aus den richtigen Gründen“ entwickelt *Rawls* auch eine Unterscheidung zwischen Völkern und Staaten. Sie bestehe darin, „dass gerechte liberale Völker ihre vitalen Interessen so beschränken, wie es durch das Vernünftige gefordert wird. Demgegenüber schließen es die Interessen von Staaten aus, dass diese Stabilität aus den richtigen Gründen erlangen: das heißt, Stabilität aufgrund einer nachdrücklichen Akzeptanz eines gerechten Rechts der Völker und eines entsprechenden Handelns.“ Ob die Differenzierung zwischen Staaten und Völkern tragfähig ist, mag manchen berechtigten Zweifel provozieren. Eines aber findet überzeugende Deutlichkeit. Dauerhafte Stabilität darf nicht auf ein „Gleichgewicht des Schreckens“ reduziert werden, sondern muss in einer an staatenübergreifenden Menschheitsinteressen orientierten, sozialen Friedensordnung gründen.

II. Die Idee der Gerechtigkeit im Völkerrecht

1. Das Gerechtigkeitspostulat und seine Explikationsformen im modernen Völkerrecht

Die Texte des positiven Völkerrechts sind durchaus gerechtigkeitsbewusst. Die schon mehrfach zitierte Präambel der UN-Charta nennt „Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen“ in einem Atemzug. Sie nimmt so Bezug auf die für das Völkerrecht typische *Vertragsgerechtigkeit*. Art. 1 Nr. 1 UN-Charta, ebenfalls schon angesprochen, stellt Gerechtigkeit und (Völker-)Recht selbständig nebeneinander: „nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts“. Er stellt sich auf diese Weise bewusst in die große philosophische Tradition der Grundfrage nach dem Verhältnis von Recht und Gerechtigkeit. Und er gibt eine erste Teilantwort, da die *überpositive* Dimension der Gerechtigkeit das positive Völkerrecht und das Völkergewohnheitsrecht ergänzt, korrigiert und relativiert.³⁵ Die Reihe der Beispiele ließe sich fortsetzen.

Das Gerechtigkeitspostulat ist auch in der völkerrechtlichen Judikatur präsent. So hat der Internationale Gerichtshof im *Continental Shelf Case* (Tunesien gegen Lybien) ausgeführt: „Equity as a legal concept is a direct emanation of the idea of justice. The court whose task is by definition to administer justice is bound to apply it.“³⁶ Im gleichen Fall umschreibt der Internationale Gerichtshof Gerechtigkeit als *Ziel* des Völkerrechts und zugleich als *Orientierungswert* bei der Auslegung internationaler Verträge: „(...) when applying positive international law, the Court may choose among sever-

³²*R. Aron*, Peace and War, 1966.

³³*J. Rawls*, Das Recht der Völker, 2002, S. 15.

³⁴Ebd., S. 221.

³⁵Siehe auch die *Manila Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes* (1982): „in conformity with the principles of justice and international law“, G.A. Res. 37/10 vom 15. 11. 1982.

³⁶I.C.J.-Reports 1982, 18, insbes. 60; bestätigt in I.C.J.-Reports 1985, 13, insbes. 39 (*Continental Shelf Case* Lybien gegen Malta).

al possible interpretations of the law the one which appears, in the light of the circumstances of the case, to be closest to the requirements of justice.“³⁷

Trotz solch ermutigender Funde kennt das Völkerrecht – ohne sich insoweit von anderen Rechtsgebieten zu unterscheiden – keinen allgemeinverbindlichen, definitorisch klar umrissenen Gerechtigkeitsbegriff; er setzt sich vielmehr aus Teilelementen materieller und prozeduraler, verteilerender und austeilender Gerechtigkeit, aus den Gerechtigkeitsprinzipien von „equity“ und „fairness“ (*J. Rawls*), insbesondere auch aus der Idee der Vertragsgerechtigkeit zusammen. Die Gerechtigkeitsdebatte kann dabei auf die aristotelische Trennung von *iustitia distributiva* und *iustitia commutativa* zurückgreifen³⁸ und an prozedurale Gerechtigkeitsmodelle anknüpfen.³⁹ Das Prinzip der *Equity*, der Billigkeit, ist eine Konkretisierung des Gerechtigkeitspostulats.⁴⁰ Es erfüllt eine Komplementärfunktion zum Recht⁴¹, ist diesem aber auch immanentes Kriterium und Auslegungsprinzip. Schließlich ist der gerechte Ausgleich von Leistung und Gegenleistung im Vertrag, das vertragliche Äquivalenzdenken bis hin zur Reziprozität, ein typisches Moment völkerrechtlichen Gerechtigkeitsdenkens. *Willkürverbot*, *Vertrauensschutz* und der Grundsatz *bona fides*⁴² ermöglichen vertragliches „Sich-Vertragen“.

2. Die Dimension sozialer Gerechtigkeit

Die Charta der Vereinten Nationen verknüpft in ihrem Art. 55 einen „Zustand der Stabilität und des Wohlstands“ mit „friedlichen und freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Völkern“. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 kennt Rechte auf soziale Sicherheit (Art. 22 ff.), die sie zur sozialen und kulturellen Teilhabe, zu Mutter- und Kinderschutzrechten hin ausdifferenziert. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nennt das Soziale schon in seinem Titel beim Namen⁴³, das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation ringt um weltweite Mindeststandards des Arbeitnehmerschutzes (Urlaubsanspruch, Arbeitsschutz).⁴⁴

³⁷Ebd. Relativität der Gerechtigkeit und damit aller „requirements of justice“ *B. Rüthers*, *Rechtstheorie*, 1999, Rn. 371 ff. Eine Übersicht zum philosophischen Hintergrund allgemeiner Gerechtigkeitslehren gibt *G. Robbers*, *Gerechtigkeit als Rechtsprinzip*, 1980, S. 76 ff.

³⁸*Aristoteles*, *Nikomachische Ethik*, 1130 b ff.; dazu *G. Robbers*, *Gerechtigkeit als Rechtsprinzip*, 1980, S. 77; grundlegend aus der älteren Lit. *M. Salomon*, *Der Begriff der Gerechtigkeit bei Aristoteles*, 1937; für das Völkerrecht vor allem *Th. Franck*, *Fairness in International Law and Institutions*, 1995, S. 8 ff.

³⁹*Th. Franck*, *Fairness in International Law and Institutions*, 1995, S. 7 f. („Legitimacy as Procedural Fairness“).

⁴⁰Dazu *A. Verdross/B. Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl. 1984, Rn. 658 f.; *Th. Franck*, *Fairness in International Law and Institutions*, 1995, S. 47 ff.

⁴¹*U. Fastenrath*, *Relative Normativity in International Law*, in: *EJIL* 4 (1993), S. 305 ff., 328.

⁴²Dazu *J. P. Müller*, *Grundrechte in der Schweiz*, 3. Aufl. 1999, S. 467 ff.; vgl. auch *J. Carter*, *The Rule of Law and the State of Human Rights*, in: *Harvard Human Rights Law Journal*, Vol. 4 (1991), S. 1 ff., 1 f.

⁴³Zu den divergierenden Menschenrechtskonzeptionen des IPbürgR und des IPwirtR siehe *M. Nowak*, *CCPR Commentary*, 1993, Introduction Rn. 3; *ders.*, Die Durchsetzung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, in: *EuGRZ* 1980, 532 ff., 533; *E. Riedel*, *Menschenrechte der dritten Dimension*, in: *EuGRZ* 1989, 9 ff.; *K. J. Partsch*, in: *B. Simma* (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen*, 1991, Art. 55 lit. c Rn. 39; vgl. auch *K. J. Partsch*, *Über Menschenrechte*, in: *VH* 1985, S. 166 ff., 167; *L. Kühnhardt*, *Die Universalität der Menschenrechte*, 1987, S. 119; *Ch. Tomuschat*, *Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen*, in: *VN*, 1978 1 ff., 5; *H. Hofmann*, *Menschenrechtliche Autonomieansprüche*, *JZ* 1992, S. 165 ff., 165, spricht von einer „mundanen Teilung“. Vgl. auch noch *W. Graf Vitzthum*, *Begriff, Geschichte und Quellen des Völkerrechts*, in: *ders.* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2001, S. 1 ff., 40.

⁴⁴Gegründet bereits 1919, siehe *B. Meissner*, *Die Internationale Arbeitsorganisation*, 1952; *W. Haase*, *Die Internationale Arbeitsorganisation. Stärken und Wirkungsweise*, in: *M. Haupt/B. Pfister-Gaspary* (Hrsg.), *Internationale Sozialpolitik*, 1982, S. 113 ff.; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Weltfriede*

In dessen Präambel heißt es mehr als aussagekräftig: “Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice.”⁴⁵ Nicht minder eindrücklich formuliert die “Charter of Economic Rights and Duties of States”: “promotion of international social justice”, “international cooperation for development”.⁴⁶

Auch ein Blick auf regionale Verantwortungsgemeinschaften, die regionales Völkerrecht ausprägen, lohnt. Die europäischen Texte, mit der Satzung des Europarates (1949) über die Gemeinschaft im engeren Sinne hinausgreifend, sprechen für sich. So ist die Präambel der Europaratssatzung dem sozialen Fortschritt verpflichtet, ebenso in Art. 1a. Mit Art. 1b verweist sie auf „gemeinschaftliches Vorgehen (...) auf (...) sozialem Gebiet“. Zahlreich sind die sozialprogramatischen Aussagen des primären Gemeinschaftsrechts, z. B. Art. 2 EG („hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz“), Art. 3 Abs. 1 lit. j EG („Sozialpolitik mit einem Europäischen Sozialfonds“), Art. 125 ff. oder 136 ff. EG. Die Gewährleistung des Existenzminimums für alle Unionsbürger unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit⁴⁷ hat weitreichende Folgen. Noch sehr viel mehr soziale Regelungen finden sich in der Fülle des Sekundärrechts.⁴⁸

Für das europäische *Verfassungsprinzip* und *Gemeinschaftsziel* „Sozialstaat“ stehen zudem die Europäische Sozialcharta und, noch sehr viel wichtiger, die sozialen Grundrechte in der EU-Grundrechte-Charta. Das soziale Gedankengut der Gemeinschaft ist aufgehoben in einem „klassischen Strukturprinzip der europäischen Moderne“, der Solidarität⁴⁹ (siehe Art. 1 Abs. 3 S. 2 EU, Art. 2 EG). Die bereits angesprochene unionale Sozialgesetzgebung verleiht ihr Ausdruck, mittelbar ebenso die Unionsbürgerschaft, denn sie fordert solidarische Gleichbehandlung der Unionsbürger in den nationalstaatlich organisierten Solidar- und sozialen Sicherungssystemen.⁵⁰ Außerhalb des europäischen Kulturkreises gibt die „American Declaration of the Rights and Duties of Man“ in ihrem Artikel 30 ein bemerkenswertes Textbeispiel. Es sei abschließend zitiert: “inspired by the principles of inter-American solidarity and cooperation, pledge

durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, 1994; A. Urmoneit, Internationale Kontrolle mitgliedstaatlicher Verpflichtungen im Bereich des Sozialrechts. Eine Untersuchung am Beispiel der Internationalen Arbeitsorganisation und der Europäischen Gemeinschaft, 1998.

⁴⁵International Labour Organisation Const., Preamble, <http://132.236.108.39:8050/publicenglish/about/ilo-const.htm>.

⁴⁶Charter of Economic Rights and Duties of States, G.A. Res. 3281 (XXIX), U.N. Doc. A/3281 (1974), Abgedruckt in 1974 U.N.Y.B. 403.

⁴⁷EuGH EuGRZ 2001, S. 492 ff., 495; dazu H. Bauer, Die Verfassungsentwicklung des Wiedervereinigten Deutschland, HStR, Bd. I, 3. Aufl. 2003, § 14, Rn. 103.

⁴⁸Aus der Lit. etwa H. Kuhn, Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft, 1995; B. Schulte (Hrsg.), Soziale Sicherheit in der EG, 3. Aufl. 1997; ders., Der Sozialstaat in Europa als Aufgabe der Rechtswissenschaft, in: FS H. F. Zacher, 1998, S. 1046 ff.; G. Haverkate/S. Huster, Europäisches Sozialrecht, 1999; R. Pitschas, Soziale Sicherungssysteme im „europäisierten“ Sozialstaat, in: FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, 2001, S. 821 ff.

⁴⁹R. St. J. Macdonald, Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law, Pace International Law Review 8 (1996), S. 259 ff.; A. v. Bogdandy, Europäische Prinzipienlehre, in: ders. (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 149 ff., 182 ff.; vorher bereits Ch. Tomuschat, Solidarität in Europa, in: F. Capotorti u. a. (Hrsg.), Liber Amicorum P. Pescatore, 1987, S. 729 ff.; R. Bieber, Solidarität als Verfassungsprinzip, in: A. v. Bogdandy/S. Kadelbach (Hrsg.), Solidarität und Europäische Integration, 2002, S. 38 ff.; siehe auch W. Kersting, Von der Verteilungsgerechtigkeit zur politischen Solidarität – Probleme der Sozialstaatsbegründung, in: Die Zukunft des Sozialen, 2001, S. 67 ff.; mit der Idee der Solidarität im Kontext der verfassungsstaatlichen Eigentumsgarantie arbeitet O. Depenheuer, Wie sicher ist verfassungsrechtlich die Rente? – Vom liberalen zum solidarischen Eigentumsbegriff, AöR 120 (1995), S. 417 ff.; im Kontext der gegenwärtigen Reformdebatte schließlich K. Deufel/M. Wolf (Hrsg.), Ende der Solidarität? Die Zukunft des Sozialstaates, 2003.

⁵⁰K.-D. Borchardt, Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft, NJW 2000, S. 2057 ff.

themselves to a united effort to ensure *international social justice* in their relations".⁵¹

III. Der Bedingungs Zusammenhang von Frieden und sozialer Gerechtigkeit – wechselnde Paradigmen und Parameter

Trotz der zitierten, in doppeltem Wortsinne *vielversprechenden* Textbelege ist die Friedensbedingung sozialer Gerechtigkeit noch weit mehr *Idealität* als *Realität* auf der Weltbühne. Und auch diese *Idealität* ist Erosionen ausgesetzt, wo gegenläufige Parameter und Paradigmen dem Völkerrecht andere Orientierungswerte vorgeben. Zu manchem sich abzeichnenden Paradigmenwechsel seien die folgenden Thesen zur Diskussion gestellt:

1. *Vom modernen Fortschritts glauben zum postmodernen Fortschrittsskeptizismus*: Das erste Paradigma betrifft das Koordinatensystem moderner Epistemologie als solches. Zivilisatorisches Vorankommen und dynamische Entwicklung waren, verbunden mit einem ungebrochenen Glauben an das wissenschaftliche Mögliche und an kontinuierlichen technologischen Fortschritt, die progressiven Parameter der Moderne.⁵² Diese Parameter weichen einem tiefgreifenden Skeptizismus der Postmoderne.⁵³ Er ist nicht nur erkenntnistheoretisch zu begreifen, sondern stellt sich ebenso gegen unreflektierten Machbarkeitswahn und wie gegen alle Fortschrittsideologien. Für das Ineinandergreifen von Frieden und sozialer Gerechtigkeit wirkt das positiv und negativ zugleich: positiv, weil Fortschritt nicht mehr allein auf das wirtschaftlich Erreichbare, technologisch Machbare reduziert, sondern als verantworteter Fortschritt begriffen wird; negativ, weil der Skeptizismus sich allzu leicht in eine wissenschaftlich-theoretisch verbrämte Resignation an der Wirklichkeit wandeln kann.

2. *Von integrativer Friedensvorsorge zu exklusiver Sicherheitsvorsorge*: Einer der entscheidenden Paradigmenwechsel des gegenwärtigen Völkerrechts ist am 11. September 2001 festzumachen. Mit den einstürzenden Zwillingstürmen zerbrach die vormalige Gewissheit, dass eine kriegsgleiche Friedensbedrohung nur von staatlichen Akteuren drohen kann. Umfassende Präventiv- und Präventionstrategien sind die Antwort⁵⁴, zugespitzt auf die problematische Metapher eines „Krieges gegen den Terror“. Korespondiert den neuen Kriegen⁵⁵ nun ein neuer Frieden, der Relativierungen des Gewaltverbots hinnimmt⁵⁶, die Sicherheit über alles setzt und in ihrem Dienste auch Menschenrechtsverkürzungen und eklatante Gerechtigkeitsdefizite hinnimmt?⁵⁷ Ohne diese Frage abschließend zu beantwor-

⁵¹Dazu *B. T. Gravdal*, The Inter-American Commission on Human Rights' Quixotic and Unjustified Expansion of its Authority and the American Declaration of the Rights and Duties of Man: The Case of Michael Domingues, *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* 11 (2005), S. 257 ff.

⁵²*B. Rajagopal*, *International Law from Below. Development, Social Movements and Third World Resistance*, 2003, S. 29.

⁵³Grundsätzlich *A. Giddens*, *The Consequences of Modernity*, 1990.

⁵⁴*K.-H. Kamp*, Die neue Sicherheitsstrategie in der USA und das grundsätzlich andere Verständnis von Völkerrecht, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hrsg.), *Zurück zum Faustrecht? Die Bedeutung des Völkerrechts für ein friedliches Zusammenleben der Völker in einer Welt im Umbruch*, 2003, S. 49 ff.

⁵⁵*H. Münkler*, *Die neuen Kriege*, 2002.

⁵⁶Die Debatte über Wirkmacht und völkerrechtliche Steuerungskraft des Gewaltverbots ist freilich schon viel älter, vgl. *Th. Franck*, Who killed Art. 2 (4)?, in: *AJIL* 1979, S. 809 ff.; dagegen *L. Henkin*, The Reports on the Death of Article 2 (4) Are Greatly Exaggerated, in: *AJIL* (1971? Jahreszahl prüfen), S. 544 ff.

⁵⁷*B. Grafrath*, Die Bedeutung des Völkerrechts in der Zeit des Kalten Krieges, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hrsg.), *Zurück zum Faustrecht? Die Bedeutung des Völkerrechts für ein friedliches Zusammenleben der Völker in einer Welt im Umbruch*, 2003, S. 39 ff., 45 ff.

ten, bleibt doch die nüchterne Erkenntnis, dass eine verengt gefasste Sicherheitsvorsorge all die anderen Vorsorgeausgaben ausklammert, die für friedliche Stabilität aus den richtigen Gründen unverzichtbar sind.

3. *Vom Multilateralismus zum Unilateralismus*⁵⁸: Eng mit dem 11. September und dem Irak-Krieg verbunden sind auch die Vorstellungen von einer unipolaren Welt unter US-amerikanischer Hegemonie. Solches und damit eine Abkehr vom Multilateralismus zu behaupten, griffe gewiss zu kurz. Aber es bleiben unilaterale Tendenzen, die eine globale Verantwortung für soziale Gerechtigkeit in den Hintergrund drängen. Und das, obwohl gerade die Wiederaufbauverantwortung im Irak und anderen Kriegsregionen nicht nur die Beteiligten, sondern die Weltgemeinschaft als solche trifft.

4. *Von der Weltöffentlichkeit zu einer globalen Eventöffentlichkeit*: Öffentlichkeit ist eine wesentliche Gerechtigkeitsbedingung.⁵⁹ Soziale Missstände bedürfen kontinuierlicher weltöffentlicher Aufmerksamkeit⁶⁰, um ihre Bekämpfung zum täglich aktuellen Weltpolitikum zu machen. Wenn die öffentliche Wahrnehmung der Medien aber in immer stärkerem Maße nur noch das einmalige Ereignis thematisiert, Phänomene wie der sog. *Tsunami-Effekt*⁶¹ das Bewusstsein für die omniprésente Existenzbedrohung des Menschen schwinden lassen, drohen prekäre Öffentlichkeits- und, in deren Konsequenz, nicht minder prekäre Gerechtigkeitsdefizite.

5. *Von integrativen zu gegensatzgesprägten Ansätzen*: Vor allem in der Idee der Nachhaltigkeit ist ein integrativer Ansatz mit angelegt, der Wirtschafts- und Umweltvölkerrecht (Umweltgerechtigkeit⁶²), Entwicklung, Friedens-, Freiheits- und Sicherheitsvorsorge zusammendenkt. Sektorenübergreifendes Ideal ist die Gerechtigkeit, hier verstanden vor allem als Fairness gegenüber künftigen Generationen.⁶³ Ein gegensatzgeprägter (oder -prägender), der Umwelt⁶⁴ oder Demokratie⁶⁵ gegen Entwicklung stellt, wirtschaftliche Freiheit als Dichotomie zu sozialer Marktordnung sieht, droht diese *Einheit* im völkerrechtlichen Denken zu fragmentieren.

6. *Die Verabsolutierung des Marktparadigmas*: Die Überhöhung des Marktes, die Verabsolutierung des Marktparadigmas hat heute vielfach Konjunktur, von der Privatisierungseuphorie über die Bildungspolitik bis hin zu ökonomischen Interessen bei der Friedenssicherung.⁶⁶ Auf Weltebene zielt vor allem das GATT- und WTO-Recht auf marktwirtschaftlich orientierte Liberalisierung und die

⁵⁸S. Tönnies, US-Hegemonie – eine Chance für das Völkerrecht?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hrsg.), Zurück zum Faustrecht? Die Bedeutung des Völkerrechts für ein friedliches Zusammenleben der Völker in einer Welt im Umbruch, 2003, S. 87 ff.

⁵⁹B. Freitag-Rouanet, Gerechtigkeit und Öffentlichkeit. Eine Diskussion mit praktischen Folgen, in: J.-Ch. Merle (Hrsg.), Globale Gerechtigkeit. Global Justice, 2005, S. 256 ff., 262 ff. („Lokale und globale Öffentlichkeit als notwendige Bedingung für Gerechtigkeit“); Ph. Coppens, Die Verfassungsgerechtigkeit als Gestalt der Öffentlichkeit, in: ebd., S. 328 ff.

⁶⁰A. Pinzani, Strukturwandel der Weltöffentlichkeit?, in: J.-Ch. Merle (Hrsg.), Globale Gerechtigkeit. Global Justice, 2005, S. 279 ff.

⁶¹Stiller Tsunami: Jeden Tag sterben 30.000 Kinder an vermeidbaren Krankheiten, BIW 6/2006, S. 237 ff.; J. Grimm/N. Sells, Vom Guten des Schlechten. Mediale Wirkungen der Tsunami-Katastrophe, tv diskurs 1/2006, S. 46 ff.

⁶²Th. Franck, Fairness in International Law and Institutions, 1995, S. 351 ff. („An Inventory of Environmental Fairness Issues“) unter Verweis auf V. Hölsle, Philosophie der ökologischen Krise, 1991.

⁶³E. Brown Weiss, In Fairness to Future Generations, 1989.

⁶⁴G. Hunt, Is there a Conflict between Environmental Protection and the Development of the Third World?, in: R. Atfield/B. Wilkins (Hrsg.), International Justice and the Third World, 1992, S. 117 ff.; R. Atfield, Development and Environmentalism, in: ebd., S. 151 ff.

⁶⁵B. Rajagopal, International Law From Below. Development, Social Movements, and Third World Resistance, 2003, S. 155 ff.

Schaffung gleicher Wettbewerbschancen ab.⁶⁷ Wie menschenrechtsfreundlich und sozial gerecht kann der Welthandel dann sein?⁶⁸ Das wirtschafts- und sozialpolitische Förderpotential der WTO in Bereichen wie Armutsbekämpfung, HIV-Prävention, Vorgehen gegen Kinderarbeit, Arbeitsschutzregelungen etc. liegt auf der Hand. Zu denken ist etwa an einen WTO-Rahmen für Mindestlohnregelungen, die effektiv gegen Lohn- und Sozialdumping vorgehen können und so das Existenzminimum des Individuums zu sichern helfen.⁶⁹ Es ist eine Sache, nationalstaatlich begrenzte Entscheidungsräume zu überwinden und dank freier globaler Märkte dem Individuum größere wirtschaftliche Freiheiten zu gewähren und so Wohlstand ermöglichen.⁷⁰ Es ist eine andere Sache, diese Märkte so zu gestalten, dass die „soziale Marktwirtschaft“ weltweite Erfolgsgeschichte schreiben kann,⁷¹ dass „*free trade*“ und „*fair trade*“ Hand in Hand gehen.⁷² Nimmt der kritische Leser die Präambel des WTO-Gründungsabkommens beim Wort, will sie gerade diesen Gleichlauf und nicht etwa einem „Der Markt über alles“-Denken das Wort reden: „raising standards of living“, „ensuring full employment“, „large and steadily growing volume of real income“, „sustainable development“.⁷³ Eine Verabsolutierung des Marktparadigmas ist auch im WTO-Recht nicht angelegt. Die Völkerrechtswirklichkeit sieht indes bisweilen anders aus.

IV. Eine paradigmatische Antwort auf einen drohenden Paradigmenwechsel: die globale Verantwortung des offenen Sozialstaates

Wenn der Wirklichkeitsbefund also bisweilen enttäuscht, wenn die Weltgemeinschaft nicht hinreichend willens, wenn das Völkerrecht allein zu schwach sein mag, um drohendem Paradigmenwechsel

⁶⁶ *B. Rajagopal*, *International Law From Below. Development, Social Movements, and Third World Resistance*, 2003, S. 272 ff.; *S. Strange*, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, 1996; zur „neo-liberalen“ Theorie des Völkerrechts *A.-M. Slaughter*, *International Law in a World of Liberal States*, EJIL 6 (1995), S. 503 ff. (512) und die entsprechende Kritik dazu bei *P. Alston*, *The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization*, EJIL 8 (1997), 435 ff.

⁶⁷ *L. Gramlich*, *Internationale Wirtschaftsrecht*, 2004, S. 156; grundsätzlich zur wirtschaftlichen Faktoren des Völkerrechts *W. Meng*, *Völkerrecht als wirtschaftlicher Ordnungsfaktor und entwicklungspolitisches Steuerungsinstrument*, in: *Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Band 41 (2005), S. 1 (42 ff.).

⁶⁸ *Th. Franck*, *Fairness in International Law and Institutions*, 1995, S. 413 ff. (*Economic Fairness: Terms of Development and Trade*“); *M. Hilf/S. Hörmann*, *Die WTO – Eine Gefahr für die Verwirklichung von Menschenrechten?*, AVR 43 (2005), S. 397 ff.; *P.-T. Stoll/F. Schorkopf*, *WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht*, 2002, Rn. 755: „Zentraler Gedanke bei der Diskussion über den Schutz der Menschenrechte im Welthandel ist hingegen die Frage, ob es für die Welthandelsordnung ein zivilisatorisches Minimum im Sinne einer Gewährleistung grundlegender Menschenrechtsstandards geben soll.“

⁶⁹ *J. M. Spectar*, *Pay Me Fairly, Kathie Lee! The WTO, the Right to a Living Wage, and a Proposed Protocol*, *New York Law School Journal of International and Comparative Law* 20 (2000), S. 61 ff.

⁷⁰ *E.-U. Petersmann*, *Time for a United Nations ‘Global Compact’ for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration*, EJIL 13 (2002), S. 621 ff., insbes. 627; in Erwiderung dazu *Ph. Alston*, *Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann*, EJIL 13 (2002), S. 815 ff.; daraufhin wiederum *E.-U. Petersmann*, *Taking Human Dignity, Poverty and Empowerment of Individuals More Seriously: Rejoinder to Aston*, EJIL 13 (2002), S. 845 ff.

⁷¹ *W. Weiß/Ch. Herrmann*, *Welthandelsrecht*, 2003, betonen, dass es an einem universell gültigen internationalen Sozialprinzip bislang fehle (Rn. 1100); siehe auch *R. Stober*, *Globales Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2001, S. 73.

⁷² *M. Maduro*, *Is There Any Such Thing as Free Trade or Fair Trade*, in: *de Burca/Scott* (ed.), *The EU and the WTO*, 2001, S. 264 ff.

⁷³ Der Text findet sich unter u. a. in: *M. Hilf/F. Schorkopf* (Hrsg.), *WTO-Recht*, Textsammlung englisch/deutsch, 2001.

Stand zu halten: Welche ihrerseits paradigmatischen Antworten bieten sich dann an? Noch immer ist das Völkerrecht durch seinen schwachen Organisationsgrad geprägt.⁷⁴ Die „entstehende Architektur eines Weltgemeinschaftsrechts“⁷⁵ hängt vom guten Willen der staatlichen Baumeister ab. Die Staaten aber sind ihrerseits in *Kooperationsverantwortung* genommen, die es durch eine an internationalen Menschenrechtsstandards und Gerechtigkeitsprinzipien, durch eine an Art. 1 und 2 UN-Charta orientierte *Völkerrechtspolitik* einzulösen gilt.⁷⁶ Um dieser Verantwortung gerecht werden zu können, müssen sich die nationalen Sozialstaaten nach außen hin kooperativ öffnen. *J. Rawls* formuliert einen diesbezüglich eindeutigen Grundsatz der Gerechtigkeit zwischen freien und demokratischen Völkern (Grundsatz 8): „Völker sind verpflichtet, anderen Völkern zu helfen, wenn diese unter ungünstigen Bedingungen leben, welche verhindern, dass sie eine gerechte oder achtbare politische und soziale Ordnung haben.“⁷⁷

Was somit die völkerrechtlichen Impulse zur Konkretisierung einer globalen Sozialstaatsidee ausmacht, sind weniger ihre präzise Konturierung oder normative Eindeutigkeit, es ist vielmehr das Innovationspotential neuer theoretischer Entwürfe und positiver Texte, die gleichsam zu einem „Wettbewerb nationaler (...) Sozialrechtsordnungen“ einladen.⁷⁸ Beachtung verdient, dass – keineswegs zufällig – die klassischen friedens- und menschenrechtlichen Regelungen eine Vorreiterrolle übernehmen, während das Wirtschaftsvölkerrecht, wie gezeigt, in weit höherem Maße sozialblind bleibt. Der friedens- und stabilitätsstiftende Zusammenhang von sozialer Sicherheit und Freiheit ist längst bekannt. Gerade hier muss der nationale Sozialstaat, müssen seine *Staatsbürger* in *weltbürgerlicher* Verantwortung über sich hinauswachsen. Diese Zumutung gewinnt in jüngster Zeit besonderes Gewicht. Nach den kriegesischen Auseinandersetzungen im Kosovo, in Afghanistan und im Irak⁷⁹ tut Wiederaufbauhilfe Not. Die Verantwortung trifft die gesamte Staatengemeinschaft als solche, als menschheitlich ausgerichtete Verantwortungsgemeinschaft. So genannte *Geberkonferenzen* – in Sachen Afghanistan etwa auf dem Bonner Petersberg – formen ein neues Element internationaler Konferenzdiplomatie. Die Politik muss die Bürger davon überzeugen, dass trotz immenser Sparzwänge und hoher Arbeitslosigkeit im Inland die finanziellen Aufwendungen zum Wiederaufbau anderwärts auch im wohlverstandenen eigenen Interesse liegen. Dieser Wiederaufbau, die Infrastrukturhilfen, Subventionen, Kredite, die Wiedereinrichtung eines funktionierenden Bildungssystems sind typische Konkretisierungen des vormals national konzipierten Sozialstaates. Der offenen Staatlichkeit⁸⁰ korrespondiert heute die *offe-*

⁷⁴*F. Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts, I. Bd., 2. Aufl. 1975, S. 19 f.; *R. Uerpmann-Witzack*, Immunität vor internationalen Strafgerichten, AVR 44 (2006), S. 33 ff., 41.

⁷⁵*M. Nettesheim*, Das kommunitäre Völkerrecht, JZ 2002, S. 569 ff., S. 573.

⁷⁶*J. Delbrück*, Eine internationale Friedensordnung als rechtliche und politische Gestaltungsaufgabe – Zum Verständnis rechtlicher und politischer Bedingungen der Friedenssicherung im internationalen System der Gegenwart, in: ders., Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, 1996, S. 254 ff., 259 ff.

⁷⁷*J. Rawls*, Das Recht der Völker, 2002, S. 41.

⁷⁸*H. Bauer*, Die Verfassungsentwicklung des Wiedervereinten Deutschland, HStR, Bd. I, 3. Aufl. 2003, § 14, Rn. 104.

⁷⁹Siehe etwa die Generaldebatte der UN-Vollversammlung am 23./24. September 2003, dazu SZ vom 24. September 2003, S. 1 und 4.

⁸⁰Wegweisend *K. Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964; später weiterführend *P. Häberle*, Der kooperative Verfassungsstaat (1978), in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozess, 3. Aufl. 1998, S. 407 ff.; jetzt: *U. di Fabio*, Das Recht offener Staaten, 1998; *S. Hobe*, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998; *ders.*, Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, Der Staat 37 (1998), S. 521 ff.; *K.-P. Sommermann*, Der entgrenzte Verfassungsstaat, in: D. Merten (Hrsg.), Der Staat am Ende des 20. Jahrhunderts, 1998, S. 19 ff.,

ne Sozialstaatlichkeit. Die Flutkatastrophe in Südostasien machte das zu Beginn des Jahres 2005 auf dramatische Weise deutlich.

Die globale Verantwortungsbereitschaft des Sozialstaates griffe aber zu kurz, hätte sie nur kurzzeitige Symptombekämpfung anstatt *nachhaltiger* Problembewältigung zum Ziel. Nachhaltigkeit hat Leitbildfunktion, ihre Zielvorstellungen gehen vor allem zurück auf internationale und europäische Impulse aus dem Bereich des Umweltrechts. Erstmals in dieser Ausdrücklichkeit findet sich der Begriff im *Brundtland*-Bericht.⁸¹ Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro (1992)⁸² nahm den Grundsatz des „Sustainable Development“ in die Rio-Deklaration auf, ebenso in das darauf beruhende Aktionsprogramm Agenda 21.⁸³ Der Sozialstaat hat sich den Aufgaben der Daseins-, Risiko- und Wachstumsvorsorge zu stellen. Gemeinsam ist dieser Aufgabentrias nicht nur ihre Bedürfnisorientierung (Bedürfnisse der gegenwärtigen und der künftigen Generationen), sondern auch das Element der Dauerhaftigkeit mit seinem impliziten Prozesscharakter. Dass der verteilende Staat angesichts knapper Mittel zu einer vorausschauenden und systematischen Planung verpflichtet ist, folgt aus den genannten Vorsorgedimensionen.⁸⁴ Diese Verpflichtung ist *zugleich* Gebot der politischen Vernunft, der ökonomischen Rationalität und – jedenfalls in vielen Verfassungsstaaten – im Sozialstaatsprinzip verankerte, grundrechtlich abgesicherte *Rechtspflicht*. Mit der Öffnung nach Außen gewinnt diese vormals nationalstaatliche Pflicht eine völkerrechtliche Perspektive.

Ausblick und Schluss

Die Gestaltungsmöglichkeiten jedes einzelnen Staates hängen ihrerseits von dessen Wohlstandsniveau, Entwicklungsstand und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ab. Hier ergeben sich vielfache Asymmetrien zwischen hoch entwickelten Industriestaaten und solchen Gesellschaften, die ihr Entwicklungspotential erst noch entfalten müssen. Ein einheitliches Niveau sozialer Gerechtigkeit kann es nicht geben. Die Idee globaler Sozialstaatlichkeit darf einerseits nicht zu einem nivellierenden Ansatz führen, der sich mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner sozialer Sicherungsmechanismen begnügt. Andererseits darf das Ringen um weltweit gültige Sozialstandards nicht zu einem Druckmittel der reicheren gegen die ärmeren Länder werden. Würden letztere auf einen optimalen Schutz hin verpflichtet, hätte das eine allzu starke Einschränkung von deren wirtschaftlichem Potential zur Folge. Vielmehr sollten die Industriestaaten den Entwicklungsländern Erfüllungshilfe (zum Beispiel bei der Umsetzung umweltrechtlicher Verpflichtungen, bei „capacity building“) leisten.⁸⁵ Gemeinsame Ge-

⁸¹Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987, entspricht in deutscher Übersetzung *V. Hauff* (Hrsg.), *Unsere gemeinsame Zukunft*, 1987; dazu auch *Ch. Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl. 1998, S. 559 ff.

⁸²United Nations Conference on Environment and Development, dazu aus der Lit. *U. Beyerlin*, Rio-Konferenz: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung, ZaöRV 54 (1994), S. 132 ff.; *M. Ruffert*, Das Umweltvölkerrecht im Spiegel der Erklärung von Rio und der Agenda 21, ZUR 1993, S. 208 ff.

⁸³*W. Brückmann*, Das Nachhaltigkeitsgebot in der Agenda 21 und seine Umsetzung in das Umwelt- und Planungsrecht, UPR 2002, S. 168 ff.; *ders.*, Nachhaltigkeit – rechtliche und wirtschaftswissenschaftliche Aspekte, UPR 2001, S. 121 ff.; *Ch. Bergmann*, Für eine neue Nachhaltigkeit unserer sozialen Umwelt, NDV 2002, S. 201 ff.

⁸⁴Siehe *Th. Würtenberger*, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, 1979, S. 383 ff.; *P. Kirchhof*, Mittelstaatlichen Handelns, HStR, Bd. V, 1992, § 125, Rn. 103; *W. Hoppe*, Planung, HStR, Bd. III, 1988, § 71, Rn. 83.

⁸⁵*H.-J. Koch*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2002, S. 32.

rechtingkeitsperspektive können nur die Gemeinwohlinteressen der Völkerrechtsgemeinschaft als solcher sein, die der IGH in seiner *Barcelona Traction*-Entscheidung zum Paradigma globalen Miteinanders erhoben hat.⁸⁶ Jeder Staat ist in die Verantwortung genommen, diesen Gemeinwohlinteressen nach seiner jeweiligen Leistungsfähigkeit zu dienen und sie nicht leichtfertig einzelstaatlichem Interessenkalkül zu opfern. Auch im Völkerrecht gilt Ciceros „*Salus populi suprema lex!*“ Aber nur kooperativ kann die Verwirklichung dieses Welt-Gemeinwohls gelingen. Damit ist auch gesagt, dass es eine grenzenlose Expansion des Wohlstandsniveaus auf Kosten anderer nicht geben kann.⁸⁷ All die hier vorgetragenen, durchaus idealistischen Postulate – was selbstkritisch angemerkt sei – sind ihrerseits Voraussetzungen und Bedingungen von gerechtem, fairem Frieden. Damit kann dann auch endlich, *E. Wilkens* zitierend, das Schlusswort fallen: „An die Stelle der Lehre vom gerechten Krieg muss eine Lehre vom gerechten Frieden treten.“⁸⁸ Nicht der *bellum iustum*, sondern die *iusta pax* ist ein maßgebliches Völkerrechtsparadigma des 21. Jahrhunderts.

⁸⁶ICJ Reports, 1970, S. 3 ff.; ebenfalls in 46 ILR, S. 178 ff.; dazu *M. N. Shaw*, *International Law*, 5th ed. 2003, S. 886; *T. Stein/Ch. v. Buttlar*, *Völkerrecht*, 11. Aufl. 2005, Rn. 1152; *J. Guichard*, *Law, Order, and the Concept of „International ordre public“*, in: J.-Ch. Merle (Hrsg.), *Globale Gerechtigkeit. Global Justice*, 2005, S. 53 ff., 59 ff.

⁸⁷*J. Rawls*, *Das Recht der Völker*, 2002, S. 133; *Rawls* verweist auf *A. Sen*, *Poverty and Famines*, 1981; *A. Sen/F. Drèze*, *Hunger and Public Action*, 1989; *P. Dasgupta*, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, 1993.

⁸⁸*E. Wilkens*, Art. F in der letzten Voraufgabe des Evangelischen Staatslexikons (3. Aufl. 1987) vor der Neuedition 2006; vgl. auch *W. Huber*, *Rückkehr zur Lehre vom gerechten Krieg?*, in: ZEE 2 (2005), S. 113 ff.