

Wie P. Florin betonte, sind die Herausforderungen, vor denen die Menschheit steht, nicht nationaler, sondern globaler Natur, erfordern also globale Lösungen, wofür sich die UNO anbietet. Das setzt aber die Bereitschaft der Staaten voraus, analog der Organisation des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen freiwillig die Ausübung bestimmter Souveränitätsrechte auf den genannten Gebieten an mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen ausgestattete UN-Organe zu übertragen. Die Staaten müßten anerkennen, daß diese UN-Organe in ihrem Namen handeln, wenn sie entsprechende Aufgaben wahrnehmen und verteilen, und die Staaten müßten sich verpflichten, entsprechende Entscheidungen zu respektieren und zu verwirklichen. Ob das dann als Übertragung der Ausübung von Souveränitätsrechten oder als kooperative Wahrnehmung der staatlichen Souveränität bezeichnet wird, ist in diesem Zusammenhang m. E. gleichgültig. Wichtig ist, daß es in einem demokratischen Prozeß freiwillig geschieht, nach der Erkenntnis, daß Kooperation aller Staaten heute das wichtigste Element der internationalen Sicherheit ist.

Garantie der Einhaltung und Durchsetzung des Völkerrechts durch geeignete rechtliche Verfahren

Wenn sich das Primat des Völkerrechts als Ausgangspunkt, Maßstab und Garantie für friedliche internationale Beziehungen, als Verfahren und Rahmen für demokratische, kollektive Entscheidungen über die gegenwärtigen globalen Herausforderungen, vor denen die Menschheit steht, durchsetzen soll, muß der Einhaltung des Rechts und seiner Verwirklichung — auch im Konflikt — größere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Zwar wird die Mehrheit der völkerrechtlichen Verpflichtungen durch die daran beteiligten Völkerrechtssubjekte eingehalten, weil sie deren Interessen dienen. Aber die Entwicklung und Kodifikation des allgemeinen Völkerrechts nach 1945, die Ausprägung seines demokratischen Charakters hat nicht zu einer vergleichbaren Entwicklung des Verfahrensrechts geführt, das den Grad der Einhaltung des materiellen Rechts erhöht. Diese Aufgabe steht jetzt unabweisbar vor den Staaten.

Die Einhaltung und Durchsetzung von Völkerrechtsnormen hängt von vielen Faktoren ab, z. B. von der Klarheit des Textes der Rechtsnorm und damit von der Eindeutigkeit des von den Völkerrechtssubjekten geforderten Verhaltens. In dieser Hinsicht existieren noch gravierende Defizite. Bis heute war es z. B. nicht möglich, ein ausdrückliches völkerrechtliches Verbot von Kernwaffen, zumindest ihrer Erstanwendung, zu vereinbaren, obgleich in der Mehrzahl der Staaten das allgemeine Rechtsbewußtsein von einem Verbot der Erstanwendung ausgeht und die Völkerrechtler fast der ganzen Welt durch Interpretation bestehender Normen und Prinzipien ein rechtsgültiges Anwendungsverbot nachweisen.^{17 18}

Die Einhaltung von Völkerrechtsnormen wird auch gefördert durch vertraglich eingebaute Kontrollverfahren über die Erfüllung der entsprechenden Verpflichtungen. Typisch dafür sind z. B. die im Vertrag zwischen der UdSSR und den USA über die Liquidierung ihrer Raketen mittlerer und kürzerer Reichweite (INF-Vertrag) vom 8. Dezember 1987 vereinbarten Inspektionen und Verdachtskontrollen, von denen rege Gebrauch gemacht wird, oder die Überprüfungs-konferenzen über die Einhaltung von Abkommen, wie im Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968 vorgesehen, oder das Berichtsverfahren für Mitgliedstaaten von Menschenrechtskonventionen gegenüber internationalen Expertenkomitees und der UNO.

Die Durchsetzung des Völkerrechts hängt aber auch entscheidend von der Existenz eines Systems von Normen ab, die gewährleisten, daß bei Streit über die Interpretation oder Anwendung von Verträgen und anderen Verpflichtungen oder bei Rechtsverletzungen eine den Normen entsprechende gerechte Regelung der Sach- und Rechtsfragen erfolgt.

Der Mechanismus der friedlichen Streitbeilegung

Es existiert dafür im Völkerrecht ein Mechanismus der friedlichen Streitbeilegung. *8 Er verpflichtet die Staaten, ihre

Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln auf solche Weise zu regeln, daß der Weltfrieden, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden. Er orientiert die Streitparteien auf Zusammenarbeit und überläßt es ihnen, gemeinsam die Mittel der Streitregelung zu bestimmen, und zwar von Verhandlungen bis zur Nutzung internationaler Gerichte (Art. 2 Abs. 3, 33, Kapitel VI der UN-Charta). Dieser Mechanismus ist nur an einem Punkt gegen den Willen der Streitparteien durchsetzbar: nämlich, wenn diese durch ihr Verhalten im Streit den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden können. Dann hat der UN-Sicherheitsrat im Rahmen des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen ex officio das Recht, zu untersuchen, ob diese Situation gegeben ist, und er kann — je nach dem Grad der Friedensgefahr — den Streitparteien ein friedliches Verhalten empfehlen, eventuell durchsetzen.

Der Sicherheitsrat regelt damit nicht die Streitigkeit. Er klärt nicht die streitige Sach- oder Rechtslage, sondern er sorgt für die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit und führt so die Streitparteien auf die Regelungsbedingungen der UN-Charta zurück.

Die Existenz vieler regionaler Konflikte, in die eingebettet auch Streitigkeiten über die Rechtslage zwischen den Parteien bestehen, beweist aber, daß der UN-Mechanismus der friedlichen Streitbeilegung nicht genügend genutzt wird. Von Art. 37 Abs. 1 der UN-Charta wird z. B. so gut wie nie Gebrauch gemacht. Nach dieser Bestimmung sind die Staaten verpflichtet, dem UN-Sicherheitsrat von sich aus den Streitfall zu unterbreiten, wenn seine Fortdauer geeignet ist, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu gefährden, und wenn sie selbst keine Lösung finden. Andererseits muß festgestellt werden, daß das bisher nicht in der UN-Charta geregelte, aber dennoch effektiv funktionierende System der friedenserhaltenden Operationen auch in bezug auf die friedliche Streitbeilegung eskalationshemmend wirkt und große Anerkennung findet.

Die Notwendigkeit der Stärkung des Verhandlungsprinzips bei der Streitbeilegung

Das System der friedlichen Streitbeilegung hat aber auch Mängel hinsichtlich der Durchsetzung des Rechts, wenn die Rechtslage zwischen den Parteien streitig ist. Es führt nicht mit Sicherheit zur Klärung der Sach- und Rechtsfragen zwischen den Beteiligten und begünstigt daher u. U. die Eskalation der Beziehungen der Parteien in friedensgefährdender Richtung. Heute muß — wegen der globalen Gefahren — die oftmals bestehende Lücke zwischen Norm und Wirklichkeit verfahrensmäßig stärker ausgefüllt werden. Dabei kann es nicht in erster Linie um kontradiktorische Verfahren oder die obligatorische Entscheidung einer dritten Seite gehen. Die Hauptmethode ist und bleibt im Völkerrecht, das primär Beziehungen zwischen souveränen Staaten regelt, der diplomatische Verkehr. Es geht hauptsächlich um die Stärkung des Verhandlungsprinzips bei der Streitbeilegung, und zwar an drei Punkten:

1. Wenn eine Streitpartei eine Einlassung auf die friedliche Streitbeilegung ablehnt und statt dessen verfrüht Sanktionen anwendet oder mit deren Anwendung droht.

2. In diesem Falle ist die Pflicht zur Zusammenarbeit der Beteiligten dadurch zu stärken, daß sie ausdrücklich als Rechtspflicht ausgestaltet wird. Diese Entwicklung deutet sich z. B. in der „Deklaration zur Verhütung und Beseitigung von Streitfällen und Situationen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen können, sowie zur Rolle der UNO auf diesem Gebiet“ — Resolution 43/51 vom 5. Dezember 1988 — an. In Punkt 3 dieser Deklaration werden die Beteiligten aufgefordert, beim Auftauchen von Streitigkeiten miteinander in Kontakt zu treten, die gegenseitigen Positio-

17 Vgl. dazu E. Oeser/G. Schmitt, „Das Völkerrecht verbietet den Ersteinsatz von Kernwaffen (Zu einer bemerkenswerten Studie des Stockholmer Friedensforschungsinstituts)“, NJ 1986, Heft 6, S. 220 ff.; G. Seidel H.-A. Schönfeldt, „Das Verbot des Ersteinsatzes von Nuklearwaffen durch das Völkerrecht“, NJ 1987, Heft 12, S. 470 ff.

18 Vgl. dazu detailliert E. Oeser, Der internationale Streit, Berlin 1987.