



Mattias Kumm

„Making the World Safe for Democracy“

Einige Beobachtungen zum Verhältnis von Internationaler Rechtsordnung,
Demokratie und globaler Sicherheit

In:

Julian Nida-Rümelin / Timo Greger / Andreas Oldenbourg (Hrsg.): Normative Konstituenzien
der Demokratie. – ISBN: 978-3-11-111714-0. – Berlin/Boston: De Gruyter, 2024
(Forschungsberichte / Interdisziplinäre Arbeitsgruppen der Berlin-Brandenburgischen
Akademie der Wissenschaften ; 45)
S. 359-380

Persistent Identifier: [urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-39850](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-39850)

Mattias Kumm

„Making the World Safe for Democracy“

Einige Beobachtungen zum Verhältnis von Internationaler Rechtsordnung, Demokratie und globaler Sicherheit

Abstract: The article analyzes how in WWII the Roosevelt administration conceived of and structured the new world order they were building to „make the world safe for democracy“. It then goes on to analyze how in its current form that order fails in this task. The current international legal order fosters and enables great power competition by structurally failing to provide mechanisms for holding accountable great powers when they illegally use force. Such structural lack of accountability lies at the heart of dynamics of resentment driven establishment of counter-power by other states. This in turn leads to militarized great power competition with great risks of major wars. Reforms aimed at holding great powers legally accountable are not only compatible with democracy, they are the precondition for successfully institutionalizing a system of international law that may actually succeed in making the world safe for democracy.

Während der gegenwärtige Ukrainekrieg keinerlei ernsthafte Diskussion um eine grundlegende Reform der internationalen Ordnung hervorgebracht hat, war in der Geschichte des 20. Jahrhunderts der Eintritt der Vereinigten Staaten in den Ersten und Zweiten Weltkrieg jeweils Anlass für den Versuch, die internationale Rechtsordnung maßgeblich zu reformieren. Dahinter stand die Einsicht, dass große Kriege weder unvermeidbar sind noch jeweils nur als das Ergebnis kontingenter personaler oder geostrategischer Machtkonstellationen oder ideologischer Ausrichtungen begriffen werden können. Kriege werden auch durch die Struktur der internationalen Ordnung und die jeweils geltenden Normen ermöglicht. Eine Ordnung, die nur auf einem Gleichgewicht ansonsten ungebundener unabhängiger Mächte beruht, wird Frieden nicht dauerhaft gewährleisten können. Umgekehrt kann eine angemessen strukturierte internationale Rechtsordnung Kriege strukturell verhindern oder höchst unwahrscheinlich machen.

Die Idee sowohl beim Eintritt der Vereinigten Staaten in den Ersten Weltkrieg 1917 als auch beim Eintritt in den Zweiten Weltkrieg 1941 war es, die strukturell-rechtlichen Bedingungen internationaler Ordnung so zu verändern, dass in Zukunft die Möglichkeit großer Kriege ausgeschlossen sein würde (1). Dabei sollten grundlegende Ideen und Prinzipien aus der Welt liberal-demokratischer Verfassungsstaatlichkeit auch für die Konstitution einer rechtlich konstituierten globalen

Ordnung von Bedeutung sein. Oder anders formuliert: Die konstitutiven Prinzipien des liberal-demokratischen Verfassungsstaats sind auch konstitutiv für eine diese Staaten einbettende, entsprechend strukturierte internationale Rechtsordnung (2). Problematisch für die bestehende Ordnung, so wie sie sich entwickelt hat, ist deren strukturelle Unzulänglichkeit im Bereich Sicherheitsgewährleistung, Gewaltanwendung und Krieg und Frieden. Hier können die maßgeblichen Großmächte effektiv nicht für illegale Gewaltanwendung von der Rechtsordnung zur Rechenschaft gezogen werden, und stehen zunehmend in einem durch Recht nicht weiter geregelten militärisch fokussierten Machtwettbewerb, in dem unipolare und multipolare Ordnungsvorstellungen konkurrieren (3). Um sich einer solchen potenziell desaströsen Dynamik zu entziehen, ist es von entscheidender Bedeutung, den Versuch der Konstitutionalisierung der internationalen Ordnung auch in diesem Bereich wieder aufzugreifen und voranzutreiben (4). Ein solches Projekt der Stärkung supranationaler Institutionen ist zwar unter den gegebenen politischen Umständen herausfordernd, aber nicht utopisch. Zudem steht es nicht in einem Spannungsverhältnis zu demokratischer Selbstbestimmung. Im Gegenteil: Erst eine solche Ordnung würde demokratischen Geboten gerecht werden und die Welt sicher für Demokratie machen (5).

1 „Making the World Safe for Democracy“: Von Woodrow Wilson zu Franklin Delano Roosevelt

Als die USA im April 1917 in den Ersten Weltkrieg eintraten, taten sie es mit dem von Präsident Woodrow Wilson proklamierten Ziel, „die Welt sicher für Demokratien zu machen“. Dazu gehörte nicht nur, der „Entente“ mit demokratischen Ländern wie England und Frankreich im Kampf gegen die Mittelmächte beizustehen. Der Krieg müsse eine Transformation der internationalen Beziehungen mit sich bringen, an dessen Ende eine neue Friedensordnung stünde, die auf klare Prinzipien gegründet und durch internationale Institutionen operational gemacht werde, und so in der Lage sein würde, dauerhaft und zuverlässig den Frieden zu gewährleisten. Konkret verkündete Wilson im Januar 1918 einen 14-Punkte-Plan, auf dessen Grundlage Friedensverhandlungen stattfinden könnten. Neben dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker, das allgemein die Grundlage zur Lösung territorialer Ansprüche bilden sollte, sollte u. a. auch ein Völkerbund geschaffen werden, innerhalb dessen Staaten potenzielle Konflikte diplomatisch lösen und gemeinsam Entscheidungen fällen sollten. Wilsons Einfluss in Paris nach dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzung war jedoch aus verschiedenen Gründen geschwächt. Das im Versailler Vertrag kodifizierte Ergebnis stellte weder eine konsequente

Implementation des Prinzips der Selbstbestimmung zwischen den Kriegsparteien (und erst recht nicht zwischen den Kolonialmächten und ihren Kolonien) dar, noch gelang es Wilson innenpolitisch im amerikanischen Kongress, die notwendigen Mehrheiten für den Beitritt zum Völkerbund zu organisieren. Das alte internationale Recht als „Jus Publicum Europaeum“ mit der Idee eines Gleichgewichts der Mächte im Binnenverhältnis europäischer Nationen und von kolonialem Wettbewerb im Verhältnis zum Rest der Welt überlebte den Ersten Weltkrieg nicht. Aber die Geburt einer neuen Ordnung internationalen Rechts sollte nicht gelingen. Der Versailler Vertrag und die mit ihm versuchte Begründung einer neuen Ordnung erwies sich trotz einiger vielversprechender Innovationen im Detail als wenig mehr als ein glorifizierter Waffenstillstand, ein Interregnum, das nur 20 Jahre hielt, bevor mit dem deutschen Angriff auf Polen am 1. September 1939 in Europa der Zweite Weltkrieg begann.

Von erheblich größerer historischer Wirksamkeit und Bedeutung war das Projekt Roosevelts, eine neue Weltordnung nach dem Zweiten Weltkrieg zu schaffen. Der Beginn der öffentlichen Kampagne für eine solche neue Ordnung erfolgte, zeitgleich mit dem Versuch, das amerikanische Publikum für den Eintritt der Vereinigten Staaten in den Krieg zu gewinnen, in Roosevelts berühmten „Four Freedoms“-Rede vor dem Kongress im Januar 1941.¹ Das Einschwören des amerikanischen Volks auf Krieg und Verzicht ging einher mit der Artikulation der Grundidee einer neuen Weltordnung als Kriegsziel. Diese würde sich auf der universalen Anerkennung von vier Grundfreiheiten gründen: Die zwei klassischen negativen Freiheiten aus dem ersten Verfassungszusatz der US-Verfassung, Religionsfreiheit und Meinungsfreiheit, wurden ergänzt durch die Freiheit von Not (Freedom from Want) und die Freiheit von Angst (Freedom from Fear). Diese Grundideen sollten auf internationaler Ebene durch Schaffung einer entsprechenden Menschenrechtsordnung, Wirtschaftsordnung und Sicherheitsordnung angemessen institutionalisiert werden. Roosevelt beauftragte knapp zwei Wochen nach Kriegseintritt eine Planungskommission im State Department, die Vorschläge zur institutionellen Struktur der Nachkriegsordnung vornehmen sollte. In einem kriegsbegleitenden Prozess, der an die Atlantik Charta anknüpfte und über Bretton Woods bis nach San Francisco führte, wurde Schritt für Schritt die institutionelle Struktur der Nachkriegsordnung ausgehandelt. Als am 2. September 1945 auch im Pazifik der Krieg mit der japanischen Kapitulation endete, lag die UN-Charta schon seit mehreren Monaten zur Ratifikation vor und trat wenig später am 24. Oktober 1945 in Kraft.

¹ Die Rede wurde am 6. Januar 1941 als State of the Union Address vor beiden Häusern des Kongresses gehalten.

2 Ein konstitutionalistischer Neuanfang: Drei Grundpfeiler der globalen Nachkriegsordnung

Das Roosevelt'sche Projekt lässt sich als Versuch rekonstruieren, eine globale Ordnung zu konstitutionalisieren, die auf drei Ideen ruhte, die jeweils nach angemessener Institutionalisierung verlangten.

2.1 Neuorientierung von Staatlichkeit: Externe und interne Selbstbestimmung

Die erste Kernidee war, dass die interne Struktur des Staates relevant für die Schaffung eines stabilen friedlichen internationalen Systems sei. Ein imperialer, über Kolonien herrschender Staat, der intern die Menschenrechte seiner Bürger verletzt, so lautete die Argumentation, wird auch eher geneigt sein, die Rechte anderer Staaten mit Gewalt zu verletzen. Während im klassischen Völkerrecht ein Staat lediglich durch die drei Kernelemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt formal als gültige territorial gebundene Machtform bestimmt wurde, wurde mit der Einführung des allgemeinen *Prinzips der Selbstbestimmung* in der UN-Charta die Struktur von Staatlichkeit in zweifacher Hinsicht normativ-rechtsförmigen Anforderungen ausgesetzt: Zum einen wurden externe Kolonialisierung und Kolonien diskreditiert, was folgerichtig zu einem sich global entfaltenden Prozess der Dekolonialisierung in der Nachkriegszeit und zu einem allmählichen Ende des klassischen europäischen Imperialismus führte.² Zum anderen wurde die staatliche Gewalt intern normativ an Menschenrechte gebunden.³ Der Zweck des Staates sollte

2 Aus dem Prinzip der Selbstbestimmung wurde spätestens bis zur GA Res. 1514 XV (1960) ein *Recht* auf Selbstbestimmung. Dagegen blieben die in der UN-Charta auch vorgesehenen Vorschriften über eine internationale Treuhandschaft der Kolonien (Art. 75–91 UN-Charta) weitgehend Makulatur, auch wenn sie sich erst 1994 vollkommen erledigt haben sollten. Die geltend gemachten Ansprüche auf Selbstbestimmung in der Nachkriegszeit und die Delegitimierung der kolonialen Fremdherrschaft ließ solche Bevormundung, auch wenn sie unter internationalem Vorzeichen erfolgen sollte, effektiv nicht mehr zu.

3 Während die UN-Charta in der Präambel UN-Charta und in den Artikeln 59 und 60 UN-Charta nur sehr allgemein von Menschenrechten redete, wurden diese durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (A/Res/217 A(III) GV vom 10. Dezember 1948) und dann den großen Kodifikationen des Internationalen Paktes für Bürgerliche und Politische Rechte (IPBPR, der im März 1976 in Kraft trat) und den Internationalen Pakt für Kulturelle, Wirtschaftliche und Soziale Rechte (IPKWSR, der am 3. Januar 1976 in Kraft trat), sowie weitere spezifische Rechte betreffende Konventionen, konkretisiert.

zunehmend sein, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu realisieren. Die Ausrichtung auf Menschenrechte sollte die Selbstbestimmungspraxis der sich in Staaten organisierenden Völker anleiten. Mehr noch, mit der Ausarbeitung von Menschenrechtskatalogen im internationalen Recht wurde deutlich, dass die Gewährleistungen von Meinungs- und Versammlungsfreiheit im Zusammenhang mit der Forderung nach regelmäßig durchzuführenden allgemeinen und freien Wahlen sowie der Garantie eines effektiven Rechtsschutzes im Wesentlichen die Institutionalisierung liberal-demokratischer Verfassungsstaaten verlangt.⁴ Damit knüpft das internationale Recht implizit an Immanuel Kants Forderung an, dass im Interesse eines ewigen, d. h. nicht nur vorübergehenden, auf einer Machtbalance beruhenden Friedens, Staaten „Republiken“ (gemeint war in heutiger Sprache: liberale Demokratien) sein müssten. Heute hat in den Politikwissenschaften die „democratic peace thesis“ weitgehend Anerkennung gefunden: Liberale Demokratien führen tatsächlich keine Kriege gegeneinander.⁵ Es war nur konsequent, wenn die Vereinigten Staaten als Besatzungsmacht darauf hinwirkten, dass sich die früheren Feindstaaten Deutschland (jedenfalls in den Westgebieten) und Japan als liberale Demokratien neu konstituierten.

Die Tatsache, dass Normen des Menschenrechtsschutzes – bis hin zum Gebot liberal-demokratischer Verfassungsstaaten zu errichten – völkerrechtlich verbindlich für Staaten sind, heißt aber nicht, dass diese Normen von mächtigen Staaten mit Gewalt gegen andere Staaten durchgesetzt werden dürfen. In der Gegenwart kann sich zwar die Biden-Administration auf der Seite des Völkerrechts wähnen, wenn sie allgemein von einem Kampf („struggle“) zwischen demokratischen und autoritären Staaten spricht. Das Völkerrecht verlangt, dass Staaten liberale Demokratien sein sollen. Aber das Völkerrecht schließt grundsätzlich Gewalt als Mittel zur unilateralen Durchsetzung internationalrechtlicher Ansprüche aus. Das gilt auch für Ansprüche, die auf die Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten ausgerichtet sind. Die vielen im Kalten Krieg und in der Zeit nach dem 11. September von den USA initiierten und mit Hilfe von Geheimdiensten durchgeführten Regime-Change-Operationen sind genauso völkerrechtswidrig wie die öffentlich propagierten militärischer Feldzüge mit dem Ziel, ein tyrannisches Regime zu beseitigen und Demokratie sowie Menschenrechtsschutz zu befördern. Ein prinzipiell völkerstrafrechtlich verbotener und strafbarer Angriffskrieg bleibt ein solcher, auch wenn er im Namen der Demokratie und Menschenrechte geführt wird. Der Kampf der Demokratien gegen Autokratien darf nur dann die Form militärischer Gewalt

4 Zur Diskussion siehe Franck (1992). Kritisch aus rechtspolitischen Gründen siehe Marks (2003).
 5 In der modernen politikwissenschaftlichen Diskussion siehe Doyle (1983). Die Literatur zu begrifflichen Fragen, empirischen Methodologien, kausalen Mechanismen und Implikationen ist kaum zu überblicken. Eine Bibliografie bietet Rummel (2023).

annehmen, wenn es, wie im Krieg zwischen der Ukraine und Russland, darum geht, dass ein rechtswidrig angegriffenes Land sein Recht auf Selbstverteidigung ausübt, um den Angriff abzuwehren. Die rechtlich relevante Unterscheidung in diesem Zusammenhang ist dann aber nicht die zwischen autoritärem und demokratischem Staat, sondern die zwischen rechtswidrig angreifendem und sich selbst gegen einen solchen Angriff verteidigenden Staat. Eine Demokratie zu sein oder im Interesse der Verbreitung von Demokratie zu handeln, verschafft keine Privilegien hinsichtlich des Verbots der Gewaltanwendung und schließt auch nicht das Selbstverteidigungsrecht eines rechtswidrig angegriffenen autokratischen Staates aus.

2.2 Schaffung einer global integrierten Wirtschaftsordnung

Die Schaffung einer global integrierten Weltwirtschaftsordnung war der zweite Pfeiler der von Roosevelt initiierten neuen Weltordnung. Ein wesentlicher Grund für die Errichtung einer integrierten Weltwirtschaft war sicherheitspolitisch. Eine globale Ordnung, in der „freedom from fear“ realisiert sein würde, müsste eine wirtschaftlich interdependente verflochtene Welt sein. Roosevelt war der Überzeugung, dass Konflikte in einer Welt, in denen Handel vorzugsweise innerhalb imperial aufgeteilter Großräume stattfindet, schwieriger friedlich zu lösen seien, als in einer global integrierten interdependenten Wirtschaftsordnung. Eine interdependente Weltwirtschaft sollte dafür Sorge tragen, dass eventuell aufkommende Konflikte zwischen maßgebenden Mächten seltener „zero sum“ sein würden, sondern strukturell friedliche „Win-win“-Lösungen bieten würden. Eine Welt, bestehend aus regional abgeschotteten oder nach Allianzen strukturierten Wirtschaftsräumen, ist eine Welt, in der aufkommende Interessenkonflikte mit größerer Wahrscheinlichkeit eine „Zero-sum“-Struktur aufweisen und damit Interessenkonflikte eskalationsträchtiger werden und die Ordnung instabiler wird.

In dieser Hinsicht sind eine ganze Reihe von gegenwärtige Entwicklungstendenzen besorgniserregend: Die WTO wird zunehmend an den Rand gedrängt⁶ und neue Großprojekte wie die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) sowie die Transpazifische Partnerschaft (TPP) kommen nicht voran, während gleichzeitig ein „decoupling“ zwischen den USA und China sowie zwischen Russland und Europa zu beobachten ist, zusammen mit einem allgemeinen Trend zum Aufbau von Wertschöpfungs- und Handelsketten im Rahmen bestehender

⁶ Die 2001 eröffnete WTO-Doha-Verhandlungsrunde liegt seit Jahren auf Eis. Zudem können Konflikte unter der WHO zurzeit nicht vor den dafür vorgesehenen Schiedsgerichten beim DSB Appellate Body ausgetragen werden, da die Berufung von Schiedsrichtern von den USA blockiert wird.

Allianzen („friend sourcing“). Natürlich ist es ein Gebot politischer Klugheit, Sorge dafür zu tragen, dass ein demokratischer Staat nicht von einem autoritären Staat hinsichtlich lebenswichtiger Güter in Abhängigkeit gerät und er entsprechend darauf hinwirkt, dass die notwendige Infrastruktur und andere Voraussetzungen für eine Diversifikation von Lieferketten bestehen. Es ist zudem plausibel, einen Staat, der dabei ist, einen massiven Angriffskrieg gegen einen benachbarten Staat zu führen, solange die feindlichen Handlungen andauern, wirtschaftlich zu sanktionieren, sofern das eine effektive Maßnahme ist, um ihn zu schwächen. Es ist aber etwas anderes, Handelspolitik allgemein an anspruchsvollen moralischen Kriterien auszurichten und andere Staaten prinzipiell auszugrenzen oder massiv zu benachteiligen. Eine solche Politik ist nicht nur unklug, weil sie autoritäre Staaten, die ansonsten unter Umständen recht unterschiedliche Interessen haben, in eine Allianz gegen Demokratien treibt. Sie ist auch strukturell ein Rezept, das den Frieden unterminiert und Konflikte zu verschärfen droht. Schließlich scheitert sie häufig auch aus praktischen Gründen und gibt typischerweise Anlass zu allerlei Hypokrisen (mittelfristig kein Gas oder Öl aus Russland, aber bitte mehr Gas und Öl aus Saudi-Arabien, den Emiraten oder Venezuela).

Natürlich standen bei der Schaffung einer neuen Weltwirtschaftsordnung nicht nur sicherheitspolitische Gründe im Vordergrund. Die Institutionalisierung eines rechtlichen Rahmens für einen relativ offenen Welthandel wurde auch deswegen verfolgt, weil Roosevelt glaubte, dass eine solche internationale Arbeitsteilung, eine begünstigende Weltwirtschaftsstruktur allgemein für Wachstums und Wohlstand förderlich sei und somit dazu beitrage, „freedom from want“ zu realisieren. Zudem war es auch im amerikanischen Interesse, in der Nachkriegszeit Absatzmärkte für in den USA produzierte Güter zu schaffen. Darüber hinaus gab es damals nicht die Erwartung, dass Handel und Wohlförderung notwendigerweise zu Demokratisierungen führen würde. Diese Ideen wurden erst später einflussreich, um in der jüngeren Gegenwart nicht nur wegen Russland, sondern auch angesichts der Entwicklung Chinas wieder an Plausibilität zu verlieren.

2.3 Das allgemeine Gewaltverbot und das System kollektiver Sicherheit

Als dritter Grundpfeiler globaler Ordnung sollte das System kollektiver Sicherheit dienen. Ziel eines solchen Systems sollte es letztlich sein, größere Krieg zu vermeiden und Gewaltausübung allgemein rechtlich zu binden. Dieses System sollte langfristig aus vier Kernkomponenten bestehen.

Die erste Komponente und das normative Fundament der neuen Ordnung war das allgemeine Gewaltverbot, das in Art. 2 IV der UN-Charta kodifiziert wurde. Das

Gewaltverbot sollte nicht nur imperiale Eroberungskriege ausschließen. Es sollte allgemein nicht mehr möglich sein, durch die Behauptung, die andere Seite würde ihre rechtlichen Verpflichtungen nicht einhalten, Rechtsdurchsetzung mit Gewalt zu verfolgen. Gewalt ist grundsätzlich nur im Falle der Selbstverteidigung gegen einen gegenwärtigen rechtswidrigen Angriff erlaubt oder wenn der UN-Sicherheitsrat selbst solche Maßnahmen anordnet oder autorisiert.

Dies ist der rechtliche Rahmen, der es erlaubt, die russische militärische Invasion der Ukraine ohne Weiteres als rechtswidrigen Akt zu verdammen, während die Ukraine sich auf ein Selbstverteidigungsrecht berufen kann. Im Übrigen sind alle Staaten befugt (aber nicht verpflichtet), auf Verlangen der Ukraine nicht nur (leichte und schwere) Waffen zu liefern, sondern auch militärisch auf der ukrainischen Seite gegen Russland zu intervenieren. Auch nicht angegriffene Staaten haben das Recht, dem angegriffenen Staat beiseitezustehen und sich gegen den rechtswidrigen Angriff in Ausübung eines kollektiven Selbstverteidigungsrechts zu wehren. Sofern es zurzeit die Position der USA und der NATO ist, nicht direkt militärisch auf der Seite der Ukraine zu kämpfen, ist das kein Gebot des Völkerrechts.

Aber das rechtlich normierte Gewaltverbot allein reicht nicht aus. Die Erfahrung der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg hatte gezeigt, dass ein Verbot des Krieges allein wenig dazu beiträgt, Krieg tatsächlich zum Verschwinden zu bringen. Der Kellogg-Briand-Pakt von 1928, der Krieg verbot, wurde von allen maßgeblichen Mächten der Zwischenkriegszeit unterschrieben und doch befanden sich alle diese Mächte 15 Jahre später wieder im bis dahin größten Krieg der Weltgeschichte gegeneinander. Deswegen sollte es als zweiten Pfeiler des Systems kollektiver Sicherheit eine globale politische Instanz geben, die im Falle einer Gefahr für den Frieden oder eines Akts der Aggression durch qualifizierte Mehrheit rechtsverbindlich entscheiden können sollte, wie die internationale Gemeinschaft darauf reagiert. Es entstand der UN-Sicherheitsrat, dessen heute 15 Mitglieder, mit qualifizierter Mehrheit (9 von 15 Mitgliedern), verbindlich für alle Mitglieder der Vereinten Nation entscheiden können, wie auf solche Situationen zu reagieren ist. Dabei ist allerdings von zentraler Bedeutung, dass die fünf permanenten UN-Sicherheitsratsmitglieder (die P5), die USA, China, Russland, Großbritannien und Frankreich, ein Vetorecht haben. Gegen ihren Willen kann der UN-Sicherheitsrat keine inhaltlichen Maßnahmen zur Regelung des internationalen Friedens und der Sicherheit treffen. Obwohl Roosevelt selbst offen war für die Idee eines Sicherheitsrates, in dem kein Staat ein Veto hätte, hielt er das Vetorecht letztlich für notwendig, um die Zustimmung Stalins und auch des US-Senats, sicherzustellen. Da Russland als Rechtsnachfolger der UdSSR im Sicherheitsrat über ein Veto verfügt, spielte der UN-Sicherheitsrat wie schon in den Kernkonflikten des Kalten Krieges auch im Ukrainekrieg nur als Schauplatz diplomatischer Konfrontationen eine Rolle. Zwar kann die Generalversammlung einen aktiven politischen Part über-

nehmen, wenn der UN-Sicherheitsrat seiner Funktion wegen der Ausübung eines Vetorechts nicht gerecht wird. So verurteilte die Generalversammlung die Invasion Russlands in einer Resolution vom 2. März 2022 mit 141 zu 5 Stimmen, bei 36 Enthaltungen (Resolution GV A/RES/ES-11/1). Aber Resolutionen der Generalversammlung sind nicht rechtsverbindlich, sodass die völkerrechtlich zulässige wirtschaftliche Sanktionierung Russlands wie auch jede militärische Unterstützung ohne rechtsverbindlichen Sicherheitsratsbeschluss letztlich im politischen Ermessen eines jedes Staates liegt. Da das geostrategisch-politisch-militärische globale Konfliktgeschehen vor allem von konkurrierenden Mächten (und deren Allianzen und Vasallen) dominiert wird, die im UN-Sicherheitsrat ein Vetorecht haben, ist der UN-Sicherheitsrat in seiner bestehenden Form nicht geeignet, das zu leisten, was er der Roosevelt'schen Vorstellungen zufolge leisten sollte.

Schließlich sollte als dritter Pfeiler des Systems die UN über eigene Streitkräfte verfügen, die ihnen von den Mitgliedstaaten per speziell zu verabschiedenden Verträgen überlassen werden sollten (Art. 43–45 UN-Charta). Diese sollten ursprünglichen Planungen zufolge hinsichtlich Umfang und Anzahl von Mitteln so ausgestaltet werden, dass kein einzelner Staat ernsthaft glauben könnte, sich erfolgreich gegen die geballte UN-Militärmacht durchsetzen zu können. Diese Streitkräfte sollten unter dem Oberbefehl eines Generalstabsausschusses stehen, ein Gremium, das unter dem Vorsitz des UN-Generalsekretärs auch die Generalstabschefs der Streitkräfte der P5-Staaten versammeln sollte (Art. 47 UN-Charta). Dieses Gremium sollte unter der politischen Führung des UN-Sicherheitsrates die operative Leitung der beschlossenen Militäreinsätze vornehmen. Die Vorschriften der Charta der Vereinten Nation, die sich mit den eigenen Streitkräften befassen, blieben jedoch Makulatur, da die Mitgliedstaaten und insbesondere die P5 wegen der politischen Entwicklungen nach 1945 solche Verträge nie abgeschlossen haben. Wenn heute der Sicherheitsrat militärische Eingriffe autorisiert, dann wird die Durchführung dieser Eingriffe regelmäßig der Koalition derjenigen überantwortet, die willens und fähig sind, von der Autorisierung Gebrauch zu machen.

Diese Sicherheitsarchitektur sollte schließlich viertens durch zwei sich funktional ergänzende, aber verschieden ausgerichtete Gerichtsbarkeiten gestützt werden. Zum einen besteht im Rahmen der Pflicht, Streitigkeiten friedlich beizulegen, die Möglichkeit, den *Internationalen Gerichtshof* (IGH) anzurufen, der notfalls als unabhängige und überparteiliche Instanz Recht sprechen soll. Allerdings ist die Zuständigkeit des IGHs wie auch schon die Zuständigkeit seines Vorgängers, des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, anders als ansonsten rechtsstaatlich üblich, im internationalen Recht grundsätzlich beschränkt durch das *Erfordernis der Zustimmung* der Parteien. Wenn eine Konfliktpartei die Zustimmung zur Zuständigkeit des Gerichts weder allgemein noch hinsichtlich einer konkreten Streitsache erteilt hat, ist das Gericht nach allgemeiner Ansicht auch im Angesicht größter

Ungerechtigkeit verpflichtet, sich für unzuständig zu erklären und kann keinerlei Rechtsschutz gewähren. Ursprünglich bestand die Hoffnung, dass im Laufe der Zeit mehr und mehr Staaten sich der allgemeinen Zuständigkeit des IGHs unterwerfen würden. Immerhin gingen die USA 1946 mit gutem Beispiel voran und Frankreich sowie Großbritannien als weitere P5-Staaten folgten. Heute hat von den P5 nur noch Großbritannien allgemein die Zuständigkeit des IGH anerkannt, und das auch nur mit gewichtigen Ausnahmen. Die USA widerriefen ihre Zustimmung, als sie 1984 von Nicaragua vor dem IGH verklagt und schließlich auch verurteilt wurden, dort einen rechtswidrigen Krieg zu führen (Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America); Merits, International Court of Justice (ICJ), 27. Juni 1986). Frankreich hatte schon 1974 seine Zustimmung widerrufen, um Klagen wegen der Konsequenzen atomarer Tests abzuwehren. Eine solche Struktur bedeutet in der Praxis, dass ein Land, das von einem P5-Land gewalttätig in seinen Rechten verletzt wird, in der Regel seine Rechte nicht vor dem IGH oder einem anderen Gericht wird geltend machen können. Die Ukraine kann sich nicht einfach an den IGH wenden, um rechtsverbindlich feststellen zu lassen, dass Russlands Angriff rechtswidrig ist und Russland verpflichtet ist, Schadensersatz zu leisten, da Russland der Zuständigkeit des Gerichts für die Entscheidung dieser Fragen nicht zugestimmt hat. In diesem Fall ist es der Ukraine immerhin gelungen, den IGH wegen der Zustimmung, die Russland für Fragen hinsichtlich der Interpretation der Genozidkonvention erteilt hat, einzubeziehen, aber solche zuständigkeitsbezogenen Hilfskonstruktionen sind nur begrenzt belastbar und erlauben es nicht, die eigentlich maßgeblichen Rechtsfragen klarzustellen und zu beantworten (Case Concerning Allegations of Genocide Under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), ICJ Decision on Provisional Measures, Order of March 12 2022).

Zum anderen gibt es die Möglichkeit, dass ein Amtsträger sich persönlich strafrechtlich vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) für internationale Straftaten zu verantworten hat. Allerdings besteht für den Straftatbestand des Angriffskrieges die Zuständigkeit des IStGHs nur, wenn entweder der UN-Sicherheitsrat den Fall an das Gericht verweist oder der Staat, dessen Amtsinhaber verfolgt werden soll, zugestimmt hat. Da Russland nicht Partei des IStGH ist und deshalb keine Zustimmung erfolgt ist und zudem im UN-Sicherheitsrat über ein Veto verfügt, stehen die Aussichten für eine strafrechtliche Verantwortlichkeit der russischen Führung für die Durchführung eines Angriffskrieges eher schlecht. Das ist nicht nur deshalb bedauerlich, weil der Tatbestand des Angriffskrieges Wladimir Putin als Präsident Russlands am einfachsten zuzurechnen ist. Der Angriffskrieg schafft erst die Voraussetzung für weitere Kriegsverbrechen und wurde auch deshalb vom Nürnberg Tribunal als „supreme crime“ bezeichnet.

Stattdessen besteht immerhin die Möglichkeit, verantwortliche Teile der russischen Führung für andere – in diesem Falle bei aller Ernsthaftigkeit vergleichsweise nebensächliche – Kriegsverbrechen auf dem Territorium der Ukraine anzuklagen. Dafür ist lediglich die Zustimmung des Staates erforderlich, auf dessen Territorium die in Frage stehenden Verbrechen begangen wurden, in diesem Falle also die Zustimmung der Ukraine. Das erklärt, warum der IstGH gegen Wladimir Putin und die russische Beauftragte für Kinderrechte, Maria Lwowa-Belowa, einen Haftbefehl wegen mutmaßlicher Kriegsverbrechen erlassen konnte. Ihnen wird die Verantwortung für die Deportation von ukrainischen Kindern nach Russland oder in von Russland besetzte Gebiete in der Ukraine zur Last gelegt. Alle Mitgliedstaaten des ICC sind verpflichtet, den Haftbefehl zu vollstrecken, also Wladimir Putin festzunehmen, sollte er sich auf ihrem Territorium aufhalten. Der ehemalige Präsident Dmitri Medwedew reagierte darauf mit der Drohung, russische Raketen nach Den Haag oder den die Verhaftung durchführenden Staat zu schicken, falls es jemals so weit kommen sollte, dass Putin tatsächlich im Ausland verhaftet werden würde. Die Reaktion unterscheidet sich nicht maßgeblich von der Reaktion der Vereinigten Staaten im Zusammenhang mit potenziellen Ermittlungen des IstGHs gegen die USA im „globalen Krieg gegen den Terrorismus“: Der U.S Kongress verabschiedete damals als Reaktion auf das Inkrafttreten des Rom-Statuts den American Service Member Protection Act (ASPA), der den Präsidenten autorisierte, notfalls mit Gewalt amerikanische Angeklagte aus Den Haag zu befreien.⁷ Im Übrigen hinderte der Haftbefehl für Putin den chinesischen Staatspräsidenten Xi Jinping nicht daran, unmittelbar nach Erlass des Haftbefehls Putin nach China einzuladen. Da China seinerseits kein Mitgliedstaat des IstGHs ist, ist es nicht unmittelbar zur Kooperation mit dem IstGH verpflichtet.

3 Die Realität der bestehenden Ordnung internationalen Rechts: Der Machtkampf um unipolare oder multipolare Großmachtprärogativen

Die drei Grundpfeiler Roosevelt'scher Ordnungsvorstellungen weisen die internationale Rechtsordnung als eine liberale Ordnung aus, die ihren grundlegenden Prinzipien nach an konstitutionalistischen Idealen ausgerichtet ist. Das Gewalt-

⁷ ASPA wurde am 2. August 2002 von Präsident George W. Bush in Kraft gesetzt, nur einen Monat nachdem das Rom-Statut in Kraft trat und der IstGH handlungsfähig wurde.

verbot, flankiert von dem System, welches kollektive Sicherheit flankieren soll, funktioniert aber nicht. Ich werde weiter unten ausführen, warum die bestehende internationale Ordnung effektiv eine Prerogative der Gewaltanwendung für entsprechend rechtlich privilegierte Großmächte etabliert. Wer diese Prerogative im internationalen Recht ausüben darf und wie weit sie reicht, ist eine Frage, die im politischen Wettbewerb der Großmächte geklärt wird. Während nach 1990 die USA die einzige Macht war, die faktisch in der Lage war, die Prerogative für sich in Anspruch zu nehmen, sehen wir in der Gegenwart die Ambition Russlands und Chinas, ebenfalls eine solche Macht auszuüben. Bei der Frage, ob die Rechtsordnung unipolar oder multipolar sein soll, geht es um den Kampf um prärogative Macht: wer sie ausüben darf und wie weit sie reicht. Dieser Kampf ist ein rein politischer Kampf, da das internationale Recht nur die Voraussetzungen für die Existenz prärogativer Macht schafft, deren Ausübungsmodalitäten aber ansonsten nicht bestimmt.

In seiner ursprünglich vorgesehenen Form setzt der UN-Sicherheitsrat ein kooperatives Verhältnis zwischen den P5-Großmächten voraus, das aber allgemein weder im Kalten Krieg noch in den letzten Jahrzehnten existierte. Nicht erstaunlich ist unter diesen Voraussetzungen, dass die Idee einer UN-Armee, die im Wesentlichen von den P5 gemäß mit der UN auszuhandelnder Verträge aufgestellt werden sollte, nie realisiert wurde. Zudem bestand die Hoffnung, dass sich im Laufe der Zeit die allgemeine Jurisdiktion internationaler Gerichte, insbesondere des IGH, durchsetzen würden. Das ist aber, gerade in Hinblick auf die P5 eben nicht geschehen. Gerade die Mächte mit den höchsten Militärbudgets entziehen sich systematisch der gerichtlichen Verantwortung, indem sie der Jurisdiktion internationaler Gerichte hinsichtlich Fragen, die Gewaltausübung betreffen, ihre Zustimmung verweigern. Das gilt auch für den Internationalen Strafgerichtshof: Weder die USA noch China oder Russland sind dem Statut von Rom beigetreten. Wenn man dann noch berücksichtigt, dass es gerade die P5 sind, deren privilegierter Status als Nuklearmacht durch den NPT-Vertrag festgeschrieben wurde, erkennt man ein zentrales Strukturmerkmal dieser Ordnung: *Eine mit Atomwaffen ausgestattete Großmacht, die im UN-Sicherheitsrat ein Vetorecht hat und sich hinsichtlich Fragen der Gewaltanwendung keinem internationalen Gericht unterwirft, kann rechtlich praktisch nicht zur Verantwortung gezogen werden.* Umgekehrt sind diese Staaten aber nicht einfach nur rechtlich nicht zur Verantwortung zu ziehende Machtphänomene, sondern das Rechtssystem selbst festigt ihre privilegierte Position, etwa im UN-Sicherheitsrat oder als Parteien des Atomwaffensperrvertrags (NPT). Sofern es um Gewaltanwendung geht, lässt sich im Zusammenhang mit solchen Mächten von einer Rechtsordnung sprechen, die diesen Mächten Prerogativen einräumt.

Die Idee der Prerogative oder von prärogativer Macht ist historisch aufs engste verbunden mit der Souveränität des Monarchen, die ihm in einer zunehmend

durch das Recht begrenzten Welt dennoch ein durch die Prärogative bezeichneten Raum für rechtlich nicht gebundenes Handeln lässt. Die Prärogative hat im konstitutionalistischen Denken konstruktiv eigentlich keinen Platz. Als Rechtsfigur taugt der Begriff aber, um ernsthafte Defizite einer Rechtsordnung kritisch auf den Punkt zu bringen. Wenn unter Prärogative die Macht verstanden wird, ohne rechtliche Autorisation und gegebenenfalls auch gegen ansonsten geltende Normen nach eigenem Ermessen handeln zu können, ohne von der Rechtsordnung autoritativ sanktioniert werden zu können, erkennt das internationale Rechtssystem grundsätzlich die Prärogative der Gewaltanwendung von entsprechend rechtlich privilegierten Großmächten an.

Zur Illustration nur ein naheliegendes Beispiel: Als die USA nach dem 11. September nicht nur rechtswidrig Krieg gegen Irak führten, sondern sich allgemein – im Übrigen auch heute noch – herausnehmen, im Rahmen von Drohnen- und Spezialoperationen unilateral auf dem Territorium anderer Staaten gegen deren Willen zu intervenieren, wann immer sie glauben Terroristen töten zu können, die von dem Heimatstaat nach Auffassung der Vereinigten Staaten nicht hinreichend verfolgt oder vielleicht sogar unterstützt werden, dann handelt die US-Regierung nicht nur völkerrechtswidrig, sondern macht sich zum Teil auch nach internationalem Recht strafrechtlich verantwortlich, kann aber nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Gleiches gilt, wenn eine US-Regierung im Rahmen des Kampfes gegen Terror offiziell paradigmatische Foltertechniken wie „waterboarding“, Schlafentzug usw. autorisiert, diesen dann aber einfach die Foltereigenschaft abspricht („the United States does not do torture“) und sie in bester Orwell'scher Manier als „besondere Interrogationspraktiken“ bezeichnet.

Alle diese Maßnahmen wurden mit Hinweis auf nationale, aber auch globale Interessen gerechtfertigt (erst „Saddam Hussein hat ein geheimes Massenvernichtungswaffenprogramm“, das sich als nicht existent erwies, bis über „wir bringen die Demokratie in den Irak“, was angesichts der langandauernden bürgerkriegsähnlichen Zustände nicht wirklich gelang, bis zu „the world is better off without Saddam Hussein“). Keiner dieser Gründe wäre, selbst wenn sie zutreffend gewesen wären, ein Rechtfertigungsgrund für die unilaterale Anwendung von Gewalt. Es wurden auch rechtliche Rechtfertigungen geliefert,⁸ auch wenn es unwahrscheinlich ist,

⁸ Die Argumentation der Regierung war, dass die militärische Intervention im März 2003 Gewaltanwendung durch die Resolution des UN-Sicherheitsrates von 1990 gedeckt war, die auf den Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait reagierte und Gewaltanwendung autorisierte. Die diesen Konflikt beendende Waffenstillstandsresolution habe materielle Bedingungen enthalten, die Saddam Hussein verletzt habe, und sei deswegen nicht mehr anwendbar. Das habe zur Folge, dass die ursprüngliche Gewalt autorisierende Resolution wieder auflebe. Spätere Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, die die Situation in Irak betrafen, sollten daran angeblich nichts ändern.

dass ein unparteiisches, unabhängiges Gericht diese Rechtfertigungen für plausibel befunden hätte. Natürlich aber gab es kein internationales Gericht, das Jurisdiktion über diese Fragen hätte beanspruchen können. So wurden die Aktionen der USA im UN-Sicherheitsrat und in der Generalversammlung kritisch besprochen und zum Teil politisch verurteilt. Aber wegen des Vetos der USA konnte es keine Verurteilung im UN-Sicherheitsrat geben. In keinem Forum konnten die Handlungen der USA von der internationalen Rechtsordnung autoritativ als Rechtsverletzung festgestellt werden. Entsprechend gab es auch keine rechtliche Sanktion und die von den USA durch Gewaltanwendung geschaffene neue Situation wurde einfach als Ausgangspunkt für weitere Entwicklungen akzeptiert und hatte rechtlich keinerlei Konsequenzen. So funktioniert im internationalen Recht prärogative Macht.

Die Grenzen prärogativer Macht liegen dort, wo die strukturelle, nicht nur kontingente, Unfähigkeit der Rechtsordnung, maßgebliche Verletzungen seiner Kernnormen zu sanktionieren endet. Wie oben dargelegt, ist der Raum für prärogative Machtausübung gegeben für Staaten, auf welche kumulativ die folgenden Bedingungen zutreffen: Sie haben ein Vetorecht im UN-Sicherheitsrat, sind anerkannte Atomkräfte (idealerweise legitimiert vom NPT-Vertrag) und unterliegen hinsichtlich der Gewaltanwendung keiner internationalen Gerichtsbarkeit, haben sich also weder dem IGH noch dem IStGH unterworfen. Zurzeit sind es drei Staaten, die diese Bedingungen erfüllen: die USA, China und Russland.

Das lässt aber offen, wer prärogative Macht ausübt und wie weit sie reicht. Nach dem Kalten Krieg wurde die Ausübung prärogativer Macht weitgehend von den USA monopolisiert. Wenn heute von einem Wandel von einer unipolaren zu einer multipolaren Weltordnung gesprochen wird, geht es im Kern um neue Ansprüche von Russland und China, selbst auch prärogative Macht auszuüben. Leitidee dieser Staaten ist es, als zivilisatorische Kernstaaten einen Großraum, zu dem über das Staatsterritorium hinaus auch das „nahe Ausland“ gehört, zu dominieren, notfalls auch militärisch zu intervenieren und den Einfluss raumfremder Mächte zurückzudrängen. Für Russland gehören dazu die benachbarten Staaten, die Teil der Sowjetunion waren und in denen ethnisch russische Minderheiten leben. Für China gehören neben Taiwan auch weite Teile des südchinesischen Meeres dazu. Beiden geht es zudem darum, über regionale Großräume hinaus auch auf globaler Ebene als zentraler Akteur Macht auszuüben, Interessen zu verteidigen und den Einfluss der USA zurückzudrängen.

Ob es gelingt, ist eine politische Frage. Diese politische Frage wird einerseits durch das relative militärische und wirtschaftliche Gewicht der konkurrierenden Staaten bestimmt. Andererseits ist von Bedeutung, inwieweit es gelingt, andere Staaten davon zu überzeugen, durch Sanktionen und Waffenlieferungen die Ausübung prärogativer Macht zu vereiteln bzw. zum Scheitern zu bringen. Darum geht es gerade bei der Mobilisierung des Westens gegen Russlands Invasion der Ukraine.

Während die Mobilisierung des Westens bis jetzt zur Überraschung vieler erstaunlich gut gelingt, fällt noch etwas anderes auf: Es ist frappierend, dass es einen weitgehenden, in der oben erwähnten Resolution der Generalversammlung manifestierten, Konsens in der Weltgemeinschaft hinsichtlich der Rechtswidrigkeit und Verdammungswürdigkeit russischer Aggression gibt. Aber einen entsprechenden Konsens hinsichtlich der Sanktionierung Russlands gibt es nicht. Waffenlieferungen an die Ukraine und wirtschaftliche Sanktionen werden fast ausschließlich vom Westen und von Staaten unter dem nuklearen Schutzschild der USA getragen. Grund dafür sind nicht nur wirtschaftliche Interessen und Abhängigkeiten. Von zentraler Bedeutung ist auch eine in der außerwestlichen Welt weit verbreitete Kritik westlicher Hypokrisie und der Vorwurf, mit verschiedenen Maßstäben zu messen.

Warum sollte man den eigenen Wirtschafts- und Handelsinteressen schaden, um Russland zu sanktionieren, wenn diejenige, die Sanktionen verlangen, vorher selbst die Ordnung ebenso eklatant verletzt haben? Das Argument, dass es keine Äquivalenz gebe, z. B. zwischen den Taten der US-Regierung im Mittleren Osten im Rahmen des Anti-Terror-Kampfes und der russischen Invasion in der Ukraine, überzeugt außerhalb des Westens niemanden. Ja, US-lancierte Regime-Changes in Afghanistan, Irak, Libyen usw. richtete sich nicht gegen demokratische gewählte und einigermaßen menschenrechtsfreundliche Regierungen, sondern gegen die Taliban, Saddam Hussein und Gaddafi usw. Selenskis Regierung in der Ukraine dagegen ist, wie immer man auch die Geschehnisse um den Maidan herum im Jahr 2014 bewerten mag, frei gewählt worden, und bei aller Korruption und Diskriminierung von Teilen des russischsprachigen Teils der Bevölkerung nicht vergleichbar mit den geschassten Diktatoren im Mittleren Osten. Aber das ändert nichts daran, dass die US-geführten Aktionen im Mittleren Osten (und anderswo) in den Augen der Öffentlichkeit mit dem Makel der Rechtswidrigkeit befleckt waren und im Übrigen, was die Anzahl der Toten und Verletzten angeht, in einer Größenordnung lagen, die durchaus vergleichbar ist mit dem, was bis heute in der Ukraine geschehen ist. Wer hier keine Äquivalenz sieht, so könnte man meinen, weiß entweder nichts über die Zahl der Opfer dieser Kriege (in westlichen Medien hört man typischerweise nur die Zahl der auf der eigenen Seite gefallenen) oder gewichtet ein weißes ukrainisches Menschenleben anders als ein arabisches. Wenn man die Perspektive auf die Zeit des Kalten Krieges erweitert, wird zudem klar, dass die USA sich nicht davor scheuten „regime change“ auch gegen Demokratien und zugunsten von ihnen favorisierten Diktatoren durchzuführen oder zu unterstützen. Weiterhin haben die USA, anders als Russland, auch keine Territorien annektiert, allerdings haben Sie die Annexion von Territorien durch andere Staaten – von Indonesien in Ost-Timor bis zu Israel hinsichtlich der Golan-Höhen jeweils befürwortet, wenn sie glaubten, daran ein Interesse zu haben. Insgesamt ist es für weite Teile der Welt

nicht offensichtlich, dass eine Welt, in der die USA die prärogative Macht monopolisieren, wirklich besser ist als eine multipolare Welt, in der es Gegengewichte gibt. China wittert Morgenluft. Wie Xi Jinping ominös anlässlich seines Besuches in Moskau vom 21. März 2023 zu Putin sagte: „Es gibt jetzt Veränderungen (in der internationalen Ordnung), wie wir sie seit hundert Jahren nicht gesehen haben – lass uns diese Veränderungen gemeinsam vorantreiben.“

Wenn diese Sicht tatsächlich eine global verbreitete Perspektive plausibel rekonstruiert, sieht es nicht gut aus, für diejenigen im Westen, die hoffen, den Status quo der globalen Ordnung, so wie er sich nach dem Kalten Krieg für etwa zwei-einhalb Jahrzehnte lange darstellte, auch in Zukunft zu erhalten.

4 Die Entwicklung der Internationalen Rechtsordnung zu einer konstitutionalistischen Ordnung

Dabei sollte die Kernfrage aber nicht sein, welche Großmacht prärogative Macht ausübt, ob diese Ausübung unipolar oder multipolar sein soll und wie weit sie reicht. Die Prärogative hat im konstitutionalistischen Denken nur als kritisches Analyseinstrument einen Platz und verweist auf zentrale Defizite der internationalen Ordnung. Die Domäne der Prärogative ist die Domäne, in der Macht vor Recht gilt. Die Kernfrage sollte sein, wie die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung vorangetrieben werden kann, sodass das internationale Recht den Raum prärogativer Macht immer weiter einschränkt und den Raum rechtlicher institutionalisierter Verantwortlichkeit auch des Handelns der Großmächte wachsen lässt.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die Wiederbelebung der ursprünglichen Ideen einer in den Vereinten Nationen verankerten globalen Sicherheitsarchitektur mit UN-Streitkräften, bei gleichzeitiger Arbeit an dem Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen, ebenso vernachlässigt, wie der Aufbau einer genuinen integrativen Sicherheitsarchitektur in Europa, die auch Russland mit umfasst. Stattdessen waren Ideen einflussreich, denen zufolge die Verbreitung liberaler Demokratien sich weiter fortsetzen würde und in einer Welt liberaler Demokratien sicherheitspolitische Belange keine große Rolle mehr spielen würden, da Demokratien keine Kriege gegeneinander führen würden.⁹ In der Übergangszeit würden die USA als einzig verbleibende Supermacht als Anker der neuen liberalen Weltordnung fungieren und einen Pax Americana gewährleisten. Dass dem Weltpolizisten für diese

⁹ Immer noch maßgeblich ist hier Doyle (1983).

Zwecke prärogative Macht zugestanden werden musste und entsprechend auf Reformanstrengungen hinsichtlich der globalen Sicherheitsarchitektur verzichtet wurde, schien vertretbar zu sein.

Dieses Kalkül hat sich als fehlerhaft erwiesen. Seit 2008 nimmt die Anzahl liberaler Demokratien weltweit ab, während autoritäre Regime sich als relative stabil und zum Teil auch, was die Entwicklung der nationalen Wirtschaft anging, als erfolgreich erweisen. Während gleichzeitig westliche Volkswirtschaften von Finanzkrisen erschüttert werden und eher anämisches Wachstum aufweisen, ist inzwischen in den USA, wie auch in Teilen Europas, die liberale Demokratie keine Selbstverständlichkeit mehr. Und die Außenpolitik der USA kann schon lange nicht mehr als verlässlicher Anker für eine liberale internationale Ordnung gedeutet werden. Die Verbindung von stark militarisierter, stark moralisierter, oft illegaler und spektakulär erfolgloser Interventionspolitik führt unter anderem zu verbreiteten Ressentiments, die global den Boden für einen neuen Wettbewerb von Großmächten bereiteten.

Um dieser Dynamik etwas entgegenzusetzen und die Konstitutionalisierung der internationalen Rechtsordnung voranzutreiben, sollen hier nur drei offensichtliche Eckpunkte zentraler Reformen kurz genannt werden. Sie ergeben sich aus der obigen Analyse prärogativer Macht und sind vollkommen unoriginell. Jeder dieser Punkte lässt sich mit einem weiten Spektrum an Vorschlägen konkretisieren.

Erstens muss der UN-Sicherheitsrat endlich so reformiert werden, dass er repräsentativer wird, und die Ausübung des Vetos, wenn es überhaupt Bestand haben soll, maßgeblich prozedural eingeeht und inhaltlich begrenzt wird. Was das Veto angeht, beginnen die Vorschläge damit, Art. 27 Abs.3 der UN-Charter einfach ernst zu nehmen, anstatt die Vorschrift, wie bisher, zu ignorieren: Diesem Artikel zufolge kann für viele Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates eine Partei kein Veto einlegen, wenn sie Gegenstand des Verfahrens ist. Weiterhin geht es um die Revitalisierung der Rolle der Generalversammlung unter der „United for Peace Resolution“ (Resolution GV A/RES/ 377 (V) vom 3. November 1950), mit der Innovation eine Begründungspflicht seitens des Veto einlegenden Staates einzufordern (Resolution GV A/RES/ES-11/1 vom 2. März 2022). Schließlich gibt es Argumente, unter bestimmten Voraussetzungen ein willkürlich eingelegtes Veto als nichtig und daher rechtlich unwirksam zu erklären (so z. B. Peters 2009).

Zweitens soll in Zukunft die Jurisdiktion des IGHs und auch des IStGHs nicht wie zurzeit von der Zustimmung der jeweiligen Staaten abhängen. Wenn es um die Verletzung von grundlegenden Normen der internationalen Ordnung geht, kann es nicht sein, dass sich ein verletzender Staat darauf beruft, der Jurisdiktion des IGHs nicht zugestimmt zu haben. Zudem: Wer als permanentes Mitglied und Veto-Akteur im UN-Sicherheitsrat besondere Verantwortung trägt, muss für seine Aktionen auch

der internationalen Gemeinschaft gegenüber rechtlich zur Verantwortung gezogen werden können.

Drittens muss die nukleare Abrüstung globale Priorität gewinnen. Nukleare Waffen sichern keinen Frieden durch gegenseitige Abschreckung, sie machen den Wettbewerb um prärogative Macht offener und gefährlicher. Ganz konkret spielen heute im Ukrainekrieg Atomwaffen eine maßgebliche Rolle. Die Invasion der Ukraine ist nur unter Bedingungen denkbar, in denen Russland mit der nuklearen Eskalation drohen kann. Weiterhin gibt es nur deswegen, jedenfalls zurzeit, keine unmittelbare militärische Intervention der NATO in den Konflikt, weil die NATO die Drohung der nuklearen Eskalation ernst nimmt. Nuklearwaffen haben den Krieg ermöglicht, ihre Existenz macht ein baldiges Ende unwahrscheinlich, während durch sie gleichzeitig ein regionaler Konflikt die gesamte Nordhalbkugel, wenn nicht die gesamte Menschheit, gefährdet. Die dreipolige geostrategische Situation, die dynamische technologische Entwicklung destabilisierender Waffensysteme in einem Kontext demografisch-wirtschaftlich bedingter Machtverschiebungen, erhöht die Wahrscheinlichkeit von Fehlkalkulationen und Missverständnissen und macht ein neues, einigermaßen belastbares, Gleichgewicht des Schreckens unwahrscheinlich. Gleichzeitig sind alle der Aufrüstungsspirale Grenzen setzenden Vereinbarungen aus dem Kalten Krieg oder der Zeit danach nicht mehr in Kraft: Die Vereinigten Staaten haben den wichtigen ABM-Vertrag schon 2002 einseitig gekündigt, den Mittelstreckenraketen betreffenden Vertrag (INF-Vertrag) haben die USA im Januar 2019 gekündigt, und die Russen haben im Februar 2023 mit dem „New Start“-Vertrag den letzten noch verbleibenden Vertrag ausgesetzt.

5 Eine konstitutionalistisch-supranationale Ordnung: Unrealistische und demokratietheoretisch fragwürdige Utopie oder realisierbares demokratisches Gebot?

Die obige Analyse hat aufgezeigt, wie wenig die existierende Rechtsordnung geeignet ist, die Welt für Demokratien sicherzumachen und der Menschheit kollektive Sicherheit zu garantieren. Eine „realistische“ Analyse legt zunächst nahe, diesen Sachverhalt mit dem Hinweis auf die tatsächlichen Machtverhältnisse zu erklären und als unabänderbar hinzustellen: Mächtige Staaten wie Russland, China oder die USA haben eben einfach kein Interesse daran, die rechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung prärogativer Macht zu untergraben. Sie werden keiner Veränderung der UN-Charta zustimmen, die das Vetorecht im UN-Sicherheitsrat abschafft, sie

werden weder dem IstGH beitreten oder sich allgemein dem IGH unterwerfen und seine Jurisdiktion anerkennen, noch werden sie ihre privilegierte Position hinsichtlich ihres Atomwaffenarsenals zur Disposition stellen. An dieser Argumentation ist etwas dran: Es ist immer schwierig, in einem System Reformen gegen die mächtigsten Akteure durchzusetzen. Aber diese Art von „realistischer“ Betrachtung greift dennoch zu kurz. Im nationalen Kontext ist die Geschichte voll von erfolgreichen transformativen Veränderungen auch gegen die mächtigsten, vom Status quo profitierenden, Akteure, von der Französischen Revolution bis hin zu Theodore Roosevelts „trustbusting“ im späten 19. Jahrhundert in den USA. Wenn ein bestehendes System den Interessen der meisten Menschen unter seiner Autorität offensichtlich nicht dient, der Appell zu Reformen immer wieder verhallt, ohne dass sich etwas Wesentliches ändert, richtet sich der Blick auf die bestehenden Strukturen und die Frage nach den Grundlagen ihrer Legitimität taucht auf. Transformative Prozesse gehen einher mit der Delegitimierung der den Status quo verankernden Legitimationsnarrative.

Im Internationalen Recht ist die Position der Großmächte weitgehend geschützt durch ein Legitimationsnarrativ, demzufolge Internationales Recht im Wesentlichen auf der Zustimmung der jeweils zu verpflichtenden souveränen Staaten besteht. Wenn die Großmächte sich nicht der Jurisdiktion eines Gerichts unterwerfen wollen, dann hat das Gericht eben keine Jurisdiktion. Wenn sie keinem nuklearen Abrüstungsvertrag zustimmen wollen, dann können sie eben ihre Atomwaffen behalten. In der demokratietheoretisch angereicherten Variante dieses Narrativs, ist Legitimität auf staatlicher Ebene dadurch gesichert, dass ein Volk sich eine Verfassung gibt und sich in dessen Rahmen demokratisch selbstbestimmt regiert. Internationales Recht ist legitim, insofern es auf die Zustimmung der jeweils durch das Recht gebundene Staaten berufen kann.

Dieses Legitimationsnarrativ aber steht nicht nur in einem Spannungsverhältnis zu fundamentalen Normen der internationalen Rechtsordnung, die neben Verträgen, eben auch Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsprinzipien als Rechtsquellen anerkennt. Das Narrativ ist auch demokratietheoretisch fehlerhaft. Die Legitimität des Staates und seiner verfassungsrechtlichen Ordnung hängen nicht nur davon ab, wie sie intern verfasst sind. Stattdessen ist es eine Voraussetzung für die Legitimität nationalen Verfassungsrechts, dass es auf angemessene Art und Weise in ein entsprechend strukturiertes System internationalen Rechts eingebettet ist.¹⁰ Es ist einer der Hauptzwecke des Internationalen Rechts, die Bedingungen zu definieren und zu schaffen, unter denen Staaten legitimerweise Souveränität geltend machen können, ohne andere souveräne Staaten in ihren Rechten zu

10 Für eine ausführliche Begründung siehe Kumm (2013).

verletzen. Kein Staat hat ein Recht, sich Institutionen und Mechanismen zu entziehen, die sicherstellen, dass sie nicht andere Staaten dominieren und ihre Rechte verletzen. Staaten stehen unter einer allgemeinen Pflicht, ein System internationalen Rechts zu fördern und aufrechtzuerhalten, das eine solche Funktion erfüllen kann. Dies ist nicht nur ein leicht nachzuvollziehendes Gerechtigkeitspostulat. Das ergibt sich auch aus Prinzipien, die dem liberal demokratischen Verfassungsstaat und dem Internationalen Recht nach 1945 zugrunde liegen. Diese Prinzipien sind im Internationalen Recht zwar abstrakt anerkannt, aber deren Implikationen zum Teil nicht voll in institutionellen Arrangements und anerkannten Dogmen konkretisiert. Damit ist das gegenwärtige internationale Recht gekennzeichnet durch ein rechtsinternes Spannungsverhältnis zwischen solchen Rechtsprinzipien und einzelnen konkreten institutionellen Arrangements und Dogmen. Gleichzeitig ist ein solches Spannungsverhältnis Grundlage für eine progressive Fortentwicklung des Rechts durch entsprechende interpretative Anstrengungen (Kumm 2019).

Wenn behauptet wird, dass die existierende Rechtsordnung nun mal die Jurisdiktion von Gerichten über Staaten von der Zustimmung der Staaten abhängig ist, oder wenn behauptet wird, dass der UN-Sicherheitsrat nun mal ein Vetorecht anerkennt, ist das zwar nicht falsch, aber viel zu einfach. Es gibt eine Vielzahl an interpretativen Möglichkeiten für das internationale Recht, sich in Richtung einer weitergehenden Konstitutionalisierung und Einschränkung prärogativer Macht zu entwickeln, um damit das Verhältnis zwischen abstrakt anerkannten Prinzipien und konkret regelförmigen institutionellen Arrangements und Dogmen zu entspannen. Damit das geschieht, müssten solche Interpretationen aber durch die internationale Gemeinschaft – die große Mehrheit der Staaten – bewusst verfolgt und unterstützt werden. Oben habe ich nur auf einige solcher Möglichkeiten und Entwicklungen verwiesen.

Es ist kein Zufall, dass vielleicht die wichtigsten strukturellen Innovationen im Internationalen Recht seit dem Ende des Kalten Krieges Recht von der Mehrheit der Staaten, aber ohne Unterstützung und weitgehend gegen den Willen der Großmächte erfolgte: Die Etablierung des IstGH gelang unter der Führung einer Koalition gleichgesonnener Staaten, zu denen Russland und China nicht gehörten und die USA auch nur eine periphere Rolle spielten. Ebenso ambitioniert ist der Versuch einer weiten Koalition von Staaten, die Atommächte durch Vereinbarung des Atomwaffenverbotsvertrages¹¹ unter Druck zu setzen und ihrer Verpflichtung unter Art. VI des Vertrages über die Nichtverbreitung von Atomwaffen (NPT-Vertrag) nachzu-

11 Der Atomwaffenverbotsvertrag verbietet Entwicklung, Produktion, Test, Erwerb, Lagerung, Transport, Stationierung und Einsatz von Kernwaffen und fand bei seiner Adoption die Unterstützung von 122 Staaten, darunter aber keine Nuklearmacht. Am 22. Januar 2021 trat der Vertrag in Kraft.

kommen, in redlicher Absicht Verhandlungen u. a. über nukleare Abrüstung zu führen. Es ist eine Schande deutscher und europäischer Politik aus falsch verstandener Loyalität gegenüber den USA – mit der löblichen Ausnahme der Niederlande als einzigem NATO-Staat – darauf verzichtet zu haben, überhaupt am Tisch zu sitzen, als der Atomwaffenverbotsvertrag verhandelt und dann mit 122 Stimmen angenommen wurde. Die Partizipation wenigstens an den Verhandlungen, wenn auch vielleicht nicht gleich die Ratifikation des Vertrages, wäre ein Mittel gewesen, auch der atomaren Schutzmacht gegenüber zu demonstrieren, dass die Teilnehmer es begrüßen würden, wenn die Atommächte ihrer Verpflichtung aus Art. VI des NPT-Vertrages nachkämen. Es ist auch wenig vielversprechend, dass ein Ereignis wie die UNO-Konferenz zur Überprüfung des Atomwaffensperrvertrags, die im August 2022 wieder einmal zu Ende gegangen ist, ohne die Vereinbarung verbindlicher nächster Abrüstungsschritte und ohne dass die Parteien sich auf eine gemeinsame Abschlusserklärung haben einigen können (United Nations 2022), nur sehr begrenzt Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit findet und nicht zum Kristallisationspunkt für öffentliche Diskussionen und Demonstrationen wird.

Eine globale Öffentlichkeit, getragen von einer wachen globalen Zivilgesellschaft, die eine große Mehrheit von Staaten mobilisiert, kann zusammen mit einer progressiven Interpretation bestehenden Rechts eine maßgebliche Rolle, für die weitergehende Konstitutionalisierung der internationalen Ordnung und eine Begrenzung prärogativer Macht spielen. Solange dies unterbleibt, bleibt die internationale Rechtsordnung strukturell defizitär und die Welt – nicht nur für Demokratien – ein höchst unsicherer Ort.

Literatur

- Doyle, Michael. 1983. „Doyle, Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs“. *Philosophy & Public Affairs* 12 (3): 205–235.
- Franck, Thomas. 1992. „An Emerging Right to Democratic Governance“. *American Journal of International Law* 86 (1): 46–91.
- Kumm, Mattias. 2013. „Kosmopolitischer Staat und konstitutionelle Autorität: Eine integrative Konzeption öffentlichen Rechts“. In *Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen*, hrsg. von Andreas Voßkuhle, Christian Bumke und Florian Meinel, 245–266, Berlin: Duncker & Humblot.
- Kumm, Mattias. 2019. „Zur Geschichte und Theorie des Globalen Konstitutionalismus“. In *Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung*, hrsg. von Julian Nida-Rümelin, Detlef von Daniels und Nicole Wloka, 105–138, Berlin: De Gruyter.
- Marks, Susan. 2003. *The Riddle of all Constitutions: International Law, Democracy and the Critique of Ideology*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, Anne. 2009. „Human Dignity: The Alpha and Omega of International Law“. *European Journal of International Law* 20 (3): 513–544.

Rummel, Rudolph Joseph. 2023. „Democratic Peace Bibliography Version 3.0“. Zuletzt abgerufen am 6. Mai 2023. <http://www.hawaii.edu/powerkills/BIBLIO.HTML>.

United Nations. 2022. „Non-Proliferation Treaty Review Conference Ends without Adopting Substantive Outcome Document Due to Opposition by One Member State“, 26. August 2022. Zuletzt abgerufen am 10. Mai 2022. <https://press.un.org/en/2022/dc3850.doc.htm>.

Wertheim, Stephen. 2020. *Tomorrow the World: The Birth of US Global Supremacy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.