

Das Völkerrecht in der „multipolaren Weltordnung“: Stärkere Rolle nötig - und möglich

Dominik Steiger

Angesichts der zahlreichen Verstöße gegen das Völkerrecht u.a. durch Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine, Hamas' terroristische Angriffe gegen Israel und auch die Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch Israel und die Nichtbefolgung der Anordnungen über vorläufige Maßnahmen des Internationalen Gerichtshofs (IGH) im Fall „Anwendung der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes im Gazastreifen (Südafrika gegen Israel)“ stellt sich erneut und akut die Frage nach der Rolle des Völkerrechts in einer „multipolaren Weltordnung“. Die Rolle des Völkerrechts hat sich seit Ende des Zweiten Weltkriegs und der damaligen bipolaren Weltordnung weiterentwickelt. Während sich in der unipolaren Welt nach dem Kalten Krieg mit den USA als Hegemon die Herrschaft des Völkerrechts auszuweiten schien, ist es seit einigen Jahren Angriffen aus verschiedenen Richtungen ausgesetzt. Dieser Trend wird sich mit der Wahl Donald Trumps zum 47. Präsidenten der USA aller Voraussicht nach intensivieren. Da die weltweite Förderung von Frieden, Wohlstand und Freiheit nur auf der Grundlage von Kooperation und der Wirksamkeit des Völkerrechts gelingen kann, gilt es, dieses wieder zu stärken.

Die Bedeutung des Begriffes „multipolare Weltordnung“

Der Begriff der „multipolaren Weltordnung“ ist in der jüngsten Vergangenheit immer populärer geworden. Er weist darauf hin, dass die Welt im Wandel begriffen ist, die Dominanz der westlichen Staaten immer mehr in Frage gestellt wird und der Globale Süden eine stärkere Stimme in den internationalen Beziehungen

erhält. Jedoch ist der Begriff mit Vorsicht zu genießen. Er geht zurück auf russische und chinesische Papiere aus der Mitte der 1990er Jahre und ist als Abgrenzung zur hegemonialen Welt unter Führung der USA gemeint. Schon deskriptiv ließe sich diskutieren, ob das im Ergebnis richtig ist. Letztlich sind die USA zwar angeschlagen, aber immer noch weltweit wirtschaftlich und militärisch führend. Weder die EU noch China oder Indien, und sicherlich nicht Russland oder Brasilien können es mit den USA aufnehmen. Allerdings zeigt sich eben doch, dass es zu Machtverschiebungen kommt und Staaten wie Russland meinen, in ihrem „Hinterhof“ frei schalten und walten zu können. Auch fordert der Globale Süden zu Recht nicht nur mehr Einflussnahme, sondern übt diese auch aus. Das Erstarren von neuen Staaten und Foren wie BRICS, bei dessen letztem Treffen mehr als 30 Staaten teilgenommen haben und das Anfang des Jahres vier neue Mitglieder (Ägypten, Äthiopien, Iran und die Vereinigten Arabischen Emirate) aufgenommen hat, verdeutlicht das. Die Klarheit der unipolaren Weltordnung nach 1990 besteht heute in dieser Form nicht mehr. Aus diesen Gründen soll der Begriff der „multipolaren Weltordnung“ hier trotz seiner Schwierigkeiten gebraucht werden.

Geschwächte Befriedungsfunktion im Übergang zur „multipolaren Weltordnung“

Das Recht allgemein und dementsprechend auch das Völkerrecht besitzt verschiedene Funktionen. Die Befriedungsfunktion ist nach 1945 in den Mittelpunkt des Völkerrechts gerückt. Die Präambel der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) spricht von der Ent-

geschlossenheit, „künftige Geschlechter vor der Geißel des Kriegs zu bewahren“. In Art. 1 wird als erstes Ziel die Wahrung des Weltfriedens genannt. Als zentrale Norm der Satzung gilt Art. 2 Abs. 4, das Gewaltverbot. Schon 1970 in der bipolaren Weltordnung stellte Thomas M. Franck die Frage, wer eigentlich Art. 2 Abs. 4 „getötet“ habe. Aber Totgesagte leben länger. Normen existieren auch weiter, wenn gegen sie verstoßen wird. Zur Normerosion führt erst die Überzeugung, dass die Norm sich ändern muss. Allerdings funktioniert die Befriedungsfunktion angesichts der vielen Verstöße gegen das Gewaltverbot nicht in dem Maße, wie dies 1945 geplant war. In der bipolaren Welt lassen sich der Vietnam- und der Afghanistan-Krieg nennen, ebenso die vielen (Stellvertreter-)Kriege auf dem afrikanischen Kontinent. Stellvertretend für die unipolare Weltordnung sind der Kosovokrieg 1999 und der Irakkrieg 2003. Während des Wechsels von der uni- zur multipolaren Weltordnung lassen sich die völkerrechtswidrigen US-amerikanischen Angriffe in Syrien und natürlich der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine nennen. Verstöße gegen das Gewaltverbot durchziehen also alle drei Zeiträume.

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, der schon 2014 begann, könnte aber kein Einzelfall bleiben, sondern u.U. Auftakt einer großen Zahl zukünftiger militärischer Konflikte. Wieso? Eine multipolare Weltordnung zeichnet sich dadurch aus, dass, wie Bundeskanzler Olaf Scholz es in seinem Vorwort zur Nationalen Sicherheitsstrategie schreibt, „[n]eue Machtzentren entstehen“. Wird der Hegemon schwächer, ergeben sich neue – auch militärische – Möglichkeiten für andere Akteure, sich Macht und Einfluss zu sichern. Dies zeigt sich beispielhaft an den militärischen Aktivitäten Chinas im südchinesischen Meer oder der russischen Invasion Georgiens und der Ukraine. Auch hybride Kriegsführung und die Ausweitung des Einflusses nicht-staatlicher Akteure mögen als Hinweise dienen. Nicht zu Unrecht wird befürchtet, dass China Taiwan angreifen wird. Umso wichtiger ist es, die Normgeltung des Gewaltverbots mit Taten zu unterstreichen – auch indirekt, wie mit der ersten Durchfahrt deutscher Marineschiffe seit über 20 Jahren durch die Straße von Taiwan im September 2024.

Allerdings besteht selbst bzgl. des russischen Angriffskrieges keine weltweite Einigkeit. Die ihn verurteilende Resolution der Generalversammlung, wurde zwar von 141 Staaten unterstützt; Staaten, die als neue Machtzentren gelten, wie China oder Indien, enthielten sich aber. Auch auf dem G20-Gipfel in Neu-Dehli 2023 wurde zwar indirekt die russische Aggression verurteilt, aber eben doch nur sehr indirekt und mit weitaus weniger Deutlichkeit als noch im Jahr vorher auf dem G20-Gipfeltreffen auf Bali.

Auch am Beispiel des Sicherheitsrats zeigt sich, dass die Befriedungsfunktion schwächer wird. Ihm ist nach Art. 24 SVN die Aufgabe zugeordnet, den Weltfrieden zu sichern. Er war in der bipolaren Welt nahezu funktionsunfähig. Dies änderte sich schlagartig in der hegemonialen Welt, sichtbar u.a. an der Errichtung der beiden Tribunale zu Ruanda und dem früheren Jugoslawien oder dem Kampf gegen den Terrorismus. Seit

2016 hat das russische Veto – oft mit Hilfe Chinas – so stark zugenommen, dass der Sicherheitsrat wieder weitestgehend dysfunktional geworden ist. Um die Befriedungsfunktion zu stärken, wird u.a. aktiv über eine Einschränkung des Vetos diskutiert. Diese Diskussion gilt es intensiv zu fördern, denn das Veto verhindert vielfach, dass der Sicherheitsrat seiner Aufgabe, den Weltfrieden zu erhalten, nachkommen kann.

Zur Befriedungsfunktion gehört auch die friedliche Streitbeilegung; sie spielt eine besonders prominente Rolle in der SVN, u.a. findet sie sich in dem schon erwähnten Artikel 1. Ihr ist zudem ein eigenes Kapitel gewidmet, Kapitel VI. Schließlich ist das Statut des IGH integraler Bestandteil der Satzung. Allerdings ist der IGH in vielen Fällen gar nicht zuständig, da die Staaten sich ihm explizit unterwerfen müssen. Dies geschieht viel zu wenig. Seit dem Übergang zur multipolaren Weltordnung kündigen die USA und Russland sogar Verträge, die die Jurisdiktion des IGH begründen. Ein Lichtblick ist, dass der IGH in den Fällen, in denen er zuständig ist, vermehrt von den Staaten genutzt wird, u.a. von Staaten des Globalen Südens wie Gambia (gegen Myanmar) oder Südafrika (gegen Israel). Es bleibt abzuwarten, wie der Westen mit diesen Verfahren, die sich teilweise gegen ihn selbst richten, umgeht. Im Sinne einer Stärkung des Völkerrechts ist es jedenfalls nicht, wenn - wie geschehen - diese Verfahren als politisch diskreditiert werden. Dem Streitbeilegungsmechanismus der Welt Handelsorganisation (WTO) hat es politisch jedenfalls nicht gutgetan, dass es hier zu zahlreichen Verfahren u.a. gegen die USA gekommen ist. Diese verhindern seit Jahren die Neubesetzung der Mitglieder im WTO Appellate Body, so dass keine verbindlichen Entscheidungen gegen den Willen der Parteien mehr getroffen werden können.

Herrschaftsfunktion als Kristallisationspunkt anti-westlicher Völkerrechtskritik

Ganz grundlegend für das Recht ist die Herrschaftsfunktion. Mit Hilfe von Recht wird Macht ausgeübt und stabilisiert. Das war schon zu Beginn des Völkerrechts so, u.a. bei der Kolonialisierung der Welt durch die europäischen Staaten. Während in der bipolaren Weltordnung die beiden Supermächte versuchten, sich gegenseitig in Schach zu halten, konnten die USA in der unipolaren Welt Herrschaft durch Völkerrecht ausüben, wie etwa in den VN-mandatierten Einsätzen im Irak 1990, Afghanistan 2001 oder Libyen 2011. Außerdem wurden in den 1990er Jahren zahlreiche liberale Institutionen geschaffen oder gestärkt, die westliche Werte in das Völkerrecht gossen, wie die WTO, die beiden Strafrechtstribunale oder der Internationale Strafgerichtshof (ISTGH).

In der multipolaren Weltordnung hingegen soll dieser Einfluss westlicher Macht zurückgedrängt werden. Russland rechtfertigt so letztlich auch seinen völkerrechtswidrigen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Dieser richte sich gegen den Herrschaftsanspruch des Westens. Auf dem als Afrika-Gipfel postulierten Inter-

nationalen Wirtschaftsforum in St. Petersburg im Juni 2023 sprach Putin davon, dass die «neokoloniale Ordnung» zugunsten eines multipolaren Systems aufgehört habe zu existieren. Dies erinnert an die – teilweise ja berechtigte – Kritik der Third World Approaches to International Law (TWAIL), dass das Völkerrecht ein Produkt des Westens sei und von diesem für seine Herrschaftsansprüche instrumentalisiert wurde und auch weiterhin wird. Die Dekolonialisierungsdebatte ist keine vorübergehende Modeerscheinung, sondern wird uns in den nächsten Jahrzehnten weiterhin begleiten.

Legitimierungsfunktion durch Verfahren und Inhalte – und Delegitimierung durch Doppelstandards

Recht muss als legitim wahrgenommen werden, um eine bedeutsame Rolle spielen zu können. Das betrifft sowohl die Verfahren der Rechtsentstehung und -durchsetzung als auch die Inhalte. Diese Legitimierungsfunktion gerät in der multipolaren Welt ins Wanken. Zwar wurde schon in der bi- wie der unipolaren Welt bemängelt, dass Völkerrecht selektiv entsteht und durchgesetzt wird und als Herrschaftsinstrument nicht nur ge-, sondern auch missbraucht wird. In der multipolaren Welt verstärkt sich diese Kritik, indem die Mängel und Fehler der unipolaren Weltordnung besonders betont werden. Zentraler Kritikpunkt sind die Doppelstandards des Westens, u.a. durch das Führen des Irak-Kriegs ab 2003 ohne VN-Mandat, außergerichtliche Tötungen und Folter im Kampf gegen den Terrorismus oder die völkerrechtswidrigen Angriffe der USA in Syrien, die fälschlicherweise eine breite Unterstützung westlicher Staaten erfahren haben. Viele Länder missbilligen zudem die zurückhaltende Kritik vieler westlicher Staaten, insbesondere der USA und Deutschlands, an den Völkerrechtverstößen Israels im Gaza-Krieg.

Ebenso delegitimiert die Nutzung des Begriffs der „regelbasierten internationalen Ordnung“ durch den Globalen Norden, auch durch die Bundesrepublik, das Völkerrecht. Was mit ihm genau gemeint ist, ist unklar. Er wird unterschiedlich benutzt, teilweise alternativ, teilweise synonym zum Begriff des Völkerrechts. So werden aber rechtlich verbindliche Regeln (hard law) mit weichen und nicht rechtlich bindenden Regelungen (soft law) vermengt. Dies führt zu einer Verwässerung des Völkerrechts. Auch besteht die Gefahr, dass hierdurch feste, formalisierte Regeln, wie Recht entsteht, eingehalten und durchgesetzt wird, aufgegeben und durch informelle Regeln ersetzt werden. Dies hat Rechtsunklarheit und Rechtsunbestimmtheit zur Folge – und schwächt das Völkerrecht.

Gestaltungs- und Ordnungsfunktion: Gefahr der Fragmentierung in einer multipolaren Weltordnung

Die Gestaltungs- und Ordnungsfunktion des Rechts erhöht die (Output-)Legitimität staatlichen Verhaltens. Recht muss in der Lage sein, Probleme zu lösen und Antworten auf aktuelle Herausforderungen zu finden. Anfänglich war diese Funktion schwach ausgeprägt, es ging v.a. um Koordination staatlichen Verhaltens. In der bipolaren Phase hat das Völkerrecht sich mehr und mehr zum Kooperationsrecht entwickelt. Zahlreiche wichtige Verträge sind in der bipolaren Welt entstanden – die Genfer Abkommen, die Menschenrechtsverträge oder das Seerechtsübereinkommen. In der unipolaren Welt verstärkte sich dieser Trend. So wurde 1992 das Klimarahmenübereinkommen geschlossen, 1994 wurde aus dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) die WTO, die Menschenrechte entwickelten sich weiter – u.a. durch die Errichtung des IStGH im Jahr 2002 – und die internationalen Finanzinstitutionen wurden gestärkt.

In der multipolaren Welt besteht die Gefahr, dass universelle Kooperation abnehmen wird, auch wenn es in den letzten zehn Jahren multilaterale Verträge zu Biodiversität, zum Klimaschutz oder auch im Seerecht gab. Es kommt aber eben auch zu Austritten aus Verträgen, z.B. aus Abrüstungsverträgen. Außerdem verstärken sich informelle Regelungen – wie in den Verträgen zur Bio-diversität oder dem Paris Abkommen – sowie formelle wie informelle bilaterale und regionale Zusammenschlüsse, wie BRICS, Neue Seidenstraße, Asian Infrastructure Investment Bank oder die Shanghai Cooperation Organisation. Zwar müssen bilaterale und regionale Vereinbarungen und Institutionen nicht immer ein Zeichen von Spannungen sein. Vielmehr kann es zu gesunder Konkurrenz verschiedener Organisationen kommen oder zu einer wünschenswerten Institutionalisierung auf regionaler Ebene. Es gilt, genau hinzuschauen, inwiefern Völkerrecht gestärkt oder doch geschwächt wird, indem Recht zwischen verschiedenen Staatengruppen fragmentiert wird.

Um das Völkerrecht zu stärken, bedarf es letztlich einer erhöhten Kompromiss- und auch Leidensfähigkeit. Die Probleme dieser Welt verlangen, dass Staaten zusammenarbeiten, z.B. in den Bereichen Klimawandel oder Regulierung von Künstlicher Intelligenz. Die bipolare Welt ebenso wie die neu geschaffenen universellen Verträge der letzten Jahre als auch jüngst der G20-Gipfel von Neu-Delhi im September 2023 zeigen immerhin, dass trotz vieler Schwierigkeiten Einigungen erzielt werden können, zuletzt etwa in Bezug auf die Stärkung der internationalen Finanzinstitutionen und auf internationale Infrastrukturprojekte.

Herrschaftsbegrenzungs- und Freiheitssicherungsfunktion: Souveräne Gleichheit vs. Schutz der Menschenrechte

Nicht nur in der Debatte zur Eröffnung der 79. Generalversammlung im September 2024 wurde immer wieder der Grundsatz der territorialen Integrität betont. Spätestens seit 1945 wird durch den Grundsatz

der territorialen Integrität die Freiheit von Staaten gesichert. Vorher wurde staatliche Souveränität auch als Recht *zum* Krieg verstanden, nun als Freiheit *vom* Krieg. Souveränität erlaubt also Herrschaftsbegrenzung nach außen – kein Staat darf sich in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates unter Anwendung von Zwang einmischen – und erlaubt dadurch Herrschaft nach innen. Gleichzeitig schränkt das Völkerrecht seit 1945 Souveränität auch zum Schutz der Menschenrechte ein. Diese begrenzen Herrschaft nach innen. In der unipolaren Welt wurden die Menschenrechte auch genutzt, um sich in die Angelegenheiten anderer Staaten einzumischen, teilweise sogar gewaltsam. In der multipolaren Weltordnung soll Souveränität wieder gestärkt werden, was vermeintliche Freiheitsgewinne, jedenfalls von Staaten, zur Folge haben soll.

Die Befürworter einer solchen Lesart negieren dabei die Menschenrechte, sehen sie als westliches Vehikel, um Macht auszuüben. Daran ist der Westen zwar z.T. selbst schuld – Stichwort Doppelstandards. Das rechtfertigt aber nicht, die Universalität der Menschenrechte – eine der wesentlichen Errungenschaften des Völkerrechts seit 1945 – in Frage zu stellen. Die Einhaltung der Menschenrechte ist wesentlich, um das Völkerrecht insgesamt zu stärken. Die immer weitergehende Einschränkung von Menschenrechten von Migrant:innen, nicht nur durch völkerrechtswidrige Abschiebungen z.B. nach Afghanistan, die Verletzungen von Menschenrechten im Kontext des Klimawandels oder des Rechts auf Privatheit durch Geheimdienste sind dementsprechend abzustellen.

Stärkere Rolle des Völkerrechts nötig – und möglich

Das Fazit mag auf den ersten Blick eher düster ausfallen: In der multipolaren Welt ist die Rolle des Völkerrechts gefährdet. Es kann seinen Funktionen mangels politischen Willens nicht immer nachkommen. Dennoch muss die Rolle des Völkerrechts gestärkt werden, als Herrschaft des Rechts, einer *international rule of law*. Denn das Versprechen des Völkerrechts, durch rechtlich verfasste Kooperation Frieden und Wohlstand für alle zu stärken und außerdem Herrschaft zum Nutzen der Freiheit schwächerer Staaten und auch von Individuen – Stichwort Menschenrechte – zu beschränken, kann nur durch seine stärkere Rolle gelingen.

Dafür bedarf es einerseits mehr verpflichtender Streitbeilegungsmechanismen, mit deren Hilfe politische

Streitfälle zumindest einer juristischen Lösung zugeführt werden können. Andererseits braucht es angesichts der Herausforderungen der kommenden Jahre und Jahrzehnte und in den Worten der Nord-Süd-Kommission von 1980 um „das Überleben zu sichern“ auch der weiteren Normentwicklung und -implementierung – wie z.B. in den Bereichen Klima, Biodiversität, Migration, Künstliche Intelligenz, Abrüstung, Weltgesundheit u.a. durch einen Pandemievertrag, etc. Dass dies selbst dann grundsätzlich möglich ist, wenn nicht alle Pole der multipolaren Welt gleichermaßen mitspielen, dafür manche Staaten aber besondere Verantwortung übernehmen – und hierzu sind angesichts der Wahl Trumps Deutschland und die EU besonders aufgerufen –, hat sich am Pariser Klimaschutzabkommen 2015 ebenso gezeigt wie am Biodiversitätsabkommen 2022. Das sollte uns Hoffnung geben und Anlass sein, weiter gemeinsam darüber nachzudenken und daran zu arbeiten, wie Kooperation durch Recht auch in einer zukünftigen multipolaren Weltordnung gelingen kann.

Autor

Prof. Dr. Dominik Steiger | Professor für Völkerrecht, Europarecht und Öffentliches Recht an der Technischen Universität (TU) Dresden, Wissenschaftlicher Direktor des Zentrums für Internationale Studien (ZIS) an der TU Dresden und Mitglied im Beirat der Stiftung Entwicklung und Frieden.

Literatur

Auswärtiges Amt: [Nationale Sicherheitsstrategie: Werhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland](#). Berlin, 2023.

Happold, Matthew (Hrsg.): *International Law in a Multipolar World*, 2012.

Krieger, Heike: [Sprechen wir durch Recht: Für eine rechtlich verankerten Multilateralismus](#), GLOBALE TRENDS. ANALYSEN, Stiftung Entwicklung und Frieden. Bonn, 2021.

Steiger, Dominik: Macht und Ohnmacht des VN-Sicherheitsrates – Schutz vor Völkerrechtsverbrechen durch die Vereinten Nationen?, in: Markus Thiel/Uwe Marquardt/Lars Berster/Benedict Pietsch (Hrsg.), *Krieg in der Ukraine: Perspektiven*. 2024, S. 165-206.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Marcus Kaplan

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Davina Albrecht

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2566-6258

© sef: 2024