

BUCHBESPRECHUNGEN

JOST DELBRÜCK (Herausg.)

Völkerrecht und Kriegsverhütung

Zur Entwicklung des Völkerrechts als Recht friedensichernden Wandels

Referate, Berichte und Diskussionen eines Symposiums, veranstaltet vom Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel vom 22. bis 24. 11. 1978, Duncker & Humblot, Berlin, 1979, 306 S., 75,- DM

Peaceful change als Geflecht zwischenstaatlicher Normen, das die Rechtspflicht eines Staates begründet, in Verhandlungen einzutreten oder sich auf Verfahren einzulassen, wenn auf dem Hintergrund einer veränderten Wirklichkeit das Fortbestehen einer Norm des Völkerrechts, sei es des Vertragsrechts oder des Gewohnheitsrechts, bestritten wird, ist als völkerrechtliches Institut anerkannt. So oder ähnlich lautet das Ergebnis einer Tagung, zu der das Kieler Institut für Internationales Recht im Herbst 1978 Völkerrechtler und Politologen eingeladen hatte. Allerdings fand man zu diesem Ergebnis nicht ohne Wenn und Aber. Schon der Begriff des peaceful change ist schillernd und besitzt in der deutschen Doktrin keine Tradition, auch nicht in der spezifischen Ausformung als „Friedlicher Wandel in Europa“ innerhalb der Détente im Ost-West-Verhältnis, als welcher peaceful change seit 1969 seine Wirksamkeit durchaus bewiesen hat¹.

Warum das so ist, wird kaum allein dogmatisch begründet werden können. Eine Erklärung dafür liefern sicher die dreißiger Jahre, als in der ausländischen Öffentlichkeit, insbesondere in Großbritannien, ernste Überlegungen angestellt wurden, wie dem hemmungslosen Revisionsstreben der im Ersten Weltkrieg unterlegenen Mächte, zumal Deutschlands, begegnet werden könnte, das heißt ohne die bestehende Ordnung in der Substanz in Frage zu stellen. Über peaceful change sollten einige der Bestimmungen des Versailler Friedens so weit entschärft werden, daß das Vertragswerk als solches mit der in ihm inkorporierten Völkerbundsatzung noch als tragfähige Grundlage für einen dauerhaften Frieden in Europa erscheinen konnte. Ansätze dafür waren in den Schuldenmatorien, insbesondere im Young-Plan (1927), im Dawes-Plan (1924) und endlich im Lausanner Abkommen (1932) durchaus vorhanden. So formulierte C. K. Webster als die drei entscheidenden Elemente des peaceful change: 1. Peaceful change to avoid war. 2. Peaceful change to produce justice, or perhaps, better expressed, to remedy justice. 3. Peaceful change to produce a world order better adopted to the changing material and mental processes of to-day².

In der deutschen Öffentlichkeit indessen war dieser umfassende Gedanke des peaceful change alles andere als populär. Dies war nicht allein eine Folge der neuen Machtideologie, wie sie in Deutschland seit 1933 von allem Besitz ergriffen hatte. Schon die Vorstellung, ein „Wechsel“ könnte sich „friedlich“ in den internationalen Beziehungen vollziehen, widersprach dem ganz in den realen Machtkategorien des Wilhelmismus verankerten Denken des Bürgertums und begegnete starken Vorbehalten – eine Haltung, von der auch die Doktrin nicht frei war. So ist dem Art. 19 der Völkerbundsatzung wenig Aufmerksamkeit geschenkt

¹ Vgl. H. Weber, Friedlicher Wandel als Kategorie des Völkerrechts. Die Bestimmung des Völkerrechts als Ordnungsprinzip und Handlungsmuster im Spannungsfeld zwischen Abgrenzung und Annäherung, in: G. Zellentini (ed.), *Annäherung, Abgrenzung und friedlicher Wandel in Europa*, 1976, S. 371.

² What is the Problem of Peaceful Change?, in: C. A. W. Manning (ed.), *Peaceful Change, an International Problem*. London, 1937, S. 5.

worden, obgleich er doch gerade für die deutschen Belange einen guten Argumentationsrahmen geliefert hätte. Von Ausnahmen abgesehen (Schücking, Laun), bezog man statt dessen larmoyant Position in der sogenannten „Kriegsschuldfrage“ und wertete dieses Randproblem in einer Weise auf, wie dies weder von den Initiatoren des Versailler Friedens beabsichtigt war, noch im Vertragswerk selbst zum Ausdruck kam, noch auch von den realen Problemen, wie sie sich inzwischen, nicht zuletzt durch die Weltwirtschaftskrise, ergeben hatten, geboten erschien. Im Wachhalten der Kolonialfrage und entsprechenden Revisionsforderungen trat die Rückwärtsgerichtetheit der Doktrin deutlich zutage³. Schon H. Lauterpacht hatte aber darauf hingewiesen, daß das Problem des peaceful change sich nicht in der territorialen Einteilung der Welt erschöpfe, sondern auch dann bestehen bleibe, wenn die Territorialfrage nach Vernunft und Gerechtigkeit entschieden würde⁴.

Auf die Vorgeschichte des peaceful change, die einige der Vorbehalte verdeutlicht, die diesem Begriff in Deutschland, aber auch in einigen anderen Staaten, wie Polen oder Ungarn⁵, entgegengebracht wurden, ging man indessen in Kiel nicht ein. Die Geschichte dieses Begriffes war auch nicht am Rande Gegenstand der Tagung, obgleich diese auch unter dem Thema „Zur Entwicklung des Völkerrechts als Recht des friedensichernden Wandels“ gestanden hatte. Ebenso blieb Art. 14 der UN-Charta, die einzige Bestimmung, wo sich die Vereinten Nationen ausdrücklich zum peaceful change bekennen, unerwähnt. Statt dessen stand im Vordergrund der Vorwurf, den die Politikwissenschaft, zumal die Vertreter der kritischen Friedensforschung, laut werden lassen, daß „das Völkerrecht als eine am internationalen status quo orientierte statische Ordnung seine Aufgabe als Friedensordnung verfehle, was die gering eingeschätzte Relevanz der Völkerrechtswissenschaft für eine innovative Erforschung der Bedingungen des internationalen sowie des innerstaatlichen bzw. innergesellschaftlichen Friedens (erkläre)“ (so das Vorwort des Herausgebers). Nun wären einige der Mißverständnisse gar nicht erst aufgetreten, wenn nicht die kritische Friedensforschung vielfach dem Irrtum unterlegen wäre, Völkerrecht mit Völkerrechtswissenschaft gleichzusetzen, und die Beantwortung zentraler Fragen, wie der, inwieweit das moderne Völkerrecht Konzepte der Friedensforschung, wie das des positiven Friedens, aufgenommen habe, primär bei der Völkerrechtswissenschaft und nicht in der Völkerrechtspraxis gesucht hätte. Eine Erklärung dafür könnte sein, daß die kritische Friedensforschung in Ermangelung eigener Überprüfungscompetenz allzusehr die tradierten Vorstellungen einzelner Vertreter der Völkerrechtswissenschaft übernommen und sie, je nach dem, mal für Völkerrecht, mal für authentische Interpretation von Völkerrecht gehalten hat. Vielleicht hat dem aber auch nur die Absicht zugrunde gelegen, Phänomen und Funktion des Friedens, wie dieser sich in der Praxis der internationalen Beziehungen darstellt, allein aus der Sicht der eigenen Disziplin für erklärbar zu halten. Wie dem auch immer sei, die kritische Friedensforschung würde ihrer forschersichen Aufgabe nicht gerecht werden, wenn sie einer Selbstbeschränkung das Wort redete und das Völkerrecht als statische Ordnung bezeichnete, als ob die internationale Ordnung als eine pragmatische Rechtsordnung nicht mehr denn jede innerstaatliche Ordnung für die Beeinflussung durch neue Einsichten, veränderte Kräfte und gewandelte Konzepte offen sei.

3 Vgl. K. Brandt, Versailles 28. Juni 1919, Rede vor der Göttinger Studentenschaft, 1929, F. Raab (Hg.), Die Vertragsverletzungen bei Auflegung und Ausführung des Diktates von Versailles, 1934, F. Berber (Hg.), Das Diktat von Versailles, mit einem Vorwort von J. von Ribbentrop, 2 Bde., 1939.

4 A. a. O.: The Legal Aspect, S. 136. In England hatte sich vor allem das „New Commonwealth Institute“ und die von ihm herausgegebene Zeitschrift „New Commonwealth Quarterly“ für den Gedanken des peaceful change stark gemacht, vgl. die Jahrgänge 1937 und 1938. Vgl. auch J. Kunz, Legal Machinery for Peaceful Change, London, 1937, und die kritische Rezension dazu im British Yearbook of International Law, 1938, S. 283.

5 Vgl. hierzu H. v. Riekhoff, German-Polish Relations 1918–1933, Baltimore and London, 1971, und J. K. Hoensch, Der ungarische Revisionismus und die Zerschlagung der Tschechoslowakei, Tübingen, 1967.

In Kiel bildeten den Auftakt für die Diskussion über den peaceful change zwei theoretische Referate zum Begriff des Friedens – eine Aufgabe, in die sich je ein Vertreter der Völkerrechtswissenschaft und ein Vertreter der Politikwissenschaft teilten. Während A. Randelzhofer aus völkerrechtlicher Sicht die Möglichkeiten und Grenzen einer Operationalisierung des Friedensbegriffes zu bestimmen und den „positiven Friedens“-Begriff, wie er von der kritischen Friedensforschung, zumal von J. Galtung, entwickelt wurde, in das geltende System des Völkerrechts, besonders der UN-Charta (Art. 51) zu integrieren suchte, stellte E.-O. Czempiel „Frieden und Sicherheit als außen- und innenpolitische Konzepte“ vor, die nicht mehr voneinander zu unterscheiden seien, vielmehr als unterschiedliche Kontexte erscheinen, in denen sich der Friede prozessualistisch auf sein Ziel, mehr soziale Gerechtigkeit für den einzelnen, hin entwickle. Räumte Randelzhofer der Sicherung des „negativen Friedens“ (militärische Sicherheit) als unerläßliche Voraussetzung für die weitere Entwicklung des „positiven Friedens“ (soziale Gerechtigkeit) absoluten Vorrang vor diesem ein, so sah Czempiel den negativen Frieden erst unter einer Reihe von Vorbedingungen garantiert, „wenn es sich nicht nur um einen temporären Gewaltanwendungsverzicht handeln soll“ (S. 80). Meinte Randelzhofer, den positiven Frieden, unterschieden vom definitivisch bestimmbar negativen Frieden (Art. 51 UN-Charta), rechtlich durch Verwendung von „Typen“ erfassen zu können, die infolge ihrer Offenheit gegenüber dem Wandel stets neu zu konkretisieren seien (S. 30 f.), erkannte Czempiel im Verzicht auf militärische Gewaltanwendung nur einen, wenn auch außerordentlichen Fortschritt, den es festzuschreiben gelte. Den eigentlichen Frieden aber sah er als einen aus semantischer Verständigung oder auch nur aus der Konvention sich ergebenden Punkt auf einem Kontinuum zwischen Gewalt und Gerechtigkeit an, was allerdings tendenziell in den Handlungszusammenhängen (innen- und außenpolitische Kontexte) nachweisbar sein müsse (S. 83).

Es liegt auf der Hand, daß so weit auseinanderliegende Positionen auch die anschließende Diskussion beherrschten. Dabei fiel einzelnen Juristen insbesondere die Einsicht vom Frieden als Prozeß schwer. Zwar erkannte man an, daß sozialer Frieden als Postulat der Gerechtigkeit vom Staatenfrieden nicht getrennt werden könne, mißtraute aber dem Begriff des positiven Friedens als einer möglichen Legitimation für Gegengewalt (S. 50). Häufig standen dafür auch eher Ressentiments als rationale Überlegungen Pate. Man flüchtete in die Polemik (S. 50), beklagte das Fehlen zuverlässiger fact-finding-systems (S. 55), rekurrierte ununterschieden auf Dekolonisierungsfragen (Goa) und das Problem der deutschen Ostgebiete, um die Normativität eines Anspruchs auf peaceful change in Frage zu stellen (S. 68), begründete die Notwendigkeit festumgrenzter Begriffe höchst paradox mit der Arbeitsweise des Sicherheitsrates (S. 100, 111) und klammerte sich an Begriffe, wie „Staatenwelt“, um traditionelle Bezugssysteme zu erhalten, (S. 94). Einige der Teilnehmer, wie J. Kaiser, Graf Vitzthum, W. Fiedler oder S. Magiera (S. 56, 63, 68, 72), sahen aber das Problem klar, als sie den Verfahrensaspekt, nicht die inhaltliche Ordnung als den entscheidenden Gesichtspunkt im peaceful change herausstellten. Insofern brachte das dritte Referat, mit dem Graf Vitzthum die Verfahrenspraxis der 3. UN-Seerechtskonferenz als Fallbeispiel für „Friedlichen Wandel durch völkerrechtliche Rechtssetzung“ in die Diskussion einführte, eine begrenzte Übereinstimmung der Teilnehmer in der Frage der Normativität des peaceful change als Rechtsinstitut, wie dies zu Beginn der Debatte nicht erwartet werden konnte. Vitzthum schilderte höchst anschaulich, ausgehend von der Meeresboden-Doktrin Pardos, der Demilitarisierung des Meeresbodens durch Vertrag (1970) und den Vorarbeiten im Meeresboden-Ausschuß der Vereinten Nationen, wie sich durch Genesis und Verlauf der Seerechtskonferenz ein spezifischer Friedensbegriff entwickelte, welcher weitgehend mit dem von der Konferenz selbst praktizierten Verfahren identisch wurde. Insbesondere im

Wege des „package deal“-Verfahrens, des Konsensverfahrens anstelle der Einzelabstimmung, ferner bestimmter Verhandlungsverfahren, um konsensfähige Lösungen im Vorwege zu ermitteln, der Gruppenbildung unter Staaten mit gleich oder ähnlich gelagerten Interessen, sind beachtliche Ausgleichs- und Integrationsleistungen bei der Willensbildung zustande gekommen. Der Friedensbegriff der Seerechtskonferenz hat für die strittigen Verteilungsfragen im Bereich der Fischressourcen der Wirtschaftszone (200 sm) und der Rohstoffgewinnung auf dem Meeresboden die Kriterien geliefert, auf deren Grundlage ein konsensfähiger Entwurf für ein Meeresregime, der sogenannten Informal Composite Negotiating Text, erstellt werden konnte⁶. Zwar meldeten sich auch zu Vitzthums Referat Zweifel zu Wort, ob denn dies alles peaceful change sei oder nicht eher eine „grandiose Territorialnahme“ (S. 192 f., 206), und auch Vitzthum war hier nicht frei von einer gewissen Skepsis, was die Frage der Rechtssicherheit und Verteilungsgerechtigkeit anbelangt. Insgesamt setzte sich aber doch bei den Teilnehmern der Eindruck durch, daß die Rechtsfortbildungsqualität internationaler Einrichtungen von der Größenordnung der Seerechtskonferenz kaum zu bestreiten ist.

Das vierte und letzte Referat M. Bothes „zur Dogmatik eines völkerrechtlichen Kriegsvorbehalts“, so informativ es auch in Verfahren und Inhalte der gegenwärtigen Abrüstungs- und Rüstungssteuerungsdiskussion einführte, konnte deshalb in der Sache keine grundlegend neuen Gesichtspunkte zum peaceful change als einer Kategorie des Völkerrechts mehr erbringen. Das gleiche gilt für die Diskussion dazu. In der Frage des „Wie“, das heißt der Form und Technik internationaler Rüstungsbegrenzung, enthält das Referat Bothes jedoch zahlreiche Einzelheiten aus der Vertragspraxis, zu der im weiteren Sinne auch die in Erklärungen und Abmachungen manifest gewordenen Verhaltenserwartungen gehören. Allen vier Referaten ist gemeinsam, daß sie das Problembewußtsein für die Dynamik und die Instrumentalität des Völkerrechts bei der Suche nach akzeptablen und anerkannten Konfliktlösungsmustern schärfen. Das ist sicherlich auch ein Verdienst des Herausgebers, der durch dieses Symposium, wenn auch etwas ungleichgewichtig und alles andere als repräsentativ zusammengesetzt, den Finger auf einige der entscheidenden Fragen des peaceful change gelegt hat, das die Praxis der Vereinten Nationen schon lange als Rechtssatz wie als tatsächliche Verhaltenskategorie beherrscht.

Hermann Weber

GERHARD LEIBHOLZ (Herausg.)

Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart

Neue Folge, Band 28, 1979, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, 722 S., DM 278,-

Das Jahrbuch des öffentlichen Rechts pflegt viele Traditionen. Manche begrüßt der Leser uneingeschränkt: So die regelmäßigen Berichte über die Entwicklung des Verfassungsrechts der deutschen Bundesländer (hier: Niedersachsen 1956 bis 1979, S. 381–447, und Schleswig-Holstein 1972 bis Mitte 1979, S. 449–467), ferner auch den Abdruck kondensierter Fassungen von Monographien (hier: Mastronardi, Die Menschenwürde als Verfassungsgrundsatz in der Schweiz, S. 469–485) bzw. von Aufsätzen, die an Monographien desselben Autors anknüpfen, dabei bestimmte Aspekte ausbauen und vertiefen (hier: K. Köpp, One man

⁶ Vgl. H. Weber, was ist neu am „Neuen Seerecht“? Der „Informal Composite Negotiating Text“ und die Weiterentwicklung des Völkerrechts als eines funktionierenden Konfliktregelungsmechanismus, in: A. Studier (Hsg.), Seerechtskonferenz und Dritte Welt, München-London 1980, S. 454.