

# Probleme und Prinzipien internationaler Zusammenarbeit

Die gegenseitige Abhängigkeit der in Staaten organisierten nationalen Gesellschaften nimmt beständig zu. In immer mehr Bereichen wird internationale Zusammenarbeit, vielfach sogar auf globaler Ebene, zur Voraussetzung der Lösung auftretender Probleme. In einigen dieser Bereiche wird seit langem erfolgreich zusammengearbeitet, in anderen dagegen nicht. Mit der Beseitigung der Blockkonfrontation durch das Ende des Ost-West-Konfliktes sind neue Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit (aber auch neue Aufgaben) entstanden. Doch am Grundproblem des internationalen Systems als eines Systems souveräner Staaten hat dies nur wenig geändert.

Ausgehend von diesem Grundproblem, skizziert der Beitrag vor allem den Bereich der kollektiven Sicherheit, in dem das bestehende UNO-System der staatlichen Souveränität Schranken setzt; er untersucht ferner die Möglichkeiten und Grenzen der problemfeldspezifischen internationalen Zusammenarbeit unterhalb dieser Stufe.

---

## I. Das Grundproblem der internationalen Zusammenarbeit

---

### 1. Die horizontale Struktur des internationalen Systems

Anders als moderne, staatlich organisierte Gesellschaftssysteme ist das internationale System horizontal strukturiert. Die etwa 180 Staaten stehen auf einer Stufe und sind nach wie vor weitgehend souverän. Sie sind überwiegend nicht in ein umfassendes politisches System eingebunden, sondern regeln ihre Angelegenheiten mit anderen Staaten selbst. Es gibt keine autorisierte und durchsetzungsfähige Instanz, die ordnend in die internationalen Beziehungen eingreifen könnte. Die souveränen Staaten sind deshalb nach außen lediglich an die für die Beziehungen zwischen ihnen geltenden Regeln, das Völkerrecht, gebunden. Nach innen sind sie dagegen (eingeschränkt durch neuere Entwicklungen, etwa im Bereich der Menschenrechte) weitgehend frei in der Gestaltung ihrer jeweils nationalen Gesellschaftsordnungen.

Der Grundsatz der staatlichen Souveränität und Gleichheit garantiert aber nicht völlige Freiheit vor äußeren Einflüssen, die sich auch innerstaatlich auswirken können. Im Gegenteil, eine Vielzahl neuer Probleme der internationalen Zusammenarbeit hat ihre Ursache gerade in der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit der Staaten voneinander. So ist etwa kein Staat davor gefeit, daß wirtschaftliche Aktivitäten jenseits dieser Grenzen sich im Innern negativ auswirken. Weder die Einflüsse von Wechselkursschwankungen noch die Verschmutzung der Umwelt machen an diesen Grenzen halt. Der Grundsatz der staatlichen Souveränität gewährleistet auch nicht die tatsächliche Gleichheit der Staaten untereinander. Wichtige und mächtige Staaten werden auf die Ausgestaltung und Anwendung der im zwischenstaatlichen Verkehr geltenden Regeln einen größeren Einfluß haben als kleine und vergleichsweise unbedeutende Staaten.

Die horizontale Struktur des internationalen Systems hat erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der internationalen Beziehungen. Zum einen gibt es keine zentrale gesetzgebende Gewalt; deshalb müssen die zwischen den Staaten geltenden Regeln aus der Staatengemeinschaft selbst hervorgehen. Zum anderen existiert keine zentrale ausführende und rechtsprechende Gewalt. Dennoch sollen diese Regeln eben diese Staaten binden<sup>1</sup>. Stellen sie Verhaltensanforderungen, die den staatlichen Interessen zuwiderlaufen, stehen sie in der Gefahr, gebrochen zu werden.

### 2. Das System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen

Für eine durchgreifende Lösung des Grundproblems der internationalen Beziehungen – der kollektiven Sicherheit – bedürfte es der Überwindung der horizontalen Struktur des internationalen Staatensystems. Unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs ist versucht worden, durch ein bestimmtes Regelsystem kollektiver Sicherheit jedenfalls die Herstellung und Aufrechterhaltung

---

1 Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984<sup>3</sup>, S. 33–34, bezeichnen das Völkerrecht deshalb als „Koordinationsrecht“ oder „genossenschaftliches Recht“.

des Friedens auch ohne Zustimmung einzelner Staaten zu sichern.

Im Falle einer Gefährdung der Sicherheit und des Friedens ist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ermächtigt, Beschlüsse zu fassen, die für alle Mitgliedstaaten (und sogar darüber hinaus) bindend sind<sup>2</sup>. Für den Bereich der Friedenssicherung steht der Sicherheitsrat damit über den Staaten, die in dieser Hinsicht ihre Souveränität verloren haben. Er wacht über die Einhaltung der Mindestregeln der internationalen Staatengemeinschaft durch die Einzelstaaten. Doch gebietet diese der Form nach starke Institution nicht über eigene Ressourcen. Sie verfügt nicht über eigene Einnahmequellen, sondern ist von den Beiträgen der Mitgliedsländer abhängig. Sie verfügt auch nicht über eigenes Militär<sup>3</sup>, sondern muß im Konfliktfall auf Truppen und Gerät zurückgreifen, das von den Mitgliedstaaten bereitgestellt wird.

Das System kollektiver Sicherheit kommt damit weitgehend einem Mechanismus zur Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit der Staatengemeinschaft gleich. Es kann nur funktionieren, wenn die große Mehrheit der Staaten sich gegen einen Aggressor wendet – und wenn dieser Aggressor selbst nicht zu mächtig ist. Nur wenn die Großmächte an einem Strang ziehen und miteinander kooperieren, kann eine Maßnahme gelingen. Aus dieser Überlegung heraus verfügen die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates über ein Vetorecht. Auch im Bereich der Friedenssicherung besteht die Hauptaufgabe der Weltorganisation deshalb in der Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander. Die militärische Operation zur Befreiung Kuwaits unterstrich diesen Sachverhalt. Während der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten lediglich „ermächtigt“ hatte, „alle erforderlichen Mittel“ einzusetzen<sup>4</sup> und damit auch militärische Operationen durchzuführen, beruhte die Umsetzung auf einer breiten Staatenkoalition unter der Führung der USA.

Ohne eine effektive Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft bleiben auch Wirtschafts- und andere Sanktionen, wie sie jüngst in den Fällen des Irak<sup>5</sup>,

Libyens<sup>6</sup> und Jugoslawiens<sup>7</sup> bindend verhängt wurden, weitgehend wirkungslos. Die vergleichsweise erfolgreichen friedenserhaltenden Missionen (sogenannte „Blauhelmaktionen“) schließlich beruhen auf dem Einverständnis der an einem Konflikt beteiligten Parteien<sup>8</sup>.

Das gegenwärtige System der kollektiven Sicherheit könnte durch Maßnahmen gestärkt werden, die nach dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr ganz unrealistisch sind, etwa durch die Errichtung einer ständigen Eingreiftruppe unter dem direkten Kommando der Vereinten Nationen sowie durch die Erweiterung der Kompetenzen des Sicherheitsrates auf friedensgefährdende Entwicklungen innerhalb einzelner Staaten<sup>9</sup>. Auch in Zukunft wird das System nicht ohne Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auskommen<sup>10</sup>, aber diese Zusammenarbeit kann intensiviert werden.

### 3. Andere Felder der internationalen Beziehungen

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Staaten besteht in verstärktem Maße für Sachbereiche jenseits der Friedenssicherung im engeren Sinne, die im Kompetenzbereich anderer Organe der Vereinten Nationen sowie ihrer Sonderorganisationen liegen. Die UN-Vollversammlung ist kein „Weltparlament“, das für die Mitgliedstaaten bindende Beschlüsse fassen könnte. Gleichwohl können ihre Beschlüsse erheblichen Einfluß erlangen, wenn sie mit breiter Mehrheit oder im Konsens verabschiedet werden. Doch dann beruht ihr – politisches – Gewicht auf der breiten Übereinstimmung der Staaten und gerade nicht auf dem formalen Beschluß. Gleichfalls ist der Internationale Gerichtshof (IGH) kein dem innerstaatlichen Justizwesen vergleichbares Gericht. Völkerrechtswidrig handelnde Staaten können dort nicht gegen ihren Willen „verklagt“ werden. Der Gerichtshof wird nur tätig, wenn beide (oder alle) an einem Konflikt

6 Im Zusammenhang mit dem Attentat von Lockerby forderte der Sicherheitsrat alle Staaten zum Boykott des Luftverkehrs mit Libyen und der Lieferung von Waffen an Libyen auf; vgl. Resolution 748 (1992), in: ebd., 40 (1992) 2, S. 68.

7 Vgl. Resolution 757 (1992), in: ebd., 40 (1992) 3, S. 110–112.

8 Vgl. United Nations, The Blue Helmets, New York 1985; zur jüngsten Mission im ehemaligen Jugoslawien vgl. Resolution 743 (1992), in: Vereinte Nationen, 40 (1992) 2, S. 76.

9 Vgl. Resolution 688 (1991), in: ebd., 39 (1991) 2, S. 77, zur Lage der unterdrückten Bevölkerung im Irak, insbesondere der Kurden; desgleichen Resolutionen 731 (1992) und 748 (1992), in: ebd., 40 (1992) 2, S. 67–68, zur Überstellung der mutmaßlichen Attentäter von Lockerby an westliche Staaten.

10 Vgl. dazu Lukas Meyer, Die Strukturreform der Vereinten Nationen, in: Günther Doeker/Lukas Meyer/Helmut Volger, Die Vereinten Nationen in der Bewährungsprobe, i. E.

2 Vgl. Charta der Vereinten Nationen, Kapitel VII (Artikel 39 ff.); Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1973 II, S. 431–503.

3 Obwohl in der Charta der Vereinten Nationen (Artikel 43) vorgesehen, sind bislang keine Verträge mit Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Truppen abgeschlossen worden.

4 Resolution 678 (1990), in: Vereinte Nationen, 38 (1990) 6, S. 218; vgl. auch Ursula Heinz/Cristiane Phillip/Rüdiger Wolfrum, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, in: ebd., 39 (1991) 4, S. 121–128.

5 Vgl. Resolution 661 (1990), in: ebd., 38 (1990) 4, S. 146–147.

beteiligten Seiten seiner Bearbeitung zugestimmt haben. Viele Staaten haben diese Zustimmung für bestimmte Sachbereiche oder sogar ohne jede Einschränkung im voraus gegeben. Dennoch dient der Gerichtshof im wesentlichen der Schlichtung einzelner Streitfälle im allseitigen Einvernehmen, denn die Durchsetzung seiner Urteile gegen den Willen Beteiligter stößt auf ähnliche Schwierigkeiten wie die Durchsetzung internationaler rechtlicher Regeln. Insgesamt ist die Bedeutung des Gerichtshofes für die Beilegung internationaler Streitigkeiten gering<sup>11</sup>.

Ein umfassendes internationales politisches System besteht also nicht. Dennoch findet internationale Zusammenarbeit statt; doch ist sie von Problemfeld zu Problemfeld unterschiedlich geregelt. Sie ist in einer Vielzahl spezifischer internationaler Regime institutionalisiert. Solche Institutionen können in Form zwischenstaatlicher Verträge, aber auch unterhalb dieser Ebene – etwa in Form sogenannter „soft laws“ – kodifiziert sein und selbst nichtniedergeschriebene Absprachen und Regeln umfassen.

---

## II. Voraussetzungen problemfeldspezifischer internationaler Zusammenarbeit

---

Die Staaten als Akteure des internationalen Systems handeln unter den jeweils gegebenen Rahmenbedingungen. Politischer Druck kann deshalb ihre Interessen in einer bestimmten Situation verändern. Doch letztendlich können sie kaum gegen ihren Willen zur internationalen Zusammenarbeit gezwungen werden. Die von einem internationalen Problem betroffenen Staaten müssen sich deshalb untereinander auf gemeinsame Regeln einigen, durch die sie ihr Verhalten leiten lassen wollen. Und sie müssen diese Regeln weitgehend freiwillig einhalten, weil die Möglichkeiten zur zwangsweisen Durchsetzung gering sind. Die Chancen, daß internationale Regeln eingehalten werden, sind natürlich um so besser, je weniger diese den Interessen der Adressaten widersprechen.

Um die Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit aufgrund gemeinsam anerkannter Regeln und Normen internationaler Regime zu verdeutlichen, sollen drei idealtypische Situationen voneinander unterschieden werden<sup>12</sup>.

11 Vgl. Otto Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, München 1990<sup>4</sup>, S. 500–510. Zwischen 1946 und 1988 erließ der IGH nur 50 Urteile und erstellte 20 Gutachten.

12 Zur Untersuchung von Kooperationsmöglichkeiten aufgrund der vorherrschenden Interessenkonstellationen vgl.

### 1. Stabile Problemfelder

In einigen Bereichen können alle Parteien ihre Interessen verfolgen, ohne mit anderen in Konflikt zu geraten. Dieser Fall umfaßt auch Situationen, die so fest gefügt sind, daß die beteiligten Akteure unter den gegebenen Rahmenbedingungen kein wirkliches Interesse an ihrer Änderung haben. In solchen Situationen der (relativen) Interessensharmonie sind internationale Regelungen entweder vollständig entbehrlich, oder sie können lediglich die ohnehin bestehende Lage widerspiegeln. Niemand käme etwa auf die Idee, auf internationaler Ebene Fangquoten festzulegen, solange die Fischbestände der hohen See nicht bedroht sind. Aber auch in Fällen dieses Typs können internationale Regime eine wichtige Funktion erfüllen, indem sie bestehende Zustände stabilisieren. Dies gilt z. B. für viele Grenzverträge<sup>13</sup>.

Regime, die bestehende Zustände stabilisieren, erfordern naturgemäß von den Akteuren keine oder nur geringe Verhaltensänderungen. Die Akteure sollen sich gerade weiterhin so verhalten, wie sie es bislang getan haben.

### 2. Nichtkooperative Problemfelder

Es existieren aber auch Problemfelder, in denen die beteiligten Parteien gegenläufige und nicht mit einander vereinbare Interessen vertreten. Diesen Fall illustriert idealtypisch die Problematik der Verschmutzung eines internationalen Flusses durch einen Oberlieger.

Er hat naturgemäß ein geringeres Eigeninteresse am gemeinsamen Schutz des Flusses als ein Unterlieger, denn er genießt den Nutzen der mit Verschmutzung verbundenen wirtschaftlichen Tätigkeiten, während er die Kosten dieser Verschmutzung ganz oder teilweise auf den Unterlieger verlagert. Eine gemeinsame Aktion zur Säuberung des Flusses ist für ihn mit Kosten verbunden, deren Nutzen der Unterlieger genießt. In derart gelagerten Fällen mag internationale Kooperation zwar wünschenswert erscheinen, sie ist aber innerhalb des Problemfeldes oft nur schwer möglich, solange der Oberlieger sie

Robert O. Keohane, After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton 1984; Michael Zürn, Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen 1992; Otto Keck, Der neue Institutionalismus in der Theorie der internationalen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift, 31 (1991), S. 635–653.

13 So liegt die internationale Bedeutung des jüngst abgeschlossenen deutsch-polnischen Grenzvertrages (vgl. BGBl. 1991 II, S. 1329–1330), mit dem die Oder-Neiße-Linie als deutsche Ostgrenze anerkannt wird, nahezu ausschließlich in der Stabilisierung des Status quo.

nicht als auch in seinem Interesse liegend ansieht<sup>14</sup>. Damit besteht ein internationaler Konflikt<sup>15</sup>, der nicht (oder nur schwer) regelbar ist, solange sich die vorherrschende Interessenkonstellation nicht ändert.

### 3. Kooperative Problemfelder

Dagegen eröffnen Problemfelder, in denen die beteiligten Parteien sich in einem Dilemma befinden, Möglichkeiten zur Kooperation. Situationen dieses Typs entsprechen dem Konflikt der Gemeinschaftsgüter, der am Beispiel einer mittelalterlichen Gemeinschaftswiese illustriert werden soll, auf der die Hirten eines Dorfes ihr Vieh gemeinsam weiden lassen. Für den einzelnen Hirten mag es sinnvoll erscheinen, seinen Viehbestand zu steigern, denn der Gewinn fließt ihm allein zu. Dagegen werden die Kosten seines Verhaltens, etwa Verluste infolge der Überweidung der Gemeinschaftswiese, auf alle Hirten verteilt. Sie müssen von ihm selbst deshalb nur zu einem kleinen Teil getragen werden. Dieses Kalkül jedoch gilt für alle Hirten gleichermaßen. Obwohl sie sich dann aus individueller Sicht vernünftig verhalten, gefährden sie gemeinsam die Grundlage ihres Wohlstandes<sup>16</sup>. Und trotzdem ist es für jeden einzelnen Hirten nicht vernünftig, seinen Viehbestand zu begrenzen, solange dies nicht alle (oder die meisten) anderen auch tun. Viele internationale Umweltprobleme entsprechen diesen Konfliktsituationen der Gemeinschaftsgüter unmittelbar. So fließen die Gewinne wirtschaftlicher Aktivitäten auch hier den nationalen Volkswirtschaften zu, während die Kosten etwa in Form der Veränderung des Weltklimas, der Zerstörung der Ozonschicht oder der Verschmutzung regionaler Meere auf alle verteilt werden.

Auch in anderen Fällen befinden sich die Akteure des internationalen Systems im Dilemma zwischen individuell und kollektiv vernünftigem Verhalten. Die gegenwärtig laufenden Verhandlungen zum Ausbau des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) stehen im Spannungsfeld zwischen dem individuell (zuweilen) vernünftigen Be-

streben nach Protektion schwacher Wirtschaftszweige und dem Interesse an der Aufrechterhaltung des Grundsatzes des weltweiten Freihandels<sup>17</sup>. Rüstungsbegrenzungs- und Abrüstungsverhandlungen stehen im Spannungsfeld zwischen dem individuellen Bestreben, die eigene Sicherheit durch neue Schritte der Aufrüstung zu erhöhen; und dem gemeinsamen Interesse an einer Begrenzung der Rüstungsspirale.

Fällen dieses Typs ist gemeinsam, daß die Akteure trotz individuell vernünftigen Verhaltens gemeinsame Probleme schaffen, die sie allein nicht lösen können. Sie können weder den Schutz gemeinsamer Umweltgüter noch die Freiheit des Welthandels oder das Ende der Rüstungsspirale durch einseitiges Verhalten erreichen. Sie sind gemeinsam in einem Dilemma gefangen, in dem individuelle mit gemeinsamen Interessen in Konflikt geraten.

In Situationen dieses Typs können Akteure in ihrem eigenen Interesse ihr Verhalten entsprechend dem gemeinsamen Interesse ändern, sobald alle (oder die meisten) anderen Akteure ebenso handeln. Dazu bedürfen sie der Zusammenarbeit. In diesen Bereichen können deshalb internationale Regime errichtet und Übereinkommen abgeschlossen werden, deren Regeln von den Akteuren eine Änderung ihres Verhaltens verlangen<sup>18</sup>. Die Einhaltung dieser Regeln liegt in ihrem gemeinsamen Interesse. Sie liegt aber ebenso im Eigeninteresse jedes beteiligten Akteurs, obwohl Anreize für regelwidriges Verhalten bestehen bleiben. Probleme dieses Typs können durch internationale Regime bearbeitet und gelöst werden.

Die Voraussetzungen für die erfolgreiche Errichtung internationaler Institutionen sind also nicht immer gleichgelagert. Die Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit dürfen deshalb nicht unterschätzt werden: Unter bestimmten Voraussetzungen können Probleme und Konflikte auch im horizontal strukturierten internationalen System gemeinsam bearbeitet und gelöst werden, ohne daß es zentraler Gesetzgebungs- und Durchsetzungsinstanzen bedürfte. Die Möglichkeiten dürfen aber auch nicht überschätzt werden: Der Mechanismus der Kooperation gleichberechtigter Partner ist nicht zur Bearbeitung aller Problemfelder gleichermaßen geeignet.

14 Die Situation ändert sich sogleich, wenn der Unterlieger bereit ist, sich (gegen den Verursacherprinzip) an den entstehenden Kosten zu beteiligen. Ein Beispiel dafür ist das Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen Verschmutzung durch Chloride (vgl. BGBl. 1978 II, S. 1065–1069), durch das die Niederlande als Unterlieger einen Teil der anfallenden Kosten übernehmen, die in Frankreich entstehen.

15 „Konflikt“ ist dann keineswegs gleichbedeutend mit Krieg, sondern bezieht sich auf das Bestehen eines offenen Interessengegensatzes; vgl. Manfred Efinger/Volker Rittberger/Michael Zürn, Regime in den Ost-West-Beziehungen, Frankfurt/M. 1988, S. 51 ff.

16 Vgl. Garret Hardin, The Tragedy of the Commons, in: Science, 162 (1968), S. 1249.

17 Vgl. Elke Thiel, Vor neuen GATT-Verhandlungen: Protektionismus und Freihandel im Widerstreit, in: Europa-Archiv, 41 (1986), S. 285–294.

18 Dementsprechend besteht weitgehende Einigkeit, daß eine wichtige Funktion internationaler Regime in der Überwindung solcher Dilemmata besteht; vgl. Beate Kohler-Koch, Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: dies. (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 24 ff.

### III. Ausgestaltung der internationalen Zusammenarbeit

Selbst wenn die Voraussetzungen günstig sind, entsteht internationale Zusammenarbeit nicht automatisch. Oft beurteilen die Akteure eine Situation unterschiedlich. Liegt der Schutz des Weltklimas wirklich im gemeinsamen Interesse, oder gibt es Gewinner und Verlierer? Wo liegt der Bereich des gemeinsamen Interesses, und wo beginnen widerstreitende Einzelinteressen? Schließlich, können die Akteure darauf vertrauen, daß ihre Kooperationspartner sich an vereinbarte Regeln halten? Diese Fragen können nur im Rahmen internationaler Verhandlungen gemeinsam bearbeitet werden.

In diesem Rahmen einigen sich die Akteure auf Verhaltensregeln internationaler Regime und passen diese Regeln an sich ändernde Rahmenbedingungen an. Hier arbeiten sie Verfahren zur Vermeidung von und gegebenenfalls zur Reaktion auf Normbrüche aus. Hier können sie schließlich versuchen, bislang nichtkooperative Problemfelder so zu beeinflussen, daß Zusammenarbeit möglich wird. Verhandlungen und Konferenzen sind deshalb nicht notwendige Begleiterscheinungen der internationalen Zusammenarbeit, sondern ihr institutioneller Kern<sup>19</sup>.

#### 1. Die Einigung auf gemeinsame Normen

Die Normen internationaler Regime werden im Verlauf eines vielstufigen Verhandlungsprozesses zwischen den beteiligten Akteuren gebildet, in dessen Rahmen gemeinsame Verhaltenserwartungen entstehen und akzeptiert werden. An seinem Beginn stehen in der Regel Forderungen oder Vorschläge eines oder mehrerer interessierter Staaten. Die Existenz von Sachproblemen allein – etwa die Erkenntnis, daß die Stabilität des Weltklimas gefährdet ist – reicht dazu im allgemeinen nicht aus. Ziel solcher Initiativen ist deshalb zunächst die Definition internationaler Konflikte (im Sinne offener Interessengegensätze), die auf die internationale Tagesordnung gelangen. Erst dieser Schritt zwingt die angesprochenen Parteien zur Überprüfung ihrer Interessen.

Initiativen können durch diplomatische Aktivitäten oder Einladungen zu Konferenzen unterstützt werden, wie die derzeit laufenden Friedensgespräche für den Nahen Osten oder im Hinblick auf die

Situation im ehemaligen Jugoslawien. Doch dieser Weg erfordert erhebliche Vorbereitungen. Initiativen werden deshalb vielfach innerhalb bestehender internationaler Organisationen eingebracht, die einen institutionellen Rahmen bereitstellen und über ständige Diskussions- und Verhandlungsforen verfügen. Für globale und besonders politische Initiativen, etwa zur Neuordnung des Seerechts<sup>20</sup> oder zum Schutz des Weltklimas einschließlich seiner Nord-Süd-Aspekte<sup>21</sup>, steht die UN-Vollversammlung zur Verfügung, während die Vielzahl in ihrer Reichweite begrenzter Vorhaben in den Foren der Sonder- und Spezialorganisationen beraten werden.

Während Initiativen einseitig erfolgen, bedarf es für den darauf folgenden Schritt – die Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen sowie über ihren Rahmen – bereits gemeinsamer Handlungen. In mitunter langwierigen „Vorverhandlungen“<sup>22</sup> wird geklärt, welche Einzelthemen bearbeitet, welche ausgeklammert werden sollen und an welchen Adressatenkreis sich die Verhandlungen wenden. Das Verhandlungsmandat der gegenwärtigen GATT-Runde ist z. B. in der umfangreichen und detaillierten Erklärung von Punta del Este<sup>23</sup> abgefaßt. Dort wurde festgelegt, den zunehmend wichtiger werdenden Dienstleistungsverkehr zwar in die laufende GATT-Runde, nicht aber in die auf den internationalen Warenaustausch zugeschnittene, bestehende Welthandelsordnung zu integrieren. Das Mandat zu den Verhandlungen zum Schutz des Weltklimas war in einer Resolution der UN-Vollversammlung niedergelegt<sup>24</sup>. Es bestimmte, bis zum Erdgipfel im Juni 1992 in Rio de Janeiro eine Rahmenkonvention und eventuelle Begleitdokumente zu erstellen.

Erst dann beginnen die eigentlichen Verhandlungen mit dem Ziel, schrittweise die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit in dem nun konkret definierten Problemfeld auszuloten und Verhaltensregeln

20 Vgl. United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 1982, in: International Legal Materials, 21 (1982), S. 1261–1354.

21 Vgl. Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, New York 1992; deutsche Übersetzung in: Vereinte Nationen, 40 (1992) 4, S. 140–147.

22 Vgl. Janice Gross Stein, Getting to the Table: The Triggers, Stages, Functions and Consequences of Pre-negotiations, in: dies. (Hrsg.), Getting to the Table: The Process of International Pre-negotiation, Baltimore 1989, S. 239–268.

23 Vgl. Europa-Archiv, 42 (1987), D 163–169.

24 Vgl. A/RES/45/212 (1990). Zu den Verhandlungen vgl. Sebastian Oberthür, Die internationale Zusammenarbeit zum Schutz des Weltklimas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/92, S. 9–20. Zum Problem des „Verhandlungsdesigns“ vgl. James Sebenius, Designing Negotiations toward a New Regime: The Case of Global Warming, in: International Security, 15 (1991) 4, S. 110–148.

19 Vgl. Thomas Gehring, Dynamic International Regimes: International Environmental Institutions between International Law and International Politics, Baden-Baden (i. E.)

aufzustellen. Je komplexer die Themenpalette und je vielfältiger der Teilnehmerkreis, desto weniger Akteure werden zu jeder Einzelfrage dezidierte Positionen vertreten. Ein Zwang zur Zustimmung aller Teilnehmer zu jeder Frage könnte deshalb zu einer künstlichen Polarisierung führen. Entscheidungen werden darum weitgehend im Konsens getroffen, obwohl die Verfahrensordnungen internationaler Konferenzen vielfach Abstimmungen vorsehen. Eine Entscheidung ist im Konsens angenommen, wenn kein Teilnehmer Widerspruch einlegt. Damit vermeidet das Konsens-Prinzip formale Abstimmungen und erfordert im Gegensatz zum Einstimmigkeits-Prinzip keine positive Zustimmung. Anders als das Mehrheits-Prinzip räumt es den Teilnehmern aber das Recht zum Protest gegen unerwünschte Regelungen ein und gewährleistet so, daß Entscheidungen von allen Teilnehmern getragen werden können<sup>25</sup>. Das Entscheidungsverfahren solcher Konferenzen ist deshalb nicht kontrovers, sondern kommunikativ und fördert die schrittweise Bildung gemeinsamer Erwartungen.

Die Ergebnisse solcher Verhandlungen sind sektorale, d. h. auf ein mehr oder weniger umfassendes Problemfeld beschränkte Ordnungen. Sie können in der Form internationaler Verträge abgefaßt sein und bedürfen dann der Ratifikation durch jeden einzelnen Vertragsstaat entsprechend einem oft komplizierten und langwierigen innerstaatlichen Verfahren. Sie können auch – besonders in Bereichen, die raschem Wandel unterworfen sind und zügiges internationales Handeln erfordern – formell unterhalb der Vertragsebene angesiedelt sein (sogenanntes „soft law“<sup>26</sup>). In jedem Fall müssen sie inhaltlich so ausgeglichen sein, daß die beteiligten Akteure ihnen zustimmen und ihre Normen einhalten können. Diese Bedingung ist erfüllt, wenn am Ende alle Teilnehmer durch das Regime besser gestellt sind als ohne es.

Die Normbildungsphase stellt damit einen Kommunikationsprozeß dar, durch den für ein abgegrenztes Problemfeld das Beziehungsgeflecht unter den beteiligten Akteuren so verdichtet wird, daß diese auf (kurzfristige) individuelle Vorteile verzichten, um gemeinsame Gewinne erzielen zu können. Nur wenn die Konsensbildung erfolgreich war und wenn die Akteure ausreichend viel Ver-

trauen in ihre gegenseitige Normtreue haben, werden die entstandenen Normen ihr zukünftiges Verhalten lenken können.

## 2. Die Anwendung gemeinsamer Normen

Die Einigung auf gemeinsame Normen zur Regelung eines Problemfeldes gewährleistet noch nicht ihre Einhaltung. Es kann zu Konflikten über ihre Auslegung und Anwendung kommen. Teilnehmer können auch versuchen, ihre Umsetzung zu verhindern oder zu verzögern. Nur ein ausreichend dichtes Geflecht von Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren erlaubt eine Verarbeitung solcher Vorfälle, ohne das in das entstandene Regelsystem gesetzte Vertrauen zu gefährden. Eine solche Verdichtung der Beziehungen hat sich in der Normbildungsphase entwickelt; sie ist aber auf ein Problemfeld begrenzt. Auf allgemeinem internationalem Recht basierende Streitbeilegungsmechanismen werden nicht zuletzt deshalb kaum angewandt, obgleich viele multilaterale Verträge vorsehen, daß Streitigkeiten über die Vertragsauslegung oder -anwendung dem Internationalen Gerichtshof oder einer Schlichtungskommission vorgelegt werden sollen<sup>27</sup>.

Dagegen können internationale Regime Verfahren und Mechanismen zur Streitbeilegung zur Verfügung stellen, die sich aus (erfolgreichen) Normbildungsprozessen heraus entwickeln. Voraussetzung dafür ist, daß die problemfeldspezifischen Verhandlungsprozesse nicht mit dem Abschluß der Normbildungsphase enden, sondern fortgeführt werden – sei es in eigenständigen Verhandlungsformen der errichteten internationalen Regime (z. B. des GATT und vieler Umweltregime), sei es im Rahmen spezieller Gremien bestehender internationaler Organisationen.

Bereits im Vorfeld möglicher Konflikte setzen Mechanismen der Verifikation ein. Für viele internationale Regime, etwa in den Bereichen des Schutzes der Umwelt und der Menschenrechte, bestehen Berichts- und Informationspflichten, mittels derer die Implementation von Verpflichtungen gemeinsam überwacht wird<sup>28</sup>. Im Bereich der internationalen Sicherheit verfügen Regime darüber hinaus oft auch über Verfahren zur gegenseitigen Inspektion. So überträgt das Nichtverbreitungs-Regime für Atomwaffen der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) die Überwachung

25 Vgl. Wolfgang Graf Vitzthum, Friedlicher Wandel durch völkerrechtliche Rechtsetzung. Zur Problematik des Verfahrens und der inhaltlichen Konsensbildung internationaler Kodifikationskonferenzen, in: Jost Delbrück (Hrsg.), Völkerrecht und Kriegsverhütung. Zur Entwicklung des Völkerrechts als Recht friedenssichernden Wandels, Berlin 1979, S. 123–177.

26 Vgl. Winfried Lang, Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes, in: Archiv des Völkerrechts, 22 (1984), S. 283–305.

27 Vgl. etwa Artikel 11 der Ozonschutzkonvention, in: BGBl. 1988 II, S. 902–922.

28 Vgl. Peter Sand, Lessons Learned in Global Environmental Governance, Washington 1991, S. 33f.; Wolfgang Fischer, The Verification of International Conventions on Protection of the Environment and Common Resources, Berichte des Forschungszentrums Jülich (Nr. 2495), 1991.

von Atomanlagen<sup>29</sup>. Das im Rahmen der KSZE abgeschlossene Regime über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa (KVAE) überträgt den Mitgliedstaaten Rechte zur Inspektion und Beobachtung von Manövern<sup>30</sup>.

Darüber hinaus werden die Regelwerke der Eigeninterpretation durch die Akteure entzogen und einer gemeinsamen Auslegungspraxis unterworfen. So haben die Vertragsstaaten des Montrealer Protokolls zur Ozonschutzkonvention die Regeln des Protokolls auf vielfältige Weise durch gemeinsame Entscheidungen konkretisiert und interpretiert<sup>31</sup>. Sie haben auch ein vorläufiges Verfahren zur Bearbeitung von Konflikten über die Einhaltung der Vertragsbestimmungen erstellt<sup>32</sup>. Danach leitet das Sekretariat Beschwerden einem „Implementations-Ausschuß“ zur Begutachtung der Faktenlage weiter. Die letzte Entscheidung über solche Beschwerden sowie über mögliche Konsequenzen eines festgestellten Normbruches obliegt der Konferenz der Vertragsparteien. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) verfügt über ein ähnliches Streitschlichtungsverfahren<sup>33</sup>.

Sowohl bei der Interpretation von Normen im Rahmen des allgemeinen Verhandlungs- und Entscheidungsprozesses als auch in diesen Fällen eines geregelten Verfahrens übernehmen die Vertragsstaaten die Funktion von Gerichten: Sie entscheiden gemeinsam über Streitigkeiten und wenden Normen in konkreten Fällen an. Dieser Mechanismus könnte weiter gestärkt werden, wenn dem zuständigen Sekretariat eine eigenständige Kompetenz zur Einleitung von Beschwerdeverfahren übertragen würde, wie dies für das Ozonschutzregime vorgeschlagen worden ist<sup>34</sup>. Dann könnten solche Verfahren „von Amts wegen“ eingeleitet werden und bedürften nicht eines beschwerdeführenden Vertragsstaates. Im Einzelfall erstrecken sich die problemfeldspezifischen Mechanismen zur Streitschlichtung bereits bis hin zur Errichtung eines selbständigen Gerichtes: Dies gilt etwa für

29 Vgl. BGBl. 1974 II, S. 786–793, Artikel III.

30 Vgl. Europa-Archiv, 41 (1986), D 625–636.

31 Vgl. Montrealer Protokoll über Stoffe, die die Ozonschicht schädigen, in: BGBl. 1988 II, S. 1015–1028; vgl. dazu Thomas Gehring, *International Environmental Regimes: Dynamic Sectoral Legal Systems*; in: *Yearbook of International Environmental Law*, 1 (1990), S. 47–49.

32 Vgl. Bericht vom 2. Treffen der Vertragsstaaten des Montrealer Protokolls, OzL.Pro.2/3, Annex III; vgl. auch Th. Gehring (Anm. 31), S. 50–54.

33 Vgl. Werner Meng, *Streitbeilegung im GATT*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 41 (1981), S. 69–102.

34 Vgl. Th. Gehring (Anm. 19), Kap. 7.2.3.

den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>35</sup>.

Gemeinsam ist diesen Mechanismen die Zielsetzung, der Entstehung von Konflikten über die Anwendung gemeinsamer Normen vorzubeugen oder solche Konflikte möglichst frühzeitig auszuräumen. In jedem Fall bleiben Konflikte nicht den streitenden Parteien überlassen, sondern werden auf dem Wege multilateraler Verhandlungen oder gemeinsam anerkannter Verfahren von der Gemeinschaft der Mitgliedstaaten bearbeitet. Durch die Fortführung eines regime-spezifischen Kommunikationsprozesses wird die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten kollektiv entscheidungs- und handlungsfähig.

### 3. Die Fortentwicklung gemeinsamer Normen

Eine Sonderform der internationalen Zusammenarbeit bilden solche internationalen Regime, die nicht von einem vergleichsweise feststehenden Normenkatalog ausgehen, sondern mit dem Ziel der laufenden Veränderung zunächst nicht (oder nur wenig) kooperativer Problemfelder gebildet werden. So waren verschiedene wichtige Umweltregime – etwa das Ozonschutzregime und das Regime über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung (Saurer Regen)<sup>36</sup> – zunächst weitgehend auf die Institutionalisierung eines dauerhaften Verhandlungsprozesses gerichtet. Dies gilt ebenso für das jüngst abgeschlossene Weltklimaregime wie für die Anfangsphase des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)<sup>37</sup>. Sie stellen damit Institutionen zur Förderung der Zusammenarbeit in den betroffenen Problemfeldern dar, die auf die prozeßhafte Entwicklung der geltenden Normen in aufeinander folgenden Verhandlungsrunden gerichtet sind. Während in diesen Fällen die Verhandlungsprozesse und Entscheidungsverfahren vergleichsweise stabil bleiben, werden konkrete Verhaltenserwartungen gerade nicht zum Zweck der langfristigen Stabilisierung, sondern mit dem Ziel ihrer baldigen Ersetzung formuliert.

Auf diese Weise wird die schrittweise Veränderung nur wenig kooperativer, gleichwohl aber kooperationsbedürftiger Problemfelder im Wege des „social engineering“ möglich. Hier verdichtet sich das Geflecht der Beziehungen unter den

35 Vgl. Europäische Menschenrechtskonvention, Rom 1950, in: BGBl. 1952 II, S. 686–700. Der Gerichtshof ist Teil eines zweistufigen Verfahrens, dessen erste Stufe in einer von den Mitgliedstaaten gewählten Kommission besteht.

36 Vgl. Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung, Genf 1979, in: BGBl. 1982 II, S. 374–382.

37 Vgl. Ernst-Ulrich Petersmann, *Dreißig Jahre Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 19 (1980/81), S. 23–80.

Akteuren nicht (nur) aufgrund gemeinsamer materieller Verhaltensnormen, sondern (auch) zur kontinuierlichen Entwicklung dieser Normen und zu ihrer regelmäßigen Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen.

---

#### IV. Schlußfolgerung

---

Die Lösung internationaler Probleme ist nur durch die Zusammenarbeit zwischen Staaten möglich. Solange die wirtschaftliche und militärische Macht auf dieser staatlichen Ebene konzentriert ist, werden internationale Institutionen stets vergleichsweise schwach und zerbrechlich sein. Dies gilt auch für den Bereich der Sicherheit, in dem die Staaten bereits einen Teil ihrer Souveränität zugunsten

eines kollektiven Systems abgegeben haben. Es gilt erst recht für alle anderen Bereiche der internationalen Beziehungen.

Internationale Zusammenarbeit ist an die Übereinkunft der für ein Problemfeld wichtigen Akteure gebunden und deshalb nicht für alle Problemfelder gleichermaßen erfolgversprechend. Deshalb entstehen internationale Regime als problemfeldspezifische Institutionen, in deren Rahmen die Akteure gemeinsame Normen bilden, sie weiterentwickeln und die Einhaltung dieser Normen gemeinsam überwachen. Der Erfolg solcher Institutionen beruht auf der Errichtung und Förderung der kollektiven Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinschaften der Kooperationspartner. Die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit wird über die Errichtung und Stärkung einer Vielzahl dieser problemfeldspezifischen Institutionen führen müssen.