

Internationale Gesetzgebung durch Verträge?
Zur Möglichkeit universellen Vertragsvölkerrechts

Von partikularem Völkerrecht, das jeweils nur für bestimmte Staaten gilt – zum Beispiel für die Parteien, die einen völkerrechtlichen Vertrag geschlossen haben –, unterscheidet sich universelles Völkerrecht dadurch, dass es für alle Völkerrechtssubjekte gilt. Die Existenz universellen Völkerrechts ist heute weithin anerkannt. Mit dem zunehmend positivistischen Selbstverständnis des heutigen Völkerrechts ist eine natur- oder vernunftrechtliche Begründung völkerrechtlicher Normen, wie sie sich vor allem im ‚klassischen‘ universellen Völkerrecht bis zur Gründung des Völkerbunds findet, jedoch kaum mehr vereinbar. An ihre Stelle tritt deshalb in wachsendem Maß ein konsensualistisches Begründungsmodell, dem völkerrechtliche Verträge und Völkergewohnheitsrecht als wichtigste Rechtsquellen des Völkerrechts gelten.¹ Im Hinblick auf die Anforderungen, die an die Begründung universellen Völkerrechts gestellt werden, ist dabei eine eigentümliche Divergenz zu beobachten: In Bezug auf das *Völkergewohnheitsrecht* wird das Konsensprinzip nicht im Sinne strikter Einstimmigkeit verstanden. Vielmehr begnügt man sich mit der Forderung nach einer Übereinstimmung der überwiegenden Mehrheit der Staaten, die oft schon dann angenommen wird, wenn „eine übereinstimmende Praxis der ‚großen‘ Staaten feststellbar ist“.² Konsequenterweise wird deshalb in der neueren Literatur überwiegend verneint, dass ein einzelner Staat die Entstehung neuen universellen Völkergewohnheitsrechts dadurch verhindern könne, dass er sich als *persistent objector* der Etablierung entsprechender völkergewohnheitsrechtlicher Normen widersetzt.³ Demgegenüber hält die Völkerrechtslehre in Bezug auf die universelle Geltung *völkerrechtlicher Verträge* strikt am Einstimmigkeitsprinzip fest: Vertragsvölkerrecht ist in ihren Augen „selbstverständlich partikuläres Völkerrecht, da es nur für den Verkehr zwischen den Vertragspartnern gilt“⁴: „Nur dann“, so fassen Hobe und Kimminich die Konsequenz der herrschenden Meinung zusammen, „wenn einem Vertrag alle Staaten der Erde beigetreten sind, wird das Vertragsrecht zum universellen Völkerrecht.“⁵ Solange dieses Ziel nicht erreicht ist, können die in einem Kollektivvertrag fixierten Normen nur indirekt universelle Geltung erlangen: indem sie Bestandteil des universellen Völkergewohnheitsrechts werden.

Der Vortrag unterzieht zunächst die divergente Interpretation des Konsensprinzips im heutigen Völkerrecht einer rechtsphilosophischen Kritik. Gezeigt wird, dass sie auf eine geltungstheoretische Privilegierung des Völkergewohnheitsrechts

¹ Vgl. etwa A. Cassese, *International Law*, New York ²2005, 153. Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut nennt als Völkerrechtsquellen darüber hinaus „die von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze“.

² M. Herdegen, *Völkerrecht*, München ³2004, § 16, Rdnr. 3.

³ Besonders pointiert Cassese, a. a. O., 162 f.

⁴ S. Hobe/O. Kimminich, *Einführung in das Völkerrecht*, Tübingen/Basel ⁸2004, 178; vgl. auch: Art. 34 WVK; Cassese, a. a. O., 170; Herdegen, a. a. O., § 15, Rdnr. 19; K. Ipsen u. a., *Völkerrecht*, München ⁵2004, § 12, Rdnr. 28.

⁵ Hobe/Kimminich, a. a. O., 178.

gegenüber dem Vertragsvölkerrecht hinausläuft, die starke Argumente gegen sich hat. Eine konsistente Auslegung des völkerrechtlichen Konsensprinzips, die dieses auch im Hinblick auf die universelle Geltung völkerrechtlicher Verträge nicht in jedem Fall auf strikte Einstimmigkeit festlegt, lässt sich demgegenüber gewinnen, wenn man annimmt, dass es eine Kategorie von Verträgen gibt, die die Funktion einer Gesetzgebung für die Staatengemeinschaft erfüllen und deshalb Rechte und Pflichten Dritter unter Umständen auch ohne deren Zustimmung zu begründen vermögen. Der zweite Teil des Vortrags ist der Begründung dieser Annahme und der Abgrenzung solcher *legislativer Verträge*⁶ von völkerrechtlichen Verträgen anderer Art gewidmet. Er zeigt die Möglichkeit einer auf Kollektivverträgen basierenden internationalen Gesetzgebung auf, die eines Weltstaates nicht bedarf. Im Mittelpunkt steht dabei die These, dass die kollektivvertragliche Normierung transnational bedeutsamer Materien genau dann als Erzeugung universellen Völkerrechts verstanden werden kann, wenn die Vertragsparteien sowohl die Mehrheit der Staaten bilden als auch die Mehrheit der Weltbevölkerung repräsentieren und der Vertrag bestimmten Anforderungen des Minderheitenschutzes hinreichend Rechnung trägt. Im dritten Teil des Vortrags werde ich diese These gegen skeptische Vorbehalte verteidigen und ihre Relevanz für die Weiterentwicklung des Völkerrechts skizzieren.

⁶ Dass sich der Begriff des legislativen Vertrags, der hier in Rede steht, nur teilweise mit dem Begriff des *law-making treaty* deckt, den die Völkerrechtslehre traditionell von jenem *contract treaty* unterscheidet, der auf die wechselseitige Gewährung von Leistungen gerichtet ist, ergibt sich schon aus der Annahme, dass ein legislativer Vertrag nicht dem Drittwirkungsverbot unterliegt.