

Nichteinmischung heute

Wandel des Konzepts der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten im Licht von Individualschutz, Globalisierung und nur teilweiser Verrechtlichung der internationalen Beziehungen

Pascal Hector*

Inhalt

A. Einleitung	208
B. Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten im klassischen Völkerrecht	210
C. Aktuelle Entwicklungen	211
I. Wandel I: Die Emanzipation des Individuums im Völkerrecht seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte	211
II. Wandel II: Die Globalisierung – Immer engere Verflechtung führt zur Zunahme der unmittelbaren Auswirkungen staatlichen Handelns auf andere Staaten	213
III. Wandel III: Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, aber nur teilweise – Westfälisches System vs. Rechtsgemeinschaft	214
D. Was folgt daraus für das Nichteinmischungsprinzip?	215
E. Schlussfolgerung	219

Abstract

Drei Tiefenströmungen der internationalen Beziehungen verändern aktuell Rolle und Tragweite des Nichteinmischungsprinzips in unterschiedliche Richtungen: Die Stärkung des Individualschutzes auch gegen den Heimatstaat im Völkerrecht führt tendenziell zu seiner Einschränkung und die zunehmende Globalisierung zu einer Vervielfachung nicht gewaltsamer Einwirkungsmöglichkeiten, während andererseits die nach wie vor mangelhaften Möglichkeiten rechtsförmlicher Rechtsdurchsetzung im Völkerrecht seine fortdauernde Bedeutung unterstreichen. Diese Entwicklungen erfordern ein neues Austarieren des Nichteinmischungsprinzips unter zahlreichen Aspekten, wobei hier die Frage der Auswirkungen auf die Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) hervorgehoben werden soll: Bisher überwiegend kritisch betrachtet, wegen der perzipierten Gefahr einer Aushöhlung des Gewaltverbots, könnte dieser Rechtsgedanke eine Renaissance im Hinblick auf nicht-militärische

* Prof. Dr. Pascal Hector, Gesandter an der Botschaft Paris; Honorarprofessor am Europainstitut der Universität des Saarlandes, Saarbrücken (Deutschland). E-Mail: mail@pascal-hector.de. Der Inhalt gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und ist keiner Institution zurechenbar. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

Einflussmethoden erfahren. Bei alledem bleibt das Einmischungsverbot aber ein zentrales Element der internationalen Ordnung in einem – außerhalb supranationaler Integrationsgemeinschaften – nach wie vor „westfälisch“ geprägten Staatensystem, in dem es Menschen in unterschiedlichen Staats- und Gesellschaftsformen auch weiterhin die Freiheit gewähren soll, innerhalb dem durch die universellen Menschenrechte vorgegebenen Rahmen, unterschiedliche politische und gesellschaftliche Vorstellungen zu verwirklichen.

Non-Interference Today – Transformations in the Concept of Non-Interference in Internal Affairs in the Light of the Protection of the Individual, Globalisation and only Partial Juridification of International Relations

Three fundamental developments in the international relations are currently modifying the scope and importance of the principle of non-interference in international public law: the strengthening of the protection of the individual, even against his or her home country, tends to restrict its application, increasing globalisation implies increased possibilities of non-military means of influence, while on the other hand the continued lack of judicial ways to enforce public international law underlines its continuing importance. This all leads to the necessity to rebalance the principle of non-interference in many ways, out of which particular emphasis is given to the consequences for the “responsibility to protect”: This concept, much criticised for its perceived threat to the ban on the use of force, may see its renaissance with a view to non-military ways of influence. Nevertheless, the principle of non-intervention remains a central element of the international order in a system of international relations still characterized – outside of a supranational order like the European Union – by “westphalian” structural elements, wherein its role continues to ensure that people in diverse political and social systems may realize – within the limits of universal human rights – different ways to organize state and society.

Keywords: Non-Intervention, Responsibility to Protect, Protection of Individuals in Public International Law, Human Rights, Globalisation, Westphalian System of International Relations

A. Einleitung

Das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates ist ein zentraler Pfeiler der Westfälischen Ordnung, wie sie sich nach 1648 herausgebildet hat. Bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts hinein war seine faktische Grundlage, die Möglichkeit eindeutiger Abgrenzung zwischen den inneren Angelegenheiten, welche die berechtigten außenpolitischen Interessen der anderen Staaten nicht tangierten, und den internationalen Beziehungen, in ausreichendem Maße gegeben: Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen waren – trotz der ersten Globalisierungswelle vor dem Ersten Weltkrieg – begrenzt; die Herrschaftsausübung einer Regierung gegenüber

ihrem Volk war eindeutig der inneren Sphäre zugeordnet, soweit davon keine unmittelbar nachteiligen Auswirkungen auf ausländische Beteiligte ausgingen.

Seit 1945 haben sich diese faktischen Voraussetzungen und die normative Reaktion fundamental verändert: Die wirtschaftliche Verflechtung hat im Rahmen der zweiten Globalisierungswelle eine grundlegend neue Dimension erreicht und damit einerseits die Möglichkeiten wie andererseits auch die Notwendigkeit gegenseitiger Einflussnahme potenziert. Der internationale Menschenrechtsschutz hat außerdem dazu geführt, dass heute die Behandlung der eigenen Bevölkerung nicht mehr uneingeschränkt als innere Angelegenheit angesehen werden darf, sofern bestimmte menschenrechtliche Grenzen überschritten werden.

In dieser wirtschaftlich, aber auch kulturell und gesellschaftlich eng vernetzten Welt haben viele, vordergründig rein innere Maßnahmen, eine spürbare Rückwirkung auf die Interessen anderer Staaten, und zugleich gibt diese Interdependenz den Regierungen auch vielfältige faktische Hebel in die Hand, die sie normativ nutzen können und auch in der Praxis nutzen – man denke nur an nationale Sanktionsgesetzgebung – um durch nationale Regulierung unmittelbaren Einfluss auf das Verhalten ausländischer Akteure auszuüben.

In einer geschlossenen Rechtsordnung würden derartige Konflikte durch übergeordnete Rechtsprechungs- und Vollstreckungsorgane gelöst. Es ist zwar richtig, dass parallel zu der beschriebenen Entwicklung seit 1945 auch eine Verrechtlichung der internationalen Beziehungen stattgefunden hat, allerdings geographisch und inhaltlich in ganz unterschiedlichem Maße: Während in Europa mit der Europäischen Union eine Rechtsgemeinschaft entstanden ist, die sehr weitreichend rechtsförmliche Lösungen zwischenstaatlicher Konflikte unter den EU-Mitgliedstaaten ermöglicht, herrscht außerhalb der EU noch weitgehend das Westfälische System der Machtpolitik, modifiziert nur in einigen Punkten, allen voran durch das Gewaltverbot des Art. 2 Abs. 4 VN-Charta. Hier benötigt der außenpolitische Akteur Instrumente, um die Willensbildung der anderen Akteure zu beeinflussen und zwar, angesichts des Gewaltverbots, umso mehr Instrumente der nicht-militärischen Einwirkung.

Diese drei Entwicklungen – Verdichtung der internationalen Beziehungen, Schutz des Individuums auch im Völkerrecht, Erfordernis nicht-militärischer Einflussinstrumente – haben, übrigens durchaus gegenläufige, Auswirkungen auf das Einmischungsverbot, die hier betrachtet werden sollen. Die Folgerungen, die sich aus diesen Entwicklungen ergeben, sind im Ergebnis so vielfältig, dass sie im Rahmen dieser kurzen Intervention nur angedeutet werden können, aber einen Aspekt will ich besonders hervorheben: die Frage, ob man das Konzept der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) hier nicht neu nutzbar machen könnte. Dieses Konzept ist auf breite Ablehnung gestoßen, weil in ihm die Gefahr einer Aufweichung des Gewaltverbots gesehen wurde, und das ist auch nachvollziehbar, soweit man es auf eine Intervention mit militärischen Mitteln bezieht. Aber vielleicht lässt sich ein sinnvoller Anwendungsbereich finden, wenn es um die Einflussnahme mit friedlichen Mitteln geht.

Zwei aktuelle Fälle sollen dieses Spannungsverhältnis exemplifizieren:

Der US-amerikanische *Global Magnitsky Act*¹ ermöglicht Sanktionen gegen Ausländer wegen der Mitwirkung, auch in ihrem Heimatland (!), an „*acts of significant corruption (...), i.a.) corruption related to government contracts or the extraction of natural resources, bribery (...)*“.² Eine solche nationale US-amerikanische Regulierung kann unmittelbare Auswirkungen auf die innere wirtschaftliche und sogar gesellschaftliche Organisation eines anderen Staates haben, etwa, wenn dort die Nutzung von Bodenschätzen, z.B. im Hinblick auf die Sicherung der Loyalität von Gefolgsleuten der Regierung, faktisch oder gar rechtlich so organisiert ist, dass sie nach Wertung der USA einen „*act of significant corruption*“ darstellt.

Noch expliziter ist das Spannungsverhältnis von nationaler Regulierung und Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates bei den Sanktionen gegen den Bau der Pipeline *Nord-Stream 2*, denn hier geht es nicht einmal um die Verteidigung international grundsätzlich anerkannter Rechtsnormen, etwa zur Bekämpfung der Korruption. Durch die Drohung mit Sanktionen gegen ausländische Firmen sollen diese motiviert werden, die Mitwirkung am Bau der Gaspipeline aufzugeben, die zwischen Russland und Deutschland verläuft und von einem Konsortium nicht-amerikanischer Firmen betrieben wird. Die USA zielen damit auf eine Politikänderung: Erklärtes Ziel ist es, die „Abhängigkeit Deutschlands und Europas vom russischen Gas“ zu verringern. Die Androhung der Sanktionen alleine hat schon zur Einstellung von wirtschaftlichen Aktivitäten geführt, was die Fertigstellung der Pipeline verzögert.

B. Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten im klassischen Völkerrecht

Von seiner Herkunft her ist das Nichteinmischungsprinzip³ ein Korrelat der Souveränität, wie sie sich als Wurzel des modernen Völkerrechts zur Abschließung des (absolutistischen) Staats gegenüber anderen Staaten herausgebildet hat. Die Souveränität hat zwei Stoßrichtungen: nach innen eine Regelungsbefugnis ohne die Aufsicht einer übergeordneten Instanz, was das Konzept übrigens bis heute – und in jüngster Zeit leider wieder zunehmend – attraktiv für autokratische Machthaber macht; nach außen die Befugnis zur Abwehr von Eingriffen dritter Staaten, was aus der Gleichheit aller Staaten in dieser Stellung folgt – *par in parem non habet imperium*.

Tatbestandlich ist die verbotene Einmischung durch den Anwendungsbereich und den Eingriffsakt gekennzeichnet: Der Anwendungsbereich bezieht sich auf die „in-

1 *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, 22 USC 2656.

2 *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, 22 USC 2656, sec. 1263(3).

3 Zu Geschichte und Grundlagen des Interventionsverbot, statt aller: *Stein/v. Buttlar*, Rn. 631 ff.

nerer Angelegenheit“, nach der Definition des Internationalen Gerichtshofs,⁴ eine Frage, die das eigene politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche oder kulturelle Leben eines Staates betrifft und die völkerrechtliche Positionen anderer Völkerrechtssubjekte nicht berührt. Während als Verletzungsakt ursprünglich, vor allem im 19. Jahrhundert, nur militärische Maßnahmen in Betracht gezogen wurden, geht die heutige Lehre einhellig davon aus, dass auch andere Formen der Androhung von „Zwang“ (*methods of coercion*) den Tatbestand erfüllen können. Allerdings ist dabei die Frage der notwendigen Intensität des Zwanges sehr umstritten. Als solche Formen sind anerkannt: die Unterstützung von Aufständischen, die subversive Intervention, die vorzeitige Anerkennung von Staaten und – für unser Thema hier entscheidend – wirtschaftliche Zwangsmittel, jedenfalls extreme Formen, die „vitale Staatsinteressen berühren und den Staat in der Ausübung seiner Souveränität behindern“.⁵

C. Aktuelle Entwicklungen

Ihre faktische Grundlage findet dieses Verständnis des Einmischungsverbots im Gedanken des abgeschlossenen und sich selbst genügenden Staates, der nur sehr punktuell mit anderen Staaten in Interaktion tritt. Unser verehrter Jubilar sprach in seinen Vorlesungen gerne anschaulich von der „Staatshaut“, die im Laufe der historischen Entwicklung immer durchlässiger geworden sei.

Im Folgenden möchte ich daher auf drei aktuelle Entwicklungen eingehen, die diese faktische Grundlage im Rahmen der Entwicklung zur „verfassten Staatengemeinschaft“⁶ seit 1945 zunehmend verändert haben: die voranschreitende Berücksichtigung des Individuums im Völkerrecht, die wachsende faktische Verflechtung im Rahmen der voranschreitenden Globalisierung und die zunehmende Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, die allerdings, außerhalb der EU, noch nicht den Zustand einer vollendeten Rechtsgemeinschaft erreicht haben, sondern allenfalls den einer partiell „verfassten Staatengemeinschaft“, in welcher der „westfälische Urzustand“ zwar in abgemilderter Form, aber in seinen Grundzügen doch noch fortbesteht.

I. Wandel I: Die Emanzipation des Individuums im Völkerrecht seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

Dem strengen Souveränitätsverständnis entspricht das Konzept der Mediatisierung des Individuums im Völkerrecht: nach innen, gegenüber dem eigenen Staat, war das

4 Siehe IGH (*Nicaragua gegen Vereinigte Staaten*), ICJ-Reports 1986, S. 104 ff., insbes. S. 108: „A prohibited intervention must accordingly be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy. Intervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones“.

5 *Stein/v. Buttlar*, Rn. 642-651, Zitat aus Rn. 650.

6 Zu diesem Konzept von *Bruno Simma: Verdross/Simma*, S. 4.

Individuum nicht durch eine internationalrechtliche Rechtsposition geschützt, der Staat konnte mit seinen eigenen Staatsangehörigen nach Belieben verfahren. Nach außen, gegenüber anderen Staaten, war ein völkerrechtswidriger Eingriff in das Recht eines Individuums, z.B. eine Enteignung ohne Entschädigung, völkerrechtlich nur als Verletzung der Rechte seines Heimatstaates relevant, der ihm diplomatischen Schutz gewähren konnte, indem er die in seinen eigenen, des Staates, Rechten erlittene Verletzung völkerrechtlich geltend machte.

Hier hat sich spätestens seit 1945 ein Paradigmenwechsel vollzogen: Aus den völkerrechtlich garantierten Menschenrechten insgesamt und insbesondere auch aus der in Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948⁷ festgehaltenen fundamentalen Norm, dass „alle Menschen (...) frei und gleich an Würde und Rechten geboren“ sind, folgt unter anderem die Notwendigkeit, den einzelnen Menschen in Extremsituationen auch vor der eigenen Regierung zu schützen. Das eigene Volk kann nicht mehr als „innere Verfügungsmasse“ der nationalen Machthaber angesehen werden. Eine andere Frage ist, welche Instrumente bei diesem Schutz zum Einsatz kommen dürfen oder gar müssen; dazu später mehr.

Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg war die Entwicklung des Völkerstrafrechts, beginnend 1945 mit dem Londoner Statut des Internationalen Militärgerichtshofs in Nürnberg: Das darin niedergelegte Verbrechen gegen die Menschlichkeit⁸ stellte erstmals auch von der (deutschen) Staatsgewalt an eigenen Staatsangehörigen begangene Verbrechen unter Strafe. Das war eine rechtliche Innovation, während z.B. Verbrechen gegen Bewohner besetzter Staaten auch schon zuvor als Kriegsverbrechen betrachtet worden waren.

Es ist hier nicht der Ort, auf die seither erfolgte umfassende Ausbildung des Schutzes des Individuums durch das Völkerrecht einzugehen: Durch die internationalen Menschenrechtsinstrumente und insbesondere die internationale Menschenrechtsgerichtsbarkeit hat seither eine beeindruckende Entwicklung stattgefunden, an der Georg Ress sowohl in der Praxis, als Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, als auch in der Wissenschaft⁹ intensiv mitgewirkt hat, gerade auch in der Analyse, welche Folgen sich aus dem Wandel der Stellung des Individuums für den Wandel des Staatsverständnisses ergeben haben.

Als Ergebnis dieser Entwicklung ist festzuhalten, dass Menschenrechte heute als Individualrechte, auch und gerade gegenüber dem eigenen Staat, anerkannt sind: Das Individuum wird zwar nicht im Vollsinn Völkerrechtssubjekt, aber doch Inhaber einer völkerrechtlich geschützten Rechtsposition und als unmittelbarer Inhaber und Selbst-Wahrnehmer seiner eigenen Rechte ist es ein Rechtsträger auch gegenüber Staaten geworden, einschließlich des Heimatstaates.

Daraus folgt für den hier untersuchten Wandel des Nichteinmischungsprinzips: Pflichten aus Menschenrechtsverträgen sind Pflichten *erga omnes*. Die Umsetzung

7 Resolution der VN-Generalversammlung 217 A (III) vom 10.12.1948.

8 Art. 6 Buchstabe c) *Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis* und *Charter of the International Military Tribunal*, London vom 8.8.1945, zit. n. <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/350> (16.5.2020).

9 Vgl. nur aus seinem umfassenden Schrifttum: Ress, ZaöRV 2004, S. 621–639.

menschenrechtlicher Verpflichtungen ist nicht mehr nur eine innere Angelegenheit des betroffenen Staates, sondern eine Angelegenheit aller anderen Vertragsstaaten. Dies bildet die Grundlage des nachfolgend besprochenen Grundsatzes der Schutzverantwortung.

II. Wandel II: Die Globalisierung – Immer engere Verflechtung führt zur Zunahme der unmittelbaren Auswirkungen staatlichen Handelns auf andere Staaten

Die frühe Westfälische Ordnung war, wie bereits angedeutet, durch im Wesentlichen nur punktuelle Berührungen der Politiken verschiedener Staaten charakterisiert. Dies gab dem Nichteinmischungsprinzip gleichsam seine soziologische Grundlage: Wenn nur gelegentlich und punktuell Berührungspunkte auftreten, ist eine weitgehend eigenständige Regelung der eigenen Angelegenheiten gerechtfertigt. Anders ist es, wenn vom eigenen Handeln unmittelbare und intensive Rückwirkungen auf die Interessen anderer völkerrechtlicher Akteure ausgehen, dann haben diese anderen Akteure ein berechtigtes Interesse, auf die Gestaltung dieses Handelns Einfluss zu nehmen. Es handelt sich immer weniger um eine „innere Angelegenheit“.

Die Globalisierung hat, beginnend schon im 19. Jahrhundert und ganz besonders intensiviert seit 1945, zu einem so dichten internationalen Austausch geführt, dass Vorgänge in einem Staat zunehmend unmittelbare Rückwirkungen auf die Entwicklung in einem anderen haben. Zwei neuere Entwicklungsstränge mögen die besondere Aktualität dieser Entwicklung auch jenseits der Wirtschaftsbeziehungen unterstreichen: Ein besonders schlagkräftiges und in der Intensität seiner Auswirkungen vollkommen neuartiges Beispiel ist die Klimapolitik: Weil industrialisierte Staaten Treibhausgase emittieren, könnten demnächst pazifische Inselstaaten auf der anderen Seite des Globus im Meer versinken. In der internationalen Klimapolitik werden bisher frei verfügbare Ressourcen zu knappen globalen öffentlichen Gütern, für deren Verteilung und Nutzung es einer Art von globaler Rechtsordnung bedarf, die Nutzungsrechte zuweist beziehungsweise drittschädliche Nutzungen einschränkt.

Ein weiteres Beispiel sind überregionale oder gar weltweite Migrationsbewegungen. Flüchtlinge hat es immer gegeben. Aber neu ist, dass Flüchtlinge zunehmend nicht nur in Nachbarländern, sondern über viel größere Entfernungen Schutz suchen und dort auf Gesellschaften treffen, die sie aufnehmen, mit allen damit verbundenen Anforderungen der Integration. Diese Herausforderung wird noch verstärkt durch die vorstehend beschriebene menschenrechtliche Entwicklung, wonach auch fremde Staatsangehörige nicht einem Schicksal überlassen werden dürfen, bei dem ihnen unmenschliche Behandlung oder vergleichbare Nachteile drohen. Damit kann eine zunächst innenpolitische Entwicklung in einem weit entfernten Teil der Erde, die internationale Migrationsbewegungen auslöst, zu unmittelbaren Rückwirkungen in einem anderen Land führen, mit dem sich daraus ergebendes Interesse, frühzeitig auf die Vermeidung einer solchen Entwicklung hinzuwirken.

Schließlich führt die bereits angesprochene, immer engere wirtschaftliche Verflechtung im Rahmen der Globalisierung zu einem immer dringenderen Interesse an der

inneren Entwicklung anderer Staaten. Das eingangs erwähnte Beispiel der internationalen Korruptionsbekämpfung mittels des *Global Magnitzky Act* zeigt dies deutlich: Ist die Gesellschaft eines Staates durch Korruption belastet, führt dies in einer vernetzten internationalen Wirtschaft unmittelbar zu Gefährdungen der verbundenen Wirtschaften und möglicherweise auch Gesellschaften anderer Staaten. Damit folgt aus dem Austausch über offene Märkte ein berechtigtes Interesse an der Korruptionsbekämpfung auch in anderen, wirtschaftlich aber verbundenen Staaten. Dementsprechend entwickelt sich zunehmend ein Korpus einschlägiger internationaler rechtlicher Instrumente, z.B. im Rahmen der OECD.

Durch diese Entwicklungen können auch Fragen der inneren Politik und Verfassung eines Staates zu Fragen eines unmittelbaren, in bestimmten Fallkonstellationen sogar essentiellen Interesses eines anderen Landes werden. Diese tatsächliche Rückwirkung führt zu einem berechtigten Interesse aller (potentiell) betroffenen Länder an einer gewissen, auch rechtlichen Mitsprache. Diese Entwicklung zwingt uns, das Prinzip der Nichteinmischung neu zu denken.

III. Wandel III: Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, aber nur teilweise – Westfälisches System vs. Rechtsgemeinschaft

Die beiden vorgenannten Phänomene, wachsende Bedeutung des Individuums und Globalisierung, wirken wegen der damit verbundenen Zunahme von Interdependenz in Richtung einer immer stärkeren Einschränkung des Nichteinmischungsprinzips. Der dritte Aspekt des Wandels, die – allerdings nur partielle – Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, wirkt dagegen ambivalent.

Die bereits erwähnte These von *Simma*¹⁰ einer zunehmenden Verfasstheit der Staatengemeinschaft impliziert eine zunehmende Verrechtlichung der internationalen Beziehungen bis hin zu einer „Verfassung“ der Weltgemeinschaft. Eine solche Verrechtlichung lässt sich in der Tat in Ansätzen feststellen, allerdings nur regional begrenzt und auch dort nur partiell in Richtung einer echten Konstitutionalisierung. Prominentestes Beispiel ist die Europäische Union: Auch wenn der Verfassungsvertrag¹¹ als solcher nicht ratifiziert worden ist, hatte sich doch zuvor schon über die Jahrzehnte eine supranationale Rechtsgemeinschaft herausgebildet, die durch das Recht als zentrales Legitimitätskriterium und, in den Bereichen der übertragenen Kompetenz, durch den ausschließlichen Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten mittels rechtsförmlicher Verfahren gekennzeichnet ist.

Dies ist ein kategorialer Unterschied der EU zu anderen internationalen Beziehungen: Außerhalb der EU gibt es rechtsförmliche Streitbelegungsverfahren nur in Ansätzen, meist nur aufgrund beiderseitiger freiwilliger Unterwerfung unter eine Gerichtsbarkeit oder nur für ganz enge Rechtsbereiche. Daher lässt sich für den Bereich der internationalen Beziehungen außerhalb der EU sagen, dass dort in wesentlichen Zügen das Westfälische System, gekennzeichnet durch die drei Elemente Souveränität

10 Siehe oben Fn. 6.

11 Vertrag über eine Verfassung für Europa, ABl. C 310 v. 16.12.2004, S. 1–474.

– mit ihrem Korrelat der Nichteinmischung –, Macht als zentralem Legitimitätskriterium und Friedenssicherung durch ein Gleichgewicht der Kräfte, fortbesteht.

Ein gefährliches Missverständnis bestünde darin, anzunehmen, dass *alle* zwischenstaatlichen Beziehungen heute in der Form der Rechtsgemeinschaft stattfänden. Vielmehr konstatieren wir, wie ausgeführt, eine Koexistenz zweier höchst unterschiedlicher Formen internationalen Zusammenlebens: die Rechtsgemeinschaft, was z.B. die Beziehungen der Mitgliedstaaten innerhalb der EU angeht, sowie ein zwar durch das prinzipielle Gewaltverbot der VN-Charta modifiziertes, aber im Kern doch immer noch Westfälisches System außerhalb der EU: Dort gilt nach wie vor die Souveränität mit dem Nichteinmischungsprinzip als Grundlage zwischenstaatlicher Ordnung und die Macht wird von vielen immer noch als zentrales Legitimationskriterium angesehen.

Dies ist der Bereich des klassischen Völkerrechts, das zwar Recht ist, aber von anderer Qualität und nach anderen Regeln funktionierend als das Europarecht oder gar das innerstaatliche Recht. Der wesentliche Unterschied ist, dass mangels systematischer Verfahren zur rechtsförmlichen Durchsetzung oder gar Zwangsvollstreckung andere Instrumente der Rechtsdurchsetzung erforderlich sind.

Dieser Bedarf an Instrumenten geht sogar noch einen Schritt über die reine Rechtsdurchsetzung hinaus: Wenn im Westfälischen System Außenpolitik die Einflussnahme auf die politischen Entscheidungsprozesse eines anderen außenpolitischen Akteurs ist, mit dem Ziel, dessen politische Willensbildung in Richtung der eigenen außenpolitischen Interessen zu beeinflussen, so benötigt man bereits für diese Einflussnahme im rechtlichen Vorfeld wirksame Instrumente. Da dabei – angesichts des Gewaltverbots – die Anwendung militärischer Mittel grundsätzlich ausscheidet, werden nicht-militärische Instrumente, z.B. wirtschaftlicher Druck, umso wichtiger.

All das führt zu einem offensichtlichen Spannungsverhältnis mit dem Einmischungsverbot.

Nur am Rande sei angemerkt, dass aus diesem Fortbestand von Elementen des „westfälischen Urzustands“ der internationalen Beziehungen für das Völkerrecht die Notwendigkeit folgt, die Konsequenzen einer Rechtsnorm, vor allem ihre Durchsetzbarkeit, noch sorgfältiger als in anderen Rechtsordnungen mit zu bedenken, da es im Regelfall keinen unabhängigen Rechtsanwender gibt, der eine sachgerechte Auslegung der Völkerrechtsnorm vornehmen kann. So gilt es insbesondere, eine „konträre Schutzwirkung“ zu vermeiden, die dem Rechtsbrecher Schutz böte, ohne dass er für seinen Rechtsbruch tatsächlich zur Verantwortung gezogen werden kann. Dieser Umstand setzt der Ausdifferenzierung völkerrechtlicher Normen gewisse Grenzen und zwingt immer wieder zur Abwägung zwischen den Interessen der verschiedenen beteiligten Völkerrechtssubjekte.

D. Was folgt daraus für das Nichteinmischungsprinzip?

Paradoxerweise folgt aus diesen drei Entwicklungen zusammengenommen sowohl eine Einschränkung als auch eine Wiederaufwertung des Nichteinmischungsprinzips,

das sich damit, richtig verstanden, erneut als ganz zentraler Grundsatz der internationalen Beziehungen erweist.

Die Einschränkung ist offensichtlich, faktisch wie normativ: Die zunehmende Interaktion aufgrund der Globalisierung (Wandel II) lässt die faktischen Voraussetzungen für den souveränen Staat *à la* 1648 zunehmend erodieren. Der Staat, zumal der im Weltmaßstab typischerweise kleine Nationalstaat europäischen Zuschnitts, ist nicht mehr in der Lage, wesentliche Leistungen für seine Bürger isoliert zu erbringen, weil entscheidende Einflüsse von außen eindringen, die nicht mehr seiner souveränen Kontrolle unterliegen. Er mag zwar formelle Souveränität behalten, verliert aber die faktische Souveränität, wichtige Angelegenheiten unabhängig zu regeln.

Zum anderen bewirkt die (partielle) Einführung des Individuums und seiner Rechte in das Völkerrecht eine normative Einschränkung des Einmischungsverbots: Der einzelne Mensch tritt, wie dargelegt, zwar nicht als vollwertiges Völkerrechtssubjekt, aber doch als Träger einer eigenständigen völkerrechtlichen Rechtsposition, neben seinen Heimatstaat. Die hierfür bereits geschaffenen und noch zu schaffenden internationalen Schutzmechanismen schränken die Souveränität seines Heimatstaates und damit zwangsläufig auch das Einmischungsverbot ein. Es stößt zunehmend nicht nur auf politische Einwände, sondern auch auf völkerrechtliche Verbote, in ihrem Leben oder mit Folter bedrohte Menschen ihrem Schicksal in der Gewalt des Herkunftslands zu überlassen.

Diese beiden Entwicklungen versperren den Weg zurück in die strikte wechselseitige Abgrenzung der Souveränitätssphären, da die hierfür notwendige faktische Autonomie verloren gegangen ist und die Souveränitätsansprüche der Staaten seither mit den Menschenrechten interagieren.

Aber es gibt auch den Gegendruck hin zu einer Wiederaufwertung des Nichteinmischungsprinzips. Das eingangs erwähnte Beispiel des *Global Magnitzky Acts* zeigt die potentiellen Auswirkungen einer Sanktionspolitik bis hin zur Einflussnahme auf die innere wirtschaftliche Verfasstheit eines anderen Staates, z.B. wenn ein Verhalten, das nach der Rechtsordnung des Sitzstaates legal ist, als *significant corruption* nach US-Recht mit Sanktionen belegt werden kann. Daraus folgt ein offensichtliches Spannungsverhältnis mit dem Recht eines jeden Staates, seine innere Organisations- und Gesellschaftsform selbst zu bestimmen. Dieses Vorgehen wird von betroffenen Staaten als aggressiv empfunden und veranlasst diese zu Gegenmaßnahmen. So hat etwa Russland die Abwehr aller „Farbenrevolutionen“ und die Zurückweisung ausländischer Unterstützung, selbst wenn sie aus der Zivilgesellschaft kommt, ebenso wie die Abwehr aller Versuche von *regime change* zu einem Kernelement seiner Außenpolitik gemacht.

Nimmt man nun die aus der – nur unvollkommenen – Verrechtlichung (Wandel III) folgende Schlussfolgerung ernst, dass man die Konsequenzen einer Rechtsnorm, vor allem im Hinblick auf ihre Folgen und Durchsetzbarkeit, noch sorgfältiger mitbedenken muss, so führt diese Überlegung zu einer Wiederaufwertung des Nichteinmischungsprinzips: Das Recht eines jeden Staates, seine innere Organisations- und Gesellschaftsform selbst zu bestimmen, muss jedenfalls im Kern gewahrt bleiben. Das Einmischungsverbot ist nicht auf dem Wege der Auflösung, sondern bleibt ein Kern-

element der internationalen Beziehungen außerhalb einer supranationalen Integrationsgemeinschaft.

Die völkerrechtlich interessanten weiterführenden Fragen aus dieser Entwicklung lauten: Welche Handlungsbefugnisse folgen aus diesem Spannungsverhältnis für die anderen Staaten? Gibt es möglicherweise sogar Handlungspflichten? Und was sind die Grenzen dieser Befugnisse oder Pflichten? Hierzu können in diesem Rahmen nur ein paar wenige, notwendigerweise kursorische, Hinweise gegeben werden:

Wir kennen diese Fragestellungen aus der Debatte um die humanitäre Intervention und die Schutzverantwortung (*responsibility to protect*). Diese Rechtsfigur ist in der Völkerrechtswissenschaft lebhaft diskutiert worden und vielfach auf Ablehnung gestoßen.¹² Aber diese Ablehnung resultiert m.E. vor allem aus der Tatsache, dass die Debatte, zumal die publizistische Debatte jenseits der Fachöffentlichkeit, zu sehr auf den militärischen Aspekt konzentriert worden ist, auf die Schutzverantwortung als Ermächtigungsgrundlage zum Eingreifen mit *militärischen* Mitteln. Damit träte dieses Konzept in Konflikt mit dem zentralen Pfeiler der Völkerrechtsordnung unter der VN-Charta, dem Gewaltverbot. Die VN-Charta hat große Sorgfalt darauf verwandt, die Ermächtigungsgrundlagen für den Einsatz militärischer Gewalt eng und präzise zu fassen und im Wesentlichen auf Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII und auf das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 VN-Charta zu beschränken. Ein so wenig konturiertes Prinzip wie das der Schutzverantwortung scheint in der Tat nicht geeignet, jedenfalls nicht für sich allein genommen, derart weitgehende Ermächtigungen wie die für den Einsatz militärischer Gewalt zu begründen. Angesichts der Friedenswahrung als Kernaufgabe des Völkerrechts ist es zutreffend, aus den oben beschriebenen Einschränkungen des Einmischungsverbots nicht leichtfertig eine Ermächtigung zum Einsatz *militärischer Gewalt* abzuleiten, soweit diese nicht anderweitig durch die bestehenden Regeln des Völkerrechts gedeckt ist.

Es lässt sich aber argumentieren, so meine These hier, dass aus den universellen Menschenrechten sehr wohl ein Recht, und unter bestimmten Voraussetzungen sogar eine Verpflichtung, folgen kann, durch *friedliche* Mittel auf den Schutz grundlegender Rechte auch der Bewohner eines anderen Staates hinzuwirken, z.B. durch zivilgesellschaftlichen Dialog,¹³ Instrumente der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und eben auch des wirtschaftlichen Zwangs, allerdings unter Achtung des ebenfalls grundlegenden Rechts der Menschen eines anderen Staates auf freie Wahl ihrer Gesellschaftsordnung. Damit lassen sich zumindest zwei Elemente postulieren, die eine völkerrechtliche Rechtfertigung solcher Ausnahmen vom Einmischungsverbot darstellen können: Es muss zum einen um den Schutz grundlegender Rechte der betroffenen Personen gehen oder um überragende Rechtsgüter des Völkerrechts, wie z.B. den Weltfrieden, und es muss zum anderen eine Abwägung vorgenommen werden gegen die Interessen des anderen Staates, grundlegende Wertentscheidungen für die eigene Gesellschaft selbst zu treffen, sofern diese nicht wiederum unmittelbar grundlegende

12 Einen Überblick über den Diskussionsstand geben: *Stein/v. Buttlar*, Rn. 519–521.

13 Abgrenzung zu hybrider Kriegsführung siehe meinen Beitrag zum ÖVRT von letztem Jahr.

Interessen anderer Völkerrechtssubjekte beeinträchtigen. Dementsprechend wäre z.B. bei einem rein wettbewerblichen Interesse ohne Menschenrechtskomponente kein Ansatzpunkt für die Rechtfertigung eines Einmischungsakts erkennbar.

Angewandt auf das Eingangsbeispiel der angedrohten Wirtschaftssanktionen gegen Unternehmen im Zusammenhang mit dem Bau der Ostseegas-Pipeline *Nord Stream II* lässt sich aus diesen Kriterien schlussfolgern, dass bereits keine Gesichtspunkte erkennbar sind für das erste Merkmal, dass es um den Schutz grundlegender Rechte betroffener Personen oder überragende internationale Rechtsgüter gehen muss. Es ist nicht erkennbar, welche Rechte von menschenrechtlicher Qualität oder vergleichbare übergeordnete Interessen durch den Bau der Pipeline betroffen sein sollten. Damit erübrigt sich auch die sonst erforderliche weitere Abwägung.

Ein anderer interessanter Anwendungsfall, der eine vertiefte Fallstudie wert wäre, ist das Vorgehen westlicher Botschafter, auch des deutschen, in Venezuela im Widerstreit zwischen dem umstrittenen Präsidenten *Maduro* und dem Oppositionsführer *Guaidó*: Aufgrund demonstrativer Maßnahmen zugunsten von *Guaidó*, z.B. einem öffentlichen Empfang am Flughafen mit dem Ziel, ihn vor Zwangsmaßnahmen zu schützen, wurde der deutsche Botschafter von der venezolanischen Regierung zunächst zur *persona non grata* erklärt und musste ausreisen, wurde aber später wieder zugelassen, um weiter vermittelnd tätig zu werden.¹⁴

Anhand einer vertieften Untersuchung solcher Beispiele der Staatenpraxis ließen sich die hier notwendigerweise nur in sehr allgemeiner Form postulierten Kriterien weiter konkretisieren, die im Übrigen durch die fortschreitende Staatenpraxis immer weiter ausgefüllt und präzisiert werden dürften. Konkrete Fragen, auf die so Antworten entwickelt werden könnten, sind z.B.: Welche Grenzen gelten für Kontakte von Botschaften mit Oppositionellen oder für Stellungnahmen von Regierungen zu innenpolitischen Ereignissen in anderen Ländern? Wo verlaufen die Grenzen zwischen dem berechtigten Interesse an der Durchsetzung universell anerkannter Regeln, wie z.B. der Bekämpfung von Korruption oder Geldwäsche, und dem Recht eines Volkes, seine Gesellschaftsordnung selbst zu bestimmen? Dabei sind übrigens auch regional höhere Standards, z.B. aus EMRK oder OSZE, im Wirtschaftsbereich auch aus der OECD, z.B. beim Kampf gegen Steuerhinterziehung, mit heranzuziehen. Daher wird jedenfalls unter den OSZE-Teilnehmerstaaten oder den Europaratmitgliedern der verbleibende Anwendungsbereich des Einmischungsverbots besonders eng zu definieren sein. Im Geltungsbereich der Regeln der supranationalen Rechtsgemeinschaft Europäische Union, einschließlich der Beitrittskandidaten, ist – wie gesagt – die Berufung auf die Nichteinmischung gänzlich ausgeschlossen. Hier entscheidet, im Rahmen der der supranationalen Union übertragenen Kompetenzen, der Europäische Gerichtshof.

Es stellt sich – nur als Parenthese – eine interessante weitergehende Frage: Gibt es, abgeleitet aus den universellen Menschenrechten, ein allgemeines völkerrechtliches

14 Siehe z.B. aus der umfangreichen Presseberichterstattung: <https://www.tagesspiegel.de/politik/deutscher-botschafter-zurueck-in-venezuela-daniel-kriener-faellt-erneut-die-mittler-rolle-zu/24687926.html> (21.5.2020), Tagesspiegel vom 22.7.2019.

„Demokratiegebot“, und erlaubte dieses, als Verpflichtung *erga omnes*, es Staaten, sich einzumischen, um in einem anderen Staat auf eine demokratische Gesellschaftsordnung hinzuwirken? Soweit wird man allerdings, in erster Einschätzung, angesichts der aktuell in der Welt vorzufindenden Empirie noch nicht gehen können – und der aktuelle Entwicklungstrend scheint sogar in die entgegengesetzte Richtung zu zeigen.

Soweit sich aus dem Vorgenannten Handlungspflichten ergeben, was bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen durchaus denkbar erscheint, setzt ihnen allerdings der Grundsatz der begrenzten Mittel und des *ultra posse nemo obligatur* faktische und rechtliche Grenzen, da es aussichtslos erscheint, alle diese Probleme gleichzeitig anzugehen. Daher müssen Abstufungen, Priorisierungen und Kompromisse erlaubt sein und können den Umständen entsprechend auch gefordert sein.

E. Schlussfolgerung

Wenn wir uns also, jedenfalls im Außenverhältnis der EU, noch in einer weitgehend Westfälischen Ordnung befinden, so folgt daraus für die Rolle des Einmischungsverbots in der Außenpolitik zweierlei:

Zum einen ist die Nichteinmischung weiterhin – und vielleicht sogar wieder mehr als zuvor – ein ernstzunehmendes konstitutives Prinzip, um den Menschen in unterschiedlichen Staats- und Gesellschaftsordnungen die notwendige Freiheit zu gewähren, unterschiedliche politische und gesellschaftliche Vorstellungen zu verwirklichen. Vergessen wir nicht, dass die Westfälische Ordnung im eigentlichen Sinn 1648 geschaffen worden war, um kriegerische Auseinandersetzungen über Glaubensfragen und Fragen der Lebensführung, die Außenstehende nicht unmittelbar betreffen, künftig zu vermeiden – und das historisch durchaus mit einigem Erfolg!

Zum anderen benötigen die Staaten Instrumente, um ihre Interessen, und dazu gehört auch ganz zentral der Einsatz für die Menschenrechte weltweit, mit Nachdruck zu verfolgen. Dies erfordert heute ein eingeschränktes Verständnis des Einmischungsverbots, das Maßnahmen zur Ausübung nichtmilitärischen Drucks ermöglicht und zwar umso mehr, als der Einsatz militärischer Mittel grundsätzlich verboten ist.

Darüber hinaus gilt: Je mehr wir die tatsächlichen Grundlagen dieser Einflussinstrumente stärken, also etwa Wirtschaftskraft, technische Innovationsfähigkeit, kulturelle Attraktivität, Willen zu kooperativem Vorgehen auch mit Akteuren, die nicht alle unsere Wertvorstellungen teilen, aber letztlich auch militärische Abschreckungsfähigkeit als *ultima ratio* zur Vermeidung von Angriffen von außen, umso erfolgreicher werden wir als Europäer in einem nach wie vor letztlich auf Machtverhältnissen beruhenden System internationaler Beziehungen sein.

BIBLIOGRAPHIE

RESS, GEORG, *Supranationaler Menschenrechtsschutz und der Wandel der Staatlichkeit*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2004, Vol. 64, S. 621–639

STEIN, TORSTEN; VON BUTTLAR, CHRISTIAN, *Völkerrecht*, 13. Aufl., München, 2012

VERDROSS, ALFRED; SIMMA, BRUNO, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl., Berlin, 1984