

Ulrich Fastenrath

Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente

Unterscheidung von völkerrechtlichen und außerrechtlichen internationalen Vereinbarungen

Kategorien internationaler Vereinbarungen

Nicht alle internationalen Vereinbarungen zwischen Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten werden als Rechtsbindungen erzeugende *völkerrechtliche Verträge* geschlossen. Von alters her stehen an ihrer Seite *Gentlemen's Agreements*, unter denen man ursprünglich Abmachungen verstand, die Staatsmänner oder Diplomaten abschlossen und in denen sie sich nur persönlich und lediglich politisch banden.¹ Nicht das Recht, sondern das in den Partner gesetzte Vertrauen ist die Basis solcher Übereinkünfte. Mit der geschwundenen Gestaltungsmacht von Botschaftern und den häufigen Regierungswechseln in demokratischen und republikanischen Zeiten sind derartige persönliche Vereinbarungen von großer politischer Tragweite selten geworden.²

Die Bezeichnung *Gentlemen's Agreement* wird inzwischen jedoch auch für Vereinbarungen verwandt, mit denen die beteiligten Personen ihre Staaten politisch binden wollen.³ Insofern spricht man auch von *non-binding agreements* oder besser *non-legal agreements*, da ja eine - wenngleich nur politische - Bindung gewollt ist. Auf die unterschiedlichen Wirkungen ist noch zurückzukommen. Zum Teil werden den *non-binding agreements* auch Verträge zugeordnet, denen sich auf Grund des vagen Inhalts keine konkreten Verpflichtungen entnehmen lassen,⁴ wenn also etwa eine Pflicht zur Zusammenarbeit nicht näher konkretisiert wird. Damit werden jedoch Fragen des Inhalts mit denen der rechtlichen Zuordnung vermengt, was aus rechtswissenschaftlicher Sicht nicht sinnvoll ist.

¹ Wilfried Fiedler, *Gentlemen's agreement*, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Volume II, Amsterdam 1995, S. 546-548.

² Als Beispiel wird etwa die 1941 von Roosevelt und Churchill unterzeichnete *Atlantic Charter* genannt.

³ P. M. Eisemann, *Le Gentlemen's agreement comme source du droit international*, in: *Clunet*, Volume 106 (1979), S. 326-348.

⁴ Fritz Münch, *Non-binding agreements*, in: Rudolf Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 7 (1984), S. 353-358.

Unterscheidungskriterien für rechtliche und außerrechtliche Verträge

Nach Artikel 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge⁵ ist eine internationale Übereinkunft zwischen Staaten nur dann ein völkerrechtlicher Vertrag, wenn sie vom Völkerrecht bestimmt ist. Ob dies der Fall ist, hängt vom *Willen der Parteien* ab. Sie haben es in der Hand, den rechtlichen oder außerrechtlichen Status der Übereinkunft festzulegen. Ein entsprechender Wille wird allerdings nur selten ausdrücklich geäußert; er ist vielmehr in aller Regel den Umständen zu entnehmen.

Die *Bezeichnung* des Dokuments gibt insoweit nur tendenziell, aber nicht sicher Aufschluß. Firmiert die Vereinbarung als Pakt, Vertrag oder Abkommen, wird man sie in der Regel dem Recht zuzuordnen haben, während eine Gemeinsame Erklärung oder ein Kommuniqué zumeist keine Rechtsbindungen erzeugen, sondern politische Einschätzungen und Absichten verkünden soll. Abgesehen davon, daß es noch eine Vielzahl weiterer Bezeichnungen mit weniger deutlicher Hinweisfunktion gibt, ist jedoch festzuhalten, daß mit ihnen eher die politische Wertigkeit einer Vereinbarung gekennzeichnet als eine Aussage über den rechtlichen Status getroffen werden soll.

Ein klarer Ausdruck des Willens der Parteien für die Zuordnung einer Vereinbarung zum Recht ist die *Registrierung gemäß Artikel 102 UN-Charta*.⁶ Denn registrierungsfähig und - nach Artikel 102 UN-Charta, Artikel 80 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge sowie Artikel 81 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen⁷ - registrierungspflichtig sind nur Übereinkünfte, die dem Völkerrecht unterstellt werden.⁸ Umgekehrt läßt sich aus einer fehlenden Registrierung nicht ohne weiteres auf den außerrechtlichen Charakter schließen. Denn als Sanktion für die Verletzung der Registrierungspflicht ist lediglich vorgesehen, daß man sich bei Organen der Vereinten Nationen einschließlich des Internationalen Gerichtshofs nicht auf den Vertrag berufen kann. Dessen (sofern sie gewollt ist) völkerrechtliche Geltung, Beachtung und Anwendung durch staatliche Stellen, andere internationale Organisationen, Gerichte oder Schiedsgerichte wird damit nicht in Frage gestellt.

Ein Anzeichen für den völkerrechtlichen Charakter einer Übereinkunft ist auch die *förmliche Beteiligung der Parlamente* am Vertragsschluß. Stimmen

⁵ Übereinkommen vom 23.5.1969 (UNTS 1155, S. 331; BGBl. 1985 II, S. 927).

⁶ BGBl. 1973 II, S. 431.

⁷ BGBl. 1990 II, S. 1415. _

⁸ Ursula Knapp, Kommentierung zu Artikel 102, Rn. 6, 26, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991.

die gesetzgebenden Organe hingegen dem Vertrag nicht förmlich zu, lassen sich daraus nicht ohne weiteres Schlüsse ziehen. Denn die Beteiligung ist nur für bestimmte Verträge vorgeschrieben, in Deutschland allein für politische und sogenannte Gesetzgebungsverträge (Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz).⁹ Lediglich bei entsprechendem Vertragsinhalt und bei Rechtsstaaten, in denen man verfassungskonformes Verhalten unterstellen darf, kann man aus der Nichtbeteiligung des Parlaments den fehlenden rechtlichen Bindungswillen folgern.

Aus der *Veröffentlichung* bzw. Nichtveröffentlichung eines Dokuments *in staatlichen Gesetz- oder Amtsblättern* ergeben sich ebenfalls keine sicheren Anhaltspunkte. Zum einen werden dort bei weitem nicht alle rechtlich verbindlichen Vereinbarungen abgedruckt, zum anderen finden in sie mitunter auch Dokumente Eingang, die eindeutig keine völkerrechtlichen Verträge sind. So ist in Frankreich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte¹⁰ in das *Journal Officiel* aufgenommen worden.¹¹

Rückschlüsse auf den Willen der Parteien über den Charakter einer Vereinbarung können weiter gezogen werden aus der Formulierung des Textes, den unterzeichnenden Personen, der Unterzeichnungsformel, begleitenden Erklärungen und so weiter.

Einordnung der KSZE/OSZE-Dokumente

Im Rahmen der KSZE oder doch im Zusammenhang mit ihr sind einige *Verträge* eindeutig *völkerrechtlicher Natur* geschlossen worden. Es handelt sich um das *Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE*,¹² den *Vertrag über Konventionelle Streitkräfte*¹³ mitsamt seinen Änderungsabkommen¹⁴ und den *Vertrag über den Offenen Himmel*.¹⁵ Sie sehen alle die Ratifikation¹⁶ und damit einen rechtsförmlichen

⁹ Zu den Begriffen des politischen Vertrags und des Gesetzgebungsvertrags siehe Ulrich Fastenrath, *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, München 1986, S. 217-230. _

¹⁰ Resolution 217 (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10.12.1948; deutsche Übersetzung in: Bruno Simma/Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *Menschenrechte - Ihr internationaler Schutz*, München, 3. Aufl. 1992, S. 5. _

¹¹ Siehe Christoph Schreuer, *Die Behandlung internationaler Organakte durch staatliche Gerichte*, Berlin 1977, S. 223. _

¹² Abgedruckt in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. E.4.

¹³ Ebenda, Kap. F.3.

¹⁴ Ebenda, Kap.F.3, 3d und 3f. _

¹⁵ Ebenda, Kap. F.7. _

¹⁶ Artikel 33 des Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE; Artikel XXII des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa; Artikel XVII des Vertrags über den Offenen Himmel. _

Vertragsschluß vor. Sie sind zudem dem innerstaatlichen Vertragsgesetzgebungsverfahren unterworfen worden.¹⁷

Ebenso eindeutig und inzwischen unumstritten ist, daß *die übrigen Dokumente* des KSZE/OSZE-Prozesses als *außerrechtlich* zu qualifizieren sind.¹⁸

Zwar sind Bezeichnungen wie Schlußakte und Charta (von Paris) durchaus ambivalent und auch für völkerrechtliche Verträge möglich. Das gleiche gilt für die Beschlüsse (der Ratstreffen) und die Dokumente (der Folgetreffen, der Treffen der Menschlichen Dimension sowie der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen); selbst mit Erklärungen (der Gipfeltreffen) werden völkerrechtliche Verträge mitunter betitelt. Ebenso wenig lassen die Texte der Dokumente zwingende Schlüsse zu. Neben mehr oder weniger lockeren Absichtsbekundungen finden sich - etwa im Prinzipienkatalog der Schlußakte,¹⁹ in den Wiener Dokumenten über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen²⁰ oder im Kopenhagener²¹ und Moskauer Dokument²² der Menschlichen Dimension - Formulierungen, die genau umgrenzte Verpflichtungen festlegen.

Jedoch kann die in der Schlußakte,²³ der Charta von Paris,²⁴ den Gipfelerklärungen,²⁵ der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken²⁶ und der Gemeinsamen Erklärung von 22 Staaten vom

¹⁷ BGBl. 1994 II, S. 1326 (Vergleichs- und Schiedsübereinkommen); 1991 II, S. 1154 (KSE-Vertrag); 1992 II, S. 1037, und 1994 II, S. 406 (Änderungsabkommen zum KSE-Vertrag); 1993 II, S. 2046 (Vertrag über den Offenen Himmel). _

¹⁸ Vgl. Jens Bortloff, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, Berlin 1996, S. 327-329; Massimo Coccia, Helsinki Conference and Final Act on Security and Cooperation in Europe, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Volume II, Amsterdam 1995, S. 693-705, insbes. 694-695; Jost Delbrück, Die völkerrechtliche Bedeutung der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Rudolf Bernhardt/Ingo von Münch/Walter Rudolf (Hrsg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Band 1: KSZE-Schlußakte, Baden-Baden 1977, S. 31-50, insbes. 39-42; Krzysztof Skubiszewski, Der Rechtscharakter der KSZE-Schlußakte, ebenda, S. 13-30; Theodor Schweisfurth, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 36 (1976), S. 681-725.

¹⁹ Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. A.1, S. 3-10.

²⁰ Ebenda, Kap. F.2, F.6, F.9.

²¹ Ebenda, Kap. H.1. _

²² Ebenda, Kap. H.4.

²³ Ebenda, Kap. A.1, S. 75. _

²⁴ Ebenda, Kap. A.2, S. 18. _

²⁵ Gipfeltreffen von Helsinki (ebenda, Kap. B.4, S. 12 [Nr. 46 der Gipfelerklärung]), Gipfeltreffen von Budapest (ebenda, Kap. B.5, S. 6 [Nr. 22 der Gipfelerklärung]).

²⁶ Abschnitt VIII Nr. 1 der Abschließenden Akte (ebenda, Kap. F.8, S. 16); ebenso das Dokument der Teilnehmerstaaten der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa vom 5.2.1993, Nr. 7 (ebenda, Kap. F.8a, S. 3).

19.11.1990²⁷ enthaltene Klausel über die Nichtregistrierbarkeit der Dokumente nach Artikel 102 UN-Charta kaum etwas anderes bedeuten, als daß eine völkerrechtliche Bindung nicht gewollt war. Die Klauseln sind also als *legal disclaimer* zu verstehen. Dies wird gestützt durch die Erklärung des seinerzeit amtierenden Ratspräsidenten der EG und italienischen Ministerpräsidenten Aldo Moro auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Helsinki anläßlich der Unterzeichnung der Schlußakte:

*"Obgleich diese Verpflichtungen keinen rechtlichen Charakter haben, sind sie doch auf die politische und moralische Verantwortung gegründet und müssen vor allem im Sinne von Treu und Glauben und ohne Vorbehalte wahrgenommen werden."*²⁸

Bei gleichem Anlaß sagte der damalige deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt:

*"Diese Konferenz hat für Europa kein neues Völkerrecht geschaffen. Aber wir haben gemeinsame Regeln getroffen für die Art und Weise, wie wir in Europa miteinander umgehen und zusammenleben wollen."*²⁹

Zudem ist den Teilnehmerstaaten von vornherein nicht zu unterstellen, daß sie ihren Registrierungspflichten aus der UN-Charta und der Wiener Vertragsrechtskonvention nicht nachkommen wollten. Eher schon scheuten sie das innerstaatliche Gesetzgebungsverfahren, das zumindest zu beträchtlichen Verzögerungen beim Inkrafttreten, wenn nicht zum Scheitern der Schlußakte von Helsinki geführt hätte.³⁰ Zu fragen bleibt allerdings, ob es richtig ist, daß im innerstaatlichen Recht so leicht - durch einfaches Verlagern einer Vereinbarung in den außerrechtlichen Bereich - die parlamentarischen Mitwirkungsrechte ausgehebelt werden können.³¹ In den Kopenhagener³² und Wiener Dokumenten über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen,³³ der Vereinbarung über den weltweiten

²⁷ Ebenda, Kap. F.4, S.3. _

²⁸ Europa-Archiv 1975, S. D 546; siehe auch das Anschreiben, mit dem der finnische Außenminister dem Generalsekretär der Vereinten Nationen die Schlußakte übermittelte, ebenda, D 574. _

²⁹ Ebenda, S. D 551. _

³⁰ Hierzu wie auch zu den Beweggründen bei anderen KSZE/OSZE-Dokumenten Bortloff, a.a.O. (Anm. 18), S. 346 f., 351. _

³¹ Dazu Fastenrath, a.a.O. (Anm. 9), S. 104-105. _

³² Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. F.1, S. 20 (Nr. 101 des Dokuments).

³³ Ebenda, Kap. F.2, S. 33 (Nr. 157 des Dokuments); Kap. F.6, S. 41 (Nr. 156 des Dokuments); Kap. F.9, S. 49 (Nr. 150 des Dokuments).

Austausch militärischer Information³⁴ sowie in der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken³⁵ wird der politische Charakter der Vereinbarungen ausdrücklich hervorgehoben, zum Teil verbunden mit der Feststellung, daß sie nicht nach Artikel 102 UN-Charta registrierbar seien.

Für die übrigen Dokumente ergibt sich aus dem Text, der Zusammensetzung und dem Mandat der Verhandlungsdelegationen wie auch aus dem Gesamtzusammenhang mit der KSZE-Schlußakte und den Dokumenten der Folgetreffen bzw. der Gipfel- und Ratstreffen, in denen jeweils die Spezialtreffen beschlossen oder angeregt wurden, daß sie nur politischer, aber nicht rechtlicher Natur sind: Den OSZE-Organen wird allein die Aufgabe zugewiesen, politische Konsultationen zu führen.³⁶ Zwar dürfen und sollen sie auch Beschlüsse fassen; mangels rechtsförmlicher Errichtung der OSZE und entsprechender Regelungen in einem Gründungsstatut haben diese aber aus sich heraus keine Rechtswirkungen. Bei den Expertentreffen und Seminaren fehlt es schon an einem Mandat, Verbindliches auszuhandeln. Dementsprechend enthalten die Texte auch nur Feststellungen, Handlungsmöglichkeiten und Anregungen. Auch wenn die Ergebnisse zum Teil später vom Ministerrat gebilligt worden sind,³⁷ ändert dies die rechtliche Bewertung nicht. Neuerdings wird bei den Seminaren und im Hohen Rat überhaupt kein verhandelter Text mehr beschlossen;³⁸ man begnügt sich mit einer Zusammenfassung des Vorsitzenden bzw. der Vorsitzenden der einzelnen Arbeitsgruppen. Das ist schon von der Form her gar keine Vereinbarung mehr.

Alle KSZE/OSZE-Dokumente sprechen stets immer nur von den Teilnehmer- bzw. Mitgliedstaaten, die sich zu etwas (politisch) verpflichten oder bestimmte Ziele anstreben, niemals von den beteiligten Staatsmännern oder Diplomaten. Daß es sich nicht um Gentlemen's Agreements mit einer nur persönlichen Bindung, sondern um außerrechtliche Vereinbarungen (von den wenigen Ausnahmen des völkerrechtlichen Vertragsschlusses abgesehen) handelt, ergibt sich zudem aus den Unterzeichnungsformeln.

³⁴ Ebenda, Kap. F.10, S. 5. _

³⁵ Ebenda, Kap. F.8, S. 16 (Abschnitt VIII Nr. 1 der Abschließenden Akte), Kap. F.8a, S. 3 (Nr. 7 des Dokuments der Teilnehmerstaaten der Abschließenden Akte vom 5.2.1993).

³⁶ Vgl. Charta von Paris, Abschnitt: Neue Strukturen und Institutionen des KSZE-Prozesses (ebenda, Kap. A.2, S. 16); Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris, Abschnitt I.A (ebenda, Kap. A.3, S. 1); Budapester Dokument 1994, Beschlüsse Abschnitt I Nr. 17 (ebenda, Kap. B.5, S. 11). _

³⁷ So geschehen in Nr. 16 der Schlußfolgerungen des Prager Ratstreffens (ebenda, Kap. C.2, S. 7) bezüglich des Genfer Expertentreffens über nationale Minderheiten (ebenda, Kap. H.3) und des Expertenseminars von Oslo über Demokratische Institutionen (ebenda, Kap. I.6). _

³⁸ Bezüglich der Seminare im Bereich der Menschlichen Dimension ergibt sich dies aus den Beschlüssen von Helsinki, Abschnitt VI Nr. 20 (ebenda, Kap. A.6, S. 44).

Die (verhandelten) Dokumente werden von den beteiligten Personen stets namens ihres Staates unterschrieben, wobei der jeweilige amtierende Ratsvorsitzende der Europäischen Union immer zugleich auch in dieser Eigenschaft unterschreibt.

Einbeziehung außerrechtlicher KSZE/OSZE-Dokumente in völkerrechtliche Verträge

Die Trennung von rechtlichen und außerrechtlichen internationalen Instrumenten ist in jüngster Zeit dadurch verwischt worden, daß einzelne völkerrechtliche Verträge Bezug auf Dokumente der KSZE/OSZE nehmen und darin enthaltene politische Verpflichtungen in den rechtlich verbindlichen Vertrag einbeziehen. Dies ist unter anderem geschehen im deutsch-sowjetischen Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 9. November 1990,³⁹ dem deutsch-tschechoslowakischen Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 27. Februar 1992⁴⁰ und dem deutsch-rumänischen Vertrag über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa vom 21. April 1992,⁴¹ die alle einen pauschalen Hinweis auf die Schlußakte von Helsinki und die nachfolgenden Dokumente enthalten. Einige dieser Verträge, etwa der deutsch-rumänische (Artikel 15), der deutsch-tschechoslowakische (Artikel 20) und der deutsch-ungarische (Artikel 19) Freundschaftsvertrag vom 6. Februar 1992⁴² inkorporieren zudem speziell die Verpflichtungen zum Schutz von nationalen Minderheiten in KSZE-Dokumenten, insbesondere des Kopenhagener Dokuments,⁴³ und verlangen bei Meinungsverschiedenheiten über Auslegung und Verwirklichung des vereinbarten Minderheitenschutzes die Anwendung der Streitbeilegungsverfahren der OSZE. Mit solchen Bezugnahmen werden die politischen Verpflichtungen in völkerrechtliche transformiert, je nach Formulierung können sogar im Wege einer dynamischen Verweisung zukünftige Änderungen oder Ergänzungen der OSZE-Verpflichtungen einbezogen werden. Die Transformation in völkerrechtliche Verpflichtungen gilt freilich nur im Verhältnis der Staaten untereinander, die entsprechende Verträge abschließen.

OSZE-Verpflichtungen können auch über Beschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen verbindlich gemacht werden. Beispiele hierfür bieten die

³⁹ BGBl. 1991 II, S. 702. _

⁴⁰ BGBl. 1992 II, S. 463. _

⁴¹ BGBl. 1993 II, S. 1775. _

⁴² BGBl. 1992 II, S. 475. _

⁴³ Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. E.4. _

Resolutionen 740 vom 7. Februar 1992 und 743 vom 21. Februar 1992⁴⁴ zum Jugoslawien-Konflikt, die allerdings nur eine Aufforderung an die Streitparteien enthalten, mit der Jugoslawien-Konferenz eine den KSZE-Grundsätzen entsprechende politische Regelung herbeizuführen.

Relevanz der Unterscheidung von völkerrechtlichen und außerrechtlichen Vereinbarungen

Die bisher getroffene Unterscheidung zwischen völkerrechtlichen und außerrechtlichen Verträgen zielt auf die formellen Völkerrechtsquellen. Normen, die in ihnen generiert werden, gelten rechtlich, das heißt, es bedarf in rechtlichen Verfahren keiner weiteren Begründung, wenn man Ansprüche und Verpflichtungen auf sie stützt. Rein rechtliche Verfahren gibt es freilich nur vor Gerichten, von denen international nur wenig Gebrauch gemacht wird. Schon in Vergleichsverfahren können andere Regeln oder politische Erwägungen einbezogen werden. Dies gilt auch für den KSZE-Gerichtshof. Im Schiedsverfahren entscheidet er gemäß Artikel 30 des Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE⁴⁵ allein nach Völkerrecht, während im Vergleichsverfahren gemäß Artikel 24 auch die KSZE-Verpflichtungen einzubeziehen sind. Die Zugehörigkeit einer Norm zum Völkerrecht spielt zudem bei der Zulässigkeit von Repressalien eine Rolle. Denn diese sind als begrenzte Freistellung von völkerrechtlichen Verpflichtungen nur gestattet, wenn die Gegenseite ihrerseits völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt hat. Auch die Ausübung von Repressalien ist international relativ selten. Zumeist werden - generell erlaubte - Druckmittel eingesetzt, um andere Staaten zu einer Verhaltensänderung zu bewegen (Retorsion).

Wenngleich der völkerrechtliche Charakter einer Norm auch bei außegerichtlichen Auseinandersetzungen die Position eines Staates erleichtern mag, so werden in diese doch regelmäßig andere Gesichtspunkte mit eingebracht. Gerade der KSZE-Prozeß hat gezeigt, daß dies außerordentlich wirkungsvoll sein kann. In der Endphase des Ost-West-Konflikts haben die Verpflichtungen aus der Schlußakte von Helsinki und das darin vorgesehene follow-up der Folge- und Überprüfungstreffen eine beachtliche Rolle gespielt.⁴⁶ Nicht auf die rechtliche Qualität der Normen kam es an, sondern darauf, sich in durchsetzungskräftigen Verfahren, denen sich die Gegenseite nicht ohne großen politischen Schaden entziehen konnte, auf konsenterte Regelungen berufen zu können. Die Unterscheidung zwischen - den funktional weitgehend äquivalenten⁴⁷ - rechtlichen und außerrechtlichen

⁴⁴ In deutscher Übersetzung in: Vereinte Nationen 1992, S. 75 f.

⁴⁵ Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. E.4. _

⁴⁶ Siehe Bortloff, a.a.O. (Anm. 18), S. 60-64. _

⁴⁷ Dazu Edda Blenk-Knocke, Zu den soziologischen Bedingungen völkerrechtlicher

Vereinbarungen ist im diplomatischen Verkehr somit vielleicht nicht belanglos, aber doch von eher nachgeordneter Bedeutung.

Die Unterscheidung ist jedoch nicht nur auf den Feldern von Politik und Politologie zu relativieren, sondern auch im Recht selbst. Denn das Völkerrecht kennt neben internationalen Verträgen das Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze als Rechtsquellen.⁴⁸ Die Normen entstehen darin in nicht-förmlicher Weise in einem aus mehreren Komponenten zusammengesetzten Verfahren. Außerrechtliche Vereinbarungen oder Beschlüsse internationaler Organisationen können solche einzelnen Komponenten darstellen. Sie können weiterhin auf das Verständnis von völkerrechtlichen Verträgen und deren Interpretation einwirken. Wegen dieser Wirkungen im Recht ist es sinnvoll, sie auch als Teil des Rechts anzusehen und entsprechend zu bezeichnen. Im Gegensatz zum hard law, das Geltungsansprüche von Normen regelt, spricht man insoweit von soft law, das nicht aus sich heraus gilt, aber den Inhalt von Recht beeinflusst.

Einwirkungen von soft law und insbesondere KSZE/OSZE-Dokumenten auf das Völkerrecht

Wenn man, wie hier, hard law und soft law nach dem Kriterium der Rechtsgeltung unterscheidet, umfaßt der Begriff soft law - entgegen einer mitunter anzutreffenden Definition⁴⁹ - nicht besonders "weich" formulierte und deshalb nur geringen normativen Gehalt aufweisende völkerrechtliche Verträge. Er bleibt vielmehr reserviert für "Verhaltensregeln, die außerhalb der in Artikel 38 IGH-Statut kanonisierten Formen entstehen" und "gerade kein Völkerrecht im Sinne der herkömmlichen Quellenlehre" sind.⁵⁰ Dem so verstandenen internationalen soft law werden normgenerierende, normregulierende und normlegitimierende bzw. -delegitimierende Funktionen zugeschrieben.

48 Normbefolgung, Ebelsbach 1979, S. 54-56. _
Vgl. Artikel 38 Statut des Internationalen Gerichtshofs (BGBl. 1973 II, S. 505). Inzwischen ist anerkannt, daß dieser Quellenkatalog nicht vollständig ist, dazu Ulrich Fastenrath, Lücken im Völkerrecht: Zu Rechtscharakter, Quellen, Systemzusammenhang, Methodenlehre und Funktionen des Völkerrechts, Berlin 1991, S. 84-145.

49 Vgl. R. R. Baxter, International Law in "Her Infinite Variety", in: International and Comparative Law Quarterly 29 (1980), S. 549-566; Wolfgang Heusel, "Weiches" Völkerrecht: Eine vergleichende Untersuchung typischer Erscheinungsformen, Baden-Baden 1991, S. 235-259.

50 Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 654. _

Soft law als Normen "auf Probe"

Auf Staatenkonferenzen und häufiger noch in internationalen Organisationen werden politische Leitvorstellungen, Standards und Programme entwickelt, die noch nicht hinreichend ausgearbeitet sind, um sie in eine rechtlich verbindliche Vertragsform gießen zu können, oder die zunächst einmal auf ihre Praktikabilität hin erprobt werden sollen. Erst wenn und soweit sie ihre Bewährungsprobe bestanden haben, werden entsprechende Verträge ausgehandelt. Diese Vorreiterfunktion haben völkerrechtlich unverbindliche Regeln vielfach auf den Gebieten des Menschenrechts- und Umweltschutzes, im See- und Weltraumrecht oder bei der Verwirklichung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung übernommen. Freilich erscheint der Ausdruck soft law insoweit verfehlt, als solche Regeln überhaupt kein Recht sind, sondern allenfalls eine Vorstufe. Man sollte eher von *pré-droit* sprechen, aber selbst das ist wenig glücklich. Denn welche außerrechtlichen Regeln einmal in völkerrechtliche Verträge eingehen, läßt sich im vorhinein nicht sagen. Damit stellt sich der "vorrechtliche" Charakter einer Regel erst zu dem Zeitpunkt heraus, an dem sie durch eine rechtliche Regel ersetzt und damit überflüssig wird.

Ein eher untypisches Beispiel für diese Funktion des soft law bieten in den KSZE/OSZE-Dokumenten die Regelungen über den Minderheitenschutz,⁵¹ die - wie schon erwähnt - pauschal in Verträge zwischen einzelnen Staaten inkorporiert und damit völkerrechtlich verbindlich gemacht worden sind. Die einzelnen Dokumente bleiben hier also als solche bestehen, die darin enthaltenen Verpflichtungen haben aber im Verhältnis der betreffenden Staaten untereinander ihren rechtlichen Charakter geändert. Die Bemühungen der OSZE um den Minderheitenschutz sind allerdings auch noch im weiteren Zusammenhang mit entsprechenden Bestrebungen der Vereinten Nationen und des Europarats zu sehen. Zu dieser Rechtsentwicklung liefert die OSZE einige, zunächst noch vorrechtliche Bausteine.

Soft law als Ausdruck einer Rechtsüberzeugung und sein Einfluß auf völkerrechtliche Norminhalte

In seiner normregulierenden Funktion entscheidet soft law darüber, welche Regelungen zu Recht werden sollen bzw. wie bestehende oder künftige

⁵¹ Insbesondere Kopenhagener Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension, Nr. 30 bis 39 (Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. H.1, S. 18-21); Genfer Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten (ebenda, Kap. H.3); Helsinki-Dokument, Beschlüsse VI. Nr. 23 bis 27 (ebenda, Kap. A.6, S. 44 f.). _

tige völkerrechtliche Normen auszulegen sind. Dabei ist nach einzelnen Völkerrechtsquellen zu differenzieren.

(i) Bei *völkerrechtlichen Verträgen* ist die Geltungsfrage bereits entschieden; hierauf kann das soft law keinen Einfluß mehr haben, wohl aber auf den Inhalt der Norm. Wie alle sprachlichen Begriffe und Sätze haben auch die in Verträgen enthaltenen Rechtsbegriffe und Rechtssätze keinen festumrissenen Bedeutungsgehalt. Sie sind vielmehr auslegungsfähig und -bedürftig. Dies gilt in ganz besonderer Weise für völkerrechtliche Verträge, für die es in der Regel mehrere authentische Sprachfassungen gibt. Liegen aber schon in einzelnen Sprachen die Bedeutungsfelder von Ausdrücken nicht abschließend fest, so weichen sie in verschiedenen Sprachen noch deutlich stärker voneinander ab. Wenn dennoch mit Artikel 33 der Wiener Vertragsrechtskonvention zu vermuten ist, daß die Ausdrücke in allen authentischen Texten dieselbe Bedeutung haben, bedarf es weiterer Interpretationshilfen. Sie ergeben sich begrenzt aus dem weltweiten Diskurs zwischen Völkerrechtlern, in dem Fachtermini ausgeprägt werden. Dieser Effekt darf aber auf Grund von Sprachbarrieren und des stark von der jeweiligen nationalen Rechtsordnung geprägten Rechtsdenkens nicht zu hoch veranschlagt werden.

Einen wesentlichen Beitrag zur Herausbildung internationaler Sprachkonventionen leistet aber das soft law.⁵² Zum Teil werden in völkerrechtlichen Verträgen enthaltene Begriffe ausdrücklich definiert oder doch für bestimmte Anwendungsfälle konkretisiert. Auch wenn der ausdrückliche Bezug zu einzelnen Rechtsbegriffen oder völkerrechtlichen Verträgen fehlt, können in Soft-law-Dokumenten enthaltene Handlungsanweisungen und Bewertungen doch in Zusammenhang mit bestehenden völkerrechtlichen Verträgen gebracht und deren Bestimmungen so gedeutet werden, daß die in außerrechtlichen Instrumenten angestrebten Ziele, Verhaltensweisen und Beurteilungen damit vereinbar sind.⁵³ Wie stark das Verständnis vertraglicher Normen von soft law geprägt wird, hängt von dessen Autorität ab.⁵⁴ Naturgemäß kommt weltweiten internationalen Organisa-

⁵² Zum folgenden ausführlich Fastenrath, a.a.O. (Anm. 48), S. 176-199; ders., Relative Normativity in International Law, *European Journal of International Law* 4 (1993), S. 305-340, insbes. 312-315. _

⁵³ Insoweit ohne ausreichende Begründung ablehnend Bortloff, a.a.O. (Anm. 18), S. 361. _

⁵⁴ Im einzelnen dazu Herbert Miehsler, Zur Autorität von Beschlüssen internationaler Institutionen, in: Christoph Schreuer (Hrsg.), *Autorität und internationale Ordnung*, Berlin 1979, S. 35-61; Rosalynn Higgins, Compliance with United Nations Decisions on Peace and Security and Human Rights Questions, in: Stephen M. Schwebel (Hrsg.), *The Effectiveness of International Decisions*, Leyden 1971, S. 32-50; Oscar Schachter, Theory of International Obligation, in: *Virginia Journal of International Law* 8 (1968), S. 300-322.

tionen - bzw. regionalen Organisationen in ihrer jeweiligen Region - herausragende sprachbildende Kraft zu.

Diese Wirkung außerrechtlicher Konsensbildung auf das Recht, die von Juristen meist übersehen wird, ist zumindest ansatzweise von Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe a) der Wiener Vertragsrechtskonvention anerkannt. Danach ist bei der Interpretation eines Vertrages jede Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über dessen Auslegung und Anwendung zu berücksichtigen. Hierbei geht es jedoch zumeist nur um die individuelle Sprachverwendung der Vertragsparteien in einem speziellen Vertrag, über die informell Einigung erzielt worden ist, nicht aber um die Herausbildung eines internationalen Fachsprachgebrauchs.

In den KSZE/OSZE-Dokumenten findet sich eine rechtskonkretisierende Ausgestaltung von Vertragsrecht insbesondere im Bereich der Menschenrechte. Das Kopenhagener und Moskauer Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension⁵⁵ differenzieren einzelne Rechte sehr viel stärker aus, als dies etwa in der Europäischen Menschenrechtskonvention⁵⁶ der Fall ist. Man vergleiche nur - um zwei Beispiele zu nennen - die Regelung der Vereinigungsfreiheit in Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention mit der in den Punkten 9.3, 10.3 und 10.4 des Kopenhagener Dokuments oder die Regelung des Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention⁵⁷ über freie Wahlen mit den Punkten 5.1, 6 und 7 des Kopenhagener Dokuments. Dennoch ist es wegen der weiten Formulierung der völkervertraglichen Rechtsgewährleistungen möglich, diese so zu interpretieren, daß sie auch die Konkretisierungen des KSZE-Texts umfassen. Eine derartige Harmonisierung durch Auslegung ist freilich nur insoweit möglich, als die Vertragsparteien zugleich Parteien der außerrechtlichen Vereinbarung sind. Bei den beiden Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen⁵⁸ versagt diese Methode, wenn es nicht in anderen Erdteilen eine vergleichbare Entwicklung des Rechtsverständnisses gibt oder von dort Zustimmung zu den KSZE/OSZE-Dokumenten beziehungsweise den fraglichen Bestimmungen darin signalisiert wird.

(ii) In außerrechtlichen Vereinbarungen und Beschlüssen von Staatenkonferenzen oder internationalen Organisationen können sich auch Rechtsüberzeugungen der beteiligten Staaten widerspiegeln. Die *opinio iuris* aber ist neben der Praxis - die regelmäßig folgen wird, wenn ein internationaler Kon-

⁵⁵ Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. H.1 und H.4.

⁵⁶ Vertrag vom 4.11.1950, mit Änderungen abgedruckt in: Simma/Fastenrath, a.a.O. (Anm. 10), S. 263.

⁵⁷ BGBl. 1956 II, S. 1880. _

⁵⁸ Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 (BGBl. 1973 II, S. 1534) und Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 (BGBl. 1973 II, S. 1570). _

sens erreicht worden ist - konstitutives Merkmal für *Völkergewohnheitsrecht*. Außerrechtliche Instrumente können daher in doppelter Weise zur Gewohnheitsrechtsbildung beitragen: als Kundgabe der Rechtsüberzeugung und gleichzeitig auslösendes Moment für gleichförmiges Staatenverhalten. Sie können damit einen rechtssatzähnlichen Charakter erhalten und selbstverständlich auch bestehendes Gewohnheitsrecht weiterentwickeln oder in einzelnen Ausformungen präzisieren.⁵⁹ So hat etwa der Internationale Gerichtshof im Nicaragua-Fall⁶⁰ ohne weiteres auf die Friendly Relations-Deklaration⁶¹ zurückgegriffen, um den Normbereich des gewohnheitsrechtlichen Gewaltverbots zu bestimmen, und in ihr - wie auch im Prinzipiendekalog der Schlußakte von Helsinki⁶² - den Ausdruck einer bestehenden Rechtsüberzeugung gesehen.

Freilich ist insoweit Vorsicht geboten. Wenn Staaten anstelle eines völkerrechtlichen Vertrages einen außerrechtlichen Vertrag schließen, wollen sie in der Regel Rechtsbindungen vermeiden. Es bedarf also besonderer Anhaltspunkte, daß es im Einzelfall anders ist. Sie werden sich zumeist schon in der Formulierung finden lassen. So betont die Präambel zum Prinzipiendekalog der Schlußakte von Helsinki,⁶³ daß die nachfolgenden Prinzipien mit der Charta der Vereinten Nationen übereinstimmen, folglich geltendes Völkerrecht wiedergegeben wird.⁶⁴ In der Charta von Paris, dem Kopenhagener und dem Moskauer Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension werden Grundfreiheiten als Rechte bezeichnet, und es wird auf deren Unveräußerlichkeit hingewiesen.⁶⁵ Nach der Gipfelerklärung von Helsinki sind die Menschenrechte einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unumstößlich.⁶⁶ Daraus ergibt sich klar, daß hier ein Wille zur rechtlichen Verfestigung vorliegt, und dieser Wille reicht zum Teil, was Demokratiegebot, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Verfahrensrechte vor Gericht angeht, deutlich über bestehendes Völkerrecht hinaus. Die KSZE/OSZE-Dokumente bringen eine Rechtsüberzeugung zum Ausdruck,

⁵⁹ Näher dazu René Jean Dupuy, *Declaratory Law and Programmatic Law: From Revolutionary Custom to "Soft Law"*, in: *Declarations on Principles, A Quest for Universal Peace*, Festschrift für Rölöng, Leyden 1977, S. 247-257; Fastenrath, a.a.O. (Anm. 48), S. 203-208. _

⁶⁰ ICJ Reports 1986, S. 14, insbes. S. 99 f. _

⁶¹ Resolution 2625 (XXV) vom 24.10.1970. _

⁶² Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. A.1, S. 4-10. _

⁶³ Ebenda, Kap. A.1, S. 3; ähnlich die Charta von Paris (ebenda, Kap. A.2, S. 4). _

⁶⁴ Zum Vergleich des Prinzipiendekalogs mit geltendem Völkerrecht siehe Bortloff, a.a.O. (Anm.18), S. 176-300.

⁶⁵ Charta von Paris (Fastenrath, a.a.O. (Anm.12), Kap. A.2, S. 2); Kopenhagener Dokument (ebenda, Kap. H.1); Moskauer Dokument (ebenda, Kap. H.4, S. 9-22), wo sich neben Rechtsgewährleistungen allerdings auch zahlreiche Bemühensverpflichtungen finden. _

⁶⁶ Nr. 6 der Gipfelerklärung (ebenda, Kap. B.4, S 2). _

die in Verbindung mit nachfolgender Praxis Ausgangspunkt für neues regionales Völkergewohnheitsrecht werden kann.⁶⁷

(iii) Soft-law-Instrumente können des weiteren im Rahmen von *allgemeinen Rechtsgrundsätzen* im Sinne von Artikel 38 Statut des Internationalen Gerichtshofs eine Rolle spielen, nachdem der Internationale Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zur Festlandssockelabgrenzung⁶⁸ diese nicht mehr nur aus dem Vergleich nationaler Rechtsordnungen gewinnt, sondern unmittelbar Billigkeit und Gerechtigkeit als Urteilsgrundlage einbezieht. Damit werden alte naturrechtliche Gedanken wiederbelebt, die bereits bei der Ausarbeitung des Statuts für den Ständigen Internationalen Gerichtshof vorgetragen wurden.⁶⁹ Soft law dient dann dazu, Billigkeitskriterien zu konkretisieren und aus der Gerechtigkeit normative Gebote abzuleiten. Expressis verbis geschieht genau dies im Kopenhagener Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension, wo die Teilnehmerstaaten unter Nr. 5 feierlich erklären, "daß unter den Elementen, die die Gerechtigkeit ausmachen, die folgenden wesentlich für den umfassenden Ausdruck der dem Menschen innewohnenden Würde und der für alle Menschen gleichen und unveräußerlichen Rechte sind: (...) [es folgen nähere Ausformungen demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze, der Menschenrechte und verfahrensrechtlicher Garantien, insbesondere im Strafverfahren]".⁷⁰

Darüber hinaus hat man in Soft-law-Instrumenten eine unmittelbare internationale Anerkennung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen gesehen, so daß durch sie allein Völkerrecht geschaffen werden kann.⁷¹ Hier wird jedoch genau zu prüfen sein, ob die Staaten eine rechtliche oder lediglich eine politische Anerkennung eines Grundsatzes wollten.

⁶⁷ Siehe Thomas M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: American Journal of International Law 1992, S. 46-91, insbes. S. 67. _

⁶⁸ Vgl. ICJ Reports 1969, S. 3, insbes. S. 47 (North Sea Continental Shelf); Reports 1982, S. 18, insbes. S. 60 (Continental Shelf Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya); Reports 1984, S. 246, insbes. 278, 290 (Gulf of Maine); Reports 1985, S. 13, insbes. S. 39 (Continental Shelf Libyan Arab Jamahiriya/Malta). _

⁶⁹ Dazu Fastenrath, a.a.O. (Anm. 48), S. 100-104. _

⁷⁰ Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. H.1; S. 3-5. _

⁷¹ Alfred Verdross, Les principes généraux de droit dans le système des sources du droit international public, in: Recueil d'études de droit international, Festschrift für Paul Guggenheim, Genf 1968, S. 521-530; Jochen A. Frowein, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 36 (1976), S. 147-167; Blaine Sloan, General Assembly Resolutions Revisited (Forty Years Later) British Yearbook of International Law 58 (1987), S. 39-150, insbes. S. 80; Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 50), §§ 606,639. _

Völkerrecht bekräftigendes und entkräftendes soft law

Außerrechtliche Vereinbarungen oder Beschlüsse internationaler Organisationen können schließlich für Völkerrechtsnormen legitimierende oder delegitimierende Wirkungen erzeugen, indem sie entweder bestehende rechtliche Regeln bestätigen oder aber durch inhaltliche Abweichungen von ihnen oder gar ihre völlige Infragestellung ihren Geltungsanspruch unterminieren. Von gesetzespositivistischer Warte aus hätte das keinerlei Einfluß auf das Völkerrecht. Aber zum einen ist es unmöglich, Recht, und insbesondere Völkerrecht, rein positivistisch zu verstehen, zum anderen werden weltweit auch andere rechtstheoretische Ansätze vertreten, nach denen der Geltungsanspruch von Normen durchaus graduell unterschiedlich ist.⁷² Insoweit kommt der Bekräftigung bzw. der Ablehnung von Rechtsnormen dann auch Bedeutung zu.

Eine rechtsbekräftigende Wirkung haben zum Beispiel der Prinzipiendekalog der Schlußakte von Helsinki⁷³ und die lediglich plakative Aufzählung einzelner Menschenrechte in der Charta von Paris.⁷⁴

Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente für die Anwendung von Völkerrecht

Anwendungsdeterminierende Wirkungen

Völkerrechtliche Normen lassen in der Regel eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten offen, die alle in gleicher Weise rechtlich erlaubt sind. Außerrechtliche Vereinbarungen können diesen Spielraum einengen, indem sie ganz bestimmte Handlungsweisen verlangen; und sie können auch umgekehrt eine umfassende Nutzung aller Möglichkeiten fordern, also selbstgewählte Beschränkungen nicht zulassen. Außerrechtliche Vereinbarungen schaffen insoweit einen Vertrauenstatbestand. Rechtlichen Schutz genießt dieser durch den Grundsatz von Treu und Glauben, der - wie in allen Rechtsordnungen - auch im Völkerrecht gilt,⁷⁵ allerdings nur insoweit, als andere Staaten sich ihrerseits in Erwartung des außerrechtlich vereinbarten Handelns zu einem Verhalten haben verleiten lassen, das ihnen zum Schaden gereichen würde,

⁷² Ausführlich dazu Fastenrath, *Relative Normativity in International Law*, in: *European Journal of International Law* 4 (1993), S. 305-340. _

⁷³ Schon in der Präambel des Dekalogs wird die Übereinstimmung mit geltendem Völkerrecht betont (Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. A.1, S. 3). _

⁷⁴ Ebenda., Kap. A.2, S. 2. _

⁷⁵ Vgl. Prinzip X des Dekalogs der Schlußakte von Helsinki (ebenda, Kap. A.1, S. 9). _

wenn die Vereinbarung nicht eingehalten wird.⁷⁶ Dies wird nicht stets der Fall sein. Jede weitergehende Bindung an außerrechtliche Vereinbarungen, die zum Teil vertreten wird,⁷⁷ würde letztlich eine Rechtsbindung durch die "Hintertür" bedeuten.⁷⁸

Umgekehrt kann sich aber jeder Staat, der sich an eine außerrechtliche Abmachung hält, nach Treu und Glauben darauf berufen, daß andere Staaten keine Maßnahmen ergreifen, um ihn von diesem Verhalten abzubringen. Dies ist ihnen nach dem - auch in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs anerkannten⁷⁹ - Estoppel-Grundsatz verwehrt. Das kann freilich nur insoweit gelten, als die außerrechtliche Abmachung mit Verpflichtungen aus gültigen völkerrechtlichen Verträgen vereinbar ist. Diese Einschränkung macht die Schlußakte von Helsinki selbst in ihrem Prinzip X, indem sie der Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen den Vorrang vor der Schlußakte einräumt, deren Bestimmungen nur bei der Ausübung der souveränen Rechte gebührend zu berücksichtigen sind, und völkerrechtliche Verpflichtungen ausdrücklich von der Schlußakte unberührt läßt. Wenn Ungarn 1989 unter Hinweis auf die Schlußakte von Helsinki und die weiteren KSZE-Dokumente es abgelehnt hat, seiner Verpflichtung aus einem bilateralen Vertrag nachzukommen und die Flucht von Bürgern aus der DDR zu verhindern,⁸⁰ so läßt sich das nur damit rechtfertigen, daß dieser Vertrag wegen Verletzung grundlegender Menschenrechte und damit zum *ius cogens* in Widerspruch stehend, als ungültig angesehen wurde. Denkbar wäre allenfalls noch, die außerrechtlichen KSZE/OSZE-Dokumente als nach Treu und Glauben bindenden Verzicht auf die Einforderung völkerrechtlicher Rechte zu deuten. Angesichts der ausdrücklichen Nichtberührens Klausel in der Schlußakte kann dies jedoch nicht generell angenommen werden; es bedarf hierfür im Einzelfall besonderer Anhaltspunkte.

Tatbestandsausschließende Wirkungen

Das gewohnheitsrechtlich geltende Einmischungsverbot untersagt es den Staaten, sich in die Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen, die in dessen innerstaatliche Zuständigkeit fallen. Dieser den Staaten vorbehaltene Bereich ist jedoch nicht abschließend und allgemeingültig bestimmt. Internationalisiert und damit aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich eines Staates herausgenommen sind zunächst alle völkerrechtlich geregelten

⁷⁶ Vgl. Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 50), § 615. _

⁷⁷ Schweisfurth, a.a.O. (Anm. 18), S. 721 f. _

⁷⁸ Vgl. Heusel, a.a.O. (Anm. 49), S. 276-279; Skubiszewski, a.a.O. (Anm. 18), S. 49. _

⁷⁹ ICJ Reports 1962, S. 39 ff. (Temple of Preah Vihear).

⁸⁰ Thomas Buergenthal, CSCE Human Dimension: The Birth of a System, in: Collected Courses of the Academy of European Law 1990, Vol. I/2, S. 165-209, insbes. S. 203. _

Gegenstände. In Abhängigkeit von den jeweiligen vertraglichen Bindungen bi- und multilateraler Art reicht der den einzelnen Staaten verbliebene *domaine réservé* unterschiedlich weit und ist insbesondere durch den internationalen Menschenrechtsschutz stark ausgehöhlt worden.

Materien werden aber nicht nur durch völkerrechtliche Regeln internationalisiert, sondern auch durch außerrechtliche Vereinbarungen und sonstiges internationales soft law. In diesem Sinne hat der Außenminister der Bundesrepublik Deutschland festgestellt, daß "das Drängen auf Einhaltung der in der Schlußakte von Helsinki übernommenen Verpflichtungen keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates [bedeutet]".⁸¹ Damit ist es für die Teilnehmerstaaten der OSZE im Verhältnis untereinander keine Einmischung mehr, sich mit etwas zu befassen, was sonst zum Kernbereich eigenstaatlicher Zuständigkeit gehört: der Organisation der internen Herrschaftsordnung. Beginnend mit der Konferenz über die Menschliche Dimension und der Charta von Paris sind Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit zu einer internationalen Angelegenheit geworden, die mit dem Moskauer Mechanismus⁸² und den Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension⁸³ auch internationaler Kontrolle unterliegen.

Desgleichen sind die Truppenstärke, die Dislozierung von Waffen und Ausrüstungen sowie die Abhaltung größerer Manöver zu einer internationalen Angelegenheit geworden.⁸⁴ Zur Aufklärung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten und gefährlicher Zwischenfälle stehen ebenfalls OSZE-Mechanismen bereit.⁸⁵

Wirkungen von internationalem soft law im innerstaatlichen Recht

Internationale Abmachungen binden die beteiligten Staaten insgesamt mit allen ihren Organen. Das heißt aber nicht, daß sie sich nicht mehr abweichend

⁸¹ Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1978, S. 872.

⁸² Nr. 1 bis 16 des Moskauer Dokuments der Konferenz über die Menschliche Dimension, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. H.4, S. 3-8.

⁸³ Helsinki-Dokument, Beschlüsse VI, Nr. 9 bis 16 (ebenda, Kap. A.6, S. 42 f.). Siehe hierzu auch Louis Henkin, Human Rights and "Domestic Jurisdiction", in: Thomas Buergenthal (Hrsg.), Human Rights, International Law and the Helsinki Accord, Montclair (N.Y.) 1977, S. 21-40, insbes. 34 f.; Gaetano Arangio-Ruiz, Human Rights and Non-Intervention in the Helsinki Final Act, in: Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye, Bd. 157 (1977 IV), S. 192-332, insbes. S. 288 ff.

⁸⁴ Vgl. Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der Konventionellen Streitkräfte in Europa (Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. F.8), Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (ebenda, Kap. F.3), Wiener Dokument 1996 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Kap. IV. und V. (ebenda, Kap. F.9, S. 22-31).

⁸⁵ Ebenda, Kap. F.9, S. 14-17.

verhalten könnten oder nach innerstaatlichem Recht dürften. Völkerrecht und nationales Recht sind getrennte Rechtssphären; ein Verstoß gegen Völkerrecht muß nicht zugleich ein Verstoß gegen nationales Recht sein.

Erst recht gilt für internationale politische Vereinbarungen, daß sie keine Verpflichtungen oder Berechtigungen im nationalen Recht schaffen können; sie müssen grundsätzlich erst von den zuständigen Organen in nationales Recht umgesetzt sein, bevor sie Rechtswirkungen erzeugen können. Freilich verlaufen auch hier die Trennlinien zwischen dem Recht und dem außerrechtlichen Bereich nicht so scharf. So können KSZE/OSZE-Dokumente durchaus bei der Auslegung von Gesetzen herangezogen werden. Denkbar ist weiter, daß Verwaltungsbehörden bei Ermessensentscheidungen an außerrechtliche Vereinbarungen gebunden werden.⁸⁶ Diese würden dann ähnlich wie interne Verwaltungsvorschriften wirken, was aber zugleich die Problematik aufzeigt. Die außerrechtlichen Vereinbarungen können diese Wirkung nur entfalten, soweit die Bundesregierung auch befugt ist, eigenständig durch Verwaltungsvorschriften das Verwaltungshandeln zu determinieren; Handeln im internationalen Bereich kann die Kompetenzordnung im Innern nicht verschieben. Was aber die KSZE/ OSZE-Dokumente angeht, so lassen sie sich weitgehend als Manifestation von in allen Teilnehmerstaaten herrschenden Richtigkeitsvorstellungen deuten, die folglich auch bestimmenden Einfluß auf die Gesetzesauslegung und auf alle im innerstaatlichen Recht notwendigen Güterabwägungen haben müssen.

⁸⁶ In diesem Sinne auch Bundesverwaltungsgericht, in: Neue Juristische Wochenschrift 1982, S. 1958f, insbes. S. 1960. _