

Monika Dommann / Kijan Espahangizi / Svenja Goltermann

Macht und Ohnmacht des Völkerrechts

Interview mit Anne Peters

Anne Peters ist Direktorin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Sie war im Frühling 2018 Gast am Zentrum »Geschichte des Wissens« (ZGW) der Universität Zürich und der ETH Zürich. Das folgende Interview ist die überarbeitete Fassung eines Gesprächs über die Geschichte des Völkerrechts und seine Bedeutung in der Gegenwart, über die Macht und Ohnmacht des Völkerrechts gegenüber bewaffneten Konflikten, über nationalistische Kritik am Völkerrecht und die Kontroversen um den Migrationspakt.

Sie haben im Januar 2018 auf dem Blog des European Journal of International Law vor den Folgen eines »Schweigens der Lämmer« (gemeint ist die internationale Staatengemeinschaft) angesichts der türkischen Offensive auf die syrisch-kurdische Stadt Afrin gewarnt. Afrin steht seitdem unter türkischer Besatzung. Was stand und steht hier aus der Sicht des Völkerrechts auf dem Spiel?

ANNE PETERS: Die Türkei hat mit dieser Offensive gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot verstoßen. Dies ist eine zentrale Norm des Völkerrechts, in der Charta der Vereinten Nationen kodifiziert. Wenn einem solchen Rechtsbruch keine Sanktionen folgen, droht der Kernbereich des Völkerrechts zu erodieren. Dieser Völkerrechtsverstoß von Seiten der Türkei ist aber kein Einzelfall. Auch andere Staaten haben sich in den letzten zwanzig Jahren auf ihr Selbstverteidigungsrecht zur Bekämpfung von Terror berufen. Aus völkerrechtlicher Perspektive ist dabei nicht eindeutig klar, ob militärische Aktionen in fremdem Staatsgebiet legal sind, wenn die Gefahr von nicht-staatlichen Akteuren, wie zum Beispiel dem »Islamischen Staat«, ausgeht. Man muss zwar einerseits den legitimen Sicherheitsbedürfnissen der Staaten Rechnung tragen, andererseits ist die Ausdehnung der Selbstverteidigung sehr missbrauchsanfällig. Ich war überrascht, dass nur wenige Staaten im Fall Afrin die Militäroffensive eindeutig verurteilt haben.

Dieser fehlende Protest ist auch deshalb für das geltende Völkerrecht ein Problem, weil sich das Völkerrecht durch vielfach ungeschriebene Normen (sogenanntes Völkergewohnheitsrecht) weiterentwickelt. Diese ungeschriebenen Vorschriften entstehen aus einer Praxis, die von einer Rechtsüber-

zeugung der Staaten begleitet ist. Auch das Recht auf Selbstverteidigung ist völkergewohnheitsrechtlich fundiert. Und wenn Staaten nicht protestieren, dann drücken sie möglicherweise dadurch die Überzeugung aus, dass die Berufung auf Selbstverteidigung auch gegen Terrorakte, die keinen eigentlichen Angriff darstellen, rechtmäßig sei. Dadurch werden die Grenzen zulässiger militärischer Gewaltanwendung unscharf, und das Gewaltverbot könnte ausgehöhlt werden.

Die Staaten könnten also protestieren, tun es aber nicht, zum Beispiel im UN-Sicherheitsrat. Hat das Völkerrecht überhaupt Mittel und Macht, um auf einen solchen Konflikt einzuwirken?

AP: Das Recht ist natürlich nur ein Ordnungsfaktor neben anderen in den internationalen Beziehungen. Militärische Macht und wirtschaftlicher Druck – also: Gewalt und Geld – sind zwei weitere. Man darf sich keine Illusionen darüber machen, dass das Recht nur einen kleinen Beitrag zur Ordnung der Welt leistet – zumal harte Sanktionsmöglichkeiten kaum zur Verfügung stehen.

Im Wesentlichen aber wirken drei Mechanismen auf die Einhaltung des Völkerrechts hin, die »drei R«: Reputation, Retaliation, und Reziprozität. Einem Staat droht Reputationsverlust, er sieht schlecht aus, wenn er das Völkerrecht verletzt und dann kritisiert wird. Mit Retaliation sind vor allem Wirtschaftssanktionen gemeint. Und Reziprozität heißt Gegenseitigkeit. Staatsmänner wissen, dass ihre eigene Missachtung des Völkerrechts andere Staaten dazu anregt, das ebenfalls zu tun, und dass dann die Rechtsbrüche eskalieren. Im bewaffneten Konflikt wird eine Partei, die Kriegsverbrechen begeht, damit rechnen müssen, dass die andere Konfliktpartei das auch tut. Die genannten drei Mechanismen funktionieren jedoch nur eingeschränkt. Beispielsweise ist es den Politikern und den sie lobbyierenden Wirtschaftsakteuren eines exportstarken Staates herzlich gleichgültig, wenn ein einzelner Kleinstaat wie die Schweiz Wirtschaftssanktionen gegen ihn verhängt und Importe in ihren sehr kleinen Markt unterbindet, wenn sie überall auf der Welt andere Absatzmärkte vorfinden.

Oder wenn es einem Staat egal ist, was die Staatengemeinschaft über ihn denkt.

AP: »Gut dazustehen«, ein »good citizen« in der internationalen Gemeinschaft zu sein, dürfte das Bestreben wohl aller Staaten sein. Denn ein schlechtes Standing kann wirtschaftliche, diplomatische und politische

Nachteile mit sich bringen. Ein Beispiel ist der Konflikt um die Chagos-Inseln, eine ehemalige britische Kolonie im Pazifik. Die Briten hatten 1971 die indigene Bevölkerung von drei Eilanden deportiert, um diese Inseln den US-Amerikanern als Militärstützpunkte zu verpachten. Ein Konflikt zwischen den Briten und den ehemaligen Bewohnern, die auf Schadensersatz klagten, schwelt nun seit mehreren Jahrzehnten und bringt England immer wieder schlechte Presse. Kürzlich wurde beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag erstmals seit Bestehen dieses Gerichts der Kandidat des Vereinigten Königreichs von der Generalversammlung nicht gewählt, sondern stattdessen ein indischer Kandidat. Das ist eine ziemliche Ohrfeige, weil die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats bisher gewohnheitsmäßig einen Richterposten besetzten.

Dürfen wir noch einmal nachfragen, zur gegenwärtigen völkerrechtlichen Bedeutung der Terrorismusbekämpfung? Nach 9/11 wurde ja debattiert, ob der Anschlag auf das World Trade Center und die militärische Reaktion der USA vor allem in Afghanistan als »Krieg« einzuordnen seien oder als Verbrechen und repressive Polizeiaktion. Hat der »Krieg gegen den Terror« das Völkerrecht seit 9/11 unterlaufen?

AP: Berüchtigt war die Qualifikation der militärischen Reaktion durch den US-Präsidenten als Krieg gegen den Terror. Wo Krieg herrscht – der juristische Ausdruck ist »bewaffneter Konflikt« – ist das Töten von feindlichen Kombattanten prinzipiell erlaubt. Das ist der große Unterschied zum Friedenszustand. Deswegen ist die Verschiebung der Kategorien von der Verbrechenbekämpfung zum Krieg sehr wichtig. Obwohl das Völkerrecht des bewaffneten Konflikts, das sogenannte humanitäre Völkerrecht, Schutznormen bereithält, ist es einfacher, gewaltsam vorzugehen, wenn man sich im Kriegszustand befindet. Der von den USA stark gemachte »global war on terror« konnte sich allerdings als Rechtskategorie letztlich nicht durchsetzen. Nach den Regeln des humanitären Völkerrechts ist ein bewaffneter Konflikt örtlich und zeitlich begrenzt – man kann also nicht die ganze Welt zum Kriegsgebiet erklären. Das Vokabular der USA hat sich jetzt geändert: Man spricht heute nicht mehr vom »global war on terror«, sondern vom »armed conflict against al-Qaida and associates« – das klingt technischer. Aber den Grundanspruch, dass in bestimmten Zonen, zum Beispiel Jemen und Somalia, das Recht des bewaffneten Konflikts gilt, halten die USA noch aufrecht. Das ist sehr wichtig für die gezielten Tötungen – zum Beispiel mit Drohnen. Diese sind rechtlich umstritten. Ihre juristische Beurteilung hängt fast vollständig davon ab, ob man zugesteht, dass es sich um einen bewaffne-

ten Konflikt handelt, weil dann die Tötung viel eher erlaubt ist. Wenn man aber das Bestehen eines bewaffneten Konflikts im Rechtssinne verneint, sind die gezielten Tötungen fast immer rechtswidrig, weil sie meist unverhältnismäßig und willkürlich sind und deshalb das international garantierte Menschenrecht auf Leben verletzen.

Was hat Sie eigentlich dazu bewogen, Völkerrecht zu studieren?

AP: Der Ausgangspunkt war für mich ein Interesse an internationaler Politik und Interkulturalität. Gerechtigkeit spielte dabei auch eine Rolle. Ich bin 1964 in West-Berlin geboren und dort aufgewachsen. Dort war der Ost-West-Konflikt ein wichtiges Thema. Um in die Sommerferien zu fahren, mussten wir an den »VoPos« vorbei und langwierige Grenzkontrollen über uns ergehen lassen. Mir wurde gesagt, und es war auch an der Mauer und dem »Todesstreifen« zu sehen, dass die Menschen die DDR nicht verlassen durften. Das hat mein Lebensgefühl stark geprägt. Ich habe 1984 mit dem Jurastudium angefangen, mit dem Ziel, mich mit Völkerrecht zu befassen, ohne dass ich genau wusste, was das eigentlich beinhaltet.

Das war schon nach der KSZE-Konferenz in Helsinki?

AP: Ja, genau – die Helsinki-Schlussakte von 1975 enthielt einen Abschnitt, in dem sich die Teilnehmerstaaten zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verpflichteten. Obwohl diese Schlussakte kein verbindlicher Vertrag war, sondern bestenfalls »soft law«, ermöglichte der sogenannte »Menschenrechtskorb« dem Westen in den darauffolgenden Jahren, die Regierungen des damaligen Ostblocks zum Respekt der politischen Freiheiten aufzufordern. Die geopolitische Lage änderte sich dann grundlegend mit dem Zusammenbruch des sozialistischen Blocks, symbolisiert durch den Fall der Mauer im Jahr 1989 – und danach ist das Völkerrecht explodiert.

Warum?

AP: Weil die Ideologie der Menschenrechte – im Sinne von politischen und bürgerlichen Freiheiten – in den Ländern stärker akzeptiert wurde, die vorher skeptisch waren, und weil die wirtschaftliche Ideologie auf Liberalisierung des Welthandels eingestellt war. Zusammen mit der digitalen Revolution, der ökonomischen Globalisierung und der Wiederbelebung der alten These, dass Probleme wie Klimawandel, organisiertes Verbrechen, Verschmutzung der Meere und so fort von einzelnen Staaten im Alleingang nicht lösbar

seien, führten diese Faktoren zum Abschluss vieler multilateraler Verträge (unter anderem zahlreiche Umweltverträge nach der Rio-Konferenz 1992, etwa das UN-Klima-Rahmenabkommen), zur Gründung neuer Organisationen (wie beispielsweise der Welthandelsorganisation WTO) und zur De-Blockade des Sicherheitsrats. Es wurden auch neue Gerichte errichtet, etwa der Seegerichtshof, der Internationale Strafgerichtshof sowie Investitionsschiedsribunale. Internationale Menschenrechtsverträge gab es natürlich schon vorher, aber ein steiler Anstieg von Ratifikationen war kurz nach 1990 zu verzeichnen. Es war eine gute Zeit, um sich mit Völkerrecht zu beschäftigen. Ich wurde genau in dieser Aufbruchszeit sozialisiert.

Als ich als Rechtsreferendarin in Lateinamerika an der deutschen Botschaft in Quito arbeitete, wurde mir endgültig klar, dass ich keine Diplomatin werden wollte, sondern lieber wissenschaftlich arbeite. Ich habe meine Doktorarbeit 1994/95 geschrieben. Es war so spannend, was zu dieser Zeit passierte – das Klima war insgesamt sehr optimistisch.

Wo liegen im Bereich des Völkerrechts die Stärken der Rechtswissenschaft?

AP: Rechtswissenschaftler arbeiten mit einer bestimmten Art von Texten, mit Rechtstexten (mit Verfassungen, Gesetzen, Verträgen und Gerichtsurteilen). Sie legen diese Texte mithilfe professioneller Techniken aus, um den Gehalt der darin enthaltenen Normen zu ermitteln, setzen sie zueinander und zur Lebenswirklichkeit in Beziehung oder entwerfen neue Vorschriften. Die Völkerrechtstexte und die darauf bezogenen Argumente betreffen typischerweise globalgesellschaftliche und weltpolitische Probleme. Natürlich können wissenschaftliche Ideen nicht unmittelbar die Welt verbessern, mittelbar haben sie aber manchmal Einfluss. Die Motivation, Ungerechtigkeit und Leid mit Mitteln des Rechts bekämpfen zu wollen, lässt die Grenzen zwischen politischem Aktivismus, Rechtserzeugung und wissenschaftlicher Analyse manchmal verschwimmen. Solange aber Rechtswissenschaftlerinnen ihre Argumentationsregister kennzeichnen, sehe ich keine prinzipielle Gefährdung der Wissenschaftlichkeit des Zugangs.

Das wissenschaftliche Schreiben *über* das Recht ist zwar Bestandteil des Rechtsdiskurses, sollte aber nicht mit der formalen Erzeugung des Rechts verwechselt werden. Die Rechtssetzer sind auf internationaler Ebene die Diplomaten oder Regierungsbeamte, welche die Vertragstexte aushandeln. Viele wissenschaftliche Vereinigungen, zum Beispiel das »Institut de Droit international«, entwickeln Normenvorschläge, in der Hoffnung, dass diese dann als Steinbruch dienen und Vertragstexte inspirieren. Wissenschaftler nehmen hier eine Quasi-Kodifikationsrolle ein, und außerdem können ihre

Argumente in die Anwendungspraxis einfließen. Sie verfügen jedoch nur über eine epistemische, nicht über eine institutionelle Autorität und Befugnis zur formalen Völkerrechtsproduktion.

Sie haben nach Helsinki und noch vor dem Mauerfall begonnen, sich mit dem Völkerrecht zu beschäftigen. Welche Bücher sind für Sie Highlights, um die Entwicklung des Völkerrechts zu verstehen?

AP: Ich selbst habe in der Anfangszeit meines Studiums *Epochen der Völkerrechtsgeschichte* von Wilhelm Grewe, einem deutschen Diplomaten und Völkerrechtler, gelesen. Er hatte das Manuskript, basierend auf seiner Habilitationsschrift, bereits 1944 fertiggestellt, also in einer Phase der schwersten Erschütterung der damals bestehenden Völkerrechtsordnung. Das Buch wurde erst 1984 veröffentlicht und war lange die maßgebliche Geschichte des Völkerrechts. Grewe ordnete die verschiedenen Epochen jeweils der Dominanz einer Großmacht zu. Er nannte das »spanisches Zeitalter« bis zum Westfälischen Frieden, das »englische Zeitalter«, nach dem Wiener Kongress das »französische Zeitalter« und so weiter. Ich habe das Buch kurz nach dem Erscheinen der zweiten Auflage von 1988 gelesen und war damals begeistert. Später wurde im Völkerrecht ein »historical turn« ausgerufen. Maßgeblicher Protagonist dieses »turns« ist Martti Koskenniemi mit seinem Buch *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1960* von 2001. Er schreibt Völkerrechtsgeschichte aus einer (scheinbar) ganz anderen Perspektive, als Ideengeschichte anhand von Biografien. Er verlegt auch den Beginn des modernen Völkerrechts in das 19. Jahrhundert, in dem der Westfälische Friede rückblickend zum Gründungsmythos stilisiert wurde.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Grewe und Koskenniemi ist natürlich, dass Koskenniemi mit dem Fortschrittsparadigma des Völkerrechts bricht. Aber hält sich das nicht – trotz Koskenniemi – innerhalb des Völkerrechts?

AP: Es gilt heute als peinlich und naiv, von Fortschritt zu sprechen. Natürlich entwickelt sich Recht nicht linear: Es gibt Rückschritte, Brüche, Parallelentwicklungen; wir sehen das »Hin-und-Her-Schwingen des Pendels«. Aktuell befinden wir uns in einer Rückschwungbewegung nach dem Hype der 1990er Jahre. Aber wenn wir die heutige Situation mit den 1980er Jahren vergleichen – der Zeit, in der ich mein Studium des Völkerrechts aufnahm –, so ist heute vieles besser für schutzbedürftige Menschen, die der normative

Bezugspunkt des Völkerrechts sein sollten. Das Vokabular der Menschenrechte – so problematisch es ist und so oft es auch missbraucht wird – hilft Betroffenen, hilft Opfern und Schwachen.

Das Völkerrecht steht immer wieder in der Kritik, Machtinstrument »des Westens« zu sein. Lässt sich das heutige Völkerrecht ohne die Vorgeschichte im europäischen Kolonialismus verstehen?

AP: Historisch gesehen stimmt die Kritik. Im klassischen Narrativ, so auch bei Grewe, entwickelte sich das Völkerrecht aus dem Verkehr der europäischen Fürsten untereinander, etablierte sich als »droit public européen« und wurde dann exportiert. Erst in neuerer Zeit wird kritisiert, dass in diesem Narrativ die gewaltsamen Elemente dieses Rechtsexports – Kanonenboote, Auslöschung, Vernichtungskriege, Kolonisierung, Imperialismus – tendenziell ausgeblendet und die Beiträge außereuropäischer Juristen vernachlässigt wurden. Hinzu kommt, dass die in anderen Weltregionen bestehenden Normensysteme, welche die Beziehungen zwischen politischen Akteuren regelten, verdrängt wurden.

Mit den Dekolonisierungsprozessen musste sich auch das Völkerrecht ändern. Welchen Einfluss hatte dieser Prozess auf das Völkerrecht?

AP: Durch die Dekolonisierung ist die Anzahl der Staaten auf der Welt, die im Völkerrecht als Haupt-Rechtssubjekte gelten, massiv gestiegen. Zum Zeitpunkt der Errichtung der Organisation der Vereinten Nationen im Jahr 1945 waren 50 Staaten Gründungsmitglieder – heute hat die Organisation 193 Mitgliedstaaten. Die Vervielfachung der Akteure erschwert die Rechts-erzeugungsprozesse allein durch die Anzahl der Verhandlungspartner. Hinzu kommen die viel stärkeren Interessengegensätze. Die neu dekolonisierten Staaten versuchten, das Völkerrecht, in das sie hinein »geboren« wurden, in Frage zu stellen und zu verändern. Zum einen erstrebten sie eine neue Weltwirtschaftsordnung, in der unter anderem mehr sozusagen global-planwirtschaftliche Elemente enthalten sein sollten – im Sinne von Verpflichtung zum Transfer von Technologien und Geld von reichen zu armen Staaten. Aber sie konnten sich mit dieser Programmatik nicht durchsetzen.

Mit dem Fortschreiten der Dekolonisierung veränderten sich die Stimmenverhältnisse in den UN, weil die Staaten des Globalen Südens nun die Mehrheit bildeten und so in der Generalversammlung ihre Forderungen Gewicht bekamen. Aber das eigentliche Machtzentrum der Vereinten Nationen blieb eben doch der Sicherheitsrat. In diesem hatten sich die Sie-

germächte des Zweiten Weltkriegs – die fünf ständigen Mitglieder – ein Vetorecht vorbehalten. Dies wurde bei Gründung der Vereinten Nationen deshalb akzeptiert, weil die Alliierten bewiesen hatten, dass sie Weltfrieden schaffen können. China wurde später eingebunden. Der Sicherheitsrat kann verbindliche Entscheidungen treffen und militärische Zwangsmaßnahmen autorisieren. Die UN-Generalversammlung gibt hingegen Empfehlungen ab und ist deshalb ein schwächeres Forum. Die neuen Staaten hatten nur in der Generalversammlung das Sagen, und das brachte nicht viel.

Jedoch wurde der ganze Menschenrechtsdiskurs um die Diskussionen über Rassendiskriminierung und Gleichberechtigung geformt, die sich an der materiellen und ideellen Ungleichbehandlung in den Kolonien entzündeten. Die Entwicklung der internationalen Menschenrechte wurde dadurch stark gefördert. Die beiden großen universellen Menschenrechtsverträge wurden 1966 nach jahrelangen Vorarbeiten angenommen und sind dann zehn Jahre später – 1976 – in Kraft getreten. Das ist auch die Phase, in der die hauptsächlichen Dekolonisierungsvorgänge stattfanden.

Nun ist es heute aber so, dass das Menschenrecht vornehmlich gegenüber den Regierungen von postkolonialen Staaten wie dem Iran in Anschlag gebracht wird, etwa von zivilgesellschaftlichen Gruppen. Wie ist diese Entwicklung zu verstehen?

AP: Die Formation von Widerstand von Bevölkerungsgruppen unter Berufung auf die internationalen Menschenrechte wird durch die modernen Kommunikationsmittel massiv erleichtert, ihre Koordination (auch über die Staatsgrenzen hinaus) ist viel einfacher geworden, und weltweite Publizität und Solidarität können über die sozialen und die herkömmlichen Medien in Echtzeit hergestellt werden. Unter anderem deshalb sind die Zivilgesellschaften und ihre Vertreter wichtige Player in den internationalen Beziehungen geworden. Man kann sich viel schneller informieren, vernetzen und Forderungen verbreiten.

Bei der Erarbeitung von neuem Völkerrecht wird dieser Umstand institutionell eingebaut. In fast allen politischen und rechtserzeugenden Prozessen in internationalen Organisationen – vor allem in den Vereinten Nationen – werden die sogenannten Stakeholder, also Vertreter betroffener Gruppen, angehört. Das ist vielfach lediglich ritualisiert. Die nach möglichst sachlichen, aber nicht immer unproblematischen Kriterien ausgewählten und zugelassenen Repräsentanten von »civil society organisations« haben beispielsweise ein Rederecht von drei Minuten. Sie haben »voice«, aber kein »vote«. Die Verträge schließen dann letztlich doch die Regierungen der Staa-

ten. Erst in neuester Zeit werden manchmal diplomatisch ausgehandelte Vertragstextentwürfe (beziehungsweise Teile oder Zusammenfassungen) zwischendurch der Öffentlichkeit präsentiert, um einem späteren Scheitern in nationalen Ratifikationsprozessen vorzubeugen. Im Ergebnis heißt dies, dass die öffentliche Meinung tatsächlich Vertragsinhalte beeinflussen kann.

In jüngster Zeit gibt es eine neue Kritik am Völkerrecht. Beispiele hierfür sind die Volksinitiative »Schweizer Recht statt fremde Richter«, die vom Souverän allerdings im November 2018 mit 66,2 Prozent abgelehnt wurde. Auch die Kritik am UN-Migrationspakt, die sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz aus rechtsnationaler Perspektive lanciert wurde, hat nun auch in den Parteien der Mitte Gehör gefunden. Wie erklären Sie sich diese Entwicklung?

AP: Die glücklicherweise abgelehnte Selbstbestimmungsinitiative und die Kritik am Migrationspakt sind nur zwei Beispiele einer breiten Front des Widerstands gegen das Völkerrecht und seine Institutionen. Die Kündigung von Menschenrechtsverträgen und Investitionsschutzabkommen, Nichtbefolgung von Gerichtsurteilen und Schiedssprüchen, die Obstruktion des Internationalen Strafgerichtshofs und mehr oder minder offene Brüche des Gewaltverbots sind weitere Beispiele.

Anders als der historische Widerstand des Globalen Südens ist die Skepsis heute in allen weltpolitischen Lagern anzutreffen, also sowohl im Westen als auch im »Rest der Welt«. Die Widerstände speisen sich aus unterschiedlichen Motiven, führen aber in einer unheiligen Allianz zur Destabilisierung des aktuell geltenden Völkerrechts. Wir befinden uns offensichtlich in einer Phase des Übergangs mit noch ungewissem Ausgang.

Welche Faktoren sind in Ihren Augen ausschlaggebend für diesen Prozess?

AP: Die gegenwärtige Änderung der gesamten Völkerrechtsordnung ist eingebettet in weltweite soziale, ökonomische und politische Prozesse und reagiert hierauf. Ich sehe vier Hauptfaktoren: Erstens haben sich die geopolitischen Machtverhältnisse geändert. Nach dem Ende der bipolaren Weltordnung lebten wir seit 1990 unter einer Pax Americana. Diese Phase endete mit 9/11 (2001) oder mit dem völkerrechtswidrigen Irakkrieg der USA von 2003. Parallel dazu stiegen die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) auf – das Schlagwort wurde einige Wochen nach 9/11 geprägt.

Zweitens wurde die Hoffnung, dass die Globalisierung den Wohlstand für alle bringen werde, enttäuscht. Zwar schreitet die ökonomische Globalisierung messbar fort, die globalen Wertschöpfungsketten werden länger und dichter, die Verkehrswege und Handelsrouten ausgebaut. Der erwartete »Trickle down«-Effekt ist jedoch nur teilweise eingetreten, und die negativen Externalitäten in Gestalt von Umweltzerstörung und Jobverlusten sind massiv. Die Direktorin des Weltwährungsfonds hat deshalb kürzlich ein »Grundrauschen der Unzufriedenheit« mit der Globalisierung festgestellt. Die UN-Entwicklungsagenda 2030 aus dem Jahr 2015 beschwört, dass »niemand zurückgelassen« werden solle – dieses Gefühl haben aber viele. Zu den Globalisierungsverlierern gehören auch die unteren Schichten in den reichen Staaten. Deshalb greift hier der Irrglaube um sich, dass die Wirtschaft durch Freihandel geschädigt werde, und motiviert einen neuen Protektionismus. Die materielle Unsicherheit löst typischerweise Reflexe zur Besitzstandswahrung gegenüber Eindringlingen sowie die Suche nach neuen identitätsschaffenden Ideologien aus – man wird auch kulturell intoleranter.

Die von mir bereits genannte digitale Revolution ist der dritte Faktor. Die Möglichkeiten Einzelner, sich zu informieren und die Information zu teilen, sind so stark verbessert, dass beispielsweise ein Privatmann, Eliot Higgins, den Einsatz von Fassbomben in Syrien im Jahr 2012 nachweisen konnte – ein schweres Kriegsverbrechen.

Der vierte Faktor sind die ernstzunehmenden ideellen Angriffe auf die aktuelle internationale (Rechts)Ordnung. Die alte Kritik des Globalen Südens hat aufgrund besserer intellektueller Ausarbeitung in Form von »third world approaches« erheblich an Stoßkraft gewonnen. Der Postkolonialismus fordert völlig zu Recht die »Dekolonisierung des Völkerrechts«. Critical legal studies und Neomarxismus bilden hier ein intellektuelles Unterfutter. Der britische Historiker Perry Anderson hielt kürzlich einen Vortrag mit dem Titel »International law: Is it law? Is it international?« und kam zum Ergebnis, dass das sogenannte internationale Recht weder »Recht« noch »international« sei, sondern lediglich ein Machtinstrument des Westens. Sicher ist dies eine arge Verkürzung, sie enthält jedoch ein Körnchen Wahrheit.

Zeitigen diese Einwände auch konkrete politische Auswirkungen? Sind sie für das Völkerrecht tatsächlich eine Herausforderung?

AP: Auf politischer Ebene werden diese Ideen reflektiert. Die russisch-chinesische Erklärung zum Völkerrecht von 2016 zeichnet sich dadurch aus, dass sie die staatliche Souveränität betont und die Menschenrechte nicht erwähnt. Die Deklaration wendet sich dann vor allem gegen »double stan-

dards«. In der Tat machte die vielfache (Über)Dehnung einzelner Völkerrechtsnormen (etwa des Selbstbestimmungsrechts der Völker im Kosovo 2008 oder des Konzepts der Schutzverantwortung in Libyen 2011) durch den Westen solche Kritik leicht, obwohl sie vielfach zu billig ist und eine rein strategische Verbrämung eigener Interessen, etwa der russischen Interessen im syrischen Bürgerkrieg, darstellt.

Hinzu kommt die Vielfalt von Moral und Kultur auf der Welt. Das Völkerrecht muss hierauf Rücksicht nehmen. Dabei ist ein milder Relativismus durchaus angebracht. Die »Ehe für alle« und ein Anspruch auf einen Kindergartenplatz sind in der heutigen Situation nicht in allen Weltregionen angemessen. Jedoch wurde der Kulturrelativismus überspitzt in Richtung einer angeblichen Inkommensurabilität von Wertsystemen, und er wurde zusätzlich auf faktische Aussagen übertragen. Das mündet in ein angebliches »post-truth age«, ein »postfaktisches Zeitalter«, in dem behauptet werden kann, dass die Klimaerwärmung eine Erfindung der Chinesen sei, um die US-amerikanische Automobilindustrie zu schädigen, oder dass Hexerei gegen Aids hilft.

Welche Schlussfolgerungen ziehen Sie daraus als Wissenschaftlerin?

AP: Völkerrechtler sollten anerkennen, dass die Perspektive und der jeweilige Standpunkt der Beobachter und Akteure bedeutsam sind. Wir sollten also mehr Respekt für andere Sichtweisen aufbringen und versuchen, mehr mit den Augen der anderen zu sehen. Wir müssen uns fragen: Wie sieht das Völkerrecht »von unten« aus? Wie universell ist das Völkerrecht wirklich?

Diese »Standpunkt-Epistemologie« sollten wir aber nicht ins Extrem treiben. Unsere jeweiligen Vor-Verständnisse können und sollten wir uns bewusst machen, und dann sind wir auch fähig, gewohnte Denkmuster zu ändern und intellektuelle Barrieren zu überwinden. Wir sind keine Gefangenen unseres Standpunkts und unserer Prägung. Ausgestattet mit einer solchen Sensibilität können wir fragen, wie das Völkerrecht (weiter) universalisiert werden kann.

Schließlich sollten westliche Akteure vermeiden, mit zweierlei Maß zu messen, und sie sollten sich konsistent verhalten. Es ist nicht juristisch folgerichtig, wenn die EU afrikanischen Staaten in Handelsabkommen Menschenrechtsbedingungen auferlegt, nicht aber China. Der angemessene Protest gegen die massiven Einschränkungen der Versammlungsfreiheit in Russland verliert an Gewicht, wenn gleichzeitig im eigenen Staat eine umfassende Videobeobachtung des öffentlichen Raums betrieben wird. Die zutreffende Kritik an schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts

durch Russland und Syrien im dortigen Bürgerkrieg wird entwertet, wenn der Kritiker gleichzeitig illegale Drohnenangriffe fährt. Auch die Ablehnung von Klimaflüchtlingen durch diejenigen Staaten, die selbst massiv zur Klimaerwärmung beitragen, wirkt nicht folgerichtig.

Was steht auf dem Spiel?

AP: Mein Fazit zur gegenwärtigen Lage ist, dass der innerstaatliche Populismus und die aktuelle Erosion des Völkerrechts zusammenhängen. Innenpolitik und Außenpolitik, Innen- und Außenrecht können nicht getrennt betrachtet werden. In den in vielen Staaten aufbrechenden Verfassungskonflikten wird die Volkssouveränität gegen den Rechtsstaat ausgespielt, obwohl es sich eigentlich um Komplementärprinzipien handelt. Der Rechtsschutz durch Gerichte wird karikiert zu einem »gouvernement des juges«, und er wird dämonisiert, wenn angeblich »fremde Vögte« agieren. Dies ist nicht nur in der Schweiz so, sondern reicht von den USA und dem Vereinigten Königreich über Frankreich bis nach Polen und Ungarn. Der Populismus beruft sich auf die vermeintliche Herrschaft des Volkes und wendet sich gegen die Herrschaft des Rechts, deren Exponenten die Gerichte sind. In Kombination mit dem Rückgriff auf die staatliche Souveränität unterminiert dies nicht nur das Völkerrecht, sondern das Legalitätsprinzip, den Wert von Recht an sich.