



Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg.

DANIEL SCHOENEN / IMAGO

# Die Illusion vom internationalen Recht

*Ist Völkerrecht dysfunktional geworden, weil die Interessen von 200 Nationen in einer multipolaren Welt auseinanderdriften? Es fehlt ihm jedenfalls an Bürgernähe. Das kann höchstens durch Regionalisierung korrigiert werden. Gastkommentar von Toni Stadler*

Der Anspruch, aus dem Uno-Sekretariat in New York Verhaltensregeln für 200 verschiedenartige Nationen durchzusetzen, war selbst 1945 ein kühner Gedanke. Völkerrecht entstand im 19. Jahrhundert, als fünf europäische Grossmächte fast die ganze Erde verwalteten. Es funktionierte schon damals ähnlich wie heute: Einige Regierungen, gelegentlich Pioniere wie einst Henry Dunant, drängten darauf, einen Missstand zu beseitigen. Man einigte sich auf eine Konvention, liess diese von möglichst vielen Staaten ratifizieren, die sich damit verpflichteten.

Was jedes nationale Recht ausmacht, Regelbrecher gerichtlich zu bestrafen, gibt es beim Völkerrecht selten. Trotzdem funktioniert selbst freiwillig umgesetztes Recht, wenn alle Nationen am gleichen Resultat interessiert sind. Etwa bei der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) (globales Telefonieren und Internet), der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) (weltweite Flugsicherung) oder bei vielen Vereinbarungen des globalen Zahlungsverkehrs. Kaum jemand kennt diese Uno-Büros, doch Ferien auf den Seychellen sähen anders aus ohne sie. Problematisch wird Freiwilligkeit, wenn die Interessen der Nationen nicht dieselben sind.

## Machtloser Sicherheitsrat

Die Charta der Vereinten Nationen hatte 1945 die Entkolonisierung eingeleitet. Bei der Sicherung des Weltfriedens ist ihr wenig gelungen. Der Sanktionsmechanismus gegen Angriffskriege hat seit der Inkraftsetzung durch damals 50 Nationen gerade zwei Mal funktioniert: im Koreakrieg, als Taiwan China vertrat, weshalb Stalin die Weltorganisation boykottierte, und 1990 im zweiten Golfkrieg, als Russland (unter Jelzin) kein Veto gegen die Vertreibung des Iraks aus Kuwait einlegte. Bei allen anderen bewaffneten Konflikten, von Vietnam über Palästina bis Georgien und heute die Ukraine, war der Sicherheitsrat machtlos. Nicht bindende Resolutionen der Vollversammlung wurden meist ignoriert.

**Die Ratlosigkeit bei der irregulären Migration legt eine Schwäche internationalen Rechts bloss. Nämlich die schwierige Anpassung veralteter Konventionen an eine veränderte Gegenwart.**

Dem humanitären Völkerrecht ging es nicht besser. Zum Beschluss von Wohnblöcken, einem Verstoß gegen die Genfer Konvention zum Schutz der Zivilbevölkerung, sagt das IKRK fast nichts. Wie viele Kriege durch die normsetzende Wirkung der Charta vermieden wurden, wissen wir nicht. Doch die magere Bilanz führte dazu, dass Völkerrecht als Scheinsicherheit wahrgenommen wird.

Vorstösse, den Sicherheitsrat mit Japan, Deutschland, Indien, Brasilien, Nigeria als ständigen Mitgliedern zu erweitern, das Vetorecht abzuschaffen und Mehrheitsentscheide einzuführen, scheiterten. Das sollte Aussenpolitiker aber nicht hindern, über Reformen nachzudenken. Friedenssicherung wurde 1945 für eine USA-dominierte Welt konzipiert, nicht für eine multipolare. Ein Sicherheitsrat, der nicht mehr funktioniert, diskreditiert die wertvolle Grundidee. Zeitgemäss wäre eine Ergänzung durch regionale Sicherheitsräte (einen pro Kontinent), in denen direkt betroffene Nachbarn zu Akteuren für den Frieden würden.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, von 46 Staaten als Resolution verabschiedet, war anfänglich ein Erfolg. Manche ihrer Artikel, etwa das Recht, unabhängig von Ethnie, Religion, Sprache, sozialer Herkunft gleich behandelt zu werden, giefen den Eliten der neu unabhängig gewordenen Kolonien. Die Uno-Pakte von 1967 machten aus der Erklärung internationales Recht, welches in OECD-Ländern in Verfassungen und Gesetze eingebaut wurde. Doch nun rächte sich, dass die Kolonien und Mandate nicht gefragt worden waren, was sie wollten. Widerstand kam aus der muslimischen Welt, mit der «Kairoer Erklärung der Menschenrechte im Islam», ohne Gleichstellung der Geschlechter, ohne freie Wahl des Ehepartners und der Religion. Widerstand kam aus dem aufsteigenden China, dessen Führung persönliche Freiheit sozialen und ökonomischen Pflichten unterordnet und Uno-Rechten die universelle Gültigkeit abspricht.

Die zwei Jahrzehnte nach der Wende, als Demokratie und gutes Regieren in einer Neuauflage von

«The White Man's Burden» gefördert und zur Bedingung für Entwicklungshilfe gemacht wurden, sind vorbei. Mit Russland und China als Investoren und Rohstoffkäufern des Südens sind internationale Normen unwichtig geworden. Eine Mehrheit von Entwicklungsländern fand es nicht einmal notwendig, den Bruch der Uno-Charta durch Russland beim Angriff auf die Ukraine zu verurteilen.

Gemessen an ihrem Anspruch, globaler Standard zu werden, sind die Menschenrechte vorerst gescheitert. Wie trotzdem weiter? Ein möglicher Weg wäre, dem Beispiel der Europäischen Menschenrechtskonvention folgend andere Weltregionen einzuladen, regionale Menschenrechtserklärungen besser im Einklang mit ihren Kulturen und Werten auszuhandeln. Die Ratlosigkeit bei der irregulären Migration legt eine Schwäche internationalen Rechts bloss. Nämlich die schwierige Anpassung veralteter Konventionen an eine veränderte Gegenwart. Bei der Flüchtlingskonvention von 1951 ging es um den Holocaust und die Rückkehr von 10 Millionen vertriebenen Deutschen aus Osteuropa. 1967 wurde das Abkommen, welches für «Ereignisse in Europa vor 1950» gedacht war, mit einem Protokoll auf Unterzeichnerländer weltweit ausgedehnt.

An kommerzielle Migration im Internetzeitalter dachte damals niemand. Inzwischen hatten OECD-Staaten die Menschenrechte umgesetzt und sich in Sozialstaaten eingerichtet. Trotz sechzig Jahren Entwicklungshilfe (die zu gering war oder das Falsche tat) geschah dies im Süden nicht. Die Folge ist eine wachsende Auswanderung, weg von Arbeitslosigkeit und schlechter Menschenrechtssituation (was vor Ort berichtigt werden müsste).

Noch erhalten Migranten ohne Visum in Europa Gelegenheit, ihre echte oder erfundene Verfolgung zu erklären. Gleichzeitig werden – getrieben von der Angst vor Rechtsextremismus – die Aussen Grenzen der EU für Irreguläre dichtgemacht. Die Flüchtlingskonvention muss diesen Realitäten angepasst werden, sonst diskreditiert sie internationales Recht. In der revidierten Fassung würde die Konvention durch regionale Abkommen ergänzt, mit einer Klausel für die Rücknahme von gestrandeten Migranten aus der Region. Asylverfahren in Botschaften und Auffanglagern der Nachbarländer, zur Identifizierung von Verfolgten und zum Resettlement in Drittstaaten, müssten möglich bleiben.

## Umsetzung kontrollieren

Obwohl es heute kaum mehr etwas zu kaufen gibt, das keinen Beitrag an den Klimaschutz leistet, nimmt die globale Schadstoffmenge weiter zu. Da eine Regionalisierung hier nichts bringen würde, bleibt nur das durchsetzbare Recht. Zwar gilt das Rahmenabkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) von 1994, das von Industrieländern (ohne China) verlangt, ihre Treibhausgase bis 2000 auf das Niveau von vor 1990 zu senken – dies aber mit vagen Forderungen aus einer anderen Zeit, die keine einzige Regierung verwirklichte.

Drei Gründe sprechen für globale Gesetze: Erstens ist die Dekarbonisierung unserer Lebensweise ein Projekt, das enorme Investitionen in Alternativen braucht, das arme und reiche Petro-Länder um ihr Grundeinkommen bringen und den Komfort in Hochlohnländern verteuern wird. Zweitens brauchen Investoren und Produzenten international gleich lange Spiesse für die Dekarbonisierung, damit sich Innovationen und Kapital dorthin verlagern, wo der grösste Nachholbedarf besteht. Drittens werden sich Resultate erst zeigen, wenn Konsumenten und Produzenten aller Länder ähnlich zu handeln verpflichtet sind. Wer diese gigantische Aufgabe ausschliesslich durch grüne Subventionen und «weiche» Konventionen erledigen will, muss träumen. Das tun viele Klimaunterhändler. Am liebsten verabschieden sie Ziele, etwa Netto-Null bis 2050, also für einen Zeitpunkt, da kaum einer der anwesenden Diplomaten noch im Amt sein wird.

Doch immer wird so getan, als sei ein einstimmiger Konsens über Ziele bereits so etwas wie internationales Recht. Ziele setzen ist nur glaubwürdig, wenn man den Weg dorthin kontrolliert. Ohne konkrete Vorgaben für jedes Land geht das nicht. Liberale sind aus guten Gründen skeptisch gegenüber einer bürgerfernen Weltbehörde, doch beim Klimaschutz dürfte eine solche unvermeidbar sein. Ein Präzedenzfall wurde 1985 mit dem Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht geschaffen, das mit einem weltweiten Verbot von FCKW das Problem löste.

Der Weg vom Vorsatz zur Tat dürfte steinig sein. Als ersten Schritt verlege man Klimakonferenzen auf neutrales Uno-Territorium, zum Beispiel nach Genf. Dann reduziere man zweitens die Teilnehmerzahl auf weniger als tausend Vertreter von Regierungen, Wissenschaft, Grosskonzernen und Zivilgesellschaft. Für Beschlüsse schaffe man drittens die bis heute vorgeschriebene Einstimmigkeit unter 200 Nationen ab. Und schliesslich wähle man viertens eine schlanke Klimabehörde mit Vollmachten und neuen Formen von Strafen gegen Regelbrecher. Dies ist keine Zeit für gutgeistige Theoretiker, Asphaltkleber, ängstliche Rechtsgelehrte, sondern für Macher.

**Toni Stadler** studierte Kolonialgeschichte und hat Erfolge und Fehlschläge internationalen Rechts in 25 Jahren Berufspraxis bei IKRK, UNHCR und EDA/Deza in Asien, dem Nahen Osten und in Afrika erlebt.