



Die Skulptur «Celestial Sphere» (teilweise verdeckt) vor dem Uno-Sitz in Genf gilt als Symbol für die Bedeutung von Multilateralismus, Frieden und Diplomatie. KEYSTONE

# Das Völkerrecht als unsichtbare Hand

*Regelverletzungen führen nicht zu einem Ende des Völkerrechts, seine alltäglichen Wirkungen werden oft nicht wahrgenommen. Das Völkerrecht ist über weite Strecken eine unsichtbare Rechtsordnung. Gastkommentar von Urs Saxer*

Der bekannte und streitbare deutsche Publizist Henryk Broder bezeichnete in einem Interview die Debatte über das Völkerrecht als eine einzige Heuchelei, als Schaumschlägerei. Es sei ein Konvolut alter Dokumente, weniger wert als sein Papier und letztlich eine Mogelpackung, die vor allem Diktatoren und Autokraten helfe. Als schönes theoretisches Konstrukt mangle es dem Völkerrecht ferner an Durchsetzung; daher sei es eine hohle Phrase. Dies ist eine geballte Ladung, aber der Schuss geht daneben. Der Vorwurf der hohlen Phrase fällt zurück: Hohl ist vor allem diese Form kenntnisfreier Pauschalkritik. Broder ist allerdings nicht allein.

In vielen Lagern wird die Geltung des Völkerrechts bezweifelt, mit besseren und schwächeren Argumenten. Das Resultat ist dasselbe: Wohl ungewollt machen diese Kritiker praktisch gemeinsame Sache mit denjenigen, welche wichtige internationale Normen brechen. Sie sitzen einem öffentlichen Diskurs auf, der vor allem Völkerrechtsverletzungen thematisiert und übersieht, dass das internationale Recht über weite Strecken funktioniert.

## Oft unspektakuläre Regeln

Es gibt zwar tatsächlich nichts zu beschönigen: Derzeit kommt es zu zahlreichen Angriffen auf wichtige Völkerrechtsgrundsätze wie das Gewalt- und Interventionsverbot oder das humanitäre Völkerrecht. In den Medien wird dies nun allerdings derart eingehend thematisiert, dass der Eindruck aufkommen kann, die regelbasierte internationale Ordnung und mit ihr das internationale Recht seien am Ende. Dieser Eindruck ist falsch. Es ist die Folge einer Verzerrung der medial vermittelten Perzeption des internationalen Rechts.

Der durch die mediale Aufmerksamkeitslogik bedingte Fokus auf schwere Verletzungen und stark

Der Fokus auf schwere Verletzungen und stark politisierte Fragen des Völkerrechts führt zu einem einseitigen öffentlichen Diskurs, dem vieles entgeht.

politisierte Völkerrechtsfragen führt zu einem einseitigen öffentlichen Diskurs, dem vieles entgeht. Dies wiederum kann zu Fehleinschätzungen in Politik und Öffentlichkeit führen, weil alle sich auf die spektakulären Vorgänge konzentrieren.

Damit werden die den weitaus grössten Teil des Völkerrechts ausmachenden Normen übersehen, welche in vielfältigsten Lebensbereichen die internationale Zusammenarbeit regeln: zum Beispiel den Luft-, Schiffs-, Land- und Schienenverkehr, die weltweite Kommunikation, den internationalen Handel, den Tourismus, die Rechtshilfe, den Schutz des Urheber- und Patentrechts, die Menschenrechte, die Anerkennung offizieller Dokumente anderer Staaten – um nur einige Beispiele zu nennen. Viele Normen des Völkerrechts sind technisch, praktisch und völlig unspektakulär. Sie regeln direkt oder indirekt unser aller Leben in vielfältigster Weise. Es ist klar, dass darüber nicht berichtet wird, das Völkerrecht wird vor allem dann zum Thema, wenn zum Beispiel Macht und Recht konflikthaft aufeinandertreffen.

## Gewaltverbot im Vordergrund

Die heutzutage festzustellenden Völkerrechtsverletzungen beschränken sich sodann auf einen Teilbereich des Völkerrechts, nämlich vor allem auf das Gewaltverbot. Die derzeitige Häufung der völkerrechtswidrigen Anwendung militärischer Gewalt steht indes nicht präzedenzlos da. So waren die 1960er und 1970er Jahre geprägt vom Kalten Krieg, von Konflikten im Nahen Osten sowie im Zusammenhang mit der Dekolonisierung und zahlreichen sogenannten Stellvertreterkonflikten zwischen den Supermächten.

Damals allerdings wurden Völkerrechtsverletzungen weit weniger öffentlich thematisiert

als heutzutage. Das Völkerrecht interessierte vor allem die Diplomatie, internationale Organisationen, die akademische Welt und die Streitkräfte. Demgegenüber ist derzeit das Völkerrecht in aller Munde. Dies hat es noch nie gegeben, und es spricht nicht für die These eines nahen Todes dieser Rechtsordnung. Vielmehr zeugt der gegenwärtige Diskurs im Vergleich zu früher von einem sehr starken Bewusstseinswandel in Medien und Öffentlichkeit mit Bezug auf den Stellenwert des internationalen Rechts.

Völkerrechtsverletzungen werden weitaus häufiger als solche bezeichnet, und die Bereitschaft zu internationalen Sanktionen ist in den letzten Jahren – wohl auch als Folge einer breiten Medienberichterstattung – nicht gesunken, sondern gestiegen. Zwar kann der Ruf nach Sanktionen je nach Vorfall sehr unterschiedlich sein. Dies ändert aber nichts daran, dass jede öffentliche Reaktion auf Völkerrechtsverletzungen letztlich die Geltung der verletzten Normen und damit des Völkerrechts insgesamt unterstützt und stärkt.

## Regulierung hat zugenommen

Tatsache ist ferner: Die meisten Normen des internationalen Rechts werden befolgt, weil sie praktische Fragen unter dem Radar der grossen Politik regeln. In den letzten vierzig Jahren hat die Zahl solcher Normen, auch als Folge der Globalisierung, explosionsartig zugenommen. Fast jede grenzüberschreitende Interaktion führt in einer interdependenten Welt zu einem internationalen Regelungsbedarf. Entsprechende Normierungen sind schlicht erforderlich. Daher gibt es in nahezu allen Rechts- und Politikbereichen auch völkerrechtliche Bestimmungen. Dies zeigt die systematische Sammlung des Bundesrechts, die in einen nationalen und einen internationalen Teil zweigeteilt ist. Der internationale Teil war früher traditionell wesentlich kleiner, hat aber stetig aufgeholt und ist heutzutage möglicherweise sogar umfangreicher als der nationale.

Das Beispiel der Schweiz zeigt: Völkerrecht ist in fast allen Regelungsbereichen die unabdingbare internationale Entsprechung des nationalen Rechts, und viele Bundesämter haben genau aus diesem Grund eine Organisationseinheit für Internationales. Vom Ende des Völkerrechts keine Spur!

Die Resilienz des Völkerrechts zeigt sich auch bei internationalen Organisationen als institutionalisierten Kooperationsformen zwischen Staaten. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben praktisch alle internationalen Organisationen Krisen überlebt, auch wenn diese zeitweilig ihre Funktionsfähigkeit beeinträchtigt haben. Ein gutes Beispiel ist die vielgeschmähte Uno. Trotz den laufenden Krisen und Konflikten gibt es im Uno-Sicherheitsrat immer noch ein Business as usual, ein Management einzelner Konflikte. Internationale Organisationen sind daher in diesem Sinne ein wichtiger Stabilitätsfaktor in den internationalen Beziehungen und stehen für Resilienz.

## Staatenkonsens erforderlich

Ein weiteres, oft gegen die Effektivität des Völkerrechts vorgebrachtes Argument ist seine angeblich mangelhafte Durchsetzung. Begründet wird dies mit dem Fehlen einer zentralen globalen Sanktions- und Vollstreckungsinstanz. Es sind in der Tat letztlich vor allem die Staaten, welche dieses Recht schaffen, die es auch anwenden und Verletzungen notfalls auch ahnden müssen – sei dies individuell, kollektiv oder im Rahmen internationaler Institutionen. In dieser dezentralen Struktur und Abhängigkeit vom Staatenkonsens liegt freilich auch eine Stärke: Staaten gehen dann internationale Rechtsbindungen ein, wenn dies in ihrem eigenen oder in einem übergeordneten, gemeinsamen Interesse ist. Dies ist, wie der Schweizer Völkerrechtler Max Huber vor über einhundert Jahren ausgeführt hat, das soziale Substrat, auf dem das Völkerrecht beruht und das dessen Geltung sichert.

Die Abhängigkeit vom Staatenkonsens kompensiert damit das Fehlen einer internationalen Vollstreckungsinstanz und sichert die Effektivität der internationalen Rechtsordnung. Im Unterschied dazu beruht nationales Recht auf Mehrheitsentscheidungen, sei dies des Parlaments oder des Volkes, aber nicht auf der allgemeinen Zustimmung der Rechtsunterworfenen. Dies setzt erhöhte Anforderungen an die Durchsetzung und Vollstreckung.

Aus all diesen Gründen bleiben die schwerwiegenden Verletzungen zentraler internationaler Normen das, was sie sind: Völkerrechtsverletzungen. Sie führen weder zur Auflösung der regelbasierten internationalen Ordnung noch zum Ende des Völkerrechts. Vielmehr ist und bleibt dieses als normatives Fundament die oft unsichtbare Hand bei der Regelung und Gestaltung der internationalen Ordnung.

Urs Saxer ist Professor für internationales Recht an der Universität Zürich. Der Beitrag ist die überarbeitete Version seiner Abschiedsvorlesung am 20. Mai 2026 an der UZH.