

## Die unbekanntenen Politiken des Völkerrechts im postsowjetischen Raum

Cindy Wittke (Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, Regensburg)

### Zusammenfassung

Seit 1991 stehen alle Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion vor der Herausforderung, ihre jeweils eigene Politik des Völkerrechts zu formulieren und umzusetzen. Dabei werden sie seit mehr als zwei Jahrzehnten auch von starken Konflikt dynamiken in der Region herausgefordert. Diese Konflikte scheinen grundlegende Prinzipien der regionalen sowie internationalen rechtlichen und politischen Ordnung(en) infrage zu stellen. Der vorliegende Beitrag unterstreicht die Notwendigkeit, die Politiken des Völkerrechts der Staaten im postsowjetischen Raum grundlegend zu erforschen, vergleichend zu analysieren und dabei über den häufig herrschenden Fokus auf Russland hinauszugehen.

### Einleitende Beobachtungen

Seit 1991 stehen die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion vor der Herausforderung, ihre eigene Völkerrechtspolitik zu formulieren und umzusetzen. Jedoch lassen der russisch-georgische Krieg im August 2008, die Annexion der Krim durch Russland im März 2014 sowie der andauernde bewaffnete Konflikt in der Ostukraine die internationale Staatengemeinschaft Zeugin komplexer und fortschreitender Prozesse der Infragestellung zentraler Prinzipien des Völkerrechts werden. Als universell betrachtete Prinzipien der rechtlichen und politischen Ordnung wie die territoriale Integrität von Staaten, die Unverletzlichkeit von Grenzen und das Interventionsverbot gelten in der postsowjetischen Region scheinbar nicht mehr selbstverständlich oder in gleicher Form.

### Was wir über die Politiken des Völkerrechts im postsowjetischen Raum wissen

Wie geht die aktuelle europäische und anglo-amerikanische Literatur mit den oben skizzierten Herausforderungen für die internationale und regionale politische und rechtliche Ordnung um? Auffällig ist zunächst, dass sich seit 2008 und besonders seit 2014 ein Gros der Forschung auf Russland konzentriert, indem z. B. die Auswirkungen von Konflikten in Georgien oder in der Ukraine aus der Perspektive der Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union oder zwischen Russland und einzelner westlicher Staaten beleuchtet werden. Debatten über den russisch-georgischen Krieg 2008 und die Konfliktkonstellationen in der Ukraine in der Völkerrechtswissenschaft konzentrieren sich vor allem auf Russlands Verstöße gegen grundlegende Prinzipien des Völkerrechts und sehen Formen der Instrumentalisierung oder Vulgarisierung des Völkerrechts, das dem Primat russischer außenpolitischer und geostrategischer Ziele untergeordnet wird. Zeitgleich wird auch über die Relevanz und Regelungsmächtigkeit des herrschenden Völkerrechts und seiner Institutionen diskutiert: Inwiefern ist das Völkerrecht überhaupt »fit«, um

die oben geschilderten Entwicklungen in der Analyse abzudecken und in der Praxis zu steuern?

Exemplarisch für die völkerrechtlichen Debatten sei an dieser Stelle ein Sonderheft der Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) aus dem Jahr 2015 hervorgehoben. In diesem Sonderheft kommen auch Völkerrechtler/innen aus der Ukraine sowie aus Russland mit ihren Analysen und Standpunkten bzgl. des Status der Krim-Halbinsel zu Wort. Diese Beiträge bieten Einblicke in lokale und regionale Perspektiven, Perzeptionen und Debatten u. a. zum externen Selbstbestimmungsrecht der Völker, zur Praxis von humanitären Interventionen und zur sogenannten Schutzverantwortung (Responsibility to Protect), die bis dato nur selten oder kaum prominent in den europäischen und anglo-amerikanischen Mainstreamdebatten Platz und Gehör fanden.

Der allgemeine Mangel an völkerrechtswissenschaftlichen und anderen analytischen Stimmen aus dem postsowjetischen Raum in führenden westeuropäischen und anglo-amerikanischen Fachzeitschriften ist u. a. in sprachlichen Barrieren, der zum Teil immer noch herrschenden Unterfinanzierung der Forschung in diesen Ländern sowie in divergenten Publikationsstrategien und -praktiken begründet. Erwähnenswert ist in diesem Kontext auch das Editorial des oben erwähnten ZaöRV-Sonderheftes. Es unterstreicht explizit, dass für dieses Heft vom üblichen Peer-Review-Verfahren abgesehen wurde, um alle Beiträge aus Gründen der Meinungsvielfalt aufnehmen zu können. Zwischen den Zeilen gelesen, gingen die Herausgeber/innen wohl zum einen von einer hohen Wahrscheinlichkeit aus, dass die Beiträge der Autor/innen aus der Ukraine und Russland den Kriterien der externen Gutachter-Verfahren nicht entsprechen könnten. Zum anderen gingen sie wohl auch davon aus, dass sich divergierende politische Positionen in der völkerrechtlichen Wertung und damit zur Rolle der Politik des Völkerrechts in der internationalen Politik in der Begutachtung niederschlagen könn-

ten. Der hier umrissene Kontext steht symptomatisch für die vergleichsweise weitgehende Abwesenheit von völkerrechtswissenschaftlichen Beiträgen und Debatten aus der postsowjetischen Region.

Den derzeit wohl umfassendsten Einblick in das »Russische Völkerrecht« bietet die wegweisende Monographie des estnischen Völkerrechtlers Lauri Mälksoo mit dem Titel »Russian Approaches to International Law«. Darin stellt der Autor die Entwicklungen der russischen Völkerrechtswissenschaft sowie ihrer rechtswissenschaftlichen Ideengeschichte dar und setzt damit neue Akzente in der Erforschung der Geschichte des Völkerrechts sowie in der neueren Strömung der sogenannten vergleichenden Völkerrechtsforschung. Letztere wurde jüngst von einer als wegweisend betrachteten Monographie erweitert: Anthea Roberts fragt »Is International Law International?«. Sie untersucht unter Zuhilfenahme von Methoden der empirischen Sozialforschung die Dominanz europäischer und anglo-amerikanischer Ansätze zum (universellen) Völkerrecht und analysiert kontrastierende regionale sowie nationale Praktiken, Traditionen und Gegenbewegungen v. a. in Völkerrechtswissenschaft und -lehre. Anthea Roberts zeigt auf, dass das Völkerrecht nicht universell im Sinne von einheitlich, sondern in seinen Formen und Funktionen vielfältig ist. Aus einer global-vergleichenden Perspektive mit Beispielen aus allen Rechtstraditionen und allen Kontinenten zeigt Roberts auf, wie nationale, regionale und trans-regionale Unterschiede, Auseinandersetzungen und Wissenstransfers in Wissenschaft und Praxis das moderne Völkerrecht auf hochkomplexe Art und Weise geprägt haben und dies noch immer tun.

Lenken wir vor dem Hintergrund dieser skizzenhaften Beobachtungen den Blick wieder auf das Völkerrecht und die Politik(en) des Völkerrechts im postsowjetischen Raum, dann müssen wir feststellen, dass wir aktuell sehr wenig über sie sowie über ihre Auswirkungen auf Dynamiken von Konflikt und Kooperation in dieser Region und darüber hinaus wissen.

### **Wofür sollten wir also unseren Blick in der Zukunft schärfen?**

Es ist folglich notwendig, die Politik(en) des Völkerrechts in der nationalen, regionalen und internationalen Politik der Staaten des sogenannten postsowjetischen Raums aus vergleichender Perspektive besser zu erforschen und zu verstehen. Dabei können wir gesichert davon ausgehen, dass Russland in den oben skizzierten Deutungs- und Umdeutungsprozessen der Politiken des Völkerrechts sowie in den damit verbundenen Konfliktgemengelage eine führende Rolle zukommt. Diese liegt in der wirtschaftlichen, politischen und militärischen Dominanz der Russländischen Föderation

in der Region sowie in ihrer Rolle als Rechtsnachfolgerin der Sowjetunion und damit u. a. als permanentes Mitglied des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Andere Staaten der Region wiederum stehen im Zuge ihrer Staatsbildungs- und Transformationsprozesse und vor dem Hintergrund der oben umrissenen Entwicklungen und Konfliktodynamiken vor der Herausforderung, ihre eigene, souveräne Politik des Völkerrechts in der internationalen Politik z. T. *mit* und/oder *gegen* Russland zu formulieren. Es ist zu vermuten, dass diese Herausforderungen zu variierenden Formen sich fragmentierender Souveränität und damit herausgeforderter Staatlichkeit im postsowjetischen Raum führen. Zukünftige forschungsleitende Fragen sollten also u. a. sein, welche Auswirkung Entwicklungen und Praxen in der Politik des Völkerrechts Russlands auf die Souveränität und die Völkerrechtspolitik anderer Staaten im postsowjetischen Raum haben? Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich wiederum in den Politiken des Völkerrechts dieser Staaten ausmachen? Über den Fokus auf Russland hinausgehend sollte sich unsere Aufmerksamkeit also auch auf die Rolle der verschiedenen Politiken des Völkerrechts in den postsowjetischen Staaten und ihre gegenseitigen Beziehungen lenken. Dies gilt vor allem für postsowjetische Staaten, deren Souveränität durch gewaltsame oder so genannte »eingefrorene« Territorialkonflikte (frozen conflicts) herausgefordert sind und die in territoriale Konflikte direkt oder indirekt involviert sind: Georgien, die Ukraine, die Republik Moldau, Armenien und Aserbaidschan – und natürlich Russland.

Innen- und außenpolitische Debatten in diesen Staaten nehmen häufig Bezug auf das Völkerrecht. Auf den ersten Blick scheint für diese Staaten das Völkerrecht seit 1991 v. a. mit der Idee einer »sanften zivilisatorischen Mission« (gentle civilizer of nations) und dem Schutz ihrer prekären Souveränität verbunden zu sein. Das bedeutet u. a., dass sich in den Räumen des internationalen Rechts – zum Beispiel vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) – Staaten formal als souveräne Gleiche gegenüberstehen, unabhängig von ihrer politischen, wirtschaftlichen sowie militärischen Stärke im regionalen und globalen Vergleich. Offen bleibt jedoch die Antwort auf die Frage, wie diese Staaten in ihrer Politik des Völkerrechts mit der offenkundigen Kluft zwischen diesen formalen Vorstellungen von der Funktion des Völkerrechts in der internationalen Ordnung und der konfliktbehafteten Realität der Politik(en) des Völkerrechts in der postsowjetischen Region umgehen. Ausgehend von diesen Beobachtungen ergeben sich drei weitere immanente Kernprobleme und -fragen: Warum hat Völkerrechtspolitik in der regionalen

und internationalen Politik im postsowjetischen Raum eine solch exponierte Rolle, um Konflikt und Kooperation auf der nationalen und internationalen Ebene zu legitimieren? Ist eine Regionalisierung des Völkerrechts und damit eine Abkehr von seinem (proklamierten) Universalismus in den Völkerrechtspolitik(en) im postsowjetischen Raum zu beobachten? Welche Effekte hat die Politik des Völkerrechts von Staaten im postsowjetischen Raum auf interne und internationale politische und rechtliche Dynamiken von Konflikt und Kooperation – und umgekehrt?

Vor dem Hintergrund dieser forschungs- und praxisrelevanten Fragen sollte es ein wesentliches analytisches Ziel zukünftiger Untersuchungen sein, zu identifizieren, an welchen Orten oder in welchen Räumen durch wen und mit welchen Mitteln die Kommunikation und Praxis von Völkerrecht in der postsowjetischen Region geprägt wird. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass es nicht allein Ziel einer solchen Forschung sein soll und kann, die juristische Qualität von völkerrechtlichen Argumentationsstrukturen der jeweiligen Staaten und ihrer Kommunikator/innen des Völkerrechts zu evaluieren. Vielmehr sollte die Erforschung der Politiken des Völkerrechts im postsowjetischen Raum von einem erweiterten Verständnis von »Völkerrecht« als sozialem und politischem Konstrukt ausgehen, das in seiner Form und Funktion sowie seiner Praxis als *Politik des Völkerrechts in der internationalen Politik* über die klassische juristische Rechtsquellenlehre sowie strenge juristische Argumentations- und Subsumptionspraktiken hinausgeht. Dieser Linie folgend sollte auch ein über Staaten und Regierungen hinausgehender Kreis von politischen Akteuren in den Blick genommen werden, die relevante Kommunikator/innen von Völkerrechtspolitik sind. Das sind staatliche und gesellschaftliche Eliten sowie juristische und nicht-juristische Expert/innen – darunter Politiker/innen, Mitarbeiter/innen von Ministerien und von Think Tanks –, die in ihrer Arbeit und in ihren Aussagen explizit Bezug auf das Völkerrecht nehmen. Wie beziehen sich diese Akteure also auf das Völkerrecht als Referenzrahmen in ihren Handlungsbegründungen und Legitimierungsbestrebungen auf der innerstaatlichen und/oder internationalen politischen Ebene? Unmittelbar daran schließt sich die Frage an, an welchen Orten bzw. in welchen Räumen die relevante Kommunikation von Völkerrechtspolitik stattfindet, z. B. vor nationalen und den bereits genannten internationalen Gerichtshöfen, in Gremien internationaler Organisationen wie dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in außenpolitischen Konzeptpapieren sowie im öffentlichen politischen Raum – zum Beispiel in Reden von Entscheidungsträger/innen – und in den Medien. Auf diese analytischen Ziele aufbau-

end wäre auch eine fundierte Untersuchung möglich, in welchem Umfang sich die ausgemachten regionalen Entwicklungen und Praktiken auf der globalen Ebene auswirken: Verändern sich regionale und globale Politiken des Völkerrechts durch die untersuchten Praktiken postsowjetischer Staaten?

Als Untersuchungsbeispiele könnten das militärische Engagement Russlands in Syrien dienen sowie das neue Dialogformat für einen Friedensprozess in Astana oder auch neue Kooperationsformen zwischen Russland und China. Im Jahr 2016 veröffentlichten beide Staaten eine gemeinsame Erklärung zur Stärkung der Prinzipien des Völkerrechts, in der sie u. a. ihre Position gegen jedwede Intervention in die inneren und äußeren Angelegenheiten von souveränen Staaten und gegen unilaterale Interventionen formulierten [Die Erklärung ist abrufbar unter: [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2331698](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2331698) – Anm. d. Red.]. Welche tatsächlichen mittel- und langfristigen Effekte solche gemeinsamen Statements auf die jeweilige und gemeinsame Völkerrechtspolitik beider Staaten auf globaler und regionaler Ebene haben werden, bleibt noch abzuwarten.

Erste Interviews mit ukrainischen, georgischen und russischen Kommunikator/innen des Völkerrechts zeigen interessante Tendenzen. Zu nennen wären ukrainische und georgische Narrative bzgl. der Rolle von Kontinuitäten in der Zugehörigkeit zum *westlichen* Völkerrecht. Darüber hinaus zeichnet sich eine interessante Tendenz in den Einschätzungen bzgl. einer gewissen Passivität und reaktiven Praxis des »russischen Völkerrechts« aus der Perspektive russischer Interviewpartner/innen ab. Insbesondere diese Selbsteinschätzung steht auf dem ersten Blick in deutlichem Kontrast zur herrschenden Darstellung der Russländischen Föderation als aktive Umdeuterin oder proaktive Herausforderin des Völkerrechts.

All die hier aufgeworfenen Fragen und die hier vorgestellten analytischen Ziele einer Erforschung der Politiken des Völkerrechts im postsowjetischen Raum führen uns letztlich hin zu einer Vertiefung von inter-/oder transregionalen Vergleichen, z. B. mit Forschungen zur Regionalisierung des Völkerrechts in Lateinamerika oder Afrika oder zur Frage, ob sich in verschiedenen Regionen Kontinuitäten, Brüche und Entwicklungen ausmachen lassen, die das Narrativ eines universellen modernen Völkerrechts weiter herausfordern und wenn ja, inwiefern sich die Politiken des Völkerrechts im Vergleich zwischen einzelnen Regionen unterscheiden bzw. ähneln. Dabei rückt eine Untersuchung der Politiken des Völkerrechts im postsowjetischen Raum näher an die vermeintliche Wiege des modernen Völkerrechts: das westliche Europa.

## Vorläufiges Fazit

Die Rolle des Völkerrechts im postsowjetischen Raum kann nicht gesondert von politischen Kontexten und Prozessen betrachtet werden. Auch wenn dieser Beitrag derzeit mehr Fragen aufwirft als bereits beantwortet werden können, wird eines schon deutlich: Das Besondere an Bezügen zum Völkerrecht ist, dass in den Prozessen der Übersetzung politischer Präferenzen in rechtliche Argumente die Akteure ihre speziellen Interessen und Präferenzen als universelle und rechtlich objektivierbare Stellungnahmen präsentieren. Völkerrechtliche Artikulationsprozesse und damit die Völkerrechtspolitik sind mit dem Streben nach hegemonialer Deutungshoheit verbunden, die mit Konflikten, aber auch Formen von Kooperationen zwischen postsowjetischen Staaten einhergehen können. Hegemoniale Auseinandersetzungen (hegemonic contestations) können dabei als regelmäßig wiederkehrende, also routinierte, Prozesse verstanden werden. Im Rahmen dieser Prozesse berufen sich die Akteure auf völkerrechtliche Regeln, um ihre Positionen sowie politischen und militärischen Handlungen zu legitimieren. Das Völkerrecht – aus dieser Perspektive – ist also keine objektive Instanz mit übergeordnetem universellem Geltungsanspruch. Vielmehr

erscheint es als soziale Konstruktion im politischen Prozess und eine Technik des Strebens nach diskursiver Dominanz von Staaten und Eliten. Solche Prozesse sind derzeit insbesondere in der postsowjetischen Region in einer hohen inhaltlichen und formalen Varianz zu beobachten. Darunter fallen die völkerrechtsdiskursiven Konflikte zwischen Russland und der Ukraine sowie zwischen Russland und Georgien, aber auch Formen des regionalen Lernens, Wissens- und Erfahrungsaustauschs zwischen ukrainischen und georgischen Völkerrechtler/innen bezüglich Klage- und Prozessstrategien gegen Russland vor internationalen Gerichtshöfen [siehe dazu auch Ukraine-Analysen Nr. 208, aufrufbar unter: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen208.pdf> – Anm. d. Red.]. Letztendlich geht es vor allem um die Politik des Völkerrechts jener postsowjetischen Staaten, die sich mit massiven Herausforderungen ihrer territorialen Integrität konfrontiert sehen. Die Analyse ihrer völkerrechtspolitischen Positionierungen und Argumentationen wird einen Einblick in die jeweilige Perzeption der eigenen Lage sowie in die Strategien von Regierungen und anderen Akteuren eröffnen, Handlungsmacht (zurück) zu gewinnen.

## Über die Autorin

Cindy Wittke hat im Völkerrecht promoviert und ist Leiterin der Nachwuchsforschungsgruppe »Frozen and Unfrozen Conflicts« am Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, wo sie derzeit an ihrem neuen Buchprojekt »Test the West – Contested Sovereignties in the post-Soviet Space« sowie an der Konzeptionierung eines auf drei Jahre angelegten Forschungsprojekts mit dem Titel »Zwischen Konflikt und Kooperation – Politiken des Völkerrechts im postsowjetischen Raum« (2019–2022) arbeitet.

## Lesetipps

- Marxsen, Christian; Peters, Anne; Hartwig, Matthias: Symposium: »The Incorporation of Crimea by the Russian Federation in the Light of International Law«, *ZaöRV* 75 (2015) 1, 4–7.
- Mälksoo, Lauri: *Russian Approaches to International Law*, Oxford University Press 2015.
- Roberts, Anthea: *Is International Law International?* Oxford University Press 2017.
- Wittke, Cindy: »Test the West« – Reimagining Sovereignties in the Post-Soviet Space, *Review of Central and East European Law* 43 (2018), 1–22.