

Comment

Die Zeitenwende und das Völkerrecht

I. Einleitung	379
II. Umsetzung der Zeitenwende im nordatlantischen Raum	380
III. Ein deutscher Sonderweg?	384
1. Exportorientierung	384
2. Der Glaube an das Völkerrecht	387
IV. Einblicke aus der Praxis	389
1. Austerität in der Eurokrise	389
2. Vergangenheitspolitik	391
V. Desiderata einer Zeitenwende	396

I. Einleitung

Anderthalb Jahre nach der Ausrufung der „Zeitenwende“ durch den Bundeskanzler im Februar 2022 macht sich Ernüchterung über deutsche Außenpolitik breit. „Zeitenwende“ bedeutete: wir haben es kapiert.¹ Die 1990er, die Zeit, als westliche Lebens- und Regierungsformen nahezu konkurrenzlos erschienen und die Geschichte ihr vermeintliches Ende erreicht zu haben schien, ist vorbei. Der nordatlantische Raum hat geopolitisch wie geökonomisch Konkurrenz bekommen, und zwar keineswegs nur in Gestalt von China und den von ihm in unterschiedlichem Maß abhängigen Staaten. „Zeitenwende“ steht in diesem Zusammenhang für die internationale Verteidigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, der westlichen Welt und ihrer Grundsätze, wie sie in Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ihren Ausdruck gefunden haben, notfalls mit militärischer Gewalt.² „Zeitenwende“ bedeutet damit aber auch nichts anderes als ein Ende der Diskrepanz zwischen Innen und Außen, eines oftmals unter-

¹ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bundeskanzler Olaf Scholz: Reden zur Zeitenwende, 2022, <<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d7f835bbe76713d30c31/bundeskanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-download-bpa-data.pdf>>; *Olaf Scholz*, The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era, *Foreign Aff.* 102 (2023), 2222; vgl. auch *Carolyn Moser*, Die Zeitenwende: viel Zeit, wenig Wende?, *ZaöRV* 82 (2022), 741-756.

² Discours d'*Emmanuel Macron* à l'université de Ouagadougou, 28.11.2017, <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/11/28/discours-demmanuel-macron-a-luniversite-de-ouagadougou>>.

drückerischen Wirkens nach Außen zur Sicherung des Friedens im Innern, die seit Beginn der europäischen Expansion am Übergang vom Mittelalter zur Renaissance für Europa so typisch ist und uns weltweite Verachtung eingebracht hat.³ „Zeitenwende“ bedeutet insofern, am European Way of Life zu retten, was zu retten ist, bevor Europa erneut auf breiter Front einer autokratischen Versuchung erliegt, die letzten Endes aus denselben Gründen sich im Vormarsch befindet, die eine Zeitenwende notwendig machen. Die Zeitenwende läutete damit das Ende vom Ende der Geschichte ein.

II. Umsetzung der Zeitenwende im nordatlantischen Raum

Was ist bisher daraus geworden? Zwar hat die militärische Unterstützung für die Ukraine inzwischen routinierte Formen angenommen. Militärische Nachteile wegen zögerlicher Waffenlieferungen mögen durch die nunmehrige Geschlossenheit und den Nachdruck, womit zumindest die meisten europäischen Staaten die Ukraine militärisch unterstützen, aufgewogen sein. Entgegen vielfach geteilten Befürchtungen hat dies nicht zu einer Eskalation durch *Putin* geführt. Doch schon in diesen Befürchtungen zeigt sich, wie wenig die Zeitenwende in Teilen der Öffentlichkeit verstanden ist. Es fehlt ihnen die Phantasie, sich vorzustellen, dass der Angriff auf die Ukraine nicht nur von westlichem Verhalten abhängt, sondern – neben dem heroischen Kampf der Ukrainerinnen und Ukrainer – auch von der Haltung dritter Staaten wie China oder den BRICS.

Jenseits der Ukraine-Krise fällt die Bilanz weniger positiv aus. „Zeitenwende“ ist hier leichter gesagt als getan. Bestehende Abhängigkeiten und Pfadabhängigkeiten fordern ihren Tribut. In Afrika dürfen Diplomaten der Europäischen Union (EU) und besonders Frankreich das gerade dramatisch erfahren. „Francafrique“, die Verlängerung des französischen Kolonialreichs durch getreue, notfalls militärisch unterstützte Eliten gepaart mit Handelspräferenzen und Rohstoffverträgen scheidet gerade in einer Welle von Regimewechseln. Man sollte sich hüten, die Unterstützung der verschiedenen Putschisten durch Teile der Bevölkerung zu unterschätzen, auch der jungen, gebildeten, die letztlich nichts anderes als eine Zeitenwende einfordern: ein Ende der kolonialen Verhaltensmuster Europas, das Innen und Außen mit zweierlei Maß misst, das Interventionen in Niger in Erwägung zog, niemals jedoch in Ägypten. Die Lücke, die Francafrique hinterlässt, dürften geo-

³ Zur Geschichte der europäischen Expansion: *Wolfgang Reinhard*, Die Unterwerfung der Welt: Globalgeschichte der Europäischen Expansion 1415-2015, München: C. H. Beck 2016.

politische Player, die sich als Gegenentwurf zum kolonialen Europa präsentieren, schnell füllen.

In der internationalen Wirtschaft soll sich die Zeitenwende in Gestalt offener strategischer Autonomie vollziehen.⁴ Die EU will dadurch zugleich ihre Werte als auch ihre wirtschaftlichen Interessen stärken und auf Nachhaltigkeit im Rahmen einer regelbasierten internationalen Ordnung hinwirken. In der Praxis bedeutet Autonomie vor allem die Abwehr als unlauter empfundener Handelspraktiken. Diese erfolgt jedoch nicht immer regelgeleitet; das neuere Instrumentarium zur Kontrolle von Subventionen, Investitionen und öffentlichen Aufträgen, das insbesondere im Hinblick auf China erlassen wurde, gewährt der Kommission oft weitreichende Spielräume.⁵ Eine einheitliche Linie ist dabei selten erkennbar, wie das Gezerre um ein Hamburger Hafenterminal deutlich gemacht hat. Niemand scheint genau zu wissen, wie man politische Abhängigkeit reduziert, ohne die Marktzugänge zu verspielen. Dementsprechend erfolgt der Abschluss von Handelsverträgen der EU primär nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Mit Ausnahme des Ausschlusses von Russland scheint politische Nähe im Gegensatz zu wirtschaftlicher Opportunität kein entscheidendes Kriterium für den Abschluss oder Nichtabschluss von Handelsverträgen zu sein.⁶ Zwar wird Nachhaltigkeit inzwischen in allen Verträgen verankert; darüber hinaus scheint der Protest gegen das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) und die „Megaregionals“ kaum handelspolitische Früchte zu tragen.⁷ Im Fall von Tunesien sollen gar Interventionen und koloniale Attitüden der italienischen Regierung das Vorhaben einer strategischen Partnerschaft jüngst zu Fall gebracht haben.⁸

Opportunität regiert auch im Hinblick auf den Globalen Süden und die Last der Vergangenheit, die Europa in dieser Hinsicht trägt. Entschädigungen und Restitutionen in Zusammenhang mit kolonialzeitlichem Unrecht sind zwar inzwischen zu einem gewichtigen Thema geworden; erste Erfolge sind

⁴ Europäische Kommission, Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, 18.2.2021, COM(2021) 66 final.

⁵ Vgl. die VO 2019/452/EU v. 19.3.2019 über die Investitionskontrolle; die Anti-Subventionsgrundverordnung VO 2016/1037/EU v. 8.6.2016; die Drittstaatssubventionen-VO 2022/2560/EU v. 14.12.2022, sowie das International Procurement Instrument, VO 2022/1031/EU v. 23.6.2022; vgl. dazu *Frank Hoffmeister*, Strategic Autonomy in the European Union's External Relations Law, CML Rev. 60 (2023), 667-700 (673 ff.).

⁶ Vgl. Übersicht auf <<https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/eu-trade-map/>>.

⁷ *Patrick Leblond/Crina Vijn-Miljusevic*, EU Trade Policy in the Twenty-First Century: Change, Continuity and Challenges, *Journal of European Public Policy* 26 (2019), 1836-1846.

⁸ *Frida Dahmani*, Pourquoi Kaïs Saïed a finalement dit «non» à l'UE, *Jeune Afrique*, 3.10.2023, <<https://www.jeuneafrique.com/1488946/politique/pourquoi-kais-saied-a-finalement-dit-non-a-lue/>>.

zu verzeichnen. Doch wie dünn dieses Eis ist, zeigt die öffentliche Empörung angesichts der Übertragung der Verfügungsbefugnis an den Benin-Bronzen auf den Oba, den traditionellen Führer der Edo.⁹ Dass solche einmaligen Aktionen jedoch nur der Anfang sein können und viele Menschen im globalen Süden solche Zeichen mit einer grundlegenden Rekalibrierung der politischen und wirtschaftlichen Nord-Süd-Beziehungen verbunden sehen wollen – siehe Niger – steht auf einem anderen Blatt. Diese Rekalibrierung müsste auch die Fragen der Migration umfassen, doch da mauern die Mitgliedstaaten der EU, auch weil das Thema und seine Behandlung im politischen Diskurs autoritären Tendenzen in die Hände spielt und somit die Werte, die die Zeitenwende schützen will, zu untergraben droht.

Im Ergebnis sind es wohl weniger die Werte der Union, die ihre Außenpolitik und die ihrer Mitgliedstaaten prägen (vgl. Art. 21 Abs. 1 EUV), sondern eher ihre Uneinigkeit im Innern. Wer den inneren Kompass noch sucht, dürfte kaum ein tauglicher Kapitän für die Fahrt auf den Weltmeeren sein. Die „Zeitenwende“ gleicht dementsprechend eher einem Rückzugsgefecht. Dabei geht wertvolles Kapital verloren – politisch und finanziell, „hard“ wie „soft“. Für Lösungsansätze vom Reißbrett, noch dazu dem der Wissenschaft, scheint mir derzeit kein geeigneter Zeitpunkt zu sein. Ein Beitrag aus wissenschaftlicher Sicht sollte sich im Schwerpunkt analytisch verstehen als eine Deutung deutscher und europäischer außenpolitischer Muster.

Viele Problemanalysen wittern die Ursachen für die geostrategische Schwäche der nordatlantischen Welt in einer postmodernen Identitätspolitik, die im Widerspruch zu den Werten der Aufklärung die Gesellschaft spalte und den demokratischen Konsens verunmögliche.¹⁰ Die Anerkennung von Gruppenidentitäten führt demnach gleich einem Nullsummenspiel zum Verlust gesamtgesellschaftlicher Identität. Nach der umstrittenen Frankfurter Ethnologin *Susanne Schröter* sei die westliche Welt „global gescheitert“, weil sie kulturelle Differenz nicht ernst genommen habe; weil sie der Hybris erlegen sei, das westliche Gesellschaftsmodell lasse sich global ausbreiten.

⁹ *Brigitta Hauser-Schäublin*, War das der Sinn der Restitution?, FAZ v. 5.5.2023, <<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/benin-bronzen-werden-privatbesitz-des-oba-war-das-der-sinn-18872272.html>>; dazu *Matthias Goldmann*, Der Oba hat einen Ruf zu verlieren, FAZ v. 3.8.2023, <<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/wie-nigeria-mit-den-benin-bronzen-umgeht-19075676.html>>.

¹⁰ *Helen Pluckrose/James A Lindsay*, *Cynical Theories: How Activist Scholarship Made Everything About Race, Gender, and Identity – And Why This Harms Everybody*, Chicago: Pitchstone Publishing 2020; *Susan Neiman*, *Left Is Not Woke*, Hoboken: John Wiley & Sons 2023; *Francis Fukuyama*, *Against Identity Politics: The New Tribalism and the Crisis of Democracy*, *Foreign Aff.* 97 (2018), 90-114 (90 ff.).

Gleichzeitig hätten westliche Gesellschaften die Grundlagen dieses Modells durch eine vermeintliche „cancel culture“ und eine behauptete Hingabe an die Feinde dieses Modells unterminiert.¹¹ Zeitenwende kann demnach nur die Rückkehr in einen Zustand homogener Nationalstaatlichkeit bedeuten.

Dieser Beitrag wagt eine Gegendiagnose. Nicht der Verrat am hehren Ideal der Aufklärung ist die Ursache der gescheiterten und scheiternden Zeitenwenden. Sondern eine stagnierende Aufklärung, die in wesentlichen Teilen im Jahr 1990 stecken geblieben ist. Dabei ist Aufklärung ein permanentes Projekt. *Ecclesia est semper reformanda*.

Diese stagnierende Aufklärung betrifft zunächst alle Staaten der nordatlantischen Hemisphäre gleichermaßen. Sie alle hadern mit dem Einbürgerungstest für „good global citizens“, da sie sich in der um 1990 geschaffenen Welt gut, ja zu gut eingerichtet haben. Sie waren aus dem Systemwettbewerb des kalten Kriegs nun einmal als Sieger hervorgegangen und hatten keine Veranlassung, ihre Praxis zu hinterfragen. Dementsprechend verstanden sie die sich um 1990 formierende internationale Ordnung als Einbahnstraße. Das liberaldemokratische Modell war zu exportieren. Der „Wandel“ in „Wandel durch Handel“ bezog sich nur auf die anderen. Die bald in Mode kommenden Methoden der Quantifizierung und des Rankings begünstigten die Tendenz. Nun konnte man es etwa in Polity IV-Berichten oder Doing-Business-Indikatoren nachlesen, wie ein liberaldemokratischer Staat auszusehen hatte. Ob die Messkriterien immer überzeugten, mag dabei manchmal untergegangen sein.¹² So feierte die jahrhundertalte Tradition des nordatlantischen Imperialismus einen neuen Frühling. Ökonomische Vernunft trat hierbei an die Stelle des im 19. Jahrhundert dominierenden Begriffs der Zivilisation.¹³ Man glaubte, es besser zu wissen.

Die Zeitenwende rührt mithin am Selbstverständnis des nordatlantischen Raums, an seinen Werten, wie sie in Art. 2 EUV ihren Ausdruck fanden. Der Aufstieg Chinas bietet nicht nur ökonomische Alternativen, sondern auch eine kulturelle Projektionsfläche, die sich gegen den Westen richtet.¹⁴ Ob es China gelingt, diese Position zu stabilisieren und nachhaltig Sympathien zu

¹¹ *Susanne Schröter*, *Global gescheitert? Der Westen zwischen Anmaßung und Selbsthass*, Freiburg i. Br.: Herder 2022.

¹² Siehe aber *Kevin E. Davis/Benedict Kingsbury/Sally Engle Merry/Angelina Fisher* (Hrsg.), *Governance by Indicators. Global Power Through Quantification and Rankings*, Oxford: Oxford University Press 2012.

¹³ *Ntina Tzouvala*, *Capitalism as Civilisation. A History of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2020.

¹⁴ Vgl. Pew Research Center, *China's Approach to Foreign Policy Gets Largely Negative Reviews in 24-Country Survey*, 27.7.2023, <<https://www.pewresearch.org/global/2023/07/27/chinas-approach-to-foreign-policy-gets-largely-negative-reviews-in-24-country-survey/>> (ausgeglichenere Ergebnisse in Lateinamerika, überwiegend positive China-Haltung in Afrika).

gewinnen, bleibt einstweilen abzuwarten. Doch dem ökonomischen Siegeszug Chinas muss dies nicht unbedingt schaden; auch der nordatlantische Raum hat unter solchen Widersprüchen ja nicht gelitten.

III. Ein deutscher Sonderweg?

Doch ist diese selbstzufriedene Haltung, die der Zeitenwende im Weg steht und sie zur Identitätsfrage hochzont, nicht ein Phänomen, das alle Staaten der nordatlantischen Hemisphäre gleichermaßen betrifft? Oder gibt es hierbei einen deutschen Sonderweg? In den Monaten nach dem 24. Februar 2022 hatte man den Eindruck, dass Deutschland, dessen Regierungschef die „Zeitenwende“ ausgerufen hatte, sich selbst damit besonders schwertat. Ich denke, dass sich hier durchaus von einem deutschen Sonderweg sprechen lässt – der aber wenig mit dem zusammenhängt, was normalerweise unter dem deutschen Sonderweg verstanden wird: nämlich die vermeintlich späte Demokratisierung,¹⁵ ein historiographischer Kniff, um die Überlegenheit der europäischen „Zivilisation“ auch noch im Angesicht der Katastrophe des Holocausts zu behaupten. Der deutsche Sonderweg, den ich meine, die Hartnäckigkeit, mit der weite Teile der deutschen Politik und Öffentlichkeit am Status quo festhalten und mit der sich Deutschland von anderen Staaten, insbesondere den USA, abhebt, hängt damit zusammen, dass Deutschland, oder genauer gesagt, Westdeutschland, den Systemwettbewerb ganz besonders gewonnen zu haben glaubte. Deshalb zeigte es sich auch ganz besonders änderungsresistent; die Anpassungen im Zuge der Einheit wurden samt und sonders den Ostdeutschen auferlegt. Deutsche Außenpolitik ab 1990 – das war eigentlich die Fortsetzung westdeutscher Außenpolitik. Diese Außenpolitik des Systemgewinners kennzeichneten unter anderem zwei Leitgedanken, ein wirtschaftlicher und einen kultureller, die nunmehr der Zeitenwende im Weg stehen: Exportorientierung und der Glaube an das Völkerrecht.

1. Exportorientierung

Der erste Leitgedanke entspringt dem deutschen Wirtschaftsmodell mit seiner Fokussierung auf die Exportüberschüsse einer hochtechnologischen

¹⁵ Vgl. *Jürgen Kocka*, *German History Before Hitler: The Debate About the German Sonderweg*, *Journal of Contemporary History* 23 (1988), 3-16. Zur Kritik an der Theorie der verspäteten Demokratisierung vgl. *Hedwig Richter*, *Demokratie: Eine deutsche Affäre*, München: C. H. Beck 2020.

Industrie, gestützt von einer harten Währung, die billige Rohstoffkäufe ermöglicht. Wer nicht durch den Preis konkurrieren kann, muss es durch die Produkte. Und profitiert dann in der Folge von billigen Importpreisen. Die Währung ist hart, aber nicht zu hart, da der Wechselkurs durch internationale Vereinbarungen abgesichert wurde, zuerst Bretton Woods, jetzt die Eurozone.

Dieses Wirtschaftsmodell unterscheidet Deutschland von anderen Staaten der nordatlantischen Hemisphäre. Diese setzen vergleichsweise stärker auf Binnennachfrage oder Dienstleistungen. Das Modell hat eine lange Tradition, in der sich drei Phasen unterscheiden lassen. Das Modell entstand, erstens, im Zuge der Gründerkrise der 1870er, als das Deutsche Reich sich durch Protektionismus und die permissive Geldpolitik der Reichsbank (die damals noch nicht Geldpolitik hieß) zunächst schnell erholte, vor allem schneller als die britische Konkurrenz, und seine Vorteile beim Export dann durch den Goldstandard absicherte. Die zweite Phase markiert die Neuerfindung dieses Modells in der Nachkriegszeit.¹⁶ In ihrer konkreten Gestalt geht diese Politik auf die Initiative der Bank deutscher Länder bzw. der Bundesbank in der Nachkriegszeit zurück.¹⁷ Man wollte ein erneutes Weimar verhindern. Für die Banker bedeutete das vor allem: Keine Abhängigkeit mehr von ausländischen Regierungen. Das ging nur durch eine harte Währung, die die Zahlungsfähigkeit Deutschlands sicherstellte. Dazu bedurfte die Bundesbank einer weitreichenden Unabhängigkeit. Diesen Wunsch verbrämte man durch den Hinweis auf die Geldpolitik einer abhängigen Reichsbank während des Nationalsozialismus.¹⁸ Das System von Bretton Woods verhinderte jedoch, dass die Mark im Wirtschaftswunder durch die Decke ging. Anpassungen erfolgten nur zögerlich. In einer dritten Phase europäisierte sich das Modell. Die europäische Integration beruhte bereits von Anfang an auf der Idee der Anpassung der Lebensstandards nach oben. Das kam der deutschen Exportorientierung entgegen. Man schickte nicht nur Produkte in die anderen Mitgliedstaaten, sondern lieferte die Finanzierung gleich mit. Mit dem Vertrag von Maastricht erhielt die europäische Integration dann auch die erforderliche währungspolitische Komponente. Eine Hartwährung nach dem Vorbild der Bundesbank, abgesichert durch eine unabhängige Institution. Gleichzeitig profitierte Deutschland von dem gemittelten Wechselkurs

¹⁶ *Knut Borchardt*, Währung und Wirtschaft, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, Frankfurt a. M.: Knapp 1976, 3-55.

¹⁷ *Jeremy Leaman*, The Bundesbank Myth. Towards a Critique of Central Bank Independence, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2001.

¹⁸ *Simon Mee*, Central Bank Independence and the Legacy of the German Past, Cambridge: Cambridge University Press 2019.

des Euro. Deutschland musste sein sozioökonomisches Modell nicht anpassen an die Gegebenheiten einer Währungsunion und die Herausforderungen, die sie insbesondere für die Entwicklung von Löhnen und Gehältern barg. Andere Mitgliedstaaten schon. Ihnen fehlte es an den geeigneten Mechanismen zur Anpassung im Wege kollektiver Verhandlungsrunden. Auch innerhalb der EU entfaltete sich auf diese Weise ein asymmetrischer „Wandel durch Handel“.

Das deutsche Wirtschaftsmodell ging nun seit der Nachkriegszeit mit einer dezidierten Agnostik in geopolitischen Fragen einher. Das ist meines Erachtens nicht nur durch das schlechte Gewissen der Deutschen und die durch militärische Zurückhaltung erkaufte Gewährleistung von Sicherheit durch die USA zu erklären. Man kann es auch als Teil einer Strategie verstehen. Exportabhängigkeit braucht ungestörte Wirtschaftsbeziehungen – insbesondere, wenn man die Wertschöpfungskette nicht vollständig kontrolliert. Wer in der Wahl seiner wirtschaftlichen und politischen Beziehungen flexibel ist, muss sich zugleich vergleichsweise weniger Sorgen machen um den Zugang zu fossilen Ressourcen oder Wachstumsmärkten. „Wandel durch Handel“ entschuldigte diese Strategie. Eigentlich wäre es als diplomatisches Kunststück erster Güte zu erachten, dass Deutschland mit den meisten Ländern des Nahen Ostens die meiste Zeit stabile Beziehungen unterhielt – wenn diese Tatsache denn vorwiegend mit Diplomatie zu tun gehabt hätte.

Wir wissen, dass sich diese Politik nun an vielen Stellen rächt. „Wandel durch Handel“ bedeutete, dass Deutschland als exportorientiertes Land sich besonders abhängig von anderen Staaten machte – und andere, eng verflochtene europäische Staaten dabei in Mithaftung nahm. Das ging so lange gut, wie der nordatlantischen Hemisphäre keine ernsthafte wirtschaftliche, militärische oder politische Konkurrenz erwuchs. Das hat sich mittlerweile grundlegend geändert. Das deutsche Wirtschaftsmodell steht damit zur Disposition. Ressourcen, insbesondere Energie, sind nicht länger mit einer harten Währung billig zu erwerben; wirtschaftliche Öffnung kommt zu einem inakzeptablen politischen Preis. Gewisse Daten oder Infrastrukturen möchte man einfach nicht mehr herausgeben. Zugleich ist unklar, welches ökonomische Modell sich im Zuge eines De-Risking als Alternative anbietet: Nachfrageorientierung? Dienstleistungen? Klimatechnologie? Oder die Rückkehr zu lokalen Produktionsketten? Der Versuch der deutschen und europäischen Politik, einerseits durch Abwehrmaßnahmen, zu denen auch der neue europäische CO₂-Grenzausgleich gehört, Grenzen zu errichten, andererseits den Zugang zu wichtigen Ressourcen zu sichern, offenbart das Dilemma.

2. Der Glaube an das Völkerrecht

Der zweite Leitgedanke, der den deutschen Sonderweg prägt, ist aus meiner Sicht die hohe Bedeutung von Recht, insbesondere Völker- und Europarecht für die deutsche Politik. Sie bildet einen gewissen Ersatz für Geopolitik, oder besser gesagt für eine Geopolitik, die keine sein will.

Dieses Vertrauen in die Verrechtlichung internationaler Beziehungen ist kein deutsches Alleinstellungsmerkmal, aber in der hiezulande üblichen Intensität schon eine deutsche Besonderheit. Zunächst sind öffentliches Recht und Völkerrecht in Deutschland vor dem Hintergrund der Diktatur des Nationalsozialismus (NS) grundsätzlich positiv konnotiert. Die Bundesrepublik überwand den gesellschaftlichen Autoritarismus nicht zuletzt auch durch ihre innere Konstitutionalisierung. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hatte maßgeblichen Anteil daran, die Rechte der Person durchzusetzen und moderierte auch die turbulenten 1980er-Jahre erfolgreich unter Orientierung an einem wohlabgewogenen „in dubio pro libertate“. Nichts anderes gilt für das Völkerrecht. Die mehrfach im Grundgesetz beschworene Völkerrechtsfreundlichkeit unterstreicht den Bruch mit der Vergangenheit. Verfassungsrecht und Völkerrecht als Determinanten offener Staatlichkeit wurden so zum Teil der deutschen Rehabilitation auf der internationalen Bühne.

Seit der frühen Bundesrepublik setzte Deutschland überdies das Recht strategisch zur Stabilisierung seiner internationalen Beziehungen ein. So knüpfte es seit den späten 1950ern ein Netz von Investitionsschutzverträgen, die in ihrer heutigen Form eine ganz und gar deutsche Erfindung sind.¹⁹ *Walter Hallstein* erhob die Europäische Integration zur Rechtsgemeinschaft.²⁰ Seit den späten 1960ern trieb das Bundesverfassungsgericht den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in diesem Sinne vor sich her und zwang ihn zur sukzessiven Konstitutionalisierung des Europarechts. „Internationale Handelsgesellschaft“ lautet die Bezeichnung des ersten führenden Falls zu den Gemeinschaftsgrundrechten – ein Name, der nicht passender hätte sein können, sah sich doch Deutschland vor allem als internationale Handelsgesellschaft.²¹

¹⁹ *Ingo Venzke/Philipp Günther*, Völkerrechtlicher Investitionsschutz made in Germany? Zur Genese und Gestalt des ersten BIT zwischen Deutschland und Pakistan (1959), *ZaöRV* 82 (2022), 143-159.

²⁰ *Walter Hallstein*, Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft (1962), in: Thomas Oppermann (Hrsg.), *Walter Hallstein: Europäische Reden*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1979, 341-348.

²¹ EuGH, Urteil v. 17.12.1970, Rs. 11-70, ECLI:EU:C:1970:114, *Internationale Handelsgesellschaft*.

Um 1990 wird überstaatliches Recht dann vollends zum deutschen Geopolitik-Ersatz. „Integration durch Recht“ galt nun nicht mehr nur für die EU, sondern weltweit. Der Gedanke der Konstitutionalisierung Europas und in der Verlängerung der ganzen Welt fand und findet nirgends so viele Anhänger wie in Deutschland, die es lange Zeit uneingeschränkt positiv betrachtet, ja bejubelt haben. Dabei sind die Verhältnisse klar abgesteckt: Das nordatlantische Verfassungsmodell bildet den Blueprint, mit justiziablen Rechten für Staatsbürger und Marktbürger. Die Charta von Paris der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bringt diese Überzeugung wie kaum ein anderes Dokument zum Ausdruck, einschließlich der geringen Bedeutung sozialer Rechte.²² „Wandel durch Handel“ bedeutete Konstitutionalisierung durch Handel. Und natürlich sollten sich die anderen dabei an unserem Modell ausrichten. Dass die Keimzelle dieser Konstitutionalisierung, die „europäische Rechtsgemeinschaft“, die *Hallstein* als Alleinstellungsmerkmal Europas identifizierte, zugleich die direkte intellektuelle Erbin des kolonialzeitlichen europäischen Völkerrechts war, blieb unbemerkt.²³

In diesem Glauben an das Recht besteht ein erheblicher Unterschied zu anderen europäischen Ländern. Das lässt sich mindestens seit dem 19. Jahrhundert beobachten, als das moderne Völkerrecht als moralisches System maßgeblich von Deutschen konzipiert wurde.²⁴ Die verspätete Nation scheint hier durch. Für Briten, Franzosen und Amerikaner war Völkerrecht viel stärker ein Instrument ihrer Außen- und Wirtschaftspolitik, da sie es nicht zur Regelung ihrer nachbarschaftlichen Beziehungen und zur Stabilisierung ihres nationalen Selbstverständnisses in gleichem Umfang brauchten. Die Briten wollten mit dem Völkerrecht Prozesse gewinnen, die Deutschen die ganze Welt nach europäischem Muster ordnen.

Die deutsche Affinität für das Völkerrecht unterscheidet sich auch von den USA als derjenigen anderen westlichen Demokratie, in der das Recht noch

²² Charter of Paris for a New Europe, <<https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>>. Vgl. *Christian Nünlist/Juhana Aunesluoma/Benno Zogg*, The Road to the Charter of Paris: Historical Narratives and Lessons for the OSCE Today, ETH Zurich 2017.

²³ Dazu *Frank Schorkopf*, Die unentschiedene Macht: Verfassungsgeschichte der Europäischen Union, 1948-2007, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2023, 191 ff.; *Armin von Bogdandy*, Strukturwandel des öffentlichen Rechts, Berlin: Suhrkamp 2022, 52 ff.; *Matthias Goldmann*, Hopes of Progress: European Integration in the History of International Law, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper 2018-26 (2018).

²⁴ *Martti Koskeniemi*, Between Coordination and Constitution: International Law as a German Discipline, *Redescriptions* 15 (2011), 45-70; *Martti Koskeniemi*, To the Uttermost Parts of the Earth: Legal Imagination and International Power 1300-1870, Cambridge: Cambridge University Press 2021, 949 ff.

den hintersten Winkel der Gesellschaft dominiert. Dort ist das Recht jedoch deutlich stärker politisiert, eigentlich schon seit dem frühen 19. Jahrhundert, als der Supreme Court sich in *Marbury v. Madison* zum Verfassungsgericht kürte, das die Legislative kontrollieren konnte.²⁵ Selbst der Originalismus, die den Text fetischisierende Verfassungslehre, deren beste Zeit gleichwohl vorbei sein könnte,²⁶ geriert sich stets deutlich politischer. Recht ist danach Teil der Politik, schützt also nicht vor Politik. In Deutschland dagegen glaubte man ab 1949, die Methodenstreits der Weimarer Zeit überwunden zu haben und Recht als objektive Wertordnung verstehen zu können.

IV. Einblicke aus der Praxis

Soviel zu den beiden Leitgedanken, die aus meiner Sicht einen deutschen Sonderweg darstellen, der die Zeitenwende in Deutschland und teils auch in Europa erschwert. Das demonstriere ich im Folgenden anhand von zwei Beispielen.

1. Austerität in der Eurokrise

Das Insistieren auf Austerität in der Eurokrise ist ein Paradebeispiel für die deutsche Angst vor der Zeitenwende, für das außenpolitische „too little too late“. Sie äußert sich bereits in der zuvörderst innenpolitisch motivierten Verzögerung eines Rettungsmechanismus für Griechenland und einer Restrukturierung seiner Schulden im Frühjahr 2010, die letztlich doch kommen mussten und viel teurer wurde, als sie hätte sein müssen. So jedoch vernichtete die Zögerlichkeit neben finanziellem auch viel politisches Kapital. Das fiskalpolitische „too little, too late“ begleitete die vor allem aus deutschen Kanälen tönende Skepsis gegenüber der Geldpolitik des Systems der Europäischen Zentralbanken (ESZB), seitdem dieses ab 2010 mit der quantitativen Expansion der Bilanz der Europäischen Zentralbank begann. Besonders die Bundesbank zeigte sich pikiert, als das ESZB die zeitlos gültig geglaubte deutsche Doktrin in Frage stellte. Ob diese Doktrin für die damalige Krise überhaupt tauglich war, sei dahingestellt. Es ist jedenfalls nicht von der Hand

²⁵ *Marbury vs Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

²⁶ Vgl. *Adrian Vermeule*, *Beyond Originalism*, *The Atlantic*, 31.3.2020; zu *Dobbs* vgl. *Lawrence B. Solum/Randy E. Barnett*, *Originalism after Dobbs*, *Bruen, and Kennedy: The Role of History and Tradition*, *Northwestern University Law Review* 118 (2023), im Erscheinen.

zu weisen, dass dieser interne Widerstand zu einer im Vergleich mit der Federal Reserve zunächst wesentlich zurückhaltenderen Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) führte, die die Stabilisierung und Erholung des Euroraums erschwerte. Deutschland war blamiert am Ende der Eurozonenkrise. Statt der Rolle des umsichtigen Krisenmanagers, des „benign hegemon“, spielte es den auf sein vermeintliches Recht pochenden Kleinkrämer, die schwäbische Hausfrau – die in einem Akt bizarrer Politikverweigerung kulminierende Verwechslung des Staatshaushalts mit einem Privathaushalt.

Beide Leitgedanken des deutschen Sonderwegs – das Exportmodell und die Ersetzung von Politik durch Recht – kommen hier zum Tragen. Zwar ist Austerität keine deutsche Erfindung, auch keine österreichische, wenngleich der österreichischen Schule erheblicher Anteil an ihrer Theoretisierung zukommt.²⁷ Die Schuldenkommissionen für das osmanische Reich und Ägypten im späten 19. Jahrhundert bilden einen Präzedenzfall für Staatsschuldenkrisen, die letztlich in erzwungener politischer Selbstaufgabe endeten bei fraglichem ökonomischem Erfolg.²⁸ Das spezifisch „deutsche“ Versagen in der Eurozonenkrise ist weniger, dass es überhaupt eine Phase der Austerität gab; mehr dagegen der Umstand, dass es so lange dauerte, die Aussichtslosigkeit des gewählten Vorgehens zu erkennen und entsprechend zu handeln. Das lässt sich mit der Exportorientierung der deutschen Wirtschaft erklären. Dafür ist, wie oben dargelegt, eine harte Währung geradezu konstitutiv; die deutsche Wirtschaft beruht nun einmal auf billigen Rohstoffimporten und dem Export hochwertig verarbeiteter Güter sowie der zu ihrer Anschaffung notwendigen Kapitalien. Schuldenschnitte und *Quantitative Easing* verringern den Kurs dieser Währung und gefährden damit langfristig das deutsche Exportmodell. Zudem würden Transfers an wirtschaftlich schwächere Eurozonenmitglieder gerade das Versprechen in Frage stellen, mit dem sich Deutschland der europäischen Integration verschrieben hat, nämlich nichts an seinem Wirtschafts- und Sozialmodell ändern zu müssen.

Und auch der zweite Faktor für den deutschen Sonderweg kam in der Eurokrise zur Geltung: Der Glaube an das Recht. Politik, so schien es phasenweise in der Eurozone, werde im Wesentlichen in Karlsruhe gemacht. Schnell lernten die anderen Mitgliedstaaten sich zu fügen. *Christine Lagarde*, die als französische Finanzministerin noch mit der Drohung gehört wurde, beim

²⁷ Vgl. jedoch *Mark Blyth*, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford: Oxford University Press 2013, 143 ff.

²⁸ *Lea Heimbeck*, *Die Abwicklung von Staatsbankrotten im Völkerrecht. Verrechtlichung und Rechtsvermeidung zwischen 1824 und 1907*, Baden-Baden: Nomos 2013; ausführlich ferner *Horst Feldmann*, *Internationale Umschuldungen im 19. und 20. Jahrhundert. Eine Analyse ihrer Ursachen, Techniken und Grundprinzipien*, Berlin: Duncker & Humblot 1991.

Wort „Bundesverfassungsgericht“ den Raum zu verlassen,²⁹ hat ihre Sprechweise als EZB-Präsidentin den deutschen Befindlichkeiten angepasst. Die Normen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eignen sich ganz besonders für eine scheinbare Depolitisierung der Debatte. Denn sie sind in besonderem Maße mathematisiert. Die Maastricht-Kriterien, das von der EZB selbst gesetzte Zwei-Prozent-Ziel, der Ruf nach automatischen Sanktionsmechanismen, und nicht zuletzt die Schuldenbremse: Sie alle machen vergessen, dass die Anwendung des rechtlichen Rahmens der Währungsunion stets auf unbestimmten Begriffen und auf Prognosen beruht, die mit unentrinnbaren Unsicherheiten befasst sind. Die juristische Debatte, wie sie in Deutschland geführt wurde, lenkte von dem notwendigen Diskurs über diese Fragen ab.

In vielen Mitgliedstaaten der EU mündete das deutsche Versagen in der Krise in Prozesse der Desolidarisierung. Nach einer anfänglichen Welle linker Protestparteien stellen nun rechtsradikale Parteien in fast allen Mitgliedstaaten die EU in Frage, erst recht seit der Flüchtlingskrise. In ihr spiegelt sich der in der Eurokrise eingeübte Mangel an gesamteuropäischer Solidarität, der durch Gegenmaßnahmen wie NextGenerationEU, das einem guten Teil der deutschen Staatsrechtslehre Sorgenfurchen ins Gesicht trieb,³⁰ nicht überwunden zu sein scheint. Man konnte die anderen nur vom deutschen Wirtschaftsmodell überzeugen, so lange es auch für sie aufwärts zu gehen schien. Anpassung nach oben war eben das Versprechen der EU. Doch wer würde sich schon auf eine Anpassung nach unten einlassen? Das Kind ist mittlerweile schon ein gutes Stück in den Brunnen gefallen. In Polen verweist das Verfassungsgericht in der Abwehr der europäischen Rechtsstaatskontrolle nicht ohne bittere Ironie auf dogmatische Figuren wie die Verfassungsidentität, mit denen das BVerfG das deutsche Exportmodell verteidigt hatte.³¹

2. Vergangenheitspolitik

Nun zur Vergangenheitspolitik. Ich will dieses Beispiel auf das deutsche Versagen begrenzen, seiner Verantwortung als ehemaliger Kolonialmacht gerecht zu werden und insofern die „Zeitenwende“ konsequent umzusetzen.

²⁹ Jost Müller-Neubof, Bundesverfassungsgericht und die Euro-Krise: Die Richter der Revolution. Tagesspiegel, 9.9.2012, <<https://www.tagesspiegel.de/meinung/die-richter-der-revolution-3612097.html>>.

³⁰ Nachweise bei Matthias Goldmann, Langfristige Bindungen. Zum Urteil des BVerfG vom 6.12.2022 – NextGenEU – 2 BvR 547/21 und 2 BvR 798/21, NVwZ 42 (2023), 791-798.

³¹ Trybunał Konstytucyjny 7.10.2021, K 3/21; zu den Unterschieden zur Rechtsprechung des BVerfG: Alexander Thiele, Wer Karlsruhe mit Warschau gleichsetzt, irrt sich gewaltig, VerfBlog, 21.10.2021, <<https://dx.doi.org/10.17176/20211010-181428-0>>.

Das betrifft insbesondere das Verhältnis zu Namibia, wo Deutschland von 1904 bis 1907 den ersten Genozid des 20. Jahrhunderts verübte. Nach der Unabhängigkeit 1991 konnten Namibier erstmals diese Ungerechtigkeit zur Sprache bringen. Und sie taten es auch schon bei der ersten Gelegenheit, nämlich beim Antrittsbesuch von Bundeskanzler *Helmut Kohl* im Jahr 1995. Der Kanzler ergriff förmlich die Flucht, als er hörte, ein Führer traditioneller Gemeinschaften wolle ihn darauf ansprechen. Wenig später fand Bundespräsident *Herzog* nur die Worte, die „kurze gemeinsame Geschichte“ von Deutschland und Namibia sei „nicht sehr glücklich“ gewesen, um dann gleich auf Investitionsmöglichkeiten zu sprechen zu kommen.³² Ein in den USA angestrebter Prozess gegen deutsche Unternehmen, die vom Kolonialismus profitiert hatten, scheiterte mangels Jurisdiktionszuständigkeit der USA.³³ Die erste deutsche Politikerin, die eine Entschuldigung über die Lippen brachte, war *Heidemarie Wieczorek-Zeul* 2004 aus Anlass des hundertjährigen Gedenkens an den Genozid. Ihre Einschätzung der Ereignisse als Genozid wurde jedoch lange zur Privatmeinung erklärt.³⁴ Erst 2015 kamen die Dinge ins Rollen, als der Bundestag im Zusammenhang mit einer Resolution zum armenischen Genozid sich die Peinlichkeit nicht länger leisten konnte, den Balken in seinem eigenen Auge zu übersehen. Bundestagspräsident *Lammert* erkannte an, es habe im historischen Sinne einen Genozid gegeben.³⁵ Verhandlungen über ein Versöhnungsabkommen folgten, die sich erst lange hinzogen, dann in einer gemeinsamen Erklärung mündeten, die aber jüngst wieder in Frage gestellt wurde. Ein paralleler Gerichtsprozess in den USA, angestrengt von Nachfahren der Opfer und gerichtet auf Ersatz ihrer materiellen Schäden, scheiterte währenddessen an der Staatenimmunität Deutschlands.³⁶

Das „too little too late“ in der Bewältigung des Kolonialismus erstreckt sich auch auf Kunstgegenstände. Während Präsident *Macron* 2017 die Rückgabe der Benin-Bronzen in seiner Rede in Ouagadougou ankündigte, weigerte man sich in Deutschland zunächst beharrlich. Das betrifft insbesondere die ethnologische Sammlung im Humboldt-Forum. Nach *Herrmann Parzinger* sei an den Beständen rechtlich nichts auszusetzen. Der Kunsthistoriker *Horst*

³² Ansprache von Bundespräsident *Roman Herzog* anlässlich [sic] des Staatsbanketts in Windhuk „Ein Besuch von Freunden unter Freunden“, 4.4.1998, <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1998/04/19980404_Rede.html>.

³³ *Hereros v. Deutsche Afrika-Linien*, 3 d Cir., No. 06-1684, 10.4.2007.

³⁴ „Man hatte Angst vor Entschädigungen“, Interview in der Frankfurter Rundschau, 17.1.2019, <<https://www.fr.de/politik/man-hatte-angst-entschaedigungen-11042781.html>>.

³⁵ *Norbert Lammert*, Deutsche ohne Gnade, *Die Zeit*, 9.7.2015, <<https://www.zeit.de/2015/28/voelkermord-armenier-herero-nama-norbert-lammert>>.

³⁶ *Rukoro et al. v. Germany*, 2 d Cir., No. 19-609, 24.9.2020.

Bredenkamp, einer der geistigen Väter des Humboldt-Forums, beschuldigte die Kritikerinnen und Kritiker im letzten Sommer gar des Verrats an der Aufklärung und an den Errungenschaften der angeblich antirassistischen deutschen Völkerkunde – die jedoch die „Eingeborenen“ genauso exotisierte wie alle anderen, nur eben mit umgekehrten Vorzeichen als „edle Wilde“.³⁷ *Karl May* lässt grüßen. Nach viel Kritik und langem Hin und Her erfolgte schließlich im August 2022 dann doch die Restitution zumindest der Benin-Bronzen, der sprichwörtlichen Spitze des Eisbergs. Auch Staatsministerin *Keul* entschuldigt sich kürzlich für die Hinrichtung von *Rudolf Douala Manga Bell*, einem Anführer aus Kamerun, und verspricht Aufklärung.³⁸ Namibia hingegen möchte weiter verhandeln.

Wenngleich viel Bewegung in die Fragen der Kolonialvergangenheit gekommen ist, zeigen diese Ausführungen doch, wie schwer sich Deutschland dabei tut, hier eine „Zeitenwende“ zu vollführen. Doch ist diese Haltung wirklich typisch deutsch? Koloniale Amnesie ist ja unter allen ehemaligen Imperien verbreitet – zu denen bekanntermaßen auch Russland zählt. Ich denke, dass die beiden erwähnten Leitgedanken wiederum im Falle Deutschlands zur Pfadabhängigkeit der Außenpolitik beitragen, zum ständigen „too little too late“.

Wenig eindeutig scheint die Lage zunächst für das deutsche Wirtschaftsmodell zu sein. Wie trägt Exportorientierung zu kolonialer Amnesie bei? Zunächst einmal, indem sie die politische, kulturelle und soziale Dimension internationaler Beziehungen systematisch vernachlässigt.³⁹ Kulturpolitik versteht Deutschland oft genug nur als verlängerte Wirtschaftspolitik, die sich in Deutschkursen für künftig einwandernde Fachkräfte in Goethe-Instituten erschöpft.

Eine Konsequenz des deutschen Exportmodells könnte ferner in einem gewissen erinnerungspolitischen Überlegenheitsgefühl liegen, das der Zeitenwende kulturpolitisch im Wege steht. Das erfordert nähere Erläuterung. Aus der Zeit des ersten Historikerstreits in den späten 1980ern resultiert der deutsche Stolz, die eigene Vergangenheit bewältigt zu haben, oder besser gesagt, vermeintlich bewältigt zu haben. Denn die deutsche Öffentlichkeit schwor zwar jeder Relativierung des Holocausts durch Hinweis auf stalinistische Verbrechen ab. Deutschland durfte sich nicht rausreden. Der gegenwärtige „Historikerstreit 2.0“ deckt jedoch schonungslos auf, wie begrenzt

³⁷ *Horst Bredenkamp*, Warum der identitäre Wahn unsere größte Bedrohung ist, FAZ v. 8.3. 2021.

³⁸ Rede von Staatsministerin *Katja Keul* zur Rehabilitierung von *Rudolf Manga Bell* in Kamerun – Auswärtiges Amt, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2561120>> (auswaertiges-amt.de), 2.11.2022.

³⁹ Zum Mangel an strategischem Denken *Moser* (Fn. 39), 746.

diese Läuterung war. Erschreckenderweise dient sie nunmehr dazu, die Verbrechen des Kolonialismus systematisch zu relativieren.⁴⁰ Kolonialverbrechen anzuerkennen, ohne diesen Akt als Relativierung des Holocausts zu verstehen, setzt ein multidimensionales Verständnis von Erinnerung voraus, bei dem das eine nicht auf Kosten des andern geht.⁴¹ Andernfalls würde eine Anerkennung von Kolonialverbrechen voraussetzen, ehemals Kolonisierten eine spezifisch deutsche Perspektive auf das Schicksal ihrer eigenen Gruppe aufzunötigen – ein geradezu kolonialer Akt, der die eigenen Maßstäbe universalisiert –, und damit Versöhnung in weite Ferne rückt. Provinzielle Selbstgerechtigkeit statt Zeitenwende.

Das deutsche Wirtschaftsmodell kann solche Diskursverläufe sicher nicht erschöpfend erklären. Doch halte ich es für plausibel, dass es diese erinnerungspolitische Engstirnigkeit befördert. Das Exportmodell basiert ja auf asymmetrischen Verhältnissen zu anderen Staaten; auf deutscher Überlegenheit. „Wandel durch Handel“ impliziert Wandel der anderen, aber bitte nicht von uns selbst. Diese Asymmetrie muss kulturell stabilisiert werden; und ein historisch gestärktes Überlegenheitsgefühl, das die eine Vergangenheit für bewältigt erklärt und die andere ignoriert, mag hierzu beitragen. Ich formuliere dies bewusst als Hypothese, da die kulturelle und sozialpsychologische Dimension der deutschen Exportorientierung sicherlich weiterer Vertiefung bedarf.

Leichter gelingt mir die Beweisführung für den zweiten Faktor, das Recht. Es wird hier voll seiner Entlastungsfunktion für das deutsche Gewissen gerecht. Denn angeblich war ja fast alles legal, was in den Kolonien passierte. Das schließt nach offizieller deutscher Lesart sogar den Genozid an den Herero und Nama ein. Die unterschiedliche Behandlung von Holocaust und dem namibischen Genozid stützt sich genaugenommen auf eine spitzfindige juristische Unterscheidung. Der Genozid sei eben erst später geächtet worden. Wenn auch die Genozid-Konvention erst von 1948 datiere, sei in den 1930ern durch das völkerrechtliche Kriegsverbot, das weiter entwickelte Recht im Kriege und den Schutz von nationalen Minderheiten das Individuum bereits in einer Weise völkerrechtlich erstarkt gewesen, dass sich beide Genozide rechtlich zumindest nicht vergleichen ließen.

Restitutionen und Reparationen erfolgen aus dieser Perspektive nicht aufgrund einer rechtlichen, sondern allenfalls einer moralischen Pflicht. Ein ver-

⁴⁰ Dazu *Jürgen Zimmerer* (Hrsg.), *Erinnerungskämpfe. Neues deutsches Geschichtsbewusstsein*, Stuttgart: Reclam 2023.

⁴¹ *Michael Rothberg*, *Multidirectional Memory: Remembering the Holocaust in the Age of Decolonization*, Stanford: Stanford University Press 2009, 111 ff. (am Beispiel von *Du Bois'* Perspektive auf den Holocaust).

gangenheitspolitischer „Catch-22“: Man verzeiht sich Kolonialverbrechen für die Vergangenheit, da sie nicht rechtswidrig gewesen seien; man zeigt sich in der Gegenwart wiederum moralisch überlegen, da geläutert. Wieder wird ein entpolitisiertes Recht zum Hemmschuh für eine echte Zeitenwende.

Bei Lichte besehen ist die Behauptung, Kolonialverbrechen seien legal gewesen, jedoch in dieser Pauschalität aus zweierlei Gründen falsch.⁴² Erstens ist die Rechtslage zum Ende des Langen 19. Jahrhunderts alles andere als klar. Sie weist eine hohe Ambiguität auf wegen widersprüchlicher Ziele, denen das koloniale Völkerrecht verpflichtet war. Völkerrecht diente zum einen als Instrument imperialer Eroberung. Zugleich diente dasselbe Völkerrecht allerdings der innereuropäischen Friedenssicherung. Daraus resultierte eine Ambiguität, die sich beispielsweise am Begriff der Zivilisation festmachen lässt. So plädierte der bedeutende Völkerrechtler *Franz von Holtzendorff* 1871 unter Hinweis auf Deutschlands Zivilisiertheit für Mäßigung im Umgang mit den Franzosen.⁴³ Derselbe Zivilisationsbegriff berechnete aber laut seinem Lehrbuch von 1887 die deutschen Eroberungen im globalen Süden samt entsetzlichen Blutvergießens.⁴⁴ Dieser Begriff der Zivilisiertheit steht nicht nur für die Ambivalenz des kolonialzeitlichen Völkerrechts, sondern auch für seine enge Verbindung mit moralischen Fragen. Das Völkerrecht war vor 1907 noch viel zu wenig positiviert, als dass es anders hätte sein können.

Zweitens steht im Hintergrund der Behauptung, es sei alles legal gewesen, die implizite Annahme, es komme dabei nur auf das westliche, europäische Völkerrecht an. Ein anderes Völkerrecht scheint demnach gänzlich undenkbar. Die autochthonen Gesellschaften des globalen Südens waren ja gerade deswegen unzivilisiert nach deutschem Verständnis, weil sie keine Rechtsordnung hatten. Wenn man allerdings Zeugnisse der autochthonen Gesellschaften anschaut, ergibt sich ein anderes Bild. Diese Zeugnisse sind uns vor allem in tausenden von Briefen überliefert, die traditionelle Führer wie der Nama-Orlam-Chef *Hendrik Witbooi* an ihre Peers, die Kolonialverwaltung, Missionare und Kaufleute verfassten. In diesen Briefen findet man ihre normativen Prämissen für eine internationale Ordnung.

Lassen wir *Witbooi* an dieser Stelle zu Wort kommen.

⁴² Ausführlich *Matthias Goldmann*, Anachronismen als Risiko und Chance: Der Fall Rukoro et al. gegen Deutschland, KJ 52 (2019), 92-117; *Matthias Goldmann*, The Ambiguity of Colonial International Law: Three Approaches to the Namibian Genocide, LJIL, im Erscheinen.

⁴³ *Franz von Holtzendorff*, Eroberungen und Eroberungsrecht, Berlin: Lüderitz 1871.

⁴⁴ *Franz von Holtzendorff*, Die völkerrechtliche Verfassung und Grundordnung der auswärtigen Staatsbeziehungen 2 (Handbuch des Völkerrechts), Berlin: C. Habel 1887.

„[D]ieses Afrika ist das Land der roten Kapitaine [der Namaführer – MG]; wir sind von derselben Farbe und Lebensart, haben gemeinschaftliche Gesetze, die für uns und unsere Leute genügen. Wir sind nicht hart gegeneinander, sondern ordnen Dinge in Frieden und Brüderschaft. Wenn Leute eines Kapitäns mit Menschen eines anderen Kapitäns auf demselben Platz wohnen, so halten sie Frieden, und die Kapitaine haben nichts dagegen. Sie stellen keine Gesetze gegeneinander auf über Wasser, Weide, Wege, um Geld daraus zu schlagen. Für jeden Reisenden, der durch unser Land kommt, halten wir diese Dinge frei zur Verfügung, sei er von roter, weißer oder schwarzer Farbe. [...] Die weißen Menschen aber handeln ganz anders. Ihre Gesetze sind unpassend für uns rote Menschen und undurchführbar. Diese unbarmherzigen Gesetze bedrücken den Menschen von allen Seiten; sie kennen kein Gefühl oder Rücksicht darauf, ob ein Mensch reich ist oder arm.“⁴⁵

Witbooi macht in dieser Passage nichts anderes, als sich vom europäischen Völkerrecht frei zu sagen. Wenn aber das europäische Völkerrecht nicht qua Akzeptanz galt, dann galt es gar nicht, denn Recht kann sich nie in Macht erschöpfen. Das wäre ein naturalistischer Fehlschluss.

Wir sehen also, die deutsche Strategie, sich durch rechtliche Argumente eine dem eigenen Exportmodell günstige Lage zu stabilisieren und die Politik beiseite zu schieben, scheitert hier auf ganzer Linie. Recht bringt keine Erlösung.

Ein letztes. Gerade die Vergangenheitsbewältigung führt die engen Zusammenhänge zwischen Wirtschaft und Politik vor Augen, die man in Deutschland so gerne übersieht. Wo es mit der wirtschaftlichen Integration nicht mehr so klappt wie erhofft, begegnen uns Fragen nach der deutschen Vergangenheitsschuld. Das betraf 2015 Griechenland; das erleben wir jetzt wieder mit Polen – wengleich Polen erheblich von der EU profitiert, jedoch bei ausbleibender Angleichung des Lebensstandards, – und wir erleben es nun gegenüber dem globalen Süden. Die Vergangenheit ist nicht bewältigt, sie ist allenfalls auf Widerruf gestundet.

V. Desiderata einer Zeitenwende

Das deutsche Exportmodell steht am Scheideweg. Es war nicht nachhaltig in politischer, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht. Wären es nicht die hohen Energiepreise im Kontext des russischen Angriffs auf die Ukraine gewesen, so hätte ein anderer kritischer Rohstoff früher oder später diese

⁴⁵ *Witbooi* an *Josef Fredericks*, 27.6.1892, *Hendrik Witbooi/Wolfgang Reinhard* (ed.), *Afrika den Afrikanern! Aufzeichnungen eines Nama-Häuptlings aus der Zeit der deutschen Eroberung Südwestafrikas 1884 bis 1894*, Berlin; Bonn: Dietz 1982, 132.

Einsicht befördert. Auch der Glaube an das Völkerrecht schwindet – sofern man darunter das Recht der Stärkeren versteht, das ihnen günstige Recht der Hegemonien und ehemaligen Kolonialreiche, das diese von politischen, ethischen und moralischen Konflikten entlastet.

Auf Grundlage der bisherigen Argumentation setzt eine glaubwürdige und konsequente „Zeitenwende“ erstens voraus, dass die nordatlantische Welt ihr Wirtschaftsmodell überdenkt. Das betrifft besonders das deutsche Exportmodell, das es durch ein tragfähiges Geschäfts- und Gesellschaftsmodell zu ersetzen gilt. Weder darf es auf Kosten anderer Länder gehen, noch politisch brisante Abhängigkeiten schaffen. Lokale Lieferketten, Dienstleistungen und Binnenkonjunktur mögen Triebkräfte dafür sein, sofern sie auf einer konsequenten Transformation in den Bereichen Energie und Verkehr beruhen. Damit einher muss eine Transformation der europäischen und internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen gehen, die aufhört, formale mit substanzieller souveräner Gleichheit zu verwechseln. So ließe sich z. B. wirtschaftliche Solidarität nach dem aus dem Umweltrecht bekannten Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung organisieren. Dies muss neben vielem anderen eine stärkere Öffnung für die verarbeitende Industrie aus dem globalen Süden implizieren. Um es an einem Beispiel festzumachen: Wieso soll Namibia Wasserstoff für Deutschland produzieren, anstatt energieintensive Industrien dorthin zu verlagern? Dieser Beitrag kann dazu nur Anstöße bieten; bestenfalls informiert er darüber, wie weit der Weg zur Zeitenwende eigentlich noch ist und was sie uns noch abverlangen wird.

Zweitens kann eine glaubwürdige Zeitenwende nicht auf einem Völkerrecht beruhen, das im Fahrwasser hegemonialer und kolonialer Denkweisen verharret. Hier gilt es selbstkritisch Bilanz zu ziehen und das Völkerrecht wie das Recht überhaupt trotz oder gerade wegen seiner hehren Ansprüche kontinuierlich zu hinterfragen. Eine regelbasierte internationale Ordnung kann zwar vor einem Rückfall in die Machtpolitik des 19. Jahrhunderts bewahren. Das Völkerrecht läuft jedoch stets Gefahr, hegemoniale und koloniale Strukturen zu perpetuieren, und sei es nur, indem es die Politik entlastet von unangenehmen Fragen und Aufgaben, oder indem Unterschiede in der Anwendung sich zu doppelten Standards verdichten. Es gilt mithin stets, seine Kontingenz und Ambivalenz als Instrument der Macht wie der Machtkritik in der Rechtspraxis zu berücksichtigen. Ansätze dazu bietet die jüngere Rechtsprechung durchaus; auf der Ebene des Verfassungsrechts sticht dabei die Entscheidung des BVerfG zum Klimaschutzgesetz heraus.⁴⁶ Ihr gelingt das Kunststück, angesichts der Klimakatastrophe am Ende des nordatlanti-

⁴⁶ BVerfGE 157, 30.

schen Zeitalters die Anforderung an die Politik zu formulieren, die künftig oder anderswo Betroffenen stets mit zu berücksichtigen. Dahinter steht nichts anderes als der kategorische Imperativ. Insofern bedeutet Zeitenwende die dialektische Fortschreibung der Aufklärung für das post-europäische Zeitalter. Sie ist so notwendig wie unvermeidlich, selbst wenn solche Umbrüche stets mit regressiven Tendenzen einhergehen.

*Matthias Goldmann**

* Professor für Internationales Recht an der EBS Universität, Wiesbaden; Wissenschaftlicher Referent am Institut. Der Beitrag geht auf eine Keynote zurück, gehalten für das Carlo-Schmid-Netzwerk für internationale Politik und Zusammenarbeit e. V.