

Internationale Rechtsordnung als nationales Sicherheitsinteresse

Malcolm Jorgensen

2022-05-04T20:11:47

Im Mai 2021 veröffentlichte die Bundesregierung ihr Weißbuch „[Gemeinsam für die Menschen](#)“, in dem der Multilateralismus als notwendig für „Deutschlands Wohlstand und Sicherheit, seine außenpolitische Handlungsfähigkeit und Gestaltungskraft“ bezeichnet wurde. Es folgte eine Reihe strategischer Erklärungen, die bis zum „[Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr](#)“ von 2016 zurückreichen und die in ihrer Gesamtheit die Verantwortung Deutschlands, „die globale Ordnung entsprechend seiner Kräfte und Möglichkeiten mitzugestalten“, bekräftigen sollten. Doch die [Zeitenwende](#) vom 27. Februar 2022 ist faktisch das Eingeständnis einer Kluft zwischen den lang anerkannten Interessen an Multilateralismus und Völkerrecht einerseits und den außen- und verteidigungspolitischen Strategien zu deren Durchsetzung andererseits. Ein Bekenntnis zum Multilateralismus und den zugrunde liegenden rechtlichen Verpflichtungen reicht nicht mehr aus — wenn das überhaupt jemals der Fall war. Deutschlands künftige [Nationale Sicherheitsstrategie](#) muss sich mit den beschwerlicheren politischen und militärischen Verpflichtungen befassen, die notwendig sind, um ein solches System zu ermöglichen. Der Wendepunkt ist, kurz gesagt, die Verwirklichung von Verpflichtungen, die tief in eben jener nationalen [außenpolitischen Identität](#) verankert sind, welche sich als Grundlage einer breiten Legitimität der außenpolitischen Revolution erweist.

Die streitbare globale Rechtsordnung

Der Einmarsch Russlands in die Ukraine stellt die multilaterale Vision einer globalen Rechtsordnung unmittelbar in Frage – daher muss diese entweder mit realer und gleichwertiger Macht verteidigt oder als bloßer Idealismus abgetan werden. Der „Multilateralismus“ in der deutschen Außenpolitik umfasst ein Bekenntnis zu „verbindlichen Regeln und effektiven multilateralen Institutionen“, die globalen Öffentlichkeiten gegenüber als „the most important principle for international order“ („wichtigstes Prinzip für die internationale Ordnung“) [bezeichnet wurden](#). Allerdings gibt es, wie Hanns Maull zu Recht anmerkt, keine singuläre Bedeutung von „Multilateralismus“; dieser ist unvermeidlich „in politische Kontexte eingebettet, auf deren normativen Grundlagen nationale und internationale politische Ordnungen beruhen“. Im Fall Deutschlands wird dies weithin als ein spezifisches Bekenntnis zu liberalen und demokratischen Werten verstanden, wie sie in internationalen rechtlichen und politischen Normen verankert sind – häufiger noch ausgedrückt im Begriff der „[regelbasierten internationalen Ordnung](#)“. Darin kommt auch eine streitbare Ordnungsvision zum Ausdruck, erkennbar etwa als Außenministerin Annalena Baerbock bei der [Vorstellung des Prozesses der Nationalen Sicherheitsstrategie](#) dazu aufrief, der russischen Aggression durch „ein Bündnis von liberalen Demokratien weltweit“ zu begegnen.

Die Verflechtung von nationalen politischen Systemen und internationalem Recht ist symptomatisch für eine Zeit, in der sich geopolitische Bruchlinien zunehmend in fragmentierte Interpretationen der grundlegendsten Regeln und Werte der globalen Rechtsordnung übersetzen. In den Wochen vor dem Krieg veröffentlichten Russland und China eine „[Gemeinsame Erklärung](#)“, die als Manifest für eine seit langem anvisierte [alternative globale Ordnung](#) dienen sollte. Die Erklärung vertritt eine Definition von „Souveränität“, in der die subjektive Wahrnehmung jeden Staates in Bezug auf seine „Völker“ oder sogar seine „zivilisatorische, kulturelle und historische“ Reichweite eine Zone der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ definiert, die mit je eigenen [Einflusssphären](#) übereinstimmt—formuliert ganz offensichtlich im Hinblick auf die bevorstehende Invasion der Ukraine. Dies würde selbst die „dünnsten“ Konzeptionen von Völkerrecht als einem bloßen „[Recht der Koexistenz](#)“ bedrohen, in denen sich Staaten zumindest darauf einigen müssen, die Souveränität und territoriale Integrität der jeweils anderen zu respektieren. Entgegen [weit verbreiteter Annahmen](#), wonach politisches, wirtschaftliches und kulturelles Engagement nicht-demokratische Staaten in die regelbasierte Ordnung einbinden würde, ist die Gemeinsame Erklärung ein Beleg für die chinesisch-russische Entschlossenheit, die globale Rechtsordnung stattdessen in Richtung ihrer eigenen Systeme des Regierens zu verschieben – nun auch mittels Anwendung militärischer Gewalt.

Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie

Angesichts dieser Herausforderung zeigt die deutsche Politik bis heute ein „[Strategiedefizit](#)“, eine Lücke zwischen ihrem Einsatz für die Auseinandersetzung mit einem Konkurrenten innerhalb eines gemeinsamen Völkerrechtssystems und dem, was nötig ist, um dieses System selbst gegen einen „[Systemkonkurrenten](#)“ zu schützen. Das [Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr](#) von 2016 fasst als zentrale nationale „sicherheitspolitische Interessen“ den Schutz der Bürgerinnen und Bürger, der Souveränität und der territorialen Integrität Deutschlands und seiner Verbündeten sowie die „Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts“ zusammen. Auch in den Leitlinien des Auswärtigen Amtes „[Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern](#)“ von 2017 heißt es, „neue globale Machtverhältnisse“ gelte es „verantwortungsvoll zu gestalten“. Gleichzeitig müsse „denjenigen entgegengetreten werden, die Normen des Völkerrechts wie das Annexionsverbot [...] in Frage stellen.“ Dennoch zeigen die offiziellen Strategiedokumente in ihrer Gesamtheit, wie sehr militärische Gewalt nach wie vor in erster Linie als reaktive [Krisenmanagementfunktion](#) und nicht als eine Form von Macht zur Stabilisierung oder Abschreckung von Bedrohungen des multilateralen Systems selbst konzipiert ist. Alle Dokumente verurteilen Russlands Annexion der Krim im Jahr 2014 nachdrücklich als „Verstoß gegen das Völkerrecht“, verweisen aber in materieller Hinsicht auf begrenzte Reaktionen wie die Stationierung von Truppen in Litauen (die [Berichten zufolge](#) nicht ausreichend ausgestattet sind) und die Bereitstellung von 40 Beobachtern für die [OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine](#). Die hier erkennbare strategische Diskrepanz zwischen der

systemischen Bedrohung, die Russland seit 2014 darstellt, und der Unzulänglichkeit der [Hard-Power-Reaktionen](#) ist im Lichte der jüngsten Ereignisse ernüchternd.

Die Krise hat die von der Regierungskoalition versprochene Nationale Sicherheitsstrategie zu einer dringenden Angelegenheit gemacht, die nun den Wert der internationalen Rechtsordnung als nationales Sicherheitsinteresse und die für ihre Vitalität erforderlichen Strategien präzise formulieren muss. Kaum weiterführend ist die neue [EU-Strategie](#), die „eine beispiellose Entschlossenheit zur Wahrung der Grundsätze der UN-Charta und zur Wiederherstellung des Friedens in Europa“ verkündet, aber nur so unzureichende Maßnahmen wie eine Schnelle Eingreiftruppe („Rapid Deployment Capacity“) von 5000 Soldaten bis 2025 anzubieten hat. Die Verfasser der Strategie könnten stattdessen einen Blick über den Atlantik werfen, wo der US-Präsident dem Kongress gegenüber verpflichtet ist, in [regelmäßigen Abständen](#) ein Konzept nationaler Sicherheit und eine Strategie zu dessen Verwirklichung vorzulegen. Natürlich ist vieles im amerikanischen Kontext [einzigartig](#), aber eine Dimension kann für Deutschland lehrreich sein: das in den Strategien aufeinanderfolgender US-Regierungen aufscheinende Anerkenntnis, dass rechtliche Verpflichtungen und politische Verpflichtungen gegenüber dem Rechtssystem selbst zwei Seiten derselben Medaille sind. So nennt bezeichnenderweise die Biden-Administration in ihrem „[Interim National Security Strategic Guidance](#)“, als Kernziele sowohl „[to p]romote a favorable distribution of power to deter and prevent adversaries...from dominating key regions“ als auch „[to l]ead and sustain a stable and open international system, underwritten by strong democratic alliances, partnerships, multilateral institutions, and rules“. Entsprechend muss auch die deutsche Perspektive ihre identifizierten Sicherheitsinteressen an rechtlicher Ordnung mit den dafür notwendigen Fähigkeiten in Einklang bringen.

Aus Perspektive der indo-pazifischen Ordnung

Die Neuausrichtung rechtlicher Verpflichtungen und strategischer Fähigkeiten hat sich vielleicht schon in den „[Leitlinien zum Indo-Pazifik](#)“ 2020 angedeutet, in denen sich Deutschland der wachsenden Zahl von Staaten und regionalen Organisationen anschließt, die versuchen, Chinas Herausforderung für die regionale Ordnung zu bewältigen, indem sie ein Konzept unterstützen, das den asiatisch-pazifischen und den indischen Ozean als eine einzige [geostrategische Domäne](#) betrachtet. Den [Befürwortern](#) des „Indopazifik“ zufolge wird durch die Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit in der Region der chinesische Einfluss „verwässert und absorbiert“, und zwar nicht, indem China ausgeschlossen wird, sondern indem es „in eine große und multipolare Region integriert wird“. Entscheidend ist, dass der gemeinsame Prüfstein der indo-pazifischen Strategien verschiedener Staaten und Gruppierungen, von der [EU](#) über die [ASEAN](#) bis hin zu den [USA](#), die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung einer „regelbasierten internationalen Ordnung“ bleibt. So ist die deutsche Sicherheitspolitik bereits in einen transnationalen Diskurs über die Wahrung regionaler Machtgleichgewichte eingebunden, als Vorstufe zur Aufrechterhaltung einer bevorzugten Vorstellung rechtlicher Ordnung.

Die ehemalige Bundesverteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer [erkannte ausdrücklich](#) die Notwendigkeit an, effektive militärische Macht in den

Dienst der indo-pazifischen Rechtsordnung zu stellen, indem sie feststellte, die Partner „wünschen sich ein klares Zeichen der Solidarität. Für geltendes internationales Recht, für unversehrtes Territorium, für freie Schifffahrt“. Die materielle Antwort Berlins bestand in der Entsendung der Fregatte Bayern auf eine [siebenmonatige Mission](#) durch den Indopazifik, die mit der Durchquerung des Südchinesischen Meeres ihren Höhepunkt fand, um „[ein Zeichen für Stabilität, Wohlstand und eine regelbasierte, multilaterale Ordnung zu setzen](#)“. Diese Demonstration von Seemacht kann bestenfalls als [zaghaf](#)t bezeichnet werden, deutet aber dennoch auf einen Prozess der strategischen Auseinandersetzung mit den rechtlichen und militärischen Dimensionen eines glaubwürdigen Bekenntnisses zu einer regelbasierten Ordnung hin. Um keinen Zweifel an der Verflechtung der globalen Herausforderung aufkommen zu lassen, bezeichnete der stellvertretende chinesische Außenminister Le Yucheng den Krieg in der Ukraine [kürzlich als](#) „einen Spiegel, in dem wir die Situation im asiatisch-pazifischen Raum betrachten können“. Aus dieser Perspektive warnte Le, dass die „indo-pazifische Strategie genauso gefährlich ist wie die NATO-Strategie der Osterweiterung in Europa. Wenn man sie unkontrolliert weiterlaufen lässt, würde sie unvorstellbare Folgen haben und den asiatisch-pazifischen Raum letztlich an den Rand des Abgrunds treiben“. Diese Worte erinnern unangenehm an Putins [angedeutete nukleare Drohung](#), dass alle NATO-Staaten, die eine Intervention in der Ukraine in Erwägung ziehen, mit „Konsequenzen konfrontiert werden, wie sie sie in ihrer Geschichte noch nie gesehen haben“.

Neubestimmung der „Kultur der Zurückhaltung“

In seiner [Rede vom 27. Februar](#) stellte Bundeskanzler Olaf Scholz die Frage in den Mittelpunkt, ob in Europa „Macht das Recht brechen darf“. Genaugenommen muss dies als Frage verstanden werden, ob durch Recht begrenzte Macht über nicht durch Recht begrenzte Macht obsiegen kann. Zweifellos birgt die Neubestimmung einer „[Kultur der militärischen Zurückhaltung](#)“ im Namen einer bevorzugten globalen Ordnung große Gefahren in sich, denn sie kann dazu verleiten, die Welt als etwas zu betrachten, das neugestaltet werden muss – anstatt sich mit ihr zu versöhnen. Eine solche Hybris hat katastrophale US-Interventionen von Vietnam bis zum Irak begünstigt, und nun scheint Russland zu überschätzen, wie leicht es ist, das europäische Kräftegleichgewicht neu zu gestalten. Dies unterstreicht jedoch nur die Legitimität einer expliziten Verknüpfung der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands mit seinen überkommenen Interessen am Erhalt des bestehenden multilateralen Systems und der Völkerrechtsordnung – und lässt keinen Raum für territoriale oder revisionistische Bestrebungen. Sowohl Russland als auch China haben versucht, durch ihre Provokationen zu demonstrieren, dass „[westliche Antworten unzureichend, ungenießbar und unhaltbar sein werden](#)“. Deutschland steht nun vor der Aufgabe, das Gleichgewicht herzustellen, das dieses Kalkül widerlegt.

Im englischen Original wurde dieser Text [hier](#) veröffentlicht.

