

Stefan Talmon

Wert, Interesse und Instrument: Das Völkerrecht in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Die Nationale Sicherheitsstrategie identifiziert die Grundsätze des Völkerrechts als einen der fundamentalen Werte der Bundesrepublik Deutschland mit der Folge, dass die Verteidigung und Fortentwicklung des Völkerrechts im deutschen Sicherheitsinteresse liegen und dass Deutschlands Sicherheit am besten in einer freien internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts gewährleistet wird. Die Nationale Sicherheitsstrategie beruht damit auf der Idee von Sicherheit durch Völkerrecht und folgt einer völkerrechtlichen Friedenstheorie. Deutschlands Umgang mit dem Völkerrecht erlangt dadurch Bedeutung für seine eigene Sicherheit.

Schlüsselwörter: Völkerrecht, Nationale Sicherheitsstrategie, freie internationale Ordnung, völkerrechtliche Friedenstheorie

Stefan Talmon, The National Security Strategy and Public International Law

Summary: The National Security Strategy identifies the principles of international law as one of the fundamental values of the Federal Republic of Germany, with the result that the defence and further development of international law are in Germany's security interests and that its security is best guaranteed in a free international order based on international law. The National Security Strategy is therefore founded on the idea of security through international law and thus follows an international law peace theory. Germany's approach to international law consequently becomes important for its own security.

Keywords: Public International Law, German National Security Strategy, free international order, international law peace theory

Stefan Talmon, Prof. Dr. LL.M. M.A., ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht und Direktor am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn sowie Supernumerary Fellow des St. Anne's College, Oxford.

Korrespondenzanschrift: stefan.talmon@jura.uni-bonn.de

1 Einleitung

Deutschlands erste Nationale Sicherheitsstrategie ist nicht nur für die Außen- und Sicherheitspolitik, sondern auch für das Völkerrecht von Bedeutung. In dem 73-seitigen Strategiepapier, in dem die Bundesregierung darlegt, wie sie die Sicherheit des Landes gewährleisten und es gegen äußere Bedrohungen schützen will, finden sich zahlreiche Bezüge zum Völkerrecht. So geht es in der Nationalen Sicherheitsstrategie um Menschenrechte, internationales Umweltrecht, Migrations- und Flüchtlingsrecht, internationales Gesundheitsrecht, internationales Wirtschaftsrecht, Weltraumrecht und Völkerstrafrecht. Allein der Begriff »Völkerrecht« findet sich einundzwanzigmal Mal; der Begriff der »Menschenrechte« wird sogar vierunddreißigmal Mal verwandt. Die Bandbreite der völkerrechtlichen (Spezial-)Gebiete, die in der Strategie angesprochen werden, deutet auf einen holistischen Sicherheitsbegriff hin. Sicherheit ist nicht nur eine Frage militärischer Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit, sondern, wie es scheint, vor allem auch eine soziale, gesundheitliche, wirtschaftliche und ökologische Frage. Da alle diese Fragen auf internationaler Ebene durch das Völkerrecht geregelt werden, kommt dem Völkerrecht eine zentrale Rolle zu. Das Völkerrecht bildet jedoch nicht nur den normativen Rahmen, in dem Sicherheit gewährleistet wird, das Völkerecht selbst ist Grundlage und Instrument zur Gewährleistung dieser Sicherheit. Im Folgenden soll skizziert werden, welche Rolle das Völkerrecht in der Nationalen Sicherheitsstrategie spielt.

2 Das Völkerrecht als Wert deutscher Außen- und Sicherheitspolitik

Die Nationale Sicherheitsstrategie beschreibt die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik als »wertebasiert«. ¹ Zu den »fundamentalen Werten« der Bundesrepublik Deutschland gehören laut Vorwort der Bundesministerin des Auswärtigen auch »die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, der Menschenrechte und des Völkerrechts«. ² Natürlich gehören auch die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der Menschenrechte zum Völkerrecht, so dass der Dreiklang eher der Rhetorik als inhaltlicher Differenzierung geschuldet sein dürfte.

Während sich die »Grundsätze der Vereinten Nationen« aus der Charta der Vereinten Nationen ergeben, ³ bleibt unklar, um welche Grundsätze der Menschenrechte und des Völkerrechts es sich hier im Einzelnen genau handelt. Zwar werden an anderer Stelle in der Sicherheitsstrategie die völkerrechtlichen Grundsätze der souveränen Gleichheit der Staaten, der Gewaltfreiheit und des Selbstbestimmungsrechts der Völker genannt, ⁴ und auch das Selbstverteidigungsrecht wird in seiner individuellen und kollektiven Ausprägung in Form der Beistandspflicht zumindest indirekt angespro-

1 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023, S. 20.

2 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland*, aaO. (FN 1), S. 7.

3 Charta der Vereinten Nationen, 26. Juni 1945, Artikel 2.

4 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland*, aaO. (FN 1), S. 11, 19.

chen,⁵ doch dürfte es sich dabei keineswegs um eine abschließende Aufzählung der für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik relevanten Grundsätze des Völkerrechts handeln. Zu denken wäre hier vor allem auch an das Interventionsverbot, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit, die keine Erwähnung in der Sicherheitsstrategie finden.

Ebenso verhält es sich mit den »Grundsätze[n] der Menschenrechte«. So heißt es an anderer Stelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie, dass unsere Werte Menschenrechte umfassen, insbesondere das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Meinungs-, Presse-, Versammlungs- und Religionsfreiheit, die Gleichheit aller Menschen und ihr Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit.⁶ Auch das Menschenrecht auf Nahrung und auf Bildung werden erwähnt.⁷ Gerade für die Sicherheit Deutschlands relevant wäre aber auch das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, aus dem zum Beispiel der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ein Zurückweisungsverbot an der Grenze ableitet,⁸ dem im Rahmen von zunehmender Migration und Flucht eine besondere Bedeutung zukommt.

Die Verbindung zwischen dem Völkerrecht und der Sicherheit Deutschlands ergibt sich für die Bundesregierung daraus, dass eine »[i]nternationale Ordnung auf Grundlage des Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen (...) Stabilität und die Voraussetzungen für Frieden, Sicherheit und menschliche Entwicklung« schafft. Zugleich bietet eine solche Ordnung Deutschland als einem offenen und vernetzten Land »Schutz und Raum zur Entfaltung.«⁹ Auch die Menschenrechte sollen letztendlich der Sicherheit Deutschlands dienen. Menschenrechte werden als Voraussetzung für menschliche Entwicklung und Sicherheit gesehen, die wiederum Voraussetzung für Frieden und Stabilität sein sollen. So heißt es: »Wo die Menschenrechte gelten und geschützt werden, sind Krisen und Kriege weniger wahrscheinlich.«¹⁰ In Anlehnung an die politikwissenschaftliche demokratische Friedenstheorie, wonach Demokratien (fast) keine Kriege gegeneinander führen,¹¹ scheint die Bundesregierung ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie eine völkerrechtliche Friedenstheorie zugrunde zu legen, wonach Staaten, die das Völkerrecht achten und schützen, keine oder weniger Kriege gegeneinander führen. Anders als die demokratische, ist diese völkerrechtliche Friedenstheorie jedoch zirkulär. Da das Gewaltverbot ein Grundsatz des Völkerrechts ist, können Staaten, die das Völkerrecht achten, keinen (Angriffs-)Krieg führen und Staaten, die einen solchen Angriffskrieg führen, achten nicht das Völkerrecht. Dies stellt den Wert des Völkerrechts für den Frieden nicht in Frage, zeigt aber, dass das Völkerrecht per se keinen Frieden gewährleistet. Die Stärkung des Völkerrechts und

5 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 13, 31, 39, 45.

6 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 20.

7 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 51, 68, 69.

8 Siehe z.B. EGMR, *H.T. v. Germany and Greece*, no. 13337/19, Urteil vom 15. Oktober 2024.

9 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 48.

10 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 51.

11 Siehe z.B. Alex Mintz, Nehemia Geva, »Why Don't Democracies Fight Each Other? An Experimental Study« in: *The Journal of Conflict Resolution* 7, Nr. 3 (1993), S. 484–503.

insbesondere die Förderung einer Kultur der Völkerrechtstreue unter den Staaten kann jedoch zu größerer Sicherheit führen, indem die Hemmschwelle für die Gewaltanwendung rechtlich und damit mittelbar auch politisch erhöht wird.

3 Verteidigung und Fortentwicklung des Völkerrechts im deutschen Sicherheitsinteresse

Die Nationale Sicherheitsstrategie beschreibt die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nicht nur als wertebasiert, sondern auch als »interessengeleitet«.¹² Da es sich beim Völkerrecht um einen fundamentalen Wert der Bundesrepublik Deutschland handeln soll, liegt es zwangsläufig im deutschen Interesse, die bestehende völkerrechtsbasierte internationale Ordnung zu verteidigen und zu stärken.¹³ Für die Außen- und Sicherheitspolitik bedeutet dies unter anderem, dass Deutschland Völkerrechtsverstöße wie Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine öffentlich klar benennt und verurteilt,¹⁴ für internationale Organisationen, insbesondere die Vereinten Nationen, einsteht und deren Arbeit sowohl politisch als auch finanziell unterstützt.¹⁵ Insofern handelte es sich bei der deutschen Reaktion auf die am 6. Februar 2025 von US-Präsident angekündigten Sanktionen gegen den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH)¹⁶ um einen praktischen Anwendungsfall der Strategie. Zu den Sanktionen gegen den IStGH erklärte Bundesaußenministerin Baerbock:

»Das Entstehen für das Völkerrecht und für den Internationalen Strafgerichtshof ist in unserem maximalen Sicherheitsinteresse. Nur die Stärke des Rechts schützt vor dem Recht des Stärkeren. Wenn Regeln nicht mehr gelten, verlieren am Ende alle. Miteinander die Völkerrechtsordnung und ihre internationale Gerichtsbarkeit zu bewahren, ist unsere beste Lebensversicherung und zugleich auch Grundlage für Wohlstand und Frieden. (...) Deshalb unterstützen wir den IStGH und deshalb braucht der IStGH unsere Unterstützung.«¹⁷

In der Sicherheitsstrategie finden sich zahlreiche Hinweise und Beispiele wie Deutschland das Völkerrecht verteidigen und stärken will. Zunächst will sich Deutschland selbst völkerrechtskonform verhalten. Völkerrecht soll zentrale Richtschnur deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sein. Bewaffnete Einsätze der Bundeswehr im Ausland sollen deshalb »immer im Einklang mit dem Völkerrecht« stehen.¹⁸ Auch ansonsten soll das Völkerrecht und insbesondere die von Deutschland ratifizierten völkerrechtlichen Ver-

12 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 20.

13 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 21, 23, 48, 49.

14 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 11, 22.

15 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 48, 49.

16 White House, »Imposing Sanctions on the International Criminal Court«, 6. Februar 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/>.

17 Auswärtiges Amt, »Außenministerin Annalena Baerbock zu den US-Sanktionen gegen den IStGH«, 7. Februar 2025, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2699532-2699532>.

18 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 41.

träge den Rahmen für das Handeln der Bundesregierung bilden. Genannt werden, unter anderem, die Klimarahmenkonvention, das Pariser Klimaschutzabkommen und die Übereinkommen für biologische Vielfalt und zur Bekämpfung der Desertifikation – all diesen klima-, umwelt- und ernährungspolitischen Verträgen wird im Rahmen des holistischen Sicherheitsbegriffs zumindest mittelbar eine sicherheitspolitische Dimension beigemessen.¹⁹ Unmittelbar sicherheitsrelevant sind dagegen die vertraglichen Beistandsklauseln im Falle eines bewaffneten Angriffs: Artikel 5 des Nordatlantikvertrages, Artikel 42 Absatz 7 des Vertrages über die Europäische Union und Artikel 4 des Vertrages von Aachen mit Frankreich.²⁰ Das Bekenntnis zur Erfüllung dieser völkerrechtlichen Bündnisverpflichtungen ist zentraler Bestandteil der Strategie.

Als Bestandteil der Nationalen Sicherheitsstrategie will Deutschland sich auch aktiv an der Fortentwicklung bestehenden und der Schaffung neuen Völkerrechts in sicherheitsrelevanten Bereichen beteiligen. Genannt werden hier unter anderem völkerrechtliche Regeln für die Abwehr eines laufenden oder unmittelbar bevorstehenden Cyberangriffs oder für die internationale Ordnung im Weltraum. Durch die Kundgabe deutscher Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung soll hier Einfluss auf die Herausbildung neuer völkergewohnheitsrechtlicher Regeln genommen werden. So heißt es in der Strategie in der Hoffnung, dass sich andere Staaten dieser Auffassung anschließen: »Hackbacks lehnen wir als Mittel der Cyberabwehr prinzipiell ab.«²¹ Deutschland spricht sich auch klar gegen Tests mit boden-, luft- oder seegestützten Anti-Satelliten-Raketen aus. Um das Völkerrecht hier mitzugestalten, hat sich Deutschland – beispielgebend – eine Selbstverpflichtung auferlegt, keine Anti-Satelliten-Tests durchzuführen.²²

Bereits seit mehreren Jahrzehnten setzt sich Deutschland auch – erfolglos – für eine Reform der Vereinten Nationen (VN) und einer damit verbundenen Änderung der VN-Charta ein.²³ Im Rahmen einer solchen Änderung strebt die Bundesregierung einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat an, dem die Mitgliedstaaten »die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« übertragen haben.²⁴ Bis zu einer solchen Änderung unterstützt Deutschland in den Fällen, in denen der VN-Sicherheitsrat seine Hauptverantwortung infolge der Ausübung des Vetorechts durch eines der fünf ständigen Mitglieder nicht wahrnehmen kann, eine Befassung der VN-Generalversammlung mit Fragen von Frieden und Sicherheit im Sinne der sogenannten »Uniting for Peace«-Resolution.²⁵

Auch im Bereich des Völkerstrafrechts will Deutschland im Interesse seiner eigenen und der internationalen Sicherheit das Recht fortentwickeln. So setzt sich die

19 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 31, 45, 64.

20 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 13, 31.

21 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 62.

22 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 63.

23 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 50. Siehe auch Stefan Talmon, »UN Security Council Reform: A Story of Growing German Frustration« in: ders. (Hrsg.), *German Practice in International Law 2020* (2023), S. 248–253.

24 Artikel 24, Absatz 1 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945.

25 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 41. Siehe VN-Generalversammlungsresolution 377(V) vom 3. November 1950, Absatz 1.

Bundesregierung seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine für die Reform des Römischen Statuts des IStGH ein, um die bislang beschränkte Zuständigkeit des IStGH für das Aggressionsverbrechen auszuweiten und an die Zuständigkeit für die anderen drei Kernverbrechen – Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit – anzupassen. Wie bei den anderen Völkerrechtsverbrechen soll es dafür genügen, dass die Tat auf dem Territorium eines Staates, der die Zuständigkeit des IStGH anerkannt hat, begangen wurde.²⁶ Damit würde unter anderem sichergestellt, dass in Zukunft auch Staatsführer eines Nichtvertragsstaates wie der russische Präsident Putin bei einem Angriff auf einen Vertragsstaat des Römischen Status in Den Haag vor Gericht gestellt werden könnten, was einen zusätzlichen, wenn auch geringen Abschreckungseffekt gegen Angriffskriege haben dürfte.

Als Folge ihrer Auffassung, dass Krisen und Kriege weniger wahrscheinlich sind, wo die Menschenrechte gelten und geschützt werden,²⁷ verfolgt die Bundesregierung eine »aktive Menschenrechtspolitik« und setzt sich für die Verwirklichung und Stärkung der Menschenrechte, insbesondere auch für lesbische, schwule, bi-, trans- und intersexuelle Menschen (LSBTI), ein.²⁸ Maßstab ist dabei die weltweite Geltung der Menschenrechte für jeden einzelnen Menschen. Eine kulturelle Relativierung wird abgelehnt.²⁹ Zudem geht die Bundesregierung davon aus, dass es sich bei menschenrechtlichen Verpflichtungen um sogenannte Verpflichtungen *erga omnes* handelt – Verpflichtungen, die alle Staaten angehen.³⁰ Schwerste Menschenrechtsverletzungen sollen deshalb nicht mehr zu den inneren Angelegenheiten der Staaten gehören, in die sich andere Staaten nicht einmischen dürfen.³¹ Diese Ansicht liegt auch dem Völkerstrafgesetzbuch zugrunde, das die Zuständigkeit deutscher Gerichte für schwerste internationale Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen begründet, auch wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zum Inland aufweist.³² Auch die jüngste Intervention Deutschlands im Rechtsstreit zwischen Gambia und Myanmar vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH), in dem es um den Vorwurf des Völkermords in Myanmar geht, ist als Ausdruck dieser aktiven Menschenrechtspolitik anzusehen.³³

In Anbetracht des holistischen Sicherheitsbegriffs der Strategie überrascht es nicht, dass nach Ansicht der Bundesregierung auch die Fortentwicklung bestehender und die Schaffung neuer völkerrechtlicher Regeln in anderen, nicht klassisch sicherheitsrelevanten Bereichen im deutschen Sicherheitsinteresse sein sollen. So sind beispielsweise

26 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 52.

27 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 51.

28 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 15, 51, 52, 69.

29 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 51.

30 Siehe IGH, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain) (New Application: 1962)*, Urteil vom 5. Februar 1970, S. 32, §§ 33, 34.

31 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 52.

32 § 1 Völkerstrafgesetzbuch vom 26. Juni 2002 (BGBl. I S. 2254), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 255).

33 IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Joint declaration of intervention of Canada, Denmark, France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom, 15. November 2023, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/178/178-20231115-wri-01-00-en.pdf>.

Verhandlungen über ein neues Pandemieabkommen und eine Reform der internationalen Gesundheitsvorschriften,³⁴ der Abschluss von weiteren ambitionierten Handels- und Investitionsabkommen mit globalen Partnern,³⁵ der Abschluss von bilateralen Migrations- und Rückführungsvereinbarungen,³⁶ die Ausarbeitung eines Abkommens zur Überwindung der Plastikverschmutzung³⁷ sowie die Ratifizierung des VN-Hochseeabkommens Gegenstand der Strategie.³⁸ Das Völkerrecht wird damit zum zentralen Instrument, um die Sicherheit Deutschlands zu gewährleisten.

4 Völkerrecht als Grundlage der freien internationalen Ordnung

In der Nationalen Sicherheitsstrategie wird auch zum ersten Mal »eine freie internationale Ordnung« als eines der sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland genannt.³⁹ Eine solche Ordnung soll Stabilität und die Voraussetzungen für Frieden, Sicherheit und menschliche Entwicklung schaffen.⁴⁰ Die »freie internationale Ordnung« wird eng mit dem Völkerrecht verknüpft. Allein sechzehnmal werden diese Begriffe zusammen verwandt. Deutschland will sich für »eine (freie) internationale Ordnung auf Grundlage des Völkerrechts« einsetzen, für diese eintreten oder diese verteidigen.⁴¹

Bei der »freien internationalen Ordnung« handelt es sich um den neuen Kampfbegriff der Sicherheitsstrategie, der vor allem gegen Staaten wie China und Russland gerichtet ist.⁴² Deutschland sieht sich im strategischen Wettbewerb mit diesen beiden Staaten, denen es vorwirft, durch den Versuch, Einflussphären zu etablieren, diese Ordnung untergraben oder umgestalten zu wollen.⁴³ Dieser Systemwettbewerb bestimmt die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik und soll Einfluss haben auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und die Entwicklungspolitik. Die Zusammenarbeit mit Staaten, die eine freie internationale Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts unterstützen, soll vertieft werden; mit solchen Staaten sollen neue Partnerschaften eingegangen, und Partnerregierungen, die sich für die internationale Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts einsetzen, sollen unterstützt werden.⁴⁴

Obwohl die »freie internationale Ordnung« ihre Grundlage im Völkerrecht haben soll, ist sie ebenso wie die »regelbasierte internationale Ordnung« – ein anderer belieb-

34 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 72.

35 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 56.

36 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 42.

37 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 68.

38 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 68.

39 Zum Begriff der »freien internationalen Ordnung« siehe Siehe Stefan Talmon, »Die ‚freie internationale Ordnung‘: Der neue Kampfbegriff der Nationalen Sicherheitsstrategie gegen China« in: Die Friedens-Warte 96 (2023), S. 117–124.

40 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 48.

41 Siehe z.B. Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 14, 15, 49.

42 Siehe Stefan Talmon, Die ‚freie internationale Ordnung‘, aaO. (FN 39), S. 119–120.

43 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 23.

44 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 14, 44, 50.

ter Begriff der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik⁴⁵ – kein Synonym für die Völkerrechtsordnung. Bei der freien internationalen Ordnung geht es nicht nur um »Recht«, sondern auch um »Regeln«. So spricht die Bundesministerin des Auswärtigen in ihrem Vorwort denn auch ausdrücklich von einer Ordnung, »in der Regeln und Recht gelten«.⁴⁶ Bei der Schaffung von Regeln aber spielen Machtkonstellationen und damit die (noch) bestehende Dominanz westlicher Staaten eine größere Rolle als beim Völkerrecht, das nur diejenigen Staaten bindet, die diesem tatsächlich zugestimmt haben. Hier wird bewusst die Grenze zwischen bindendem Völkerrecht und unverbindlichen Regeln verwischt,⁴⁷ um anderen Staaten im politischen Systemwettbewerb regelwidriges Verhalten vorwerfen zu können.

In der Strategie wird nicht definiert, was unter der »freien internationalen Ordnung« zu verstehen ist. Eine *freie* Ordnung impliziert jedoch eine freiheitliche Ordnung, die politische und wirtschaftliche Freiheiten ermöglicht und fördert. Eine solche Ordnung wäre unter anderem durch Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Freihandel gekennzeichnet. In der Strategie wird »das positive Modell einer freien internationalen Ordnung« einer autoritären oder illiberalen internationalen Ordnung, die auf Einfluss-sphären beruht, gegenübergestellt.⁴⁸ Der Begriff der »Völkerrechtsordnung« dagegen beschreibt den normativen Rahmen für die Beziehungen zwischen internationalen Akteuren und insbesondere zwischen den Staaten. Der Begriff als solcher ist wertneutral: Er bietet Raum für Koordination, Kooperation und Konfrontation. Er ermöglicht Gleichheit, aber auch Hegemonie und Vorherrschaft.

Indem die Bundesregierung das wertebeladene Konzept der »freien internationalen Ordnung« mit dem Völkerrecht verknüpft, erweckt sie den Eindruck, dass alternative Ordnungsmodelle im Widerspruch zum Völkerrecht stünden. Das Völkerrecht basiert jedoch »auf einer Vielzahl von Wertesystemen« und sieht kein bestimmtes Modell für die internationale Ordnung vor.⁴⁹ Insbesondere schließt das Völkerrecht Einfluss-sphären nicht grundsätzlich aus. Einfluss-sphären sind in der Regel das Ergebnis politischer, militärischer, wirtschaftlicher oder sonstiger Abhängigkeiten und nicht das Ergebnis formeller völkerrechtlicher Vereinbarungen. Soweit sie auf Verträgen und Bündnissen beruhen, unterliegen sie der Handlungsfreiheit der Staaten. Wie der IGH 1986 in seiner für Fragen der staatlichen Souveränität und des Interventionsverbots grundlegenden *Nicaragua*-Entscheidung feststellte: »Nach dem Grundsatz der Staatssouveränität ist es jedem Staat gestattet, frei über sein politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles System und die Gestaltung seiner Außenpolitik zu entschei-

45 Siehe Stefan Talmon, »Rules-Based Order vs International Law?« in: ders. (Hrsg.), *German Practice in International Law 2019* (2022), S. 1–3; John Dugard, »The choice before us: International law or a 'rules-based international order'?« in: *Leiden Journal of International Law* 36 (2023), S. 223–232.

46 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 7.

47 Stefan Talmon, Rules-Based Order vs International Law?, aaO. (FN 42), S. 3.

48 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 49.

49 Siehe International Law Commission, 69th session (second part), Provisional summary record of the 3369th meeting, 4 July 217, UN Doc. A/CN.4/SR.3369, 8 August 2017, 3 (Shinya Murase).

den.«⁵⁰ Die Außenpolitik und die Bündnisse der Staaten sowie deren Auswirkungen auf regionale oder internationale politisch-militärische Gleichgewichte sind für das Völkerrecht im Allgemeinen nicht von Belang.⁵¹ Das Völkerrecht ist genau darauf ausgelegt, Beziehungen von Staaten mit unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen auf der Grundlage der Koexistenz ihrer verschiedenen Ideologien zu regeln.⁵² Die Frage nach der zukünftigen internationalen Ordnung ist deshalb in erster Linie keine Frage des Völkerrechts, sondern eine politische Frage – eine Frage von Macht, Interessen und Werten.

5 Sicherheit durch Völkerrecht

Die Tatsache, dass es sich bei den Grundsätzen des Völkerrechts um fundamentale Werte der Bundesrepublik Deutschland handelt, dass die Verteidigung und Fortentwicklung des Völkerrechts deshalb im deutschen Sicherheitsinteresse liegen, und dass Deutschland seine Sicherheit am besten in einer freien internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts gewährleistet sieht, zeigt, dass der Nationalen Sicherheitsstrategie der Grundgedanke der Sicherheit durch Völkerrecht zugrunde liegt. Die Gestaltung der internationalen Beziehungen, die Konfliktlösung und die Bewältigung von Krisen und Katastrophen auf der Grundlage völkerrechtlicher Grundsätze wie der souveränen Gleichheit, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit der Staaten, des Gewalt- und Interventionsverbots, der friedlichen Streitbeilegung, des Selbstbestimmungsrechts der Völker, der universellen Menschenrechte, der Grundsätze des internationalen Umweltrechts und der Verantwortlichkeit für völkerrechtswidriges Handeln trägt nicht unerheblich zur Sicherheit Deutschlands bei – das Völkerrecht ist damit ein wichtiges Element der Strategie.

Vor diesem Hintergrund erlangt Deutschlands eigener Umgang mit dem Völkerrecht besondere Bedeutung für die Sicherheit des Landes und kann sich negativ auf Deutschlands Sicherheit auswirken. Zunächst ist hier die Verwischung der Grenze zwischen verbindlichem (Völker-)Recht und unverbindlichen Regeln durch das Konzept der »regelbasierten internationalen Ordnung« zu nennen.⁵³ Während das Völkerrecht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten beruht und nur die Staaten bindet, die einer bestimmten Rechtsvorschrift zugestimmt haben, können Regeln auch in anderen Prozessen entstehen und setzen nicht notwendigerweise die Zustimmung all ihrer Adressaten voraus. Die Bundesregierung setzt sich zum Beispiel

50 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, ICJ Reports 1986, S. 14 (108, § 205). Siehe auch ebd., S. 133, § 263.

51 Vgl. ebd., S. 133, § 265.

52 Vgl. ebd., S. 133, § 264.

53 Stefan Talmon, *Rules-Based Order vs International Law?*, aaO. (FN 45), S. 3; John Dugard, *The choice before us: International law or a 'rules-based international order'?*, aaO. (FN 45), S. 230.

für »einen regelbasierten Handel im Einklang mit *internationalen Standards* ein«⁵⁴ – diese internationalen Standards werden jedoch nicht immer durch die Staaten gesetzt. Gerade in jüngster Zeit hat sich auch die Bundesrepublik Deutschland anderen Staaten gegenüber auf bestimmte Regeln berufen, denen diese nicht zugestimmt haben. So erklärte der Vertreter Deutschlands im VN-Sicherheitsrat, dass der IstGH »eine entscheidende Säule einer starken, regelbasierten internationalen Ordnung« sei.⁵⁵ Dabei wurde jedoch geflissentlich übersehen, dass das Statut des Gerichtshofs bislang lediglich von 125 Staaten ratifiziert wurde und dass wichtige Staaten wie die USA, China, Russland und Indien – das heißt mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung – den IstGH bislang nicht anerkennen. Dies hat zu einer heftigen Gegenreaktion gegen das Konzept der regelbasierten oder freien internationalen Ordnung geführt,⁵⁶ die mittelbar auch zu einer Untergrabung der Autorität des Völkerrechts beigetragen hat.

Eine weitere bedenkliche deutsche Praxis ist die Vereinnahmung des Völkerrechts durch die Bundesregierung. So sprach die Bundesministerin des Auswärtigen in den letzten Jahren wiederholt von »unserem Völkerrecht«,⁵⁷ oder von »unserem Verständnis von Völkerrecht«.⁵⁸ Es gibt aber nicht unser und euer Völkerrecht. Völkerrecht ist nur das Recht, auf das sich die Staaten (einschließlich Russland und China) geeinigt haben. Eine Sicherheitsstrategie, die auf einem deutschen Völkerrechtsverständnis beruht, wird im Zweifel keine Sicherheit gewährleisten, da dieses Verständnis von anderen Staaten nicht notwendigerweise geteilt wird.

Das Völkerecht kann zur Sicherheit Deutschlands nur dann beitragen, wenn es auch für Deutschland gilt. So heißt es in der Nationalen Sicherheitsstrategie etwa in Bezug auf das VN-Hochseeabkommen,⁵⁹ das am 19. Juni 2023 angenommen wurde: »Die Bundesregierung wird das Hochseeabkommen der Vereinten Nationen zeitnah ratifizieren.«⁶⁰

54 Bundesregierung, *China-Strategie der Bundesregierung*, Berlin 2023, S. 26 (Hervorhebung durch Verf.).

55 UN Security Council, Letter dated 7 May 2020 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General and the Permanent Representatives of the members of the Security Council, UN Doc. S/2020/371, 7 May 2020, Annex VII, 11.

56 Siehe z.B. Sergei V. Lavrov, »Genuine Multilateralism and Diplomacy vs the ‚Rules-Based Order‘« in: *Russia in Global Affairs* 21 (Nr. 3), S. 104–113; The People’s Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, »Xie Feng: The U.S. side’s so-called "rules-based international order" is designed to benefit itself at others' expense, hold other countries back and introduce ‚the law of the jungle‘«, 26. Juli 2021, https://www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zsjg_663340/bmdyys_664814/xwlb_664816/202406/t20240606_11402818.html.

57 Auswärtiges Amt, »Rede von Außenministerin Annalena Baerbock beim Ministerial Side-Event „The ICC and the Crime of Aggression: In Defense of the UN Charter“ anlässlich des 25-jährigen Bestehens des Römischen Statuts«, 17. Juli 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2609540-2609540>.

58 Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Stenografischer Bericht, 194. Sitzung, 17. Oktober 2024, Plenarprotokoll 20/194, S. 25206 (C).

59 Übereinkommens im Rahmen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt der Meere von Gebieten außerhalb nationaler Hoheitsbefugnisse vom 19. Juni 2023. Der Text des Übereinkommens in deutscher Sprache findet sich in Europäische Kommission, Dokument COM(2023) 353 final/2, 13. September 2023.

60 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. S. 68.

Während andere (europäische) Staaten das Abkommen tatsächlich zeitnah ratifizierten, hatte es in Deutschland mehr als eineinhalb Jahre später noch nicht einmal das Bundeskabinett zur Beschlussfassung über die Ratifizierung erreicht. Auch in anderen Bereichen zeigt sich, dass sich Deutschland zwar engagiert an der Ausarbeitung neuer Verträge beteiligt, dann aber mehrere Jahre verstreichen lässt, bis es diese tatsächlich ratifiziert.⁶¹ Das Auseinanderfallen von Anspruch und Wirklichkeit bei der Förderung und Fortentwicklung des Völkerrechts kann sich so auch auf die deutsche Sicherheit auswirken.

Der größte Schwachpunkt der Strategie Sicherheit durch Völkerrecht besteht jedoch in der völkerrechtlichen Doppelmoral der Bundesregierung und dem Messen mit zweierlei Maß. Wer wie Bundeskanzler Scholz im Angesicht eklatanter Kriegsverbrechen Israels im Gaza-Streifen davon spricht, dass »man sicher sein [kann], dass die israelische Armee auch bei dem, was sie macht, die Regeln beachten wird, die sich aus dem Völkerrecht ergeben«,⁶² untergräbt das Völkerrecht und damit die eigene Sicherheit. Sicherheit wird nicht dadurch gestärkt, dass man den Völkerrechtsbruch der systemischen Rivalen bei jeder Gelegenheit anprangert, die Völkerrechtsverstöße von Partnern und Verbündeten aber geflissentlich übersieht.

Gerade für einen Staat wie die Bundesrepublik Deutschland mit begrenzten militärischen Mitteln und Fähigkeiten ist die Idee einer Sicherheit durch Völkerrecht reizvoll. Die Stärke des Völkerrechts soll vor dem Recht des Stärkeren schützen. Die Staatenpraxis zeigt jedoch, dass gerade in der Frage von Krieg und Frieden das Völkerrecht oft versagt. Weder hat das Völkerrecht den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verhindert, noch hat es Israel vor dem Terrorangriff der Hamas geschützt. Auch das nordkoreanische Atomwaffenprogramm oder den Giftgaseinsatz in Syrien konnte das Völkerrecht nicht unterbinden. Dem Völkerrecht kommt nur dann praktische Bedeutung zu, wenn man wie die Nationale Sicherheitsstrategie einen holistischen Sicherheitsbegriff verwendet, wonach auch die Erhaltung des Amazonas-Regenwalds letztendlich für die Sicherheit Deutschlands von Belang sein soll. Während das Völkerrecht in diesen für die Sicherheit im weitesten Sinne relevanten Bereichen durchaus einen wichtigen Beitrag leisten kann, kann es im Kernbereich militärischer Sicherheit lediglich eine trügerische Sicherheit bieten.

61 So brauchte Deutschland z.B. fast 10 Jahre um das Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht vom 19. Februar 2013 (BGBl. 2021 II S. 851) zu ratifizieren; siehe Bundesministerium der Justiz, »Einheitliches Patentgericht startet am 1. Juni 2023«, 17. Februar 2023, https://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/0217_Einheitliches_Patentgericht.html. Das am 10. Juni 2016 unterzeichnete Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den SADC-WPA-Staaten andererseits hat Deutschland – anders als andere EU-Staaten – bis heute nicht ratifiziert; siehe Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, »Economic Partnership Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the SADC EPA States, of the other part«, zuletzt besucht am 12. Februar 2025, <https://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2016020>.

62 Stern, »Scholz: Israel wird bei Angriffen Völkerrecht einhalten«, 26. Oktober 2023, www.stern.de/panorama/video-scholz--israel-wird-bei-angriffen-voelkerrecht-einhalten-33947360.html.