

SWP-Studie

Christian Schaller

Deutsche Außenpolitik und das Leitbild der »regelbasierten internationalen Ordnung«

Herausforderungen durch China, Russland und die USA



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 5
Februar 2026, Berlin

- Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich als Verteidigerin des Völkerrechts und bekennt sich zu einer »regelbasierten internationalen Ordnung« (*rules-based international order*). Dabei handelt es sich um ein politisches Konzept mit unscharfen Konturen, das neben völkerrechtlichen Normen auch rechtlich unverbindliche Regeln, Praktiken und Standards als Elemente der internationalen Ordnung einschließt.
- China und Russland stellen die regelbasierte Ordnung als ein westliches Konstrukt dar, das darauf abziele, Völkerrecht durch selbstgeschaffene und nicht allgemein legitimierte Regeln zu ersetzen. Westlichen Staaten gehe es darum, eigene Interessen mithilfe solcher Regeln durchzusetzen und gleichzeitig »Systemrivalen« Regelverstöße vorwerfen zu können.
- Auf die USA als einstigen Verfechter der *rules-based order* können sich Deutschland und Europa nicht mehr verlassen. Die Trump-Regierung untergräbt systematisch das Fundament, das eine solche Ordnung tragen soll; das Völkerrecht spielt für Trump weder als Maßstab außenpolitischen Handelns noch als strukturierender Faktor der internationalen Politik eine Rolle.
- Umso wichtiger ist es für die Bundesrepublik, die noch vorhandenen Strukturen einer regelbasierten Ordnung gemeinsam mit anderen Staaten zu erhalten und auszubauen. Vorrangiges Ziel muss es sein, das Völkerrecht als Kern dieser Ordnung zu stabilisieren.
- China beansprucht in Weltordnungsfragen für sich, als Interessenvertreter des Globalen Südens aufzutreten, und verfügt dabei inzwischen über erhebliche Diskursmacht. Als Gegenentwurf zum Modell der *rules-based order* propagiert Peking das Leitbild einer »völkerrechtsbasierten internationalen Ordnung«. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer vertieften Auseinandersetzung mit den chinesischen Ordnungsvorstellungen. Wie definiert Peking eine völkerrechtsbasierte internationale Ordnung? In welchen Punkten weicht dieses Verständnis von eigenen normativen Positionen ab, und welche Konsequenzen ergeben sich, wenn China Völkerrecht nach seiner Lesart durchsetzt?

SWP-Studie

Christian Schaller

Deutsche Außenpolitik und das Leitbild der »regelbasierten internationalen Ordnung«

Herausforderungen durch China, Russland und die USA

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 5
Februar 2026, Berlin



Dieses Werk ist lizenziert
unter CC BY 4.0

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

SWP
Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2026S05

Inhalt

- 5 Problemstellung und Empfehlungen
- 7 Die »regelbasierte internationale Ordnung« als Leitbild deutscher Außenpolitik
- 8 Der Erhalt dieser Ordnung als sicherheitspolitisches Interesse
- 8 »Regelbasiert« als Schlüsselbegriff
- 9 Welche Regeln? Völkerrecht und anderes
- 10 Ein konzeptionelles Sammelbecken
- 11 Regelbasierte Ordnung und Multilateralismus
- 12 Die regelbasierte Ordnung, der Indo-Pazifik und die Arktis
- 14 Die »freie internationale Ordnung« – ein zusätzlicher Akzent
- 15 Zwischenfazit
- 16 Regelbasierte Ordnung, systemische Rivalität und systematische Demontage
- 16 Rückblick: Die »rules-based order« im internationalen Diskurs
- 19 Systemische Rivalität mit China
- 24 Russland als strategischer Partner Chinas in Weltordnungsfragen
- 25 China und Russland: Zwischenfazit
- 26 Die USA unter Trump – systematische Demontage der regelbasierten Ordnung
- 29 Ausblick
- 30 Abkürzungen

Dr. iur. Christian Schaller ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Globale Fragen.

Problemstellung und Empfehlungen

Deutsche Außenpolitik und das Leitbild der »regelbasierten internationalen Ordnung«. Herausforderungen durch China, Russland und die USA

Das Völkerrecht steht schon seit längerer Zeit unter erheblichem Druck. Viele Staaten sind nicht mehr bereit, sich zur Lösung globaler Probleme weitreichenden vertraglichen Verpflichtungen zu unterwerfen. Zudem greift unter den Regierungen ein opportunistisch-instrumenteller Umgang mit dem Völkerrecht um sich. Etablierte Institutionen verlieren an Rückhalt. Und nicht zuletzt bleiben entschlossene Reaktionen auf schwere Völkerrechtsverletzungen immer häufiger aus, weil die Staatengemeinschaft zunehmend gespalten ist.

Deutschland, das sich auch aufgrund seiner Verfassung als Förderer und Verteidiger des Völkerrechts versteht, sieht in diesen Entwicklungen eine ernsthafte Herausforderung für die »regelbasierte internationale Ordnung«. Der Begriff steht jedoch nicht synonym für die Völkerrechtsordnung, sondern verweist auf ein politisches Konzept mit unscharfen Konturen.

Das Leitbild der regelbasierten internationalen Ordnung prägt die deutsche Außenpolitik seit nunmehr einem Jahrzehnt. Doch das beharrliche Festhalten an diesem Konzept stößt international nur auf begrenzte Resonanz. Bereits Ende der 2000er Jahre begannen Australien und die USA, unter dem Schlagwort *rules-based order* ein Modell zu propagieren, das politisch stark aufgeladen ist und von vielen Staaten kritisch gesehen wird. Es ist darauf angelegt, die internationale Ordnung über völkerrechtliche Normen hinaus auch durch rechtlich unverbindliche Regeln, Praktiken und Standards zu strukturieren. Genau darin sehen Kritiker das Problem: Eine solche Ordnung ermöglicht es einzelnen Staaten und Staatengruppen, eigene Interessen unter Berufung auf nicht allgemein legitimierte Normen durchzusetzen und »Systemrivalen« Regelbrüche vorzuwerfen.

Die aktuellen weltpolitischen Verschiebungen lassen das Ideal einer regelbasierten internationalen Ordnung zunehmend illusorisch erscheinen. Auf die USA, einst vehemente Verfechter der *rules-based order*, können sich Deutschland und Europa nicht mehr verlassen. Die Trump-Regierung hat dieses Leitbild

nicht nur aufgegeben, sondern sie untergräbt die von den USA mitgeschaffene Ordnung systematisch; das Völkerrecht spielt für Trump weder als Maßstab außenpolitischen Handelns noch als strukturierender Faktor der internationalen Politik eine Rolle. Aus etablierten multilateralen Kooperationsformaten ziehen sich die USA zurück. Zugleich hat der Präsident mit dem sogenannten *Peace Board* einen exklusiven Zusammenschluss handverlesener internationaler Akteure geschaffen. Dieses Gremium soll dauerhaft seiner persönlichen Führung unterstehen und die UN-Strukturen im Bereich von Frieden und Sicherheit offenbar ersetzen; es folgt dabei jedoch einer ausgeprägt kommerziellen Logik. Solche Initiativen stehen exemplarisch für die Abkehr von regelbasiert internationaler Politik. Weil die USA damit auf einen kohärenten normativen Ordnungsanspruch verzichten, haben sie ihre Rolle als ernstzunehmender Impulsgeber und Gegenspieler Chinas im internationalen Ordnungsdiskurs eingebüßt. Dadurch entsteht ein Vakuum, das Peking im Rahmen seiner langfristig angelegten Gesamtstrategie zur Umgestaltung des internationalen Systems nutzen kann. Der Volksrepublik wird es so erleichtert, ihre Deutungsmacht auszubauen und eigene Ordnungsvorstellungen in unterschiedlichen multilateralen und informellen Kontexten zu verankern und anschlussfähig zu machen.

China untermauert seine Vision eines multipolaren Systems mit einem eigenen Ordnungskonzept: dem der »völkerrechtsbasierten internationalen Ordnung«. Es greift mit weiteren außenpolitischen Konzepten der chinesischen Staats- und Parteiführung ineinander, die einen hohen Grad an Kohärenz aufweisen. Darüber hinaus investiert Peking erhebliche politische und wirtschaftliche Ressourcen, um insbesondere die Staaten des Globalen Südens stärker an sich zu binden.

Im Bestreben, das internationale System an die »Realitäten einer multipolaren Welt« anzupassen, ist China eine strategische Partnerschaft mit Russland eingegangen. Die beiden Staaten vertreten dabei eng koordinierte Positionen zu Fragen der internationalen Ordnung und des Völkerrechts. Seit den 2000er Jahren hat sich diese Zusammenarbeit schrittweise entwickelt, mit Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine 2022 wurde sie deutlich intensiver.

Im Sprachgebrauch der Bundesregierung ist oft von »systemischer Rivalität« die Rede, wenn es um konkurrierende Ordnungsvorstellungen geht. Bundeskanzler Friedrich Merz skizzierte einen »neue[n] Sys-

temkonflikt [...] zwischen liberalen Demokratien und einer Achse der Autokratien«. Deutschlands *Nationale Sicherheitsstrategie* aus dem Jahr 2023 definiert als sicherheitspolitisches Interesse »eine freie internationale Ordnung auf Grundlage des Völkerrechts, der Charta der Vereinten Nationen und universeller Menschenrechte«. Eine solche regelbasierte Ordnung schaffe Stabilität und die Voraussetzungen für Frieden, Sicherheit und menschliche Entwicklung. Einem offenen und vernetzten Land wie der Bundesrepublik biete sie Schutz und Raum zur Entfaltung. Deshalb sei man entschlossen, die Prinzipien einer regelbasierten internationalen Ordnung gemeinsam mit Verbündeten und Partnern »weltweit zu verteidigen und durchzusetzen«, so das Dokument.

Gerade weil sich das Verhältnis zu den USA mit Trumps zweiter Präsidentschaft grundlegend verändert hat, ist es für die Bundesrepublik wichtig, die noch vorhandenen Strukturen einer regelbasierten Ordnung gemeinsam mit anderen Staaten zu erhalten und auszubauen. Das Völkerrecht bildet dabei das normative Fundament und zentrale Bezugssystem deutscher Außenpolitik. Vorrangiges Ziel muss es unter diesen Bedingungen sein, das Völkerrecht als Kern einer regelbasierten Ordnung zu stabilisieren. Trotz zunehmender Erosion zentraler Normen gibt es unter den 193 Mitgliedern der Vereinten Nationen weiterhin eine große Zahl von Staaten, die – wie Deutschland – ein grundlegendes Interesse an der Geltung und Verlässlichkeit des Völkerrechts haben. Auch China sollte dabei an seinem eigenen Anspruch einer völkerrechtsbasierten internationalen Ordnung gemessen werden.

In dieser Hinsicht könnte ein Ansatz deutscher und europäischer Völkerrechtspolitik darin bestehen, den Dialog mit Peking gezielt zu intensivieren. Vor dem Hintergrund des absehbaren Wandels der internationalen Ordnung ist es erforderlich, sich vertieft mit den chinesischen Vorstellungen auseinanderzusetzen, insbesondere auch mit Blick auf das Völkerrecht. Wie definiert Peking eine völkerrechtsbasierte internationale Ordnung? In welchen Punkten weicht dieses Verständnis von den eigenen normativen Positionen ab, und welche Konsequenzen ergeben sich, wenn China Völkerrecht nach eigener Lesart durchsetzt?

Die »regelbasierte internationale Ordnung« als Leitbild deutscher Außenpolitik

Normativ stützt sich die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland vorrangig auf das Grundgesetz. Zentraler Bezugspunkt ist dessen Bekenntnis zu Frieden, Menschenrechten und internationaler Zusammenarbeit.¹ Dabei setzt sich Deutschland auf internationaler Ebene auch für Freiheit, Demokratie und die Herrschaft des Rechts ein – liberale Werte, die sowohl die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes als auch das Vertragswerk der Europäischen Union kennzeichnen. Ein besonderes Merkmal des Grundgesetzes ist seine Völkerrechtsfreundlichkeit.² So versteht sich Deutschland generell als Förderer und Verteidiger des Völkerrechts – insbesondere jener Normen und Prinzipien, die in der Charta der Vereinten Nationen (UN) verankert sind und das Fundament der Völkerrechtsordnung bilden.

Konzeptionell orientiert sich die deutsche Außenpolitik unter anderem am Leitbild³ einer regelbasier-

ten internationalen Ordnung. Der Begriff ist etwa Mitte der 2010er Jahre – im Anschluss an internationale Diskurse (dazu später mehr) – von der damaligen Bundesregierung übernommen worden. Inzwischen hat sich daraus ein Leitbild entwickelt, das regierungsübergreifend in zahlreichen außen- und sicherheitspolitischen Grundlagendokumenten verankert ist. In diesen Papieren wird zumeist von *der regelbasierten internationalen Ordnung* gesprochen – einer Ordnung, die zunehmend herausgefordert werde und verteidigt werden müsse.⁴

Die regelbasierte internationale Ordnung ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Völkerrechtsordnung⁵ oder dem international gebräuchlichen Begriff der

¹ Siehe insbesondere die Präambel sowie Art. 1 Abs. 2, Art. 24 und Art. 26 des Grundgesetzes (GG).

² Die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ist historisch bedingt und kommt insbesondere in Art. 25 GG zum Ausdruck, wonach die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechts sind, den Gesetzen vorgehen und Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugen. Hierzu Mehrdad Payandeh, »Verfassungsrechtliche Grundlagen der Völkerrechtsfreundlichkeit in Deutschland«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 83 (2023) 4, S. 609 – 628.

³ Zu den Leitbildern oder Grundorientierungen, die das außenpolitische Selbstverständnis der Bundesrepublik prägen, zählen unter anderem auch europäische Integration, Multilateralismus, transatlantische Partnerschaft, Einsatz für Frieden und Sicherheit sowie die Übernahme internationaler Verantwortung. Zum Rollenkonzept als »Zivilmacht« siehe Hanns W. Maull, *Noch Zivilmacht? Die Außen- und Sicherheits-*

politik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2025 (SWP-Studie 13/2025).

⁴ Siehe z. B. Auswärtiges Amt (Hg.), *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin, Juni 2023, S. 23, 48.

⁵ Die Völkerrechtsordnung erstreckt sich nicht nur auf fundamentale, universell geltende Normen und Prinzipien, wie sie in der UN-Charta verankert sind. Sie umfasst auch sektorspezifische und regional begrenzte multilaterale Übereinkommen sowie bilaterale Verträge. Was hier als »Völkerrechtsordnung« bezeichnet wird, ist das Ergebnis vieler verschiedener, ständig ablaufender und größtenteils nicht aufeinander abgestimmter Prozesse, durch die Völkerrecht entsteht und sich verändert. Diese Ordnung ist dementsprechend stark fragmentiert, ihre sektorspezifischen und regionalen Teildokumente weisen unterschiedliche Regelungstiefen und -dichten auf, und ihre Rechtssätze sind oft ungenau. Die Völkerrechtsordnung verfügt damit über einen weitaus geringeren Grad an Kohärenz als nationales Recht oder etwa das supranationale Rechtssystem der Europäischen Union.

»Herrschaft des Rechts« (*rule of law*).⁶ Vielmehr handelt es sich um ein politisches Konzept mit vergleichsweise unscharfen Konturen.

Der Erhalt dieser Ordnung als sicherheitspolitisches Interesse

Soweit ersichtlich, ist das *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*⁷ das erste Grundlagendokument einer deutschen Bundesregierung, das den Begriff der regelbasierten internationalen Ordnung aufgreift. Es definiert die »Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts« als eines der sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands.⁸ Entsprechend komme der aktiven Mitgestaltung und Weiterentwicklung dieser Ordnung strategische Priorität zu.⁹ Die *Nationale Sicherheitsstrategie* von 2023 bestätigt dies: Eine freie und regelbasierte Ordnung schaffe Stabilität sowie die Voraussetzungen für Frieden, Sicherheit und menschliche Entwicklung. Zugleich biete sie Deutschland als offenem und vernetztem Land Schutz und Raum zur Entfaltung.¹⁰ Auch im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wird die Bewahrung und Weiterentwicklung der regelbasierten internationalen Ordnung als elementarer Bestandteil der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland hervorgehoben.¹¹

Seit dem Weißbuch 2016 wird der Begriff »regelbasiert« in Berliner Grundlagenpapieren teils inflationär verwendet.

Die *China-Strategie der Bundesregierung* von 2023 konkretisiert diesen Aspekt. Darin heißt es, die Volksrepublik suche auf verschiedenen Wegen die bestehende regelbasierte internationale Ordnung

6 Siehe auch John Dugard, »The Choice Before Us: International Law or a 'Rules-based International Order?«, in: *Leiden Journal of International Law*, 36 (2022) 2, S. 223–232 (230f).

7 Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, Juni 2016.

8 Ebd., S. 24f.

9 Ebd., S. 52.

10 Auswärtiges Amt (Hg.), *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 4], S. 8. Siehe auch ebd., S. 21.

11 Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, S. 125f.

umzugestalten; dies habe Auswirkungen auf die europäische und die globale Sicherheit.¹²

In den *Verteidigungspolitischen Richtlinien 2023* wird es sogar als strategische Priorität der deutschen Verteidigungspolitik festgelegt, zum Erhalt der regelbasierten internationalen Ordnung beizutragen.¹³ Die Richtlinien machen deutlich, dass das Engagement für diese Ordnung in Deutschland auch militärisch gedacht ist.¹⁴ In einer Rede vor dem Deutschen Bundestag im Januar 2026 bekräftigte Verteidigungsminister Boris Pistorius dies noch einmal ausdrücklich. Die Frage, welche Rolle Deutschland bei der Verteidigung der internationalen Ordnung spielen wolle, sei angesichts der aktuellen Lage längst überholt. Die Bundesrepublik verteidige und stärke diese Ordnung durch Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit, wirtschaftliche Partnerschaft und nicht zuletzt durch sicherheitspolitisches und militärisches Engagement, so Pistorius.¹⁵

»Regelbasiert« als Schlüsselbegriff

Seit dem *Weißbuch 2016* lässt sich in den außen- und sicherheitspolitisch relevanten Grundlagendokumenten deutscher Bundesregierungen eine auffallend häufige – teils inflationäre – Verwendung des Begriffs »regelbasiert« beobachten. Neben regelbasierter (internationaler) Ordnung und regelbasiert Weltordnung ist die Rede von regelbasiert multilateraler Ordnung,¹⁶ multilateral eingebetteter, regelbasiert

12 Auswärtiges Amt (Hg.), *China-Strategie der Bundesregierung*, Berlin, Juli 2023, S. 8. Siehe auch ebd., S. 48.

13 Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Verteidigungspolitische Richtlinien 2023*, Berlin, November 2023, S. 15.

14 Ebd., S. 9: »Ein Leben in Frieden und Freiheit ist in der Mitte Europas keine Selbstverständlichkeit mehr. Wir müssen unsere Freiheit und Sicherheit gemeinsam mit unseren Verbündeten verteidigen können. Unsere Bereitschaft zur Verantwortung und unser Wille zur Gestaltung begründen unser starkes Engagement für die europäische Sicherheitsarchitektur und die internationale regelbasierte Ordnung – auch militärisch.«

15 Die Bundesregierung, »Rede des Bundesministers der Verteidigung, Boris Pistorius, in der Aktuellen Stunde zur Verteidigung der internationalen Ordnung vor dem Deutschen Bundestag«, 16.1.2026, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/bmvg-internationale-ordnung-2403082>> (alle URLs in den Fußnoten dieser Studie zuletzt eingesehen am 29.1.2026).

16 Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik. Deutschland – Europa – Asien: Das 21. Jahrhundert gemeinsam*

Multipolarität (bezogen auf die Indo-Pazifik-Region),¹⁷ regelbasierter maritimer Ordnung,¹⁸ regelbasierter Ordnung im Indo-Pazifik,¹⁹ regelbasierter euroatlantischer Friedens- und Stabilitätsordnung,²⁰ regelbaserten Mechanismen für eine friedliche Austragung von Konflikten,²¹ regelbasiertem (internationalen) Handel,²² regelbasiertem Freihandel,²³ regelbasiertes Handelsordnung,²⁴ einem regelbasierten multilateralen Welthandelssystem/Handelssystem,²⁵ regelbasiert nachhaltiger Weltwirtschaft,²⁶ regelbasiertes Vernetzung und digitaler Transformation von Räumen und Märkten,²⁷ regelbasiertem Zugang zu Märkten, Rohstoffen, Technologien, Finanz- und Humankapital,²⁸ einem regelbasierten friedlichen Cyberraum,²⁹ regelbasierten Normen und Standards (für digitale Technologien),³⁰ regelbasiertes Nutzung des Welt- raums,³¹ regelbasiert internationaler Ordnung im

gestalten, Berlin, August 2020, S. 37. Siehe auch Auswärtiges Amt (Hg.), *Gemeinsam für die Menschen. Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung*, Berlin, Mai 2021, S. 36ff.

17 Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16], S. 3.

18 Ebd., S. 24, 35f.

19 Ebd., S. 15, 36.

20 Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* [wie Fn. 7], S. 31.

21 Auswärtiges Amt (Hg.), *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung*, Berlin, Juni 2017, S. 27.

22 Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16], S. 11, 23; Auswärtiges Amt (Hg.), *Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung* [wie Fn. 16], S. 132; Auswärtiges Amt (Hg.), *China-Strategie* [wie Fn. 12], S. 26.

23 Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16], S. 9, 17, 47ff.

24 Ebd., S. 23; Auswärtiges Amt (Hg.), *China-Strategie* [wie Fn. 12], S. 53.

25 Auswärtiges Amt (Hg.), *Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung* [wie Fn. 16], S. 34, 132f; Auswärtiges Amt (Hg.), *Fokus auf Indien*, Berlin, Oktober 2024, S. 13.

26 Auswärtiges Amt (Hg.), *China-Strategie* [wie Fn. 12], S. 38.

27 Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16], S. 18, 53ff.

28 Auswärtiges Amt (Hg.), *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 4], S. 15, 53.

29 Auswärtiges Amt (Hg.), *China-Strategie* [wie Fn. 12], S. 45.

30 Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hg.), *Strategie für die Internationale Digitalpolitik der Bundesregierung*, Berlin, Januar 2024, S. 11.

31 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Hg.), *Raumfahrtstrategie der Bundesregierung*, Berlin, September 2023, S. 39.

Weltraum,³² regelbasiert globaler Zusammenarbeit³³ und regelbasiertem Zusammenleben.³⁴

Welche Regeln? Völkerrecht und anderes

Fraglich ist, auf welche Regeln sich die regelbasierte internationale Ordnung stützt, die Deutschland zum Leitbild seiner Außenpolitik erhoben hat. Die außen- und sicherheitspolitischen Grundlagendokumente verweisen zwar durchgängig auf das Völkerrecht, vornehmlich auf die Charta der Vereinten Nationen sowie die universellen Menschenrechte.³⁵ Das Konzept umfasst jedoch auch Regeln, die nicht in völkerrechtlichen Normerzeugungsprozessen entstehen,³⁶

32 Bundesministerium der Verteidigung/Auswärtiges Amt (Hg.), *Weltraumsicherheitsstrategie*, Berlin, November 2025, S. 26.

33 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hg.), *Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten. Die Afrika-Strategie des BMZ*, Januar 2023, S. 4.

34 Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16], S. 43.

35 Siehe z. B. Auswärtiges Amt (Hg.), *China-Strategie* [wie Fn. 12], S. 12 (»Unsere Werte und Interessen«): »Schutz der regelbasierten internationalen Ordnung auf Grundlage der Charta der Vereinten Nationen, universeller Menschenrechte und des Völkerrechts sowie Schutz des VN-Systems: Die regelbasierte internationale Ordnung ist die Grundlage für einen fairen Interessenausgleich zwischen großen, mittleren und kleinen Ländern; sie ist Voraussetzung für ein friedliches Miteinander. Sie ist inklusiv, gegen niemanden gerichtet und ermöglicht die Zusammenarbeit mit jedem Staat, der ihre Grundprinzipien achtet. Kern dieser Ordnung sind die Vereinten Nationen (VN) mit ihren Sonderorganisationen.«

36 Traditionell erfolgt die Rechtssetzung im Völkerrecht über internationale Verträge. Außerdem kann sich durch eine allgemeine Staatenpraxis Völkergewohnheitsrecht herausbilden. In beiden Prozessen müssen jedoch relativ hohe Hürden überwunden werden. Ein völkerrechtlicher Vertrag setzt die Zustimmung der Parteien voraus. Je mehr Staaten an Vertragsverhandlungen beteiligt sind, desto schwieriger wird es, eine Einigung über substantielle Fragen zu erzielen. Deshalb ist es oft nicht möglich, größere internationale Abkommen für die Lösung globaler Probleme auf den Weg zu bringen. Aber auch Völkergewohnheitsrecht entsteht nur, wenn sich unter den Staaten bezüglich eines bestimmten Regelungsgegenstandes eine allgemeine Praxis durchsetzt. Diese Praxis muss hinreichend weit verbreitet, repräsentativ und konsistent sein und von den Staaten als Recht anerkannt werden. In Ausnahmefällen kann die Praxis internationaler Organisationen hierbei ebenfalls eine Rolle spielen. Völkergewohnheitsrecht entsteht eher über längere

sondern auf politischen Absprachen beruhen oder Gepflogenheiten widerspiegeln.

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage äußerte sich die damalige Bundesregierung im September 2021 hierzu:

Die Begriffe »Völkerrecht« und »regelbasierte internationale Ordnung« ergänzen sich. Die regelbasierte internationale Ordnung ist dabei ein politischer Begriff, Völkerrecht ein juristischer. Die regelbasierte internationale Ordnung umfasst neben den rechtlich verbindlichen Normen des Völkerrechts auch rechtlich nicht bindende Normen, Standards und Verhaltensregeln. Der politische Begriff bezieht sich zudem auf verschiedene internationale Foren und ihre Entscheidungsregeln sowie Verhandlungsprozesse.³⁷

Bereits früher hatte die Bundesregierung ausgeführt, dass zu den rechtlich nicht bindenden Regeln zum Beispiel das pünktliche Zahlen von Beiträgen (etwa an die Vereinten Nationen), die multilaterale Zusammenarbeit mit dem Ziel einer kooperativen Weltordnung oder informelle Zusammenschlüsse in Freundesgruppen oder Allianzen gehören.³⁸

Dementsprechend differenziert das *Weißbuch Multilateralismus* von 2021 zwischen dem Völkerrecht auf der einen und den »leitenden Prinzipien einer friedlichen, regelbasierten internationalen Ordnung« auf der anderen Seite.³⁹ Und auch die damalige Bundesaußenministerin Annalena Baerbock unterschied in ihrem Vorwort zur *Nationalen Sicherheitsstrategie* von 2023 zwischen »Regeln und Recht«.⁴⁰

Zeiträume, und es ist oft schwer festzustellen, ob aus einer Übung bereits eine völkerrechtlich verbindliche Norm hervorgegangen ist.

37 Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Alexander S. Neu, Sevim Dağdelen, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Drucksache 19/32526, 21.9.2021.

38 Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 123. Sitzung, Antwort des Staatsministers Michael Roth auf die Frage des Abgeordneten Andrej Hunko (Die Linke), Plenarprotokoll 19/123, 6.11.2019, S. 15287f (Frage 62).

39 Auswärtiges Amt (Hg.), *Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung* [wie Fn. 16], S. 30.

40 Auswärtiges Amt (Hg.), *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 4], S. 7.

Ein konzeptionelles Sammelbecken

Bereits im *Weißbuch 2016* zeichnete sich ab, dass die regelbasierte internationale Ordnung ein Konzept mit unscharfen Konturen ist. Damals war noch relativ pauschal von der »normen- und wertebasierte[n] internationale[n] Ordnung« die Rede.⁴¹ In späteren außen- und sicherheitspolitischen Grundlagendokumenten werden – je nach Perspektive und Schwerpunkt – sehr unterschiedliche Elemente genannt, die Bestandteile dieser Ordnung sein sollen.

Unter anderem wird in den Papieren auf die internationalen Regime zur Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung Bezug genommen,⁴² ebenso auf das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen.⁴³ Als Bestandteile der regelbasierten internationalen Ordnung werden zudem verschiedenste internationale Institutionen genannt – etwa der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank, die Welthandelsorganisation (WTO) und die Weltgesundheitsorganisation (WHO),⁴⁴ aber auch der Internationale Strafgerichtshof (IStGH),⁴⁵ die Europäische Union (EU), die Nato⁴⁶ und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).⁴⁷ Hinzu kommen bestimmte Mechanismen und Strukturen, wie das Instrumentarium internationaler Sanktionen –

41 Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* [wie Fn. 7], S. 52.

42 Ebd., S. 52f; Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16], S. 24, 37; Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Verteidigungspolitische Richtlinien 2023* [wie Fn. 13], S. 15.

43 Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16], S. 11, 24, 36.

44 Ebd., S. 14.

45 Siehe 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-Dok. S/2020/371, 7.5.2020, Annex VII (Statement by Mr. Jürgen Schulz, Deputy Permanent Representative of Germany to the United Nations).

46 Das *Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung* [wie Fn. 16] verweist auf die Nato als einen Akteur, der nicht nur die Freiheit seiner Mitgliedstaaten schütze, sondern darüber hinaus »zur Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung und dabei speziell der euro-atlantischen Sicherheit« beitrage (ebd., S. 76).

47 Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* [wie Fn. 7], S. 52f.

insbesondere die UN-Sanktionen gegen Nordkorea⁴⁸ – oder die internationale Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung.⁴⁹

Das Konzept der »regelbasierten Ordnung« ist mit relativ vagen Prinzipien verknüpft.

Die Reform des UN-Sicherheitsrats und die Stärkung seiner Handlungsfähigkeit werden ebenfalls mit der Wahrung der regelbasierten Ordnung in Verbindung gebracht.⁵⁰ Während seiner letzten Amtszeiten im Sicherheitsrat (2011/2012 und 2019/2020) hat sich Deutschland unter anderem dafür eingesetzt, den Sicherheitsbegriff weiter zu fassen und den Fokus des Gremiums stärker auf Prävention zu lenken.⁵¹ In den Jahren 2019/2020 hat die Bundesregierung zu diesem Zweck Debatten über die Auswirkungen von Pandemien auf Frieden und Sicherheit, über konfliktbezogene sexualisierte Gewalt sowie über Klima und Sicherheit angestoßen. Auch diese Initiativen wurden als Beitrag zur Stärkung einer regelbasierten internationalen Ordnung verstanden.⁵²

Darüber hinaus ist eine Verknüpfung des Konzepts mit vergleichsweise vagen Kategorien zu beobachten. So wird in den Leitlinien zur Krisenprävention aus dem Jahr 2017 von »multilaterale[n] Institutionen zur Prävention und Lösung internationaler Konflikte,

⁴⁸ Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16], S. 15, 36.

⁴⁹ Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* [wie Fn. 7], S. 53.

⁵⁰ Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16], S. 14.

⁵¹ Siehe *Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2012 und 2013*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/2487, 4.9.2014, S. 8f; *Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2020 und 2021*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 20/8129, 21.8.2023, S. 10f.

⁵² Maximilian Zuber/Paul Klahre, »Germany's Tenure in the UN Security Council 2019 – 2020: Between Upholding and Extending the Rules-based International Order«, in: *German Yearbook of International Law*, 63 (2020), S. 789 – 802 (793ff).

zum Schutz globaler öffentlicher Güter und zur Regelung grenzüberschreitenden Austauschs« gesprochen, ohne dies zu präzisieren.⁵³ Unklar bleibt beispielweise auch, was in den *Leitlinien zum Indo-Pazifik* unter »regionale[n] oder internationale[n] Regelwerken und Strukturen« in Bereichen wie Umwelt, Arbeit, Handel oder dem Umgang mit Pandemien konkret zu verstehen ist.⁵⁴ Die *Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit* betrachtet die Weiterentwicklung der globalen Gesundheitsarchitektur zugleich als Beitrag zur Stärkung der regelbasierten internationalen Ordnung.⁵⁵ Dabei wurde der *Globale Aktionsplan für ein gesundes Leben und das Wohlergehen aller Menschen* – eine inzwischen wieder beendete Initiative internationaler Organisationen zur Förderung der gesundheitsbezogenen Nachhaltigkeitsziele – als zentral hervorgehoben. Andere Dokumente sind indes weniger konkret, etwa die *China-Strategie*, die bekräftigt, dass sich die Bundesregierung für »einen regelbasierten Handel im Einklang mit internationalen Standards« einsetzt, ohne dass ausbuchstabiert wird, um welche Standards es sich dabei handeln soll.⁵⁶

Die *Nationale Sicherheitsstrategie* nennt als zentrale Prinzipien einer regelbasierten internationalen Ordnung etwa auch einen »friedliche[n] Interessenausgleich und Konfliktvermeidung«, »multilaterales Zusammenwirken zum Wohle der Menschheit und zum Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen« sowie die »Förderung menschlicher Entwicklung in allen Teilen der Welt im Sinne der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen«.⁵⁷

Regelbasierte Ordnung und Multilateralismus

Konzeptionell ist das Eintreten für die regelbasierte internationale Ordnung in der deutschen Außenpolitik eng mit dem Bekenntnis zum Multilateralismus verknüpft. Dieses Engagement spiegelt die Über-

⁵³ Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien der Bundesregierung* [wie Fn. 21], S. 48.

⁵⁴ Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16], S. 11.

⁵⁵ Bundesministerium für Gesundheit (Hg.), *Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit. Verantwortung – Innovation – Partnerschaft: Globale Gesundheit gemeinsam gestalten*, Berlin, Oktober 2020, S. 32ff.

⁵⁶ Auswärtiges Amt (Hg.), *China-Strategie* [wie Fn. 12], S. 26.

⁵⁷ Auswärtiges Amt (Hg.), *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 4], S. 48f.

zeugung wider, dass globale Herausforderungen nur durch Kooperation zu bewältigen sind. Daher begründeten Deutschland und Frankreich im Jahr 2019 die *Allianz für den Multilateralismus*. Ziel dieser Initiative sollte es sein, internationale Partnerschaften zu fördern und multilaterale Institutionen zu stärken. Drei Jahre später veröffentlichte die Bundesregierung das *Weißbuch Multilateralismus* als »Ergebnis eines intensiven Dialogs mit nationalen und internationalen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft, Mitgliedern des Deutschen Bundestags sowie innerhalb der Bundesregierung«.⁵⁸ Das Dokument nimmt immer wieder Bezug auf die regelbasierte internationale Ordnung und legt einen starken Fokus auf das Völkerrecht, insbesondere die Menschenrechte.⁵⁹ Dort findet sich auch die Klarstellung, dass die *Allianz für den Multilateralismus* ins Leben gerufen wurde, »um die regelbasierte internationale Ordnung zu verteidigen, zu gestalten und wo nötig zu reformieren«.⁶⁰

Obwohl das Weißbuch als ambitionierte Blaupause für einen »aktiven Multilateralismus« gedacht war, hat es kaum Spuren in der praktischen Politik hinterlassen. Aus dem Regierungsdiskurs ist es relativ rasch verschwunden – vermutlich auch deshalb, weil sich seit seiner Veröffentlichung die politischen Prioritäten durch den Ukraine-Krieg und andere Krisen verschoben haben. Die *Allianz für den Multilateralismus* scheint inzwischen ebenfalls versandet zu sein. Zwar bekennt sich die Bundesregierung unter Kanzler Merz weiterhin ausdrücklich zum Multilateralismus und zur engen Zusammenarbeit mit internationalen Partnern, doch konkrete Impulse in diesem Kontext oder eine Weiterentwicklung der Allianz sind bislang nicht erkennbar.

Die regelbasierte Ordnung, der Indo-Pazifik und die Arktis

In der deutschen Außenpolitik fungiert das Konzept der regelbasierten internationalen Ordnung nicht nur als abstraktes Leitbild. Es ist zugleich eng mit konkreten geopolitischen und geostrategischen Interessen verknüpft. Dies gilt besonders mit Blick auf den Indo-

Pazifik⁶¹ und die Arktis. In beiden Regionen setzt sich Deutschland dafür ein, dass internationale Normen gewahrt bleiben und Kooperation die Grundlage für Stabilität, Sicherheit und nachhaltige Entwicklung bildet.

In keinem anderen Grundlagendokument der Bundesregierung wird der Begriff der regelbasierten (internationalen) Ordnung so häufig verwendet wie in den *Leitlinien zum Indo-Pazifik von 2020*⁶² – und in keinem wird er so klar in einen geopolitischen Kontext gestellt. Die Leitlinien gehen davon aus, dass der indo-pazifische Raum⁶³ zum »Schlüssel für die Ausgestaltung der internationalen Ordnung im 21. Jahrhundert« wird.⁶⁴ Sie verweisen auf eine Konkurrenz strategischer Projektionen sowie auf die enge Verflechtung globaler Wertschöpfungsketten in der Region. In dem Dokument wird festgestellt, dass der Indo-Pazifik für zahlreiche Staaten, Organisationen und Institutionen zunehmend als konzeptioneller Referenzrahmen und damit als strategische Grundlage ihrer Politik diene; dies gelte etwa für Japan, die USA, Indien, Australien, Frankreich sowie den Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN).⁶⁵ Die Indo-Pazifik-Konzepte aller dieser Akteure bezügen sich auf die regelbasierte internationale Ordnung.⁶⁶ Allerdings gebe es Unterschiede, was die jeweiligen Zielsetzungen angehe, ebenso die Gewichtung politischer Handlungsfelder, die Bedeutung multilateraler Ansätze

61 Zum Konstrukt »Indo-Pazifik« und seiner Verknüpfung mit dem Konzept der regelbasierten Ordnung grundlegend Felix Heiduk/Gudrun Wacker, *Vom Asien-Pazifik zum Indo-Pazifik. Bedeutung, Umsetzung und Herausforderung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2020 (SWP-Studie 9/2020).

62 Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16].

63 Der Begriff »Indo-Pazifik« wird in den Leitlinien nur grob umrissen: »Der Indo-Pazifik hat keine klar definierte geografische Ausdehnung. Er wird von unterschiedlichen Akteuren unterschiedlich definiert. Die Bundesregierung versteht unter dem Indo-Pazifik die Gesamtheit des vom Indischen Ozean und vom Pazifik geprägten Raums« (ebd., S. 8).

64 Ebd.

65 Ebd.

66 Ebd. Zur Bedeutung des Konzepts der regelbasierten internationalen Ordnung in den Beziehungen der Bundesrepublik mit sogenannten »Wertepartnern« im Indo-Pazifik siehe Felix Heiduk, *Deutschlands Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2024 (SWP-Studie 2/2024), S. 12ff.

58 Auswärtiges Amt (Hg.), *Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung* [wie Fn. 16], S. 11.

59 Ebd., S. 31ff.

60 Ebd., S. 20.

und insbesondere die Frage, inwieweit China einbezogen werden solle.⁶⁷

Die deutsche Perspektive auf die Verknüpfung der Konstrukte »Indo-Pazifik« und »regelbasierte internationale Ordnung« wird bereits im Vorwort der Leitlinien klar zum Ausdruck gebracht. Wie es dort heißt, hänge der Wohlstand der Bundesrepublik von offenen Seewegen ab, von physischer und digitaler Konnektivität sowie der Teilhabe an funktionierenden Wachstumsmärkten. »Eine neue Bipolarität mit neuen Trennlinien quer durch den Indo-Pazifik würde diesen Interessen entgegenwirken.« Deutschland müsse daher seine Beziehungen in die Region weiter diversifizieren. So dynamisch sich der Indo-Pazifik entwickle, so schwach sei dieser Raum bislang institutionell und normativ durchdrungen.⁶⁸ Weiter wird ausgeführt, als global agierende Handelsnation und Verfechter einer regelbasierten internationalen Ordnung habe Deutschland, eingebettet in die Europäische Union, ein hohes Interesse daran, an der Gestaltung des Indo-Pazifiks sowie an der Umsetzung globaler Normen in regionalen Strukturen mitzuwirken.⁶⁹ Entsprechend sei man bereit, einen Beitrag zur Durchsetzung von Regeln und Normen in der Region zu leisten.⁷⁰

Ein Schwerpunkt der *Leitlinien zum Indo-Pazifik* liegt auf der maritimen Dimension der regelbasierten Ordnung. Besonders hervorgehoben wird die universelle Geltung des UN-Seerechtsübereinkommens und der darin verankerten Schifffahrtsfreiheiten.⁷¹ In diesem Zusammenhang spielen sogenannte *Freedom of Navigation Operations* (FONOPs) eine wichtige Rolle. Dabei durchqueren Kriegsschiffe bestimmte Seegebiete auf friedliche Weise, um sichtbar zu machen, dass dort völkerrechtlich garantierte Schifffahrtsfreiheiten gelten. Solche Operationen sollen verhindern, dass einzelne Staaten in den betreffenden Gebieten Ansprüche erheben, die vom internationalen Seerecht nicht gedeckt sind und die die Freiheit der Schifffahrt einschränken würden. Im Juli 2024 betonte Verteidigungsminister Boris Pistorius, Deutschland sehe sich dem Erhalt der regelbasierten internationalen Ordnung sowie der Freiheit der Schifffahrt im Indo-Pazifik verpflichtet. Zu diesem Zweck werde Deutschland

seine Zusammenarbeit mit der Region intensivieren und seine Beteiligung an militärischen Übungen dort ausbauen, so Pistorius.⁷² Eineinhalb Monate später fuhren erstmals seit über 20 Jahren wieder zwei Schiffe der deutschen Marine durch die Taiwanstraße.⁷³ Verteidigungsminister Pistorius erklärte dazu lediglich: »Internationale Gewässer sind internationale Gewässer. Es ist der kürzeste und angesichts der Wetterlage auch der sicherste Weg. Also fahren wir durch.«⁷⁴

Weiter ausformuliert wird das Leitbild der regelbasierten internationalen Ordnung in den *Leitlinien deutscher Arktispolitik* aus dem Jahr 2024.⁷⁵ Das Dokument bekräftigt, dass die regelbasierte internationale Ordnung auch in der Arktis verteidigt werden müsse. So heißt es, dass diese Region mehr und mehr zu einer Arena geopolitischer Spannungen werde. Das zunehmend aggressive Auftreten Russlands sowie die immer engere Kooperation zwischen Moskau und Peking in der Region hätten weitreichende Auswirkungen. Dies betreffe sowohl die Sicherheit des Nato-Bündnisgebiets und der EU- und Nato-Partner Deutschlands als auch die internationale Schifffahrt und Luftfahrt in der Region, ebenso die Wahrung der regelbasierten internationalen Ordnung.⁷⁶ Vor diesem Hintergrund engagiert sich Deutschland für eine friedliche Nutzung der Arktis. Dabei kommt dem UN-See-

72 Bundesministerium der Verteidigung, »Partner für den Frieden: Pistorius am Asia-Pacific Center for Security Studies«, 31.7.2024, <<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/pistorius-asia-pacific-center-for-security-studies-5828586>>. Siehe auch Auswärtiges Amt (Hg.), *China-Strategie* [wie Fn. 12], S. 50: »Wir werden unsere sicherheitspolitische und militärische Zusammenarbeit zu engen Partnern im Indo-Pazifik ausbauen. Den Einsatz für die Wahrung der regelbasierten internationalen Ordnung unterstreicht Deutschland auch durch zeitweise militärische Präsenz in der Region u. a. mit Fahrten der deutschen Marine und teilstreitkräfteübergreifender Teilnahme an multinationalen Militärübungen.«

73 Zu den völkerrechtlichen Implikationen der Durchfahrt siehe Christian Schaller, »Navigation of Warships in the Taiwan Strait«, *EJIL:Talk!* (Blog), 18.10.2024, <<https://www.ejiltalk.org/navigation-of-warships-in-the-taiwan-strait/>>.

74 Verteidigungsministerium@BMVg_Bundeswehr, »Verteidigungsminister #Pistorius hat die Durchfahrt der Fregatte Baden-Württemberg durch die Straße von #Taiwan bestätigt«, X (Post), 13.9.2024, <https://x.com/BMVg_Bundeswehr/status/1834500878260142184>.

75 Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien deutscher Arktispolitik. Deutschland und die Arktis im Kontext von Klimakrise und Zeitenwende*, Berlin, September 2024.

76 Ebd., S. 15f.

67 Auswärtiges Amt (Hg.), *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 16], S. 8.

68 Ebd., S. 2.

69 Ebd., S. 8.

70 Ebd., S. 11.

71 Ebd., S. 11, 24, 35f.

rechtsübereinkommen – auch in der Arktis geht es um freie Schifffahrt – ebenso große Bedeutung zu wie etwa internationalen Regelwerken zum Schutz der globalen Biodiversität. Als zentrales zwischenstaatliches Forum für den Interessenausgleich spielt zudem der Arktische Rat eine wichtige Rolle.⁷⁷

Vor dem Deutschen Bundestag wiederholte Verteidigungsminister Pistorius im Januar 2026, dass die Arktis, einst ein weißer Fleck auf der strategischen Landkarte, heute eine Projektionsfläche globaler Machtansprüche sei.⁷⁸ In diesem Zusammenhang nahm er auch auf die Erklärung von Präsident Trump Bezug, Grönland übernehmen zu wollen. Die regelbasierte Ordnung, so Pistorius, sei zum Jahresauftakt einmal mehr von allen Seiten attackiert worden. Sie stehe vor einer Zerreißprobe. Ukraine, Syrien, Venezuela, Iran und Grönland – eine Abfolge von Erschütterungen führe sie an die Belastungsgrenze. Einflussphären würden einseitig neu definiert; Grundprinzipien der zwischenstaatlichen Beziehungen verlören an Gültigkeit.⁷⁹

Die »freie internationale Ordnung« – ein zusätzlicher Akzent

Die *Nationale Sicherheitsstrategie* bekräftigt nicht nur Deutschlands Entschlossenheit, die Prinzipien einer regelbasierten internationalen Ordnung, in deren Zentrum starke Vereinte Nationen stehen sollen, gemeinsam mit Verbündeten und Partnern weltweit zu verteidigen und durchzusetzen.⁸⁰ Sie kombiniert das Konzept einer regelbasierten internationalen Ordnung auch mit dem Begriff »freie internationale Ordnung«. Übergeordnetes Ziel sei es – um »in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen«, wie von der Präambel des Grundgesetzes proklamiert –, »eine freie internationale Ordnung mit[zu]gestalten, die dem Völkerrecht, der Charta der Vereinten Nationen, der souveränen Gleichheit der Staaten, der Gewaltfreiheit, dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und den universellen Menschen-

rechten verpflichtet« sei.⁸¹ Diese Formulierung betont zwar verstärkt die völkerrechtlichen Grundprinzipien, wirft jedoch zugleich die Frage auf, was genau unter einer »freien« internationalen Ordnung zu verstehen ist.

In der *Nationalen Sicherheitsstrategie* wird der Begriff der freien internationalen Ordnung verwendet, um ein Gegenmodell zu den illiberalen Ordnungsvorstellungen autokratischer Staaten und deren disruptiver Politik zu entwerfen. Den Versuchen, die Welt in Einflusssphären einzuteilen, stelle Deutschland das positive Modell einer freien und regelbasierten Ordnung entgegen, heißt es in der Strategie.⁸² Zentral für das Verständnis dieses Konzepts ist folgende Passage aus dem Dokument:

Wir leben in einem Zeitalter wachsender Multi-polarität und zunehmender systemischer Rivalität. Wie wir bekennt sich die ganz überwiegende Zahl von Staaten zur Charta der Vereinten Nationen und einer freien internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts. Geprägt von ihrer Auffassung von systemischer Rivalität streben einige Staaten jedoch an, diese Ordnung zu untergraben und so ihre revisionistischen Vorstellungen von Einflusssphären durchzusetzen. Sie verstehen Menschen- und Freiheitsrechte und demokratische Teilhabe als Bedrohung ihrer Macht. Gegenüber anderen Staaten setzen sie im Rahmen hybrider Strategien zunehmend auch gezielte Angriffe auf deren Freiheit ein und versuchen, illegitimen Einfluss auf politische Prozesse, den öffentlichen Diskurs und Wahlen auszuüben.⁸³

Vor diesem Hintergrund vermuteten Beobachter, mit dem Begriff »freie internationale Ordnung« könnte, analog zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes, eine Ordnung gemeint sein, deren Elemente es besonders robust zu verteidigen gelte.⁸⁴ Dies wäre Ausdruck jener Wehrhaftigkeit, die die *Nationale Sicherheitsstrategie* als Antwort auf die Zeitenwende an vielen Stellen einfordert. Das Dokument hebt jedenfalls hervor, dass Deutschland ein

⁷⁷ Ebd., S. 4, 19ff.

⁷⁸ »Rede des Bundesministers der Verteidigung, Boris Pistorius, in der Aktuellen Stunde zur Verteidigung der internationalen Ordnung vor dem Deutschen Bundestag«, 16.1.2026 [wie Fn. 15].

⁷⁹ Ebd.

⁸⁰ Auswärtiges Amt (Hg.), *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 4], S. 48f.

⁸¹ Ebd., S. 11. Siehe auch ebd., S. 15, 19, 48ff.

⁸² Ebd., S. 15, 49.

⁸³ Ebd., S. 23.

⁸⁴ Malcolm Jorgensen, »The German National Security Strategy and International Legal Order's Contested Political Framing«, *EJIL:Talk!* (Blog), 5.7.2022, <<https://www.ejiltalk.org/international-legal-orders-contested-political-framing/>>.

sicherheitspolitisches Interesse an einer freien internationalen Ordnung⁸⁵ habe und diese Ordnung, die seine Werte und Interessen schütze, mit Entschlossenheit verteidigen werde.⁸⁶ In der Literatur wurde die »freie internationale Ordnung« daher auch als »neuer Kampfbegriff« gegen Staaten wie China und Russland bezeichnet.⁸⁷

Ein anderes Motiv für die Einführung des Konzepts der freien internationalen Ordnung könnte darin bestanden haben, ein spezifisch deutsches Verständnis einer regelbasierten internationalen Ordnung zu prägen – eventuell mit dem Ziel, sich von jenen Varianten dieser Ordnung abzugrenzen, die international substantieller Kritik ausgesetzt sind (hierzu ausführlicher im folgenden Kapitel). Andererseits verwendete auch die US-Regierung unter Biden den Terminus *free and open rules-based international order*, um ihrerseits den Gegensatz zu den autokratischen Systemen in China und Russland stärker herauszuarbeiten.⁸⁸

In anderen Dokumenten der deutschen Bundesregierung taucht der Begriff der freien internationalen Ordnung jedenfalls nicht auf. Unklar ist, weshalb man diese Formulierung nach Erscheinen der *Nationalen Sicherheitsstrategie* offenbar wieder fallen gelassen hat.

Zwischenfazit

Die deutsche Außenpolitik orientiert sich seit Mitte der 2010er Jahre konstant am Leitbild einer regelbasierten internationalen Ordnung. Dabei handelt es sich um ein politisches Konzept mit unscharfen Konturen. Dieses von Deutschland bevorzugte Modell gründet sich auf jene liberalen Werte, von denen sowohl die freiheitliche demokratische Grundordnung

des Grundgesetzes als auch das Vertragswerk der Europäischen Union geprägt werden.

»Regelbasiert« meint dabei in erster Linie das Völkerrecht – insbesondere die Charta der Vereinten Nationen und die universellen Menschenrechte. Zugleich lässt das Konzept Raum für Regeln, die nicht unmittelbar im Völkerrecht verankert sind. Die Bewahrung und Weiterentwicklung der regelbasierten internationalen Ordnung gilt als sicherheitspolitisches Interesse der Bundesrepublik Deutschland und Europas.

⁸⁵ Auswärtiges Amt (Hg.), *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 4], S. 21.

⁸⁶ Ebd., S. 49.

⁸⁷ Stefan Talmon, »Die ›freie internationale Ordnung‹. Der neue Kampfbegriff der Nationalen Sicherheitsstrategie gegen China«, in: *Die Friedens-Warte*, 96 (2023) 1–4, S. 117–124; ders., »Wert, Interesse und Instrument: Das Völkerrecht in der Nationalen Sicherheitsstrategie«, in: Holger Janusch/Thomas Dörfler (Hg.), *Integrierte Sicherheit für Deutschland? Die Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland* (Zeitschrift für Politik, Sonderband 13), Baden-Baden 2025, S. 281–291 (287).

⁸⁸ Siehe z. B. The White House, *National Security Strategy*, Washington, D.C., Oktober 2022, S. 8.

Regelbasierte Ordnung, systemische Rivalität und systematische Demontage

Die in den letzten Jahren von verschiedenen Bundesregierungen vorgelegten außen- und sicherheitspolitischen Grundlagendokumente gehen davon aus, dass sich nach dem Zweiten Weltkrieg eine regelbasierte internationale Ordnung herausgebildet hat, die zunehmend von einzelnen Staaten herausfordert wird. Bislang richtete sich der Fokus dabei vor allem auf China und Russland als jene Länder, die versuchen, diese Ordnung zu untergraben und nach eigenen Interessen umzugestalten.⁸⁹ Bundeskanzler Merz sprach insoweit von einem »neue[n] Systemkonflikt [...] zwischen liberalen Demokratien und einer Achse der Autokratien«.⁹⁰ Allerdings haben auch die USA unter Präsident Trump damit begonnen, das Fundament, auf dem eine regelbasierte internationale Ordnung fußen soll, auszuhöhlen und die noch vorhandenen Strukturen einer solcher Ordnung systematisch zu demontieren.

Rückblick: Die »rules-based order« im internationalen Diskurs

Der Begriff der *rules-based order* (häufig auch *rules-based international order*) wurde Ende der 2000er- und zu Beginn der 2010er-Jahre vor allem von Australien und den USA in den internationalen Diskurs eingeführt.⁹¹

⁸⁹ Siehe z. B. Auswärtiges Amt (Hg.), *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 4], S. 12, 23.

⁹⁰ Die Bundesregierung, »Rede von Kanzler Merz bei Konferenz der Leiterinnen und Leiter deutscher Auslandsvertretungen: ›Arbeiten für Deutschland, jeden Tag, mit Verbündeten und Partnern in aller Welt‹«, 8.9.2025, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/merz-botschafter-konferenz-2383372>>.

⁹¹ In den USA war es die Regierung von Präsident Barack Obama, die diesen Terminus Anfang der 2010er Jahre

Auch zahlreiche europäische Staaten, Kanada, Japan und – wenngleich mit gewisser Zurückhaltung – Indien⁹² haben sich bereits auf dieses Konzept bezo gen. In offiziellen Verlautbarungen der EU, der G7 oder der Nato⁹³ findet es ebenfalls Erwähnung.

Grundsätzlich kann das Konzept der *rules-based order* als deckungsgleich mit jenem einer liberalen internationalen Ordnung gelten, die auf den Prinzipien demokratischer Regierungsführung, der Rechtsstaatlichkeit, des Schutzes individueller Rechte und wirtschaftlicher Offenheit gründet und von Freiheit, Gleichheit, Menschenrechten, Multilateralismus, freiem Warenverkehr und kollektiver Sicherheit geprägt ist.⁹⁴ Darüber hinaus lässt sich der Begriff *rules-based order* auch als Ausdruck diplomatischer Rhetorik verstehen, der dazu dient, subtil auf die durch Chinas Aufstieg bedingten Machtverschiebungen auf globaler

erstmals verwendete. Siehe insbesondere U.S. Department of State, »America's Pacific Century, Remarks by Hillary Rodham Clinton, Secretary of State«, 10.11.2011, <<https://2009-2017.state.gov/secretary/2009-2013-clinton/rm/2011/11/176999.htm>>.

⁹² Siehe z. B. Patrick Zoll, »Wo Russen willkommen sind – und Trumps Kurs nur für Schulterzucken sorgt«, in: *Neue Zürcher Zeitung* (online), 22.3.2025, <<https://www.nzz.ch/international/trumps-geopolitische-umwaelzungen-nicht-westliche-welt-bleibt-gelassen-ld.1876297>>.

⁹³ Siehe z. B. NATO Heads of State and Government, *Madrid Summit Declaration*, 29.6.2022, Abs. 2, 6, <<https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2022/06/29/madrid-summit-declaration>>.

⁹⁴ Siehe differenzierend Dugard, »The Choice Before Us« [wie Fn. 6], S. 225. Siehe auch Boas Lieberherr, *Die »regelbasierte Ordnung«: Divergierende Auffassungen*, Zürich: Center for Security Studies, Februar 2023 (CSS Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 317), S. 2.

Ebene anzuspielen.⁹⁵ Im Übrigen fällt das Stichwort in westlichen Staaten häufig im Zusammenhang mit disruptiven Entwicklungen, die aus eigener Sicht eine zunehmende Herausforderung oder gar Bedrohung für ebenjene Ordnung darstellen.⁹⁶

Im März 2021 hielt der damalige US-Außenminister Antony Blinken hochrangigen chinesischen Regierungsvertretern bei einem Treffen in Alaska vor, ihr Land bedrohe auf vielfältige Weise die regelbasierte Ordnung, die der Wahrung globaler Stabilität dienen solle.⁹⁷ Von chinesischer Seite wurde entgegnet, die Volksrepublik bekenne sich wie die Staatengemeinschaft zu einem internationalen System mit den Vereinten Nationen als Zentrum und zu einer auf dem Völkerrecht beruhenden internationalen Ordnung – nicht zu einer »sogenannten ›regelbasierten‹ Ordnung«, die nur von einer kleinen Zahl an Staaten propagiert werde.⁹⁸ Beobachter werteten diese Konfrontation als einen Wendepunkt in der amerikanisch-chinesischen Debatte über die künftige Ausgestaltung der internationalen Ordnung.⁹⁹ Später wurde China von der Biden-Regierung auch offen vorgeworfen, es

versuche die regelbasierte Ordnung systematisch umzugestalten.¹⁰⁰

Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine ist – ebenso wie die Annexion der Krim 2014, die damalige Besetzung von Teilen des Donbass und die fortlaufenden hybriden Attacken auf europäische Staaten – Ausdruck eines extrem zynischen Umgangs mit dem Völkerrecht. Dieses Verhalten steht in krassem Widerspruch zu Moskaus immer wieder geäußertem Bekenntnis zur Charta der Vereinten Nationen. Russland gilt daher seit vielen Jahren als Staat, der die regelbasierte Ordnung untergräbt.¹⁰¹ Seine völkerrechtswidrige Invasion in der Ukraine wurde von der Bundesregierung ausdrücklich auch als Angriff auf diese Ordnung bewertet.¹⁰² Präsident Biden warnte seinerzeit sogar, es könne das Ende der regelbasierten internationalen Ordnung bedeuten und Tür und Tor für weitere Aggressionen öffnen, sollte Russland für sein Vorgehen nicht einen hohen Preis zahlen. Dann würde anderen potentiellen Aggressoren ein Anreiz geboten, ebenfalls fremde Gebiete zu erobern und Staaten zu unterwerfen.¹⁰³

Unklar bleibt jedoch, was die Befürworter des Konzepts einer regelbasierten Ordnung konkret darunter verstehen. Offenbar haben die betreffenden

⁹⁵ Siehe Lieberherr, *Die »regelbasierte Ordnung«* [wie Fn. 94], S. 4.

⁹⁶ Siehe Malcolm Jorgensen, »The Jurisprudence of the Rules-based Order: The Power of Rules Consistent with But Not Binding under International Law«, in: *Melbourne Journal of International Law*, 22 (2021) 2, S. 221 – 258 (226).

⁹⁷ U.S. Department of State, »Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Director Yang and State Councilor Wang at the Top of Their Meeting«, 18.3.2021, <https://web.archive.org/web/20250108014515if_/https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-national-security-advisor-jake-sullivan-chinese-director-of-the-office-of-the-central-commission-for-foreign-affairs-yang-jiechi-and-chinese-state-councilor-wang-yi-at-th/>. Eine zentrale Passage aus der Ansprache des US-Außenministers lautete: »We'll also discuss our deep concerns with actions by China, including in Xinjiang, Hong Kong, Taiwan, cyber attacks on the United States, and economic coercion toward our allies. Each of these actions threaten the rules-based order that maintains global stability. That's why they're not merely internal matters and why we feel an obligation to raise these issues here today.«

⁹⁸ Ebd. (Übersetzung durch den Autor).

⁹⁹ Malcolm Jorgensen, »Abandoning the Rules-based Order Is No Solution«, in: *The Interpreter* (online), 28.1.2025 <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/abandoning-rules-based-order-no-solution>>.

¹⁰⁰ Siehe etwa U.S. Embassy and Consulates in Australia, »Secretary Blinken Speech: The Administration's Approach to the People's Republic of China«, 27.5.2022, <<https://au.usembassy.gov/secretary-blinken-speech-the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>>; Council on Foreign Relations, »A Conversation with Secretary Antony Blinken«, 28.6.2023, <<https://www.cfr.org/event/conversation-secretary-antony-blinken>>.

¹⁰¹ Siehe bereits Munich Security Conference 2017, »Welcome Remarks by Wolfgang Ischinger«, 17.2.2017, <<https://securityconference.org/en/medialibrary/asset/welcome-remarks-by-wolfgang-ischinger-1435-17-02-2017/>>. Die Kritik war damals noch vergleichsweise allgemein gehalten. Der Vorsitzende der Münchner Sicherheitskonferenz, Wolfgang Ischinger, verwies auf die Schwäche der »liberalen internationalen Ordnung« und auf die wachsende Einflussnahme »illiberaler Regime« (vgl. Videostream, 5:30 und 6:10 Minuten, Übersetzung durch den Autor).

¹⁰² Siehe z. B. Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Verteidigungspolitische Richtlinien 2023* [wie Fn. 13], S. 9. Die *Leitlinien deutscher Arktispolitik* [wie Fn. 75] sprechen bei Russland von einer »generellen Abkehr« von der regelbasierten internationalen Ordnung (ebd., S. 7).

¹⁰³ Joseph R. Biden Jr., »What America Will and Will Not Do in Ukraine«, Guest Essay, in: *The New York Times* (online), 31.5.2022, <<https://www.nytimes.com/2022/05/31/opinion/biden-ukraine-strategy.html>>.

Akteure unterschiedliche Auffassungen in dieser Frage.¹⁰⁴ Mit »Regeln« sind – wie schon oben mit Blick auf das deutsche Verständnis ausgeführt – jedenfalls nicht allein völkerrechtlich verbindliche Normen gemeint. Auch politische Absprachen ohne rechtlichen Bindungscharakter können grundsätzlich Teil dieses Ordnungskonzepts sein, ebenso Standards und Verfahrensweisen in bestimmten Institutionen, Foren oder Prozessen.

Viele Staaten lehnen das Konzept der »rules-based order« ab.

Für amerikanische Regierungen war die Idee einer *rules-based order* bislang eng mit dem Bemühen verknüpft, die Vormachtstellung der USA zu sichern, insbesondere mit Blick auf den indo-pazifischen Raum und die dort bestehenden Militärbündnisse des Landes.¹⁰⁵ Auch für Australien, das sich weiterhin entschieden zur regelbasierten Ordnung bekannte,¹⁰⁶ war die Dominanz der USA seit jeher eine zentrale Voraussetzung für den Erhalt dieser Ordnung.¹⁰⁷

Zahlreiche Staaten lehnen das Konzept der *rules-based order* ab. Und auch in der wissenschaftlichen Literatur steht es in der Kritik. Wegen seiner Ambiguität und Unschärfe begünstige es die Anwendung doppelter Standards, womit es letztlich die Völkerrechtsordnung untergrabe, so die Bedenken, die von einigen Völkerrechtlern vorgebracht wurden.¹⁰⁸ Vor

104 Siehe Lieberherr, *Die »regelbasierte Ordnung«* [wie Fn. 94], S. 2ff.

105 Ebd., S. 1ff.

106 Siehe z. B. Prime Minister of Australia, »Australia's National Statement«, Speech, 24.9.2025, United Nations General Assembly Hall, New York, <<https://www.pm.gov.au/media/australias-national-statement>>.

107 Ebd., S. 3.

108 Siehe z. B. Dugard, »The Choice Before Us« [wie Fn. 6], S. 230f. Kritisch zur Verwendung des Konzepts durch die deutsche Außenpolitik äußert sich insbesondere Stefan Talmon, »Wert, Interesse und Instrument« [wie Fn. 87], S. 288: »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, um anderen Staaten im politischen Systemwettbewerb regelwidriges Verhalten vorwerfen zu können.« Siehe auch Stefan Talmon, »Rules-Based Order vs International Law?«, in: ders. (Hg.), *German Practice in International Law 2019*, Cambridge: Cambridge University Press, 2022, S. 1–3.

diesem Hintergrund wird verständlich, warum die deutsche Außenpolitik immer wieder besonders hervorhebt, dass sie für eine regelbasierte internationale Ordnung eintritt, die auf dem Völkerrecht und vor allem der Charta der Vereinten Nationen fußt.

Trotzdem ist der Begriff *rules-based order* in der Auseinandersetzung um die Zukunft der internationalen Ordnung zum Kampfbegriff geworden. Der Vorwurf doppelter Standards wird von Russland und China immer wieder erhoben, um das Engagement von Staaten wie Deutschland für eine regelbasierte internationale Ordnung zu diskreditieren. Aus Sicht Moskaus und Pekings handelt es sich dabei um ein Konstrukt, das dazu dient, Regeln zu etablieren, denen nicht alle Staaten zustimmen müssen – Regeln also, die Partikularinteressen dienten und über die Köpfe betroffener Staaten hinweg sowie am Völkerrecht vorbei geschaffen würden. China hält die regelbasierte internationale Ordnung für nichts anderes als eine Form von Machtpolitik – einen weiteren Versuch einiger weniger Staaten, ihre eigenen Spielregeln durchzusetzen. Diese Ordnung sei weder Ausdruck universeller Werte noch weltweit anerkannt. Die große Mehrheit der Staaten akzeptiere nicht, so China, dass Regeln einer kleinen Minderheit als Grundlage der internationalen Ordnung dienten.¹⁰⁹

Diese Fundamentalkritik findet sich auch im *Außenpolitischen Konzept der Russischen Föderation* von 2023 wieder. Dort wird argumentiert, eine kleine Gruppe von Staaten strebe danach, das bestehende Völkerrechtssystem durch eine von ihr definierte regelbasierte Weltordnung zu ersetzen; eine weitere Förderung des Konzepts laufe auf die »Zerstörung des Völkerrechtssystems« hinaus und sei mit »anderen gefährlichen Konsequenzen für die Menschheit« verbunden.¹¹⁰ Besonders scharfe Kritik ist regelmäßig vom russischen Außenminister Sergej Lawrow zu nehmen.¹¹¹ Er prägte auch das Narrativ, dass west-

109 Siehe die Zusammenfassung der chinesischen Position mit weiteren Fundstellen bei Paul Gewirtz, »China, the United States, and the Future of a Rules-based International Order«, *Brookings Research*, 22.7.2024, <<https://www.brookings.edu/articles/china-the-united-states-and-the-future-of-a-rules-based-international-order/>>.

110 The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, Moskau, 31.3.2023, Abs. 9 und 22 (Übersetzung durch den Autor).

111 Siehe z. B. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, »Article by Sergey Lavrov, Russian Minister of Foreign Affairs, ›The Law, the Rights and the Rules‹,

liche Diplomaten versuchten, die »regelbasierte Ordnung« auf Kosten der Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen zu etablieren. Regeln, die je nach politischer Zweckmäßigkeit neu erfunden würden, seien ein eindeutiges Beispiel für doppelte Standards, so Lawrow 2018 vor der UN-Generalversammlung.¹¹²

Auch aus Sicht vieler Länder des Globalen Südens steht der Begriff *rules-based order* für eine vom Westen geprägte liberale Weltordnung, in der insbesondere die USA, Europa und Australien eigene Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen mithilfe entsprechender Regeln durchsetzen.¹¹³ Angesichts der demonstrativen Abkehr Washingtons von der regelbasierten Ordnung lässt sich fortan jedoch nicht mehr behaupten, dass es sich dabei um ein Konstrukt handelt, das primär den Interessen der USA dient. Die *rules-based order* kann damit zumindest nicht länger als Synonym für US-Hegemonie herhalten.

Systemische Rivalität mit China

In den späten 1970er Jahren öffnete sich die Volksrepublik China dem Völkerrecht und internationalen Institutionen. Bis in die 2010er Jahre bestand Pekings völkerrechtspolitisches Selbstverständnis vor allem darin, sich als zuverlässiger und regelkonformer Akteur innerhalb der bestehenden internationalen Ordnung zu präsentieren, ohne eigene normative Gestaltungsansprüche zu erheben. Erst im weiteren Verlauf jener Dekade vollzog China einen strategischen Kurswechsel und begann, eine Führungsrolle auf globaler Ebene anzustreben. In völkerrechtspolitischer Hinsicht lässt sich dieser Wandel als Transfor-

28.6.2021, <https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1766768/>; dass., »Foreign Minister Sergey Lavrov's Video Address to the Participants and Organisers of the World Online Conference on Multipolarity«, 29.4.2023, <https://mid.ru/en/press_service/video/vistupleniya_ministra/1866203/>.

¹¹² The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, »Foreign Minister Sergey Lavrov's Remarks at the 73rd Session of the UN General Assembly«, 28.9.2018, <https://www.mid.ru/en/press_service/photos/meropriyatiya_s_uchastiem_ministra/1576326/>.

¹¹³ Hierzu Marianne Beisheim/Judith Vorrath, »Vereinte Nationen: Multilaterale Kooperation auch in schwierigen Zeiten«, in: Barbara Lippert/Stefan Mair (Hg.), *Neue Verhältnisse – schwierige Beziehungen. Europa – USA – »Globaler Süden«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2024 (SWP-Studie 24/2024), S. 38 – 42 (38).

mation vom »Normempfänger« zum »Norm-Entrepreneur« charakterisieren.¹¹⁴

Inzwischen beansprucht China eine führende Rolle im globalen Wettbewerb um die Gestaltung der internationalen Ordnung.¹¹⁵ Ausdruck findet diese Haltung unter anderem in einem Gesetz von 2023 über die auswärtigen Beziehungen der Volksrepublik.¹¹⁶ Als grundlegende Orientierung für das außenpolitische Handeln dienen ideologische Leitprinzipien und politische Doktrinen der Kommunistischen Partei.¹¹⁷ Auf ihnen bauen zahlreiche Konzepte auf, die von der chinesischen Staats- und Parteiführung in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt und nach und nach in die chinesische Verfassung aufgenommen wurden.¹¹⁸ Hierzu zählen unter anderem die *Fünf Prinzipien friedlicher Koexistenz*¹¹⁹ sowie das Konzept einer Gemeinschaft mit einer gemeinsamen Zukunft für die Menschheit.¹²⁰

Zur Umsetzung ihrer Politik hat die Volksrepublik jüngst vier globale Initiativen gestartet, die konzeptionell ausdifferenziert und eng miteinander ver-

¹¹⁴ Congyan Cai, *The Rise of China and International Law. Taking Chinese Exceptionalism Seriously*, Oxford: Oxford University Press, 2019, S. 89ff, 102ff (Übersetzung durch den Autor).

¹¹⁵ Hierzu grundlegend Nadine Godehardt, *Wie China Weltpolitik formt. Die Logik von Pekings Außenpolitik unter Xi Jinping*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2020 (SWP-Studie 19/2020). Siehe auch Nadine Godehardt/Maximilian Mayer, *Chinas Anspruch auf eine neue Weltordnung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2025 (SWP-Aktuell 43/2025).

¹¹⁶ *The Law on Foreign Relations of the People's Republic of China*, 28.6.2023, <http://en.moj.gov.cn/2023-07/11/c_901729.htm>.

¹¹⁷ Die Volksrepublik führt ihre auswärtigen Beziehungen nach Maßgabe der ideologischen Leitlinien des chinesischen Staats- und Parteidenskens, von Marxismus-Leninismus über die Lehren Mao Zedongs und Deng Xiaopings bis hin zu den politischen Konzepten der späteren Führungen, einschließlich der Xi-Jinping-Gedanken über den Sozialismus chinesischer Prägung für eine neue Ära. Siehe *The Law on Foreign Relations of the People's Republic of China* [wie Fn. 116], Art. 3.

¹¹⁸ Hierzu Cai, *The Rise of China and International Law* [wie Fn. 114], S. 97f, 107ff.

¹¹⁹ Siehe *The Law on Foreign Relations of the People's Republic of China* [wie Fn. 116], Art. 4 und 34.

¹²⁰ Siehe ebd., Art. 1. Siehe auch Ignacio de la Rasilla/Yayezi Hao, »The Community of Shared Future for Mankind«, in: Ignacio de la Rasilla/Congyan Cai (Hg.), *The Cambridge Handbook of China and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2024, S. 49 – 69.

zahnt sind: die *Global Development Initiative* (GDI),¹²¹ die *Global Security Initiative* (GSI),¹²² die *Global Civilization Initiative* (GCI)¹²³ sowie die *Global Governance Initiative* (GGI).¹²⁴ Die GGI wurde von Präsident Xi Jinping im September 2025 auf dem Gipfeltreffen der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO) vorgestellt. Im Rahmen seiner Gesamtstrategie intensiviert China seine bilateralen Kontakte mit zahlreichen Staaten, insbesondere im Kontext der *Initiative Neue Seidenstraße* (*Belt and Road Initiative*, BRI). Zugleich baut Peking ein eigenes Geflecht internationaler Institutionen und multilateraler Kooperationsformate auf.¹²⁵ Dieses dient nicht nur der wirtschaftlichen Expansion und der geopolitischen Einflussnahme, sondern auch dazu, globale Governance-Strukturen schrittweise im Sinne eigener Vorstellungen umzugestalten.¹²⁶ Mit

121 People's Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, *Global Development Initiative – Building on 2030 SDGs for Stronger, Greener and Healthier Global Development (Concept Paper)*, 21.9.2021, Link unter <https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/GDI_140002/wj/>.

122 People's Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, *The Global Security Initiative Concept Paper*, 21.2.2023, <https://www.fmprc.gov.cn/eng/zy/gb/202405/t20240531_11367484.html>.

123 Siehe People's Republic of China, State Council Information Office, »Join Hands on the Path Towards Modernization. Keynote Address by H. E. Xi Jinping, General Secretary of the Central Committee of the Communist Party of China and President of the People's Republic of China, at the CPC in Dialogue with World Political Parties High-level Meeting«, 15.3.2023, <http://english.scio.gov.cn/topnews/2023-03/16/content_85171478.htm>.

124 People's Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, *Concept Paper on the Global Governance Initiative*, 1.9.2025, <https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/wjbxw/202509/t20250901_11699912.html>. Siehe hierzu auch Godehardt/Mayer, *Chinas Anspruch auf eine neue Weltordnung* [wie Fn. 115].

125 Zu diesem Netzwerk gehören multilaterale Formate wie die Staatengruppe BRICS und die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, in denen China jeweils als führender Akteur auftritt. Zudem war Peking maßgeblich an der Gründung der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) und der New Development Bank (NDB) beteiligt. Diese Institutionen sollen als Alternativen zu westlich dominierten Einrichtungen wie der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds fungieren und zu einer internationalen Finanzarchitektur beitragen, die den »Realitäten einer multipolaren Welt« gerecht wird.

126 Siehe insbesondere People's Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, *Proposal of the People's Republic of China on the Reform and Development of Global Governance*, 13.9.2023,

dem erklärten Ziel, die bestehenden Strukturen gerechter, fairer und inklusiver zu machen, tritt China dabei als Sprachrohr und Interessenvertreter des Globalen Südens auf. Über all dem steht die Vision einer multipolaren Weltordnung, die von chinesischen Werten geprägt wird.

Die *Nationale Sicherheitsstrategie* und die *China-Strategie* der Bundesrepublik Deutschland sprechen insoweit von einer systemischen Rivalität mit China.¹²⁷ Gleichzeitig wird das Land in anderen Zusammenhängen auch als Partner und Wettbewerber betrachtet.¹²⁸ Die strategische Rivalität zeigt sich laut *China-Strategie* jedenfalls darin, dass man in wichtigen Bereichen unterschiedliche Vorstellungen über die Prinzipien der internationalen Ordnung habe. Mit Sorge betrachte man die »Bestrebungen Chinas, die internationale Ordnung entlang der Interessen seines Einparteiensystems zu beeinflussen und dabei auch Grundfesten der regelbasierten Ordnung, wie bspw. die Stellung der Menschenrechte, zu relativieren«.¹²⁹

China wirbt für eine »völkerrechtsbasierte internationale Ordnung«.

Das Konzeptpapier der chinesischen Regierung zur GGI bietet einen genaueren Einblick in Chinas Ordnungsvorstellungen. Global Governance wird darin als dreiteiliges Konzept verstanden. Es umfasst demnach: (1) das internationale System mit den Vereinten Nationen im Zentrum (»the international system with the U.N. at its core«); (2) die internationale Ordnung, die durch das Völkerrecht gestützt wird (»the international order underpinned by international law«); und (3) die grundlegenden Normen der internationalen Beziehungen, die auf den Zielen und Grundsätzen der UN-Charta beruhen (»the basic norms of international relations based on the purposes and principles of the U.N. Charter«).¹³⁰ Dieses dreiteilige Konzept

<https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/gb/202405/t20240531_11367498.html>.

127 Auswärtiges Amt (Hg.), *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 4], S. 12, 23; Auswärtiges Amt (Hg.), *China-Strategie* [wie Fn. 12], S. 8, 10f.

128 Auswärtiges Amt (Hg.), *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 4], ebd.; Auswärtiges Amt (Hg.), *China-Strategie* [wie Fn. 12], ebd.

129 Auswärtiges Amt (Hg.), *China-Strategie* [wie Fn. 12], S. 10.

130 Ministry of Foreign Affairs, *Concept Paper on the Global Governance Initiative* [wie Fn. 124], Abs. I.

wurde von Präsident Xi in der Generaldebatte der UN-Vollversammlung im September 2021 erstmals der internationalen Öffentlichkeit vorgestellt.¹³¹ Seither ist die entsprechende Formulierung in zahlreiche politische Dokumente der chinesischen Regierung eingegangen¹³² – und ebenso in das Gesetz über die auswärtigen Beziehungen der Volksrepublik.¹³³

Der Begriff »internationales System« steht in der chinesischen Lesart von Global Governance für die institutionelle Architektur und die Akteure der internationalen Beziehungen, während die »internationale Ordnung« die Gesamtheit der Regeln umfasst, die dieses System strukturieren. In den Zielen und Grundsätzen der UN-Charta sieht China die universell anerkannten grundlegenden Normen der internationalen Beziehungen. An erster Stelle nennt Peking das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten sowie das Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten.¹³⁴ Hinzu kommen vier weitere Elemente von Global Governance, die China ebenfalls aus den Zielen und Grundsätzen der UN-Charta ableitet: die internationale Herrschaft des Rechts als »fundamentale Schutzgarantie« von Global Governance; ein UN-zentrierter Multilateralismus, der als zentrales Konzept des internationalen Systems und der internationalen Ordnung verstanden wird – gewissermaßen als der Weg, auf dem Global Governance verwirklicht

werden soll; eine Zentrierung auf die Menschen als grundlegender Wert von Global Governance (»people-centered approach« as »the underpinning value«); sowie Effektivität als wichtiges Prinzip von Global Governance.¹³⁵ »Menschenzentriert« bedeutet in diesem Zusammenhang nicht eine Ausrichtung auf individuelle Freiheitsrechte, sondern auf eine »beschleunigte gemeinsame Entwicklung, ein größeres Sicherheitsgefühl durch wirksamere Antworten auf die gemeinsamen Herausforderungen der Menschheit sowie ein stärkeres Wohlbefinden durch die Förderung der gemeinsamen Interessen verschiedener Länder und Gemeinschaften«.¹³⁶

Chinas Leitbild einer internationalen Ordnung, die durch das Völkerrecht gestützt wird, dient in erster Linie als Gegenentwurf zum westlich geprägten Konzept der regelbasierten internationalen Ordnung. Im chinesischen Diskurssystem hat sich hierfür der Begriff »völkerrechtsbasierte internationale Ordnung« (*international law-based international order*) etabliert.¹³⁷ Ausformuliert wurde das Leitbild einer völkerrechtsbasierten internationalen Ordnung bereits in einem Gesetz von 2021, das die Grundlage dafür bildet, ausländische Sanktionen abzuwehren und Gegenmaßnahmen gegen ausländische Akteure zu ergreifen, die chinesische Interessen beeinträchtigen (Anti-Sanktions-Gesetz).¹³⁸ Dort findet sich folgende Formulierung:

¹³¹ People's Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, »Bolstering Confidence and Jointly Overcoming Difficulties to Build a Better World. Statement by H. E. Xi Jinping, President of the People's Republic of China, at the General Debate of the 76th Session of the UN General Assembly«, 21.9.2021 (aktualisiert am 22.9.2021), <https://www.fmprc.gov.cn/eng/zy/jj/GDI_140002/xw/202109/t20210922_9580006.html>; »In the world, there is only one international system, i. e. the international system with the United Nations at its core. There is only one international order, i. e. the international order underpinned by international law. And there is only one set of rules, i. e. the basic norms governing international relations underpinned by the purposes and principles of the UN Charter.«

¹³² Siehe z. B. Ministry of Foreign Affairs, *The Global Security Initiative Concept Paper* [wie Fn. 122], Abs. II.3.

¹³³ *The Law on Foreign Relations of the People's Republic of China* [wie Fn. 116], Art. 19: »The People's Republic of China upholds the international system with the United Nations at its core, the international order underpinned by international law, and the fundamental norms governing international relations based on the purposes and principles of the Charter of the United Nations.«

¹³⁴ Ministry of Foreign Affairs, *Concept Paper on the Global Governance Initiative* [wie Fn. 124], Abs. II.1.

Die Volksrepublik China verfolgt eine friedliche Außenpolitik, die unabhängig und eigenständig ist, und hält an den fünf Prinzipien gegenseitigen Respekts für Souveränität und territoriale Integrität, Nicht-Aggression, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Gleichheit und gegenseitigen Nutzens sowie friedlicher Koexistenz fest; sie bewahrt die internationale Ordnung, die auf dem Völkerrecht mit den Vereinten Nationen im Zentrum basiert, entwickelt friedliche Kooperationen mit allen Nationen der Welt und fördert den Auf-

¹³⁵ Ebd., Abs. II.

¹³⁶ Ebd., Abs. II.4 (Übersetzung durch den Autor).

¹³⁷ Siehe Congyan Cai, »On the 'International Law-Based International Order'«, in: *Social Sciences in China*, 44 (2023) 3, S. 20–38.

¹³⁸ *Law of the People's Republic of China on Countering Foreign Sanctions*, 10.6.2021, <<https://www.chinalawtranslate.com/en/counteringforeignsanctions/>>.

bau einer gemeinsamen Schicksalsgemeinschaft der Menschheit.¹³⁹

Durch diese Gesetzesvorschrift wurde das Leitbild der völkerrechtsbasierten internationalen Ordnung in das nationale Rechtssystem der Volksrepublik integriert.¹⁴⁰

Mit seinem Gegenentwurf zur regelbasierten internationalen Ordnung wendet sich China vor allem an Staaten, die sich von den USA und anderen westlichen Industrieländern benachteiligt oder bevormundet fühlen. So wirbt China damit, dass es für eine Ordnung eintrete, die auf den konsensualen und universellen Regeln des Völkerrechts und der UN-Charta beruhe und dementsprechend inklusiv sei. Im Mittelpunkt steht dabei das Prinzip der souveränen Gleichheit sowie das Gebot der Nichteinmischung. Eine solche Ordnung, so Peking, achte das Recht eines jeden Staates, unabhängig über sein soziales System und seinen Entwicklungsweg zu entscheiden sowie gleichberechtigt am Global-Governance-Prozess mitzuwirken und davon zu profitieren.¹⁴¹ Völkerrecht und internationale Regeln seien einheitlich und gleich – ohne doppelte Standards – anzuwenden und dürften Staaten nicht einseitig auferlegt werden.¹⁴² Diskriminierende und ausgrenzende Regelungen müssten vermieden, Praktiken des Unilateralismus zurückgewiesen werden.¹⁴³

Ob China seinen Prinzipien selbst gerecht wird, ist jedoch fraglich, da es das Völkerrecht ebenfalls strategisch interpretiert, um eigene Interessen durchzusetzen. Dies zeigt sich besonders im Süd- und Ostchinesischen Meer sowie in der Taiwanstraße. Zur Ummauerung seiner Gebietsansprüche folgt Peking in nationaler Gesetzgebung und Vollzugspraxis einer

eigenen Lesart des internationalen Seerechts, die von den weithin anerkannten Auslegungen des UN-Seerechtsübereinkommens abweicht.¹⁴⁴ Offen bleibt auch, inwieweit Chinas Ordnungsvorstellungen tatsächlich inklusiv sind oder vielmehr neue Abhängigkeitsverhältnisse schaffen, die bestehende Machtungleichgewichte zwischen einflussreichen und weniger einflussreichen Staaten lediglich in neuer Form fortschreiben.

Darüber hinaus geht das chinesische Leitbild einer völkerrechtsbasierten internationalen Ordnung mit einem Verständnis von Menschenrechten einher,¹⁴⁵ das aus westlicher Perspektive eine grundlegende Herausforderung für die regelbasierte internationale Ordnung darstellt.¹⁴⁶ Anders als beim westlichen Ansatz, der vor allem individuelle Freiheitsrechte betont, stehen aus chinesischer Sicht wirtschaftliche Entwicklung, soziale Stabilität und die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Gesamtbevölkerung im Vordergrund. China unterstreicht dabei mit Verweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, dass der Einzelne nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten gegenüber der Gemeinschaft habe. Nach diesem Verständnis genießen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Vorrang gegenüber bürgerlichen und politischen Rechten.

Zudem vertritt China eine restriktive Lesart des Prinzips universeller Menschenrechte.¹⁴⁷ In einem 2023 veröffentlichten Konzeptpapier zur Entwicklung von Global Governance wird dies näher ausgeführt. Es gebe kein einheitliches Modell zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten, heißt es dort; vielmehr sei zu respektieren, dass jedes Land seinen eige-

139 Ebd., Art. 2: »The People's Republic of China adheres to a peaceful foreign policy that is independent and self-ruling and adheres to the five principles of mutual respect for sovereignty and territorial integrity, non-aggression, non-interference in internal affairs, equality and mutual benefit, and peaceful co-existence; preserving the international order that is based on international law with the United Nations as its core, developing peaceful cooperation with all nations of the world, and promoting the construction of a shared community of human destiny.«

140 Cai, »On the International Law-Based International Order« [wie Fn. 137], S. 21.

141 Ministry of Foreign Affairs, *Concept Paper on the Global Governance Initiative* [wie Fn. 124], Abs. II.1.

142 Ebd., Abs. II.2.

143 Ebd., Abs. II.3.

144 Siehe Isaac B. Kardon, *China's Law of the Sea: The New Rules of Maritime Order*, New Haven/London: Yale University Press, 2023. Zur Auslegung des internationalen Seerechts durch die Volksrepublik China in Bezug auf die Taiwanstraße siehe Schaller, »Navigation of Warships in the Taiwan Strait« [wie Fn. 73].

145 Zur Positionierung der Volksrepublik in Bezug auf das internationale Menschenrechtsregime siehe Cai, *The Rise of China and International Law* [wie Fn. 114], S. 137ff.

146 So z. B. Gewirtz, »China, the United States, and the Future of a Rules-based International Order« [wie Fn. 109].

147 Siehe z. B. *The Law on Foreign Relations of the People's Republic of China* [wie Fn. 116], Art. 22 S. 1: »The People's Republic of China [...] is committed to the principle of universality of human rights and its observance in light of the realities of countries.«

nen Weg menschenrechtlicher Entwicklung wähle.¹⁴⁸ Universelle Menschenrechtsprinzipien müssten den jeweiligen nationalen Gegebenheiten und den Bedürfnissen der eigenen Bevölkerung Rechnung tragen.¹⁴⁹ Damit bringt die chinesische Staatsführung klar zum Ausdruck, dass sie das Konzept universell geltender Menschenrechte in der von Deutschland und anderen westlichen Staaten vertretenen Auslegung zurückweist. Außerdem heißt es in dem Papier, Menschenrechtsfragen dürften weder politisiert werden noch als Vorwand dienen, um sich in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten einzumischen, andere Staaten abzukanzeln oder deren Entwicklung zu behindern.¹⁵⁰ Kein Staat dürfe anderen »seine eigenen Werte oder Modelle aufzwingen oder ideologische Konfrontation schüren«.¹⁵¹ Dieses Leitbild einer völkerrechtsbasierten internationalen Ordnung ist für viele Länder des Globalen Südens attraktiv und anschlussfähig, weil es ihren Entwicklungsinteressen in besonderer Weise entgegenkommt.

China will die internationale Ordnung auch durch eigene Gesetze und eine entsprechende Vollzugspraxis beeinflussen.

Chinas Kritik an der regelbasierten Ordnung – wonach westliche Staaten ihre eigenen Interessen unter Berufung auf Regeln durchsetzen, die nicht allgemein legitimiert sind, und gleichzeitig »Systemrivalen« Regelverstöße vorwerfen – lässt sich indes ebenso auf Peking selbst anwenden. Die von China propagierte internationale Ordnung basiert keineswegs ausschließlich auf dem Völkerrecht. Das Konzeptpapier zur GGI differenziert ausdrücklich zwischen Völkerrecht und sonstigen internationalen Regeln (»international law and rules«).¹⁵² Chinesische Völkerrechtler weisen etwa darauf hin, dass Peking im Rahmen der Initiative Neue Seidenstraße rund 200 Absprachen mit anderen Staaten getroffen habe, bei denen es sich nicht um völkerrechtliche Verträge,

¹⁴⁸ Ministry of Foreign Affairs, *Proposal of the People's Republic of China on the Reform and Development of Global Governance* [wie Fn. 126], Abs. III.

¹⁴⁹ Ebd.

¹⁵⁰ Ebd.

¹⁵¹ Siehe State Council Information Office, »Join Hands on the Path Towards Modernization« [wie Fn. 123] (Übersetzung durch den Autor).

¹⁵² Ministry of Foreign Affairs, *Concept Paper on the Global Governance Initiative* [wie Fn. 124], Abs. II.2.

sondern um Soft Law handle. Auf diese Weise sei es gelungen, in kurzer Zeit eine große Zahl von Staaten an sich zu binden.¹⁵³

Vor allem aber steht für China außer Frage, dass es die internationale Ordnung durch nationale Rechtsnormen beeinflussen kann. Hier kommt das Konzept der *foreign-related rule of law* ins Spiel, das unter Präsident Xi entwickelt wurde.¹⁵⁴ Der Begriff *rule of law* steht dabei nicht für Rechtsstaatlichkeit im Sinne westlicher Rechtsordnungen, sondern für den Einsatz nationalen Rechts als geopolitisches Instrument zum Schutz der eigenen Souveränität sowie zur Wahrung der nationalen Sicherheit und der Entwicklungsinteressen des Landes.¹⁵⁵ Das Konzept legt fest, wie China in auswärtigen Angelegenheiten verfährt. Es richtet sich gleichermaßen an nationale Gerichte wie an Vollzugsorgane. Der Schwerpunkt liegt vor allem auf wirtschaftsbezogenen Bereichen; dies betrifft insbesondere Auslandsinvestitionen, Fragen des internationalen Handels, Wettbewerbs- und Regulierungsangelegenheiten, den Schutz geistigen Eigentums, den grenzüberschreitenden Datenverkehr sowie Mechanismen der Streitbeilegung.

Auf diesen Feldern spielen nationale Rechtsnormen für China eine besonders wichtige Rolle, wenn es darum geht, seine Interessen gegenüber anderen Staaten durchzusetzen – etwa bei der Abwehr ausländischer Sanktionen, der Kontrolle von Informationsflüssen oder dem Schutz chinesischer Unter-

¹⁵³ Cai, »On the ›International Law-Based International Order‹« [wie Fn. 137], S. 29f.

¹⁵⁴ Siehe z. B. People's Republic of China, State Council, »Xi Stresses Development of Foreign-related Legal System«, 28.11.2023, <https://english.www.gov.cn/news/202311/28/content_WS65658e5dc6d0868f4e8e1b37.html>. Siehe auch *The Law on Foreign Relations of the People's Republic of China* [wie Fn. 116], Art. 29: »The State advances the rule of law in both domestic and foreign affairs and strengthens foreign-related legislative work and the system of rule of law in foreign affairs.«

¹⁵⁵ *The Law on Foreign Relations of the People's Republic of China* [wie Fn. 116], Art. 32: »The State shall strengthen the implementation and application of its laws and regulations in foreign-related fields in conformity with the fundamental principles of international law and fundamental norms governing international relations. The State shall take law enforcement, judicial or other measures in accordance with the law to safeguard its sovereignty, national security and development interests and protect the lawful rights and interests of Chinese citizens and organizations.«

nehmen im Ausland.¹⁵⁶ Ein zentrales Element ist dabei der extraterritoriale Vollzug solcher Gesetze. Mit seiner Rechtsanwendungspraxis verfolgt China auch das Ziel, Normen zu etablieren, die langfristig in Völker gewohnheitsrecht überführt werden könnten. Angestreb werden also ungeschriebene völkerrechtliche Regeln, deren Inhalt sich an der chinesischen Gesetzgebung orientiert.

Russland als strategischer Partner Chinas in Weltordnungsfragen

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine hat sich das Verhältnis zwischen der Volksrepublik China und der Russischen Föderation spürbar intensiviert. China ist zwar bemüht, nicht als direkter militärischer Unterstützer Russlands wahrgenommen zu werden, distanziert sich jedoch demonstrativ nicht vom russischen Vorgehen. Die Annäherung zwischen Peking und Moskau betrifft nicht nur die diplomatische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Kooperation. Vielmehr betonen beide Staaten auch ihre Übereinstimmung in zentralen Fragen der internationalen Ordnung und des Völkerrechts. Seit den 2000er Jahren äußern sie sich hierzu in gemeinsamen Erklärungen.¹⁵⁷ Seit 2013 lässt sich in diesem Bereich eine zunehmend koordinierte Zusammenarbeit beobachten, beispielsweise im Kontext des Syrien-Konflikts oder in Fragen der Cybersicherheit. Ab 2016 wurden die gemeinsamen Stellungnahmen schärfer und programmatisch klarer.¹⁵⁸ Und spätestens seit 2022 bilden sie einen

zentralen Pfeiler der strategischen Partnerschaft bei der Staaten.¹⁵⁹ Die jüngste gemeinsame Erklärung stammt vom 8. Mai 2025.¹⁶⁰

In diesen Dokumenten finden sich regelmäßig zentrale Schlüsselbegriffe wie »gleiche und unteilbare Sicherheit« sowie » gegenseitiger Respekt« und die Vorstellung einer »multipolaren Weltordnung«. Ein durchgängiges Motiv ist die Kritik an einseitigen Sanktionen und Interventionen, die sich klar gegen die USA und andere westliche Staaten richtet. Von diesen Akteuren, so die Sichtweise Pekings und Moskaus, werde eine Politik doppelter Standards verfolgt.¹⁶¹ Zur Legitimierung ihrer eigenen Positionen berufen sich China und Russland immer wieder auf Grundprinzipien des Völkerrechts, insbesondere auf solche, die in der Charta der Vereinten Nationen sowie in der Erklärung der UN-Generalversammlung über freundschaftliche Beziehungen von 1970 Niederschlag gefunden haben. Hervorgehoben werden dabei vor allem das Prinzip souveräner Gleichheit und das Prinzip der Nichteinmischung. Zudem machen Peking und Moskau geltend, dass Konflikte mit friedlichen Mitteln beigelegt werden müssten – und zwar durch Verfahren, denen die betroffenen Staaten zuvor zugestimmt hätten. Diese Mechanismen seien nach dem Grundsatz von Treu und Glauben anzuwenden und dürften nicht durch rechtsmissbräuchliche Praktiken unterlaufen werden.¹⁶² Darüber hinaus fordern China und Russland die uneingeschränkte Achtung der Immunität von Staaten, einschließlich der Immunität von Amtsträgern und staatlichem Eigentum. Jegliche Aufweichung der Immunitätsregelungen lehnen sie entschieden ab.¹⁶³ Und sie sprechen sich deutlich gegen den Missbrauch nationaler oder multilateraler Strafverfolgungsinstrumente zu politischen Zwecken aus.¹⁶⁴

156 Hierzu Cai, »On the ›International Law-Based International Order‹ [wie Fn. 137], S. 30.

157 Siehe z. B. *Joint Statement by the People's Republic of China and the Russian Federation on the International Order in the Twenty-first Century*, 1.7.2005, Annex to the Letter Dated 15 July 2005 from the Permanent Representatives of China and the Russian Federation to the United Nations Addressed to the Secretary-General, UN-Dok. A/59/875, 18.7.2005.

158 Siehe People's Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, *The Declaration of the People's Republic of China and the Russian Federation on the Promotion of International Law*, 25.6.2016 (aktualisiert am 26.6.2016), <https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/gb/202405/t20240531_11367332.html>; *Joint Statement by the Ministers for Foreign Affairs of the People's Republic of China and the Russian Federation on Certain Global Governance Issues Today*, 23.3.2021, Annex to the Letter Dated 31 March 2021 from the Permanent Representatives of China and the

Russian Federation to the United Nations Addressed to the Secretary-General, UN-Dok. A/75/840 – S/2021/324, 8.4.2021.

159 Siehe *Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*, 4.2.2022.

160 People's Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, *Joint Declaration of the People's Republic of China and the Russian Federation on Further Strengthening Cooperation to Uphold the Authority of International Law*, 8.5.2025 (aktualisiert am 9.5.2025), <https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/xjpdelsjxgsfwcx/jnslwgzzslqd/202505/t20250509_11617838.html>.

161 Siehe zuletzt ebd., Abs. 6, 8 und 11.

162 Ebd., Abs. 10.

163 Ebd., Abs. 13f.

164 Ebd., Abs. 15.

Generell setzen sich China und Russland für eine Kodifikation und »progressive Entwicklung« des Völkerrechts unter dem Dach der Vereinten Nationen ein. Dahinter steht die Erwägung, die Weiterentwicklung des Völkerrechts in diesem institutionellen Umfeld effektiver beeinflussen zu können und zugleich die der Weltorganisation zukommende Legitimität zur Stärkung eigener Positionen zu nutzen. Darüber hinaus betonen die beiden aber auch die Bedeutung multilateraler Mechanismen, Organisationen und Integrationssysteme auf regionaler, subregionaler und überregionaler Ebene, wie etwa BRICS oder die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit. Das Potential solcher Formate könne bei der Ausarbeitung völkerrechtlicher Normen ebenfalls zum Tragen kommen, sofern dies den Interessen der jeweiligen Region und der beteiligten Staaten entspreche.¹⁶⁵

Peking und Moskau betonen ihre Übereinstimmung in zentralen Fragen der internationalen Ordnung und des Völkerrechts.

Zur chinesisch-russischen Kooperation gehören beispielsweise konkrete Kodifikationsinitiativen im Bereich der Weltraumsicherheit und in Bezug auf die Sicherheit im Cyberraum. Mit den Begriffen »Cyberraum« und »Cybersicherheit« verbinden die beiden Staaten jedoch kein liberales Verständnis, wie es von den USA geprägt wurde. Tatsächlich konzentrieren sich westliche Staaten eher auf den Schutz technischer Infrastrukturen und individueller Freiheitsrechte, während das russische Konzept der »Informationssicherheit« die Kontrolle und Regulierung von Informationsflüssen in den Vordergrund rückt. Auch China legt hier den Schwerpunkt auf staatliche Souveränität und Kontrolle; Peking verwendet häufig den Terminus »Netzwerksicherheit«, der ideologische, politische und soziale Stabilität mitumfasst.

Nach außen treten die beiden Staaten gemeinsam dafür ein, dass »Informations- und Kommunikationstechnologien«, insbesondere Künstliche Intelligenz, nicht dazu genutzt werden, die öffentliche Meinung zu beeinflussen, Desinformation zu verbreiten, sich in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten oder in deren Gesellschaftssysteme und gesellschaftliche Ordnung einzumischen oder die staatliche Souveränität zu gefährden.¹⁶⁶ Dieses Bekenntnis erscheint

wenig glaubwürdig, da beide Staaten solche Technologien selbst zur innen- und außenpolitischen Meinungssteuerung einsetzen und damit genau jene Praktiken verfolgen, die sie international einzudämmen vorgeben.

China und Russland: Zwischenfazit

Die am 8. Mai 2025 veröffentlichte Erklärung Moskaus und Pekings zur vertieften Zusammenarbeit im Bereich des Völkerrechts macht deutlich, dass China unter den beiden Staaten die inhaltliche Führungsrolle innehat, was die Ausarbeitung konzeptioneller und normativer Ordnungsvorstellungen angeht. Russland dürfte aus gegebenem Anlass besonderes Interesse daran gehabt haben, dass Themen wie staatliche Immunität oder die Ablehnung einseitiger Sanktionen in dem Dokument berücksichtigt werden. Die zentralen Leitmotive der Erklärung lassen sich jedoch klar der chinesischen Seite zuordnen: die Idee einer multipolaren Weltordnung, die Betonung des Prinzips souveräner Gleichheit, verbunden mit dem Recht jedes Staates auf selbstbestimmte Entwicklungspfade, sowie die Bezugnahme auf die *Fünf Prinzipien friedlicher Koexistenz*. Auch andere Schlüsselbegriffe aus dem Vokabular der Kommunistischen Partei Chinas finden sich in dem Text, darunter »Win-Win-Kooperation« und das Konzept einer *Gemeinschaft mit einer gemeinsamen Zukunft für die Menschheit*. Der insgesamt ausgleichende und stabilitätsorientierte Ton der Erklärung spiegelt ebenfalls eher Pekings Rhetorik wider als das konfrontative Auftreten Moskaus. Während sich Russland aggressiv gegen das westlich geprägte Konzept der regelbasierten Ordnung positioniert, konzentriert sich China darauf, ein eigenes Gegenmodell zu etablieren: die völkerrechtsbasierte internationale Ordnung.

Mit seinen für viele Staaten anschlussfähigen Initiativen, seiner gezielten Kommunikationsstrategie und seinen konzeptionellen Angeboten verfügt China inzwischen über erhebliche Diskursmacht.¹⁶⁷ Expertinnen und Experten sprechen in diesem Zusammenhang bereits vom »Aufbau eines eigenständigen internationalen Diskurssystems« und von »Pekings Fähigkeit, bestimmte Ideen zu verbreiten und deren Akzeptanz zu erhöhen«.

¹⁶⁷ Zur Bedeutung von »Diskursmacht« als Handlungsprinzip chinesischer Außen- und Konnektivitätspolitik siehe Godehardt, *Wie China Weltpolitik formt* [wie Fn. 115], S. 22ff.

¹⁶⁵ Ebd., Abs. 2.

¹⁶⁶ Ebd., Abs. 22.

tanz bei anderen zu befördern«, als einer Facette »neue[r] imperiale[r] Qualität«.¹⁶⁸

Die USA unter Trump – systematische Demontage der regelbasierten Ordnung

Die Vereinigten Staaten haben den Begriff *rules-based order* lange verwendet, um Maßnahmen zu legitimieren, die der Sicherung ihrer globalen Führungsrolle und der Durchsetzung eigener Wertvorstellungen dienen.¹⁶⁹ Zuletzt machte auch die Regierung von Präsident Biden die *rules-based order* (in der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2022 findet sich zudem der Begriff *rules-based system*) zu einem zentralen Bezugs punkt ihrer außenpolitischen Rhetorik und stellte sie als Grundlage für weltweiten Frieden und Wohlstand dar.¹⁷⁰

Die erste Regierung Trump (2017–2021), geprägt von der offen proklamierten *America First*-Ideologie, hatte das Schlagwort von der regelbasierten Ordnung bereits in den Hintergrund rücken lassen. In der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2017 fällt der Begriff zwar nicht, doch das Dokument verweist immerhin noch auf die »Regeln«, denen das internationale Wirtschaftssystem unterliege und an deren Ausgestaltung die USA maßgeblich beteiligt gewesen seien.¹⁷¹ Damals betonte Washington ausdrücklich, wie wichtig es für die USA sei, in multilateralen Foren dafür zu sorgen, dass internationale Regeln den eigenen Interessen und Werten entsprechen:

Die Vereinigten Staaten müssen die Führung übernehmen und sich in den multilateralen Formaten engagieren, die viele der Regeln gestalten, welche die Interessen und Werte der USA betreffen. In diesen Institutionen findet ein Wettbewerb um Einfluss statt. Wenn wir dort mitwirken, müssen wir die amerikanische Souveränität schützen und amerikanische Interessen und Werte voranbringen. Eine Reihe internationaler Institutionen legt die Regeln dafür fest, wie Staaten, Unternehmen

¹⁶⁸ Godehardt/Mayer, *Chinas Anspruch auf eine neue Weltordnung* [wie Fn. 115], S. 3, 5.

¹⁶⁹ Ausführlicher hierzu Dugard, »The Choice before Us« [wie Fn. 6], S. 226ff.

¹⁷⁰ Siehe z. B. The White House, *National Security Strategy* [wie Fn. 88], S. 8, 16, 18, 38, 42 sowie im Vorwort.

¹⁷¹ The President of the United States, *National Security Strategy of the United States of America*, Dezember 2017, S. 17ff, 20, 40.

und Einzelpersonen miteinander umgehen – zu Land und zur See, in der Arktis, im Weltraum und im digitalen Raum. Für den Wohlstand und die Sicherheit der USA ist es von entscheidender Bedeutung, dass diese Institutionen die Regeln wahren, die dazu beitragen, diese gemeinsamen Räume offen und frei zu halten.¹⁷²

Vor allem mit Blick auf den Indo-Pazifik fanden sich in den Stellungnahmen und Papieren der ersten Trump-Regierung noch deutliche Anklänge an das Konzept der *rules-based order*.¹⁷³ Die aktuelle Regierung jedoch signalisiert unter Vordenkern wie Vizepräsident JD Vance keinerlei Bereitschaft, dieses Ordnungsmodell wieder aufzugreifen.¹⁷⁴ In der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2025 heißt es abfällig dazu:

Präsident Trump hat im Alleingang mehr als drei Jahrzehnte falscher amerikanischer Annahmen über China korrigiert – dass wir nämlich durch die Öffnung unserer Märkte für China, die Förderung amerikanischer Investitionen in China und die Auslagerung unserer Produktion nach China dessen Eintritt in die sogenannte »regelbasierte

¹⁷² Ebd., S. 40: »The United States must lead and engage in the multinational arrangements that shape many of the rules that affect U. S. interests and values. A competition for influence exists in these institutions. As we participate in them, we must protect American sovereignty and advance American interests and values. A range of international institutions establishes the rules for how states, businesses, and individuals interact with each other, across land and sea, the Arctic, outer space, and the digital realm. It is vital to U. S. prosperity and security that these institutions uphold the rules that help keep these common domains open and free.«

¹⁷³ Siehe etwa U. S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, 4.11.2019, S. 4, 7. Siehe auch Marco Overhaus/Johannes Thimm, »USA: Die Wahlen 2024 und der Schatten einer illiberalen Außenpolitik«, in: Lippert/Mair (Hg.), *Neue Verhältnisse – schwierige Beziehungen* [wie Fn. 113], S. 14–18 (18).

¹⁷⁴ Siehe Jesse Johnson/Francis Tang, »America first Returns as Trump Ditches Focus on Allies and Rules-based Order«, in: *The Japan Times* (online), 21.1.2025, <https://www.japantimes.co.jp/news/2025/01/21/world/politics/trump-japan-foreign-policy-trade/?utm_source=chatgpt.com>; Jorgensen, »Abandoning the Rules-based Order Is No Solution« [wie Fn. 99].

internationale Ordnung« erleichtern würden. Dies ist nicht geschehen.¹⁷⁵

Aktuell wird immer deutlicher, dass sich die USA nicht mehr um Regeln sorgen, die in multilateralen Foren und Prozessen gemacht werden.¹⁷⁶ Zwar beruft sich Washington selektiv weiterhin auf völkerrechtliche Normen, wenn sie den eigenen Zielen dienlich sind. Insgesamt aber scheint die US-Regierung kaum noch bereit zu sein, entsprechende Bindungen zu akzeptieren.¹⁷⁷ Neu ist ein solches Verhalten in der amerikanischen Außenpolitik nicht. Auch frühere Administrationen nutzten das Völkerrecht vornehmlich strategisch und mitunter selektiv; doch unter Trump tritt die ablehnende Haltung gegenüber dieser Rechtsordnung und ihren Institutionen besonders deutlich zutage.

Für die UN ergeben sich enorme Herausforderungen aus dem Politikwechsel, den die Trump-Regierung vollzieht.

Bereits während Trumps erster Amtszeit war eine Abkehr der USA von völkerrechtlichen Normen und Institutionen zu beobachten. Außerdem verzichtete die Regierung schon damals weitgehend darauf, sich zu völkerrechtlichen Aspekten ihrer Politik zu äußern.¹⁷⁸ Dennoch blieb auf diplomatischer und technischer Ebene ein fachlicher Austausch mit Vertretern der Administration weiterhin möglich.

¹⁷⁵ The President of the United States, *National Security Strategy of the United States of America*, November 2025, S. 19: »President Trump single-handedly reversed more than three decades of mistaken American assumptions about China: namely, that by opening our markets to China, encouraging American business to invest in China, and outsourcing our manufacturing to China, we would facilitate China's entry into the so-called 'rules-based international order.' This did not happen.«

¹⁷⁶ Zur aktuellen Außenpolitik der Trump-Regierung siehe Johannes Thimm, *Systemsprenger – Donald Trump und die Erosion der Demokratie in den USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2026 (SWP-Studie 2/2026), S. 29ff.

¹⁷⁷ Siehe bereits Mark A. Pollack, »Trump as a Change Agent in International Law«, in: Nico Krisch/Ezgi Yıldız (Hg.), *The Many Paths of Change in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2023, S. 35–67.

¹⁷⁸ Siehe Christian Schaller, »America First« – Wie Präsident Trump das Völkerrecht strapazierte, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2019 (SWP-Studie 27/2019).

Nun ziehen sich die USA auf breiter Ebene aus zentralen internationalen Abkommen und Organisationen sowie aus etablierten multilateralen Kooperations- und Austauschformaten zurück.¹⁷⁹ Sogar in der UN-Völkerrechtskommission sollen nach einer Entscheidung von Präsident Trump künftig keine amerikanischen Völkerrechtsexperten mehr vertreten sein.¹⁸⁰

Für die UN ergeben sich aus dem Politikwechsel, den die Trump-Regierung vollzieht, extreme Herausforderungen. Unter der Devise *Getting the UN back to basics* sind die USA dabei, die Weltorganisation in nahezu allen Bereichen massiv zu beschneiden,¹⁸¹ was sich zuallererst in einer drastischen Kürzung von Finanzmitteln äußert. Mit dem sogenannten *Peace Board* hat Trump zudem einen exklusiven Club handverlesener internationaler Akteure gegründet – ein Gremium, das dauerhaft seiner persönlichen Führung unterstehen und die UN-Strukturen im Bereich von Frieden und Sicherheit offenbar ersetzen soll, dabei jedoch einer ausgeprägt kommerziellen Logik folgt. Ausdruck des Anti-Multilateralismus der Trump-Regierung ist auch, dass bestimmte unliebsame Institutionen – wie der Internationale Strafgerichtshof – von Washington als Bedrohung amerikanischer Interessen eingestuft und offen bekämpft werden.

Bei seinen zahlreichen »Deals« übt Präsident Trump außerdem regelmäßig massiven Druck auf andere Staaten aus. Teilweise sollen Ergebnisse erzielt werden, die dem Völkerrecht zuwiderlaufen, beispielsweise wenn die Ukraine zur Aufgabe eigenen Territoriums gedrängt wird. In anderen Fällen drohen die USA subtil oder offen mit der Anwendung von Gewalt – so etwa, als es darum ging, der Forderung nach einer Übernahme Grönlands Nachdruck zu verleihen.

¹⁷⁹ Siehe hierzu President Donald J. Trump, *Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations*, Presidential Action, 4.2.2025; ders., *Withdrawing the United States from International Organizations, Conventions, and Treaties that Are Contrary to the Interests of the United States*, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 7.1.2026.

¹⁸⁰ Siehe President Trump, *Withdrawing the United States from International Organizations, Conventions, and Treaties* [wie Fn. 179], Section 2(b)(vi).

¹⁸¹ Siehe United States Mission to the United Nations, *Long Form Explanation of Position with Respect to All Resolutions as Listed under the UNGA 80 Second Committee*, 29.10.2025, <<https://usun.usmission.gov/long-form-explanation-of-position-with-respect-to-all-resolutions-as-listed-under-the-unga-80-second-committee/>>.

Die Anwendung militärischer Gewalt gilt dem Präsidenten jedenfalls als legitimes Mittel, um von ihm definierte nationale Interessen durchzusetzen. Seit seiner Amtsübernahme im Januar 2025 wurden von den USA Ziele in Irak, Iran, Jemen, Somalia, Syrien, Nigeria und Venezuela angegriffen. Hinzu kamen zahlreiche Schläge gegen mutmaßliche Drogenboote in der Karibik und im östlichen Pazifik.

Im Januar 2026 erklärte Trump in einem Interview mit der *New York Times*, dass er das Völkerrecht nicht brauche; als oberster Befehlshaber der amerikanischen Streitkräfte folge er allein den eigenen Moralvorstellungen.¹⁸² In der Begründung einzelner Militäroperationen bemüht sich Washington zwar weiterhin – wie im Fall der Luftangriffe auf iranische Atomanlagen im Juni 2025 – zumindest pro forma um eine völkerrechtliche Herleitung.¹⁸³ Häufig ist die Argumentation jedoch wenig überzeugend, etwa wenn die gezielte Tötung mutmaßlicher Drogenschmuggler gerechtfertigt werden soll. Zieht man zum Vergleich die juristischen Ausarbeitungen der Obama-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus heran, so betreibt die aktuelle Administration bislang eher geringen Aufwand, um ihre Politik völkerrechtlich zu legitimieren.

Die Militäraktion gegen Venezuela im Januar 2026, bei der der Präsident des Landes und seine Ehefrau gewaltsam festgesetzt und in die USA gebracht wurden, belegt einmal mehr, dass das Gewaltverbot der UN-Charta sowie andere grundlegende völkerrechtliche Prinzipien für Washington keine Schranke darstellen. Die Art und Weise, wie die Operation durch die Regierung Trump inszeniert wurde, deutet darauf hin, dass die offen sichtbare Völkerrechtsverletzung von ihr nicht nur hingenommen, sondern gezielt eingesetzt wurde, um gegenüber anderen Staaten eine abschreckende Signalwirkung zu erzeugen. Damit könnte der öffentlich vollzogene Völkerrechtsbruch selbst zu einem Instrument der US-Politik werden.

182 David E. Sanger/Tyler Pager/Katie Rogers/Zolan Kanno-Youngs, »Trump Lays Out a Vision of Power Restrained Only by My Own Morality«, in: *The New York Times* (online), 8.1.2026, <<https://www.nytimes.com/2026/01/08/us/politics/trump-interview-power-morality.html?smid=url-share>>.

183 Siehe den Bericht der USA an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in dem die Regierung Trump auf das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 der UN-Charta Bezug nimmt: *Letter dated 27 June 2025 from the Chargé d'affaires a.i. of the United States Mission to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, UN-Dok. S/2025/426, 27.6.2025.

Ausblick

Das Völkerrecht steht zwar erheblich unter Druck, ist aber nicht obsolet – auch wenn sich einzelne Staaten nicht mehr daran gebunden fühlen. Es liegt in seiner Natur, dass es sich gegen die mächtigsten Staaten der Erde nur schwer durchsetzen lässt. Und die internationale Rechtsordnung sollte – wenn man ihre Bindungskraft und Relevanz hinterfragt – nicht auf das besonders anfällige Gewaltverbot reduziert werden. Nach wie vor kann das Völkerrecht dort ein friedliches und geordnetes Miteinander im Alltag internationaler Beziehungen ermöglichen, wo Staaten ein gemeinsames Interesse an der Einhaltung verbindlicher Regeln haben. Obgleich Deutschland und Europa in Fragen der »regelbasierten Ordnung« vorerst nicht mehr auf die USA zählen können, bleibt das Völkerrecht als Kern einer solchen Ordnung im Verhältnis zu anderen Staaten von zentraler Bedeutung. Immerhin gibt es unter den 193 Mitgliedern der Vereinten Nationen weiterhin eine große Zahl von Staaten, die – wie Deutschland – ein Interesse an rechtlich geordneten internationalen Beziehungen haben. Mit diesen Staaten gilt es zusammenzuarbeiten, um tragfähige Koalitionen zur Stabilisierung der Völkerrechtsordnung zu bilden.

Auch China sollte dabei an seinem eigenen Anspruch einer völkerrechtsbasierten internationalen Ordnung gemessen werden. In der Auseinandersetzung um die Zukunft der internationalen Ordnung verfügt das Land inzwischen über erheblichen Einfluss. Ein Ansatz deutscher und europäischer Völkerrechtspolitik könnte darin bestehen, den Dialog mit Peking gezielt zu intensivieren, um auszuloten, ob es in einzelnen Bereichen trotz fortbestehender systemischer Rivalität substantielle Übereinstimmungen und Ansatzpunkte für eine Stärkung des Völkerrechts gibt.

Auch unabhängig davon ist es vor dem Hintergrund der absehbaren Umbrüche in der internationalen Ordnung geboten, die Auseinandersetzung mit chinesischen Vorstellungen, insbesondere mit Pekings Völkerrechtsverständnis, systematisch zu vertiefen. Eine solche Analyse ist wichtig, um Unterschiede und Überschneidungen zwischen chinesischen und deutschen bzw. europäischen Ordnungsvorstellungen zu

erkennen, sich abzeichnende normative Konflikte strategisch zu adressieren und gezielt Einfluss auf den internationalen Ordnungsdiskurs zu nehmen.¹⁸⁴

Im Verhältnis zu den USA stellt sich für die deutsche Außenpolitik eine besondere Herausforderung darin, auf Völkerrechtsverletzungen der Trump-Regierung angemessen zu reagieren. Grundsätzlich müssen schwere Verstöße gegen das Völkerrecht – ohne Rücksicht darauf, von welchem Staat sie begangen werden – zumindest klar benannt werden. Immer häufiger bedienen sich Staaten lediglich der Sprache des Völkerrechts, um ihrem Handeln den Anschein von Legitimität zu verleihen. In solchen Fällen, in denen den betreffenden Regierungen oft ein zynischer Umgang mit dem Völkerrecht attestiert wird,¹⁸⁵ besteht immerhin die Möglichkeit, an ihrer Argumentation anzusetzen und diese im Wege einer dezidierten völkerrechtlichen Auseinandersetzung zu widerlegen. Dies sollte nach Möglichkeit in multilateralen Foren wie der UN-Generalversammlung oder in öffentlichen Sitzungen bzw. öffentlichen Debatten des Sicherheitsrates erfolgen, um Transparenz herzustellen, der internationalen Staatengemeinschaft eine fundierte eigene Bewertung zu ermöglichen und die Grundlage für abgestimmte, gemeinsame Stellungnahmen und Reaktionen zu schaffen. Problematischer – und für die Völkerrechtsordnung gefährlicher –

¹⁸⁴ Siehe auch die Empfehlungen bei Godehardt, *Wie China Weltpolitik formt* [wie Fn. 115], S. 6, 31f, sowie bei Godehardt/Mayer, *Chinas Anspruch auf eine neue Weltordnung* [wie Fn. 115], S. 6.

¹⁸⁵ Russland beispielsweise war vor einigen Jahren noch darauf bedacht, sein aggressives Vorgehen gegenüber Staaten wie Georgien oder der Ukraine mit völkerrechtlicher oder zumindest pseudo-völkerrechtlicher Rhetorik zu legitimieren. Siehe Christian Schaller, *Völkerrechtliche Argumentationslinien in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik. Russland, der Westen und das »Nahe Ausland«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2018 (SWP-Studie 10/2018). Schon damals galt der Kreml vielen Beobachtern als ausgesprochen zynisch im Umgang mit dem Völkerrecht. Inzwischen aber demonstriert Russland im Krieg gegen die Ukraine offen seine Verachtung für diese Rechtsordnung.

wird es jedoch, wenn Staaten nicht einmal mehr versuchen, ihr Handeln unter Bezugnahme auf das Völkerrecht zu rechtfertigen; wenn sich also der Trend durchsetzt, das Völkerrecht als normativen Maßstab für außenpolitisches Handeln vollständig zu ignorieren.¹⁸⁶ Sofern Rechtsbrüche mit wachsender Gleichgültigkeit hingenommen werden und sich derartige Vorfälle häufen, drohen die jeweiligen Normen ihre Bindungskraft zu verlieren.

Deutschland betrachtet sich als Verfechter des Völkerrechts und der regelbasierten internationalen Ordnung. Gemäß diesem Selbstverständnis müsste die Bundesregierung die Trump-Administration bei schwerwiegenden Völkerrechtsverletzungen auffordern, ihre juristische Begründung öffentlich darzulegen. Während mit früheren US-Regierungen solche Divergenzen zumindest bilateral im Rahmen einer grundsätzlich vertrauensvollen Zusammenarbeit thematisiert werden konnten, markiert die abermälige Übernahme der Präsidentschaft durch Trump eine Zäsur. Seitdem ist in Washington die Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit völkerrechtlichen Argumenten geschwunden. Versuche, die US-Regierung an bestehende Verpflichtungen zu erinnern oder sie zur Einhaltung internationaler Regeln zu bewegen, dürften nun von vornherein ins Leere laufen. Mehr noch – entsprechende Initiativen könnten sogar spürbare Gegenreaktionen auslösen. Im Vergleich zu anderen europäischen Regierungen ist die Bundesregierung in ihrer Kritik an Präsident Trump daher aus taktischen Gründen bislang auffallend zurückhaltend geblieben. Eine offene Konfrontation mit der Trump-Regierung droht nämlich jederzeit eine Eskalation nach sich zu ziehen, bei der die USA ihr Engagement in der Ukraine deutlich zurückfahren oder ihre Bündnisverpflichtungen innerhalb der Nato faktisch infrage stellen könnten.

Für die deutsche Außenpolitik ergibt sich in diesem Zusammenhang ein grundlegendes Problem: Sie sieht sich dem Vorwurf ausgesetzt, in entscheidenden Situationen, in denen das Völkerrecht massiv verletzt wird, mit zweierlei Maß zu messen. Die Kritik bezog sich ursprünglich darauf, dass Deutschland den Angriffskrieg Russlands zwar klar verurteilt und die Ukraine in ihrem Abwehrkampf aktiv unterstützt,

auf die Völkerrechtsverletzungen Israels im Gaza-Krieg jedoch nur zögerlich und zurückhaltend reagierte. Eine vergleichbare Problematik zeigt sich nun im Verhältnis zu den USA. Wird die deutsche Außenpolitik in dieser Hinsicht als inkonsistent wahrgenommen, stellt dies ein erhebliches Glaubwürdigkeitsproblem dar – insbesondere gegenüber Staaten des Globalen Südens, deren Unterstützung entscheidend wäre, um die noch vorhandenen Strukturen einer regelbasierten internationalen Ordnung zu erhalten und auszubauen.

Abkürzungen

BRI	Belt and Road Initiative (Initiative Neue Seidenstraße)
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
FONOPs	Freedom of Navigation Operations
G7	Gruppe der sieben weltweit führenden Wirtschaftsnationen
GCI	Global Civilization Initiative
GDI	Global Development Initiative
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGI	Global Governance Initiative
GSI	Global Security Initiative
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF	Internationaler Währungsfonds
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Organisation des Nordatlantikvertrags)
NDB	New Development Bank (Neue Entwicklungsbank)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SCO	Shanghai Cooperation Organisation (Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN-Dok.	UN-Dokument
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

Literaturhinweise

Barbara Lippert/Stefan Mair (Hg.)

Mit, ohne, gegen Washington: Die Neubestimmung der Beziehungen Europas zu den USA
Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2026
(SWP-Studie 3/2026)

Nadine Godehardt/Maximilian Mayer

Chinas Anspruch auf eine neue Weltordnung

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2025 (SWP-Aktuell 43/2025)

¹⁸⁶ Hierzu grundlegend Christian Marxsen, *Völkerrechtsordnung und Völkerrechtsbruch*, Tübingen 2021, S. 212ff, 327ff. Siehe aktuell z. B. auch Anne Peters, »In Zeiten von Putin, Trump und Gaza: Ist das Völkerrecht noch zu retten?«, in: *Der Spiegel* (online), 7.8.2025.

