

»Internationale Ordnung als regelbasierter Pluralismus« – Was bedeutet das für den Umgang mit revisionistischen Staaten?

Peter Schlotter 

1 Einleitung

Mit dem Ukrainekrieg ist der zwischenstaatliche Krieg in Europa zurückgekehrt. Mehr noch: Die russische Aggression hat die regelbasierte internationale Ordnung ins Wanken gebracht. Sie lässt die Frage aufkommen, wie künftig mit revisionistischen Kräften umzugehen ist.

Im Folgenden gehe ich in vier Argumentationsschritten vor: Zunächst reflektiere ich das Ende des liberalen Traumes einer demokratischen und friedlichen Weltordnung. In einem zweiten Schritt verhandle ich das Problem des Revisionismus. Das heißt: Wie sollen Staaten mit anderen umgehen, die die etablierte Ordnung infrage stellen? Diese Problematik ist nicht neu, war sie schon zu Beginn der theoretischen Debatten in den Inter-

nationalen Beziehungen zwischen Liberalismus und Realismus das zentrale Thema. Vor diesem Hintergrund stellt sich drittens unmittelbar die Frage, ob und wie unterschiedliche Ordnungsmodelle in der internationalen Politik koexistieren können. Abschließend richte ich den Blick auf die Diskussion um einen potenziellen NATO-Beitritt der Ukraine und deren Konsequenzen für die weltpolitische Ordnung.

2 Das Ende des liberalen Traumes

Der Angriff Russlands auf die Ukraine war für viele ein Schock, ein jähes Aufwachen in einer neuen Realität der kriegerischen Staatenkonkurrenz. Das betraf insbesondere auch die Friedens- und Konfliktforschung, deren Vertreterinnen und Vertreter vielfach dem liberalen Institutionalismus anhängen und dementsprechend die Formel »Handelsverflechtung + Demokratie + Internationale Organisationen = Frieden« propagierten. Die Idee basierte auf dem Weltbild des rationalen, am (wirtschaftlichen) Nutzen orientierten Akteurs, für den Krieg kein vernünftiges Mittel der Politik (mehr) sei, weil »Krieg sich nicht lohne«. Diese Rationalität wurde demokratischen wie auch autokratischen Regimen unterstellt. Die Hegemonie dieses Weltbildes schlug sich in einer Institutionalisierung der Weltpolitik mittels internationaler Organisationen nieder, aufbauend auf der ökonomischen Dominanz und militärischen Führungsmacht der

Vereinigten Staaten von Amerika seit dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.¹

Die Schattenseiten dieser normativen und machtpolitischen Konstellation sollen nicht ausgeblendet werden, aber immerhin hat sie den *zwischenstaatlichen* Krieg seit den 1950er Jahren weitgehend an den Rand gedrängt. Manche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sprachen sogar davon, dass der *große* Krieg »obsolet« geworden sei. Der Schock sitzt tief, dass dem offenbar nicht so ist. Auch wenn der Krieg gegen die Ukraine statistisch betrachtet vielleicht nur ein »Ausrutscher« sein mag, seine weltpolitische Dynamik gewinnt er dadurch, dass es sich um eine Auseinandersetzung zwischen zwei Weltordnungsvorstellungen handelt. Die *eine* besteht aus *grosso modo* eingehaltenen Regeln des zwischenstaatlichen Verkehrs, deren normativer Gehalt (Demokratie und Menschenrechte) westlich konnotiert und machtpolitisch grundiert ist und infolgedessen von autokratischen Regimen infrage gestellt wurde und wird. Die *andere* Weltordnungsvorstellung bezieht sich auf das Bild einer Staatenwelt, in dem weitgehend die Autonomie nationaler Interessenpolitik gilt und Kooperation fast durchgängig allein der eigenen Nutzenmehrung und möglichst der Nutzenminderung der Kooperationspartner dienen soll. Das Resultat der schwindenden Hegemonie des »Westens« ist diese (Un-)ordnungs-idee, die auf absehbare Zeit die Weltpolitik maßgeblich bestimmen dürfte.

1 Krell/Schlotter 2018.

3 »Revisionismus« in einer neuen Weltordnung und die Theorie des Realismus

Es ist kein Zufall, dass gegenwärtig die 1930er Jahre, »München 1938« und der Zweite Weltkrieg die Debatte, wie mit einer revisionistischen und aggressiven Großmacht wie Russland umzugehen sei, bestimmen. Hitler wollte unter anderem die Versailler Friedensordnung zerschlagen, weil sich das NS-Regime von ihr in seinen Plänen zur europäischen Hegemonie eingeschränkt sah. Das Buch des Historikers Tim Bouverie über die britische und französische Appeasementpolitik vor dem Zweiten Weltkrieg² zeugt eindringlich von den Illusionen in der britischen Politik und Öffentlichkeit, man könne Hitler mit Konzessionen von seinem Eroberungskurs abbringen. Viele glaubten seinen Friedensbeteuerungen, trotz seiner schamlosen Missachtung internationaler Abkommen und Konventionen. Auch wenn sich Geschichte natürlich nie eins zu eins wiederholt, so sind doch die Parallelen zu Wladimir Putin, Sergei Lawrow und der russischen Propagandamaschinerie kaum zu übersehen.

Kurz vor dem Angriff der deutschen Wehrmacht auf Polen erschien »The Twenty Years' Crisis 1919–1939« des britischen Historikers und Politikwissenschaftlers Edward H. Carr, einer der »Väter« des Realismus in den Internationalen Beziehungen. Sein Buch handelt vom »liberalen Utopismus« angesichts revisionistischer Mächte wie dem Deutschen Reich, von den Illusionen des liberalen Denkens und hebt demgegenüber die Notwendigkeit

2 Bouverie 2021.

einer »realistischen« Herangehensweise hervor.³ Die Vorstellung, der Mensch sei von Natur aus »gut«, sei illusionär. In der internationalen Politik müsse man von der Erkenntnis ausgehen, dass es kriegsbereite Diktaturen gebe, die liberale Ordnungen umstürzen wollen. Hier helfe nur Gegenmachtbildung, gestützt auf militärische Verteidigungsfähigkeit sowie den Widerstandswillen und die Wehrhaftigkeit demokratischer Gesellschaften. Die realistische Theorie, wie sie von deutschen jüdischen Emigranten wie Hans Morgenthau oder John Herz im Anschluss an Carr systematisch begründet wurde, ist als die wissenschaftliche und ethische Reflexion des Versagens der europäischen Demokratien angesichts der Kriegspolitik Hitlers zu sehen.

Ungeachtet aller möglichen Einwände gegen Carrs Ausführungen im Detail lässt sich nicht leugnen, dass die Prinzipien der realistischen Theorie und die daraus abgeleiteten Politikempfehlungen eine hohe Plausibilität beanspruchen können. Realismus bedeutet nicht Kriegslüsterheit. Es gibt auch realistische Begründungen für ein Appeasement gegenüber revisionistischen Mächten. Carr selbst diskutierte die Frage, wie mit Hitler umzugehen sei. Realismus bedeutet Gegenmachtbildung gegen aggressive Staaten im Sinne einer (militärischen) Gleichgewichtspolitik. Gewiss herrscht hierbei eine große Grauzone, weil Gleichgewicht im Einzelnen schwierig zu bestimmen ist. Wichtig ist aber, dass Außenpolitik stets eine Funktion des (militärischen und ökonomischen) Kräfteverhältnisses ist und sich von der Illusion verabschieden muss, von den eigenen Prämissen

3 Carr 1991.

auf diejenigen anderer Staaten zu schließen. Im Herrschaftssystem Putins wird eben anders gedacht; es dominiert eine andere Logik der Interessen.

4 Zum Problem der Koexistenz unterschiedlicher Ordnungsmodelle

Im realistischen Denken ist die Herausforderung der liberalen Weltordnung und der auf dieser Idee fußenden Nach-Kalte-Kriegsordnung in Europa mit der Hegemonie von liberalen, demokratischen Ideen (Farbenrevolutionen, EU- und NATO-Erweiterung, etc.) keine Entwicklung, die überraschen sollte. Hegemonien werden seit eh und je von revisionistischen Staaten infrage gestellt. Ich argumentiere allerdings nicht so »moralfrei«, wie manche realistischen Theoretikerinnen und Theoretiker sowie Publizistinnen und Publizisten dies tun. Die Ideen von Demokratie, Selbstbestimmung und Souveränität (bzw. ihrer freiwilligen Aufgabe) sind normativ eindeutig höher anzusiedeln als die von Autokratie, Machtpolitik und militärischem Expansionismus. Das macht den gegenwärtigen Krieg in der Ukraine zu einem Weltordnungskonflikt. Das sehen Putin und der »Westen« schon richtig.

Wie sollen wir mit einem solchen Hegemonialkonflikt auf der Werte- und auf der Machtebene umgehen? Auch hierzu gibt es Ideen in der Geschichte der Internationalen Beziehungen. John H. Herz, deutsch-jüdischer Emigrant, formulierte die Theorie

des »realistischen Liberalismus«. ⁴ Die Grundidee ist das Suchen nach Kooperation auf der Grundlage einer gesicherten Machtbasis – militärisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich. Sie lässt sich in die Formel fassen: Verteidigung (Abschreckung) + Entspannung = Sicherheit, die alte sogenannte Harmel-Formel der NATO zum Beginn der Ost-West-Entspannung Ende der 1960er Jahre. Ich plädiere also nicht für eine reine »realistische« Machtpolitik, die »Großmächten« die Sonderrolle zubilligt, sich an bestimmte Regeln nicht halten zu müssen, wie dies z.B. John Mearsheimer vertritt. Großmächte verhalten sich so, wie sich eben Großmächte verhalten! ⁵ Ich plädiere für einen realistischen Blick auf die Einhegung revisionistischer Politik, die liberale Elemente miteinbezieht. Dies bedeutet zum Beispiel eine Handelspolitik, die Interdependenz als tendenziell friedensfördernd zur Voraussetzung hat, aber zu starke einseitige Abhängigkeiten vermeidet. Das Friedensgutachten 2023 von Instituten der deutschen Friedensforschung hat hierzu überzeugende Argumente formuliert. ⁶

Was bedeutet dies im konkreten Fall des Angriffs Russlands auf die Ukraine, der in der russischen Propaganda, die durchaus weitverbreitete Einstellungen in der russischen Bevölkerung wiedergibt, immer mehr als ein Krieg mit dem »Westen« umgedeutet wird? Die russische Führung geht seit längerem von

4 Herz 1959.

5 Mearsheimer 2019.

6 BICC et al. 2023.

einem raumbezogenen Recht aus, der Russki Mir, einer Koexistenz von Autokratie, religiöser Orthodoxie und russischer Hegemonie (militärisch, ökonomisch und vor allem kulturell). Das heutige Russland ist somit kein »normaler« Nationalstaat, sondern ein hegemonialer Raum, der über die Russländische Föderation hinausgeht. Hier darf es keine Intervention »raumfremder Mächte«⁷ geben. In ihm herrscht auch nicht das tendenziell universale Völkerrecht, sondern ein eigenes Interventionsrecht der Großmacht. Martin Schulze Wessel hat dies in »Der Fluch des Imperiums« für den Fall Russlands aufgezeigt, analytisch nüchterner als der etwas reißerische Titel vermuten lässt.⁸ Inwieweit eine internationale Ordnung mit solch unterschiedlichen Rechtsvorstellungen normativ gestaltet werden kann, muss der weiteren Debatte vorbehalten bleiben; allgemeine Ideen dazu habe ich skizziert.

5 Sicherheitsgarantien für die Ukraine durch eine Mitgliedschaft in der NATO?

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ergibt sich mit Blick auf die Ukraine ein weiteres Problem: Wie können in einer europäischen Ordnung nach dem Ende des Krieges Russlands gegen die Ukraine (in Form eines Waffenstillstandes, eines »eingefrorenen Konflikts«, z. B. nach dem »Muster« auf der koreanischen

7 Schmitt 2022.

8 Schulze Wessel 2023.

Halbinsel, etc.) Sicherheitsgarantien für das angegriffene Land aussehen? Diese Aufgabe stellt sich besonders dringend angesichts der Strategie Putins, einen Raum russischer Herrschaft (wieder-)herzustellen, in dem die ehemals sowjetischen Republiken als moderne Nationalstaaten keinen Platz haben, es sei denn als Teil einer russisch beherrschten »Union«.

Die folgenden Ideen skizzieren umrisshaft den Vorschlag, im Rahmen eines umfassenderen Vertrages zwischen der Ukraine, Russland und der NATO/Europäischen Union die Ukraine in die NATO aufzunehmen – wohlgemerkt, nicht jetzt im Krieg, sondern *nach* dem Ende der militärischen Auseinandersetzungen. Margarete Klein und Claudia Major von der Stiftung Wissenschaft und Politik haben hierzu das Pro und Contra sorgfältig abgewogen.⁹ Die ukrainische NATO-Mitgliedschaft wäre gewiss für Russland eine schwer zu schluckende Kröte. Aber sie könnte auch für Russland attraktiv sein. Die Ukraine müsste als Gegenleistung für die Mitgliedschaft in der NATO auf Gewalt zur Rückeroberung der besetzten Gebiete verzichten – ein Gewaltverzicht in Anlehnung an die (west-)deutsche Politik im Kalten Krieg und in der Entspannungsphase. Die NATO wäre damit auch ein Mittel der Kontrolle der Ukraine vor eigenständigen und unberechenbaren militärischen Aktionen. Im Gegenzug würde das Land Sicherheit zumindest für die von ihr kontrollierten Gebiete erhalten. Auch wäre die langfristige Unterstützung für den Wiederaufbau der Ukraine für die westlichen Gesellschaften leichter zu stemmen. Ohne den Schutz durch die NATO (auch mit den

9 Klein/Major 2023.

nuklearen Kräften der USA und Großbritanniens) müsste der Westen die Ukraine bis an die Zähne bewaffnen, was auch ökonomisch schwer zu verkraften wäre. Eine grobe Orientierung wäre die Politik der Einbindung Deutschlands in die europäische Ordnung nach der Wiedervereinigung, wie sie im 2+4-Vertrag vorgenommen wurde. Schwer vorstellbar ist eine solche Vereinbarung allerdings mit einer weiterbestehenden Herrschaft Putins.

Literatur


- BICC/HSFK/INEF/ISFK (Hg.) 2023: Friedensgutachten 2023. Baden-Baden, Nomos.
- Bouverie, Tim 2021: Mit Hitler reden. Der Weg vom Appeasement zum Zweiten Weltkrieg. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt.
- Carr, Edward H. 1991: The Twenty Years' Crisis 1919–1939. An Introduction to the Study of International Relations. London, Macmillan.
- Herz, John 1959: Politischer Realismus und politischer Idealismus. Eine Untersuchung von Theorie und Wirklichkeit. Meisenheim, Anton Hain.
- Klein, Margarete/Major, Claudia 2023: Dauerhafte Sicherheit für die Ukraine. Von Ad-hoc-Unterstützung zu langfristigen Sicherheitsgarantien als NATO-Mitglied. Berlin, SWP.
- Krell, Gert/Schlotter, Peter 2018: Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen. 5. Aufl. Baden-Baden, Nomos.

Mearsheimer, John H. 2019: *The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities*. Yale, Yale University Press.

Schmitt, Carl 2022: *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. Berlin, Duncker & Humblot.

Schulze Wessel, Martin 2023: *Der Fluch des Imperiums. Die Ukraine, Polen und der Irrweg in der russischen Geschichte*. München, C. H. Beck.

ORCID

Peter Schlotter  <https://orcid.org/0009-0009-5870-5357>