

## Interimperiale Beziehungen

Über die Notwendigkeit des Neuaufbaus von Global Governance in der heutigen geopolitischen Weltordnung



PARAG KHANNA, geb. 1978, ist Direktor der Global Governance Initiative und Senior Research Fellow der New America Foundation. Sein Buch „The Second World: Empires and Influence in the New Global Order“ erschien 2008.

Parag Khanna | **Die heutige globale Machtverteilung ähnelt einem dreibeinigen Hocker: Die USA, die EU und China sind die drei dominierenden „imperialen“ Mächte. Nur wenn alle drei Beine gleich gut stehen, sprich ein ausbalanciertes Gleichgewicht ihrer Macht anstreben, lässt sich auf dem Hocker sitzen – und ein neues globales Ordnungssystem kann entstehen.**

Es ist in diesen Zeiten nicht besonders en vogue, von Weltreichen zu reden. Imperien werden als aggressive, merkantilistische Relikte angesehen, die, seit Großbritannien, Frankreich und Portugal nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Kolonialreiche in Afrika und Asien weitgehend aufgegeben haben und seit die Sowjetunion zusammengebrochen ist, dazu verdammt sind, im Müll der Geschichte zu landen. Viele haben damals prophezeit, dass in Folge der ethnischen Selbstbestimmung die Welt in eine neue Ära der Zersplitterung geraten würde, dass die Zahl der Länder von weniger als 50 am Ende des Zweiten Weltkriegs möglicherweise auf mehrere hundert im 21. Jahrhundert anwachsen würde – wobei jede Minorität ihren eigenen Staat, ihre eigene Währung und einen Sitz in den Vereinten Nationen erhalten würde.

Jedoch waren für tausende von Jahren gerade die Imperien die mächtigsten politischen Gebilde und erfüllten so das ewige Verlangen der Völker nach Ordnung, der Grundvoraussetzung für Stabilität. Bis zum Aufkommen der Nationalstaaten im 17. Jahrhundert herrschten Rom, Istanbul, Venedig und London über tausende verschiedene politische Gemeinschaften. Bis zum Zweiten Weltkrieg lag die Macht über die Welt fest in den Händen von gerade einem halben Dutzend – zumeist europäischen – Imperien. Die Dekolonisation beendete diese künstlichen Weltreiche, in denen kleine Nationen Überseekolonien mit Gewalt regierten. Aber sie beendete nicht das Prinzip des Imperiums. Imperien mögen nicht die wünschenswerteste Form von Governance sein, gerade wenn man die immer wiederkehrenden, enorm zerstörerischen Kriege zwischen

ihnen betrachtet, aber die psychologische Beschränktheit der Menschheit hat es bisher verhindert, dies besser einzurichten. Werden wir es im 21. Jahrhundert besser machen?

Es sind nicht die internationalen oder interkulturellen Beziehungen, die die Welt prägen, sondern die interimperialen. Amerika, Europa und China sind nicht nur singuläre Imperien, sondern auch außergewöhnlich in ihrer Art des Expansionismus. Sie führen durch Vorbild und mit Hilfe von Abkommen. Jedes dieser Imperien vertritt seine eigene Form der Diplomatie, jeweils eingebettet in voneinander abweichende ideologische Grundkonzepte. Die Vereinigten Staaten bieten sowohl militärischen als auch politischen Schutz und Hilfe an, China Zusammenarbeit auf allen Gebieten und konditionalitätsfreie Beziehungen, Europa tiefgreifende Neuordnung und ökonomische Assoziierung mit seiner Union.

Gleichzeitig sind jedoch das Ausmaß und die Unvorhersehbarkeit der Veränderungen in der politischen Landschaft des 21. Jahrhunderts gar nicht zu unterschätzen. Während Amerika schwankt, ob es die internationale Gemeinschaft meiden oder umarmen soll, das chinesische Politbüro weiterhin eine undurchschaubare Blackbox ist und die EU vorsichtig strategische Einflussnahme ausübt, muss man gleichzeitig in Rechnung stellen, dass Amerika sich seinen exzessiven Konsum möglicherweise eines Tages nicht mehr leisten kann, sowenig wie Europa sich seine Ausdehnung und China sich seine umweltpolitischen und sozialen Lasten.

Die Unvorhersehbarkeit der Veränderungen in der politischen Landschaft ist gar nicht zu unterschätzen.

Für alle drei Supermächte gilt, dass sie ihre Aktivitäten einschränken könnten, wenn sie nicht mehr in der Lage sind, ihren gegenwärtigen Verpflichtungen nachzukommen oder wenn sich die Zusammenarbeit mit ihren Peripherien als beschwerlich herausstellt.

Drastisch verkompliziert wird die Lage noch durch die vielen Swing-Staaten der Zweiten Welt, die in ihren Entscheidungen nur schwer berechenbar sind: der Energiegigant Russland, das ehrgeizige Indien und der technologische Moloch Japan. Nach diesen drei Hauptakteuren, die einen Platz am Tisch der Mächtigen fordern, folgen noch jene, deren Denkweise stark antiimperial geprägt ist. In einer Welt der Absprachen, nicht Allianzen, überschneiden sich die imperialen Netzwerke und Einflussphären zunehmend mit denen anderer, vielfältig gebundener Länder: Es ist ein gleichzeitiges Ausbalancieren und Trittbrettfahren, um Wirtschaftshilfe von der einen Macht, militärische Hilfe von der nächsten und Handelsbeziehungen mit der dritten zu bekommen. Neben ihren Bemühungen, die Großmächte gegeneinander auszuspielen, werden sich Länder wie Venezuela, der Iran, Kasachstan, Libyen, Malaysia und andere weiterhin darauf konzentrieren, untereinander genauso Verbindungen aufzubauen wie mit Washington, Brüssel und Peking. Diese Länder sammeln schlicht das Beste ein, was ihnen die jeweilige Supermacht anbietet und ihnen am geeignetsten erscheint, ihre Ziele zu erreichen; parallel dazu arbeiten sie auf vielen Gebieten direkt miteinander: Erschließung von Ölreserven, Austausch von Geheimdienstinformationen, Kampf gegen den Terrorismus, Reduzierung von

Armut, Einführung einer Kontrolle der Kapitalflüsse und Aufbau moderner Infrastrukturen. Mit ihren üppigen Staatsfonds werden sie westliche Banken, Häfen und andere strategische Anlageobjekte aufkaufen. Ihre regionalen Gruppierungen werden ihre eigenen Wirtschaftszonen, Entwicklungsbanken, Friedenstruppen und Strafgerichtshöfe aufbauen. Immer mehr Fluglinien verbinden inzwischen Araber, Südamerikaner und Ostasiaten direkt miteinander.

Wie wird sich diese beispiellose und komplexe geopolitische Landschaft auf die Global Governance auswirken? In dem Maße, wie Amerikas Anspruch auf einen Sonderstatus schwindet, verlangen andere Mächte – zu Recht – ihren Platz an der Sonne als Ordnungsmacht der Welt. Zum ersten Mal in der Geschichte besteht eine multipolare und multikulturelle Welt, in der drei unterschiedliche Supermächte um einen Planeten konkurrieren, dessen Ressourcen abnehmen. Für jede von ihnen ist aus reiner „raison d'état“ eine „raison du système“ geworden: Das Ausmaß ihrer Kernrationalität und

Amerikas Status schwindet, andere Mächte verlangen ihren Platz an der Sonne.

Vision von Ordnung machen den höchsten Grad der Moral aus. Je mehr sich Amerika als außergewöhnlich einschätzt, desto mehr werden seine Rivalen sich bemühen, auf Kosten Amerikas ihre eigene Exzeptionalität voranzubringen. China hat das Gefühl, dass es die Hauptlast der Aufrechterhaltung von Grundsätzen des internationalen Rechts wie Souveränität und Nichteinmischung trägt, Europas Herangehen an die Weltordnung wiederum lässt das zwischenstaatliche System vollkommen hinter sich. Jeder unterminiert somit auf seine Weise die internationale Governance-Architektur und untergräbt dabei die Fiktion, dass Gesetze und Institutionen allein schon ausreichen, um den imperialen Wettbewerb zu bändigen.

Einrichtungen der Global Governance müssen diese der geopolitischen Struktur zugrundeliegenden Tatsachen widerspiegeln, wenn sie wieder Glaubwürdigkeit und Legitimität erlangen wollen. Möglicherweise hätten andere Staaten weiterhin die nicht perfekten Vereinten Nationen als gemeinsames Forum einer verbindlichen weltweiten Diplomatie unterstützt, wenn die USA dies getan hätten. Doch deren schämliche Vernachlässigung der UN hat anderen Regierungen den Vorwand geliefert, sich genauso zu verhalten. Die Vereinigten Staaten haben nach 1945 mehr als jedes andere Land zum Aufbau der internationalen Nachkriegsordnung beigetragen, aber heute sind sie ebenso viel wie jedes andere Land an ihrer Fragmentierung beteiligt. Doppelmoral und Isolatismus in Rechtsfragen haben Amerikas vorbildlichen Einsatz für die Menschenrechte zunichte gemacht, und nicht sanktionierte Präventivkriege haben die Autorität des UN-Sicherheitsrats unterminiert. Das hat dazu geführt, dass die UN im Fall eines Interessenkonflikts zwischen den Supermächten genauso katastrophal unbedeutend sind, wie es der Völkerbund gewesen ist.

Die Vereinten Nationen verfügen nur über so viel Macht, wie ihnen von den dominanten Mächten zugestanden wird. Derzeit ist diese sehr gering. Die UN werden von keiner der drei Supermächte als ein allumfassender Mechanismus von Governance betrachtet, sondern vielmehr als ein Forum der Selbstdarstellung und vor allem als Instrument, um sich gegenseitig zu blockieren. Sie waren

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

© James Nachtwey / VI

Jakarta, 2003: In der Istiqlal-Moschee beten Frauen am Unabhängigkeitstag für Frieden

nie ein Hauptakteur in geopolitischen Fragen, sondern immer nur eine Bühne. Die UN sind ein Ort für Beratungen, aber mit Sicherheit kein Ort, an dem die Entscheidungen tatsächlich gefällt werden. Bei ihren Aktivitäten sind sie auf das Wohlwollen und die Haushaltsmittel der großen Mächte angewiesen. Und je weniger deren Weltsicht miteinander gemein hat, desto weniger werden sie die UN in Anspruch nehmen. Die Vereinten Nationen können auf eine große humanitäre Erfolgsbilanz verweisen – vom Peacekeeping bis zur Nahrungsmittelversorgung und medizinischen Hilfe weltweit. Sie haben einen Fonds zur Förderung der Demokratie (UNDEF) eingerichtet, das Kontingent ihrer Friedenstruppen erhöht und einen Rat für Menschenrechte installiert. Doch die dort festgelegten Standards spielen nur dann eine Rolle, wenn die Supermächte selbst keine Lust auf Intervention haben, meistens in der Dritten Welt.

Solange die verdeckten globalisierten Spannungen zwischen den großen Mächten andauern – ungebremst von Normen einer Global Governance, die sie davon abhalten könnten –, sind die Funken, die einen Konflikt zum Ausbruch bringen können, zahlreich und werden immer mehr: Der Wettbewerb um die Ausbeutung von Ressourcen im Kaspischen und Südchinesischen Meer, Superterrorismus mit Verfügungsgewalt über Nuklearwaffen, ein Angriff auf den Golf von Aden oder die Straße von Malakka. Die unsicheren Bündnisse der schwächeren, aber dennoch bedeutenden Mächte wie Russland, Japan und Indien könnten auch Grund für weitere Eskalationen sein. Außerdem könnten Amerikas ausländische Kreditgeber versucht sein, ihre Kredite abzuziehen, um so das große strategische Projekt der Vereinigten Staaten zu stören und wirtschaftliche, politische oder gar militärische Spannungen auszulösen. Krieg verschafft dem militärisch-industriellen Komplex große Profite und wird immer von den großen patriotischen Lagern aller Seiten unter-

stützt. Doch die Vorstellung von einer sino-amerikanischen Rivalität um die Weltführung wäre ebenfalls voreilig und grob vereinfachend, denn im Falle eines ernsthaften Konflikts wäre Europa der Gewinner, da das Kapital dann dorthin fliehen würde.

Angesichts dieser großen Spannungen wird in der Welt heute auf Zeit gespielt, da jede der Supermächte versucht, für sich eine möglichst günstige Position zu ergattern, während gleichzeitig keine von ihnen mächtig genug ist, um das System allein zu diktieren. Damit klemmt die globale Stabilität sozusagen zwischen den beiden Buchstützen, die Raymond Aron als „Frieden durch Gesetze“ und „Frieden durch Imperium“ definiert hat – ersteres zahnlos, letzteres anfällig für Exzesse.

Geschichtlich betrachtet haben sich die aufeinander folgenden Modelle von Balance of Power und kollektiven Sicherheitsdoktrinen aus dem Versuch entwickelt, von der Rechtfertigung von Kriegen zwecks Erlangung strategischer Vorteile zu einem System der Kriegsverhinderung zu gelangen. Das postnapoleonische Kongresssystem Metternichs, das „Concert of Europe“, war das erste solche System der Moderne. Da es sich bestimmten Regeln unterwarf, repräsentierte es so etwas wie ein gesellschaftspolitisches System. Selbst dort, wo diese

Verhindern, dass Geschichte sich wiederholt: Das ist ein systematischer Lernprozess.

Versuche, eine stabile Weltordnung zu schaffen, gescheitert sind – etwa beim Völkerbund nach dem Ersten Weltkrieg – findet innerhalb vor allem der demokratischen Staaten ein systematischer Lernprozess statt, in dem die Lehren der Vergangenheit in die Entwicklung von Institutionen einbezogen werden, um zu verhindern, dass die Geschichte sich wiederholt. Auch Toynbee betrachtete die Geschichte eher als fortschreitend denn als rein zyklisch, also als ein Rad, das sich nicht nur um die eigene Achse dreht, sondern sich vorwärts bewegt, sodass die Zivilisation (mit einem ganz großen Z) sich immer mehr zivilisiert. Dennoch versprechen Imperien und Supermächte zwar üblicherweise Frieden, produzieren aber Kriege.

### Wie könnte der nächste Weltkrieg verhindert werden?

Es gibt schon eine Dreier-Koalition, die zu einem Sieg der Globalisierung über die Geopolitik führt: Die amerikanische Arbeiterklasse unterstützt die chinesischen Arbeiter, indem sie bei Wal-Mart einkauft, während die Oberschicht ihr Geld für europäische Fahrzeuge und Luxusgüter ausgibt; Europa und China kaufen amerikanische Technologie; Amerikas General Motors und Boeing sowie Europas Airbus können viele ihrer Profite dadurch realisieren, dass sie in und für China produzieren. Kapitalistische Märkte sind kein Nullsummenspiel, sondern ermöglichen allen uneingeschränkten Profit. Darüber hinaus bestimmt der „Kult des Offensivdogmas“ heute nicht mehr die Militärpolitik: Im Zeitalter der Atomwaffen glaubt kaum noch jemand, dass das Auslösen eines Konflikts einen schnellen Sieg mit minimalen Verlusten der eigenen Seite bringen könnte. Noch nie war die Aussage von A.J.P. Taylor so gültig wie heute: Wenn sich die Fähigkeit, eine Großmacht zu sein, in der Fähigkeit manifestiert, einen großen Krieg führen zu können, ist die einzige Möglichkeit, als

eine solche weiter zu existieren, die, ihn nicht zu führen. Noch nie ist die Höhe des Schadens, den man sich durch bewaffnete Konflikte selber zufügen kann, so groß gewesen wie in der heutigen vernetzten Welt.

Eine Annäherung an eine Lösung könnte es sein, wenn man sich die tripolare Welt als eine Art Hocker vorstellt: Mit nur zwei Beinen wird er nicht lange stehen bleiben, mit dreien ist das schon eher möglich. Der dreibeinige USA-EU-China-Hocker ist zurzeit wackelig, und die neue globale Strategie zur nächsten Vorwärtsdrehung des geopolitischen Rades lautet „Equilibrium“. Equilibrium, Gleichgewicht, ist dynamisch und damit schwerer in der Balance zu halten als die uneingeschränkte Vorherrschaft eines einzelnen Hegemons, aber nichtsdestotrotz repräsentiert dieses Konzept nach der Herrschaft von Anarchie und Balance of Power die nächste revolutionäre Etappe. Gleichgewicht regt auch zu einer fortschrittlicheren Psychologie und Sprache an: Die „multipolare“ Ordnung, welche die aufstrebenden Mächte erlangen wollen, ist etwas anderes als die „multilaterale“, derer es bedarf, um die erwünschte Ordnung in die Praxis umzusetzen. Ebenso steht die Vorstellung von der „Gewaltenteilung“ eher für vorsichtiges Verhalten, während „Arbeitsteilung“ positives Handeln beinhaltet, an dessen Ende das Erreichen gemeinsamer Ziele steht; „Besonnenheit“ allein garantiert nicht die Erfüllung locker gemachter Verpflichtungen, wohingegen „Lastenausgleich“ diese ermöglichen könnte. Nur aus Gleichgewicht können Frieden, Gerechtigkeit und Ordnung entstehen.

Nur aus Gleichgewicht können Frieden, Gerechtigkeit und Ordnung entstehen.

Es besteht zurzeit noch keine klare Vorstellung über eine solche Zusammenarbeit der Mächte oder eine seriöse Arbeitsteilung zwischen den drei Supermächten. Doch ein solcher Multilateralismus wäre mehr eine Frage der imperialen Koordination als eine reine Verteilung der Ressourcen innerhalb gemeinsamer Institutionen. Eine globale Strategie des Gleichgewichts würde die heutige Art der Mächteverteilung umwandeln von einem Ringkampf zwischen sich gegenseitig suspekten Mächten in eine Rennradmannschaft, bei der sich in der Führungsarbeit immer wieder abgewechselt wird, bis die gemeinsame Ziellinie erreicht ist.

Bis heute ist jedoch der Begriff der „internationalen Gemeinschaft“ wenig mehr als ein Euphemismus für die Vorherrschaft des Westens. Der Westen kann keine Gefolgschaft seiner Vorstellung von westlicher Ordnung erwarten, die sich als Repräsentant globaler Werte verkleidet, ohne dass diese durch globale Beteiligung dekretiert worden sind. So hat Amerika China dazu aufgerufen, sich als ein „verantwortungsbewusster Akteur“ innerhalb des globalen Systems zu verhalten; da dies jedoch ein impliziter Befehl Amerikas ist, reagiert China verständlicherweise ablehnend. China wird niemals sein enormes wirtschaftliches Gewicht einbringen im Interesse solch antiquierter und unrepräsentativer Vereine wie der G-8, die nicht einmal bereit sind, es in ihre Reihen aufzunehmen. Das gleiche gilt für den UN-Sicherheitsrat: So sehr dessen Effizienz heute noch von den Vereinigten Staaten bestimmt wird, auch China wird immer wichtiger. Es könnte genauso dazu übergehen, die nichtständigen Mitglieder zu bestechen, damit sie in seinem Sinne abstimmen. Ohne eine neue

Arbeitsteilung wird die Bedeutung der westlichen Institutionen in demselben Maße abnehmen wie Amerikas Macht. Übrigbleiben wird ein klassischer geopolitischer Wettbewerb, ohne dass auch nur die Fassade diplomatischer Koordination aufrechterhalten bleibt.

Gleichgewicht erfordert, dass die Vereinigten Staaten, die EU und China gemeinsam die Spielregeln der Geopolitik festlegen. Wie innerhalb einer Familie zieht Gleichgewicht einen ganzen Regelsatz zur Domestizierung der internationalen Beziehungen nach sich, wobei der Kompromiss zu einem zentralen Wert wird. Es muss eingestanden werden, dass der Anreiz, sich am Ausbau neuer Institutionen zu beteiligen, welche die eigene Macht reduzieren und

Statt eines Ringkampfes eine Rennradmannschaft: Die Führung wechselt, bis die Ziellinie erreicht ist.

gleichzeitig die des anderen erhöhen, sehr gering ist. Doch müssen vom Eigennutz bestimmte Staaten davon überzeugt werden, dass sie viele Kosten, die ihren Interessen dienen, sparen könnten, wenn sie kooperierten. Auch könnte Amerika seinen Einfluss erhöhen, wenn es sich beim Ausspielen seiner Macht zurückhalten würde. Der Mittelweg zwischen Dominanz und Zurückhaltung ist die aktive Arbeit an einer von breiter Unterstützung getragenen „internationalen Verfassung“, die einen kollektiven Reifungsprozess inspiriert.

Macht wird eher durch die Konzentration auf Kerninteressen domestiziert als durch utopische Quantensprünge. Sehr viel eher als das „strategische Dreieck“ USA-UdSSR-China der sechziger und siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts wäre eine G-3-Institution, bestehend aus den Vereinigten Staaten, der EU und China, das geeignete Forum, um intensivere Arbeitsbeziehungen zwischen den Supermächten zu etablieren. Eine offene Auseinandersetzung über bestimmte Länder, bei denen sich Einflusssphären überschneiden und Gegensätze existieren – genannt seien hier der Sudan, der Iran, Usbekistan und Myanmar – könnten die Widersprüche von der strategischen auf eine taktische Ebene herunterholen. Ein umfangreiches Programm, das von der Notwendigkeit einer aktiven Beteiligung Chinas ausgeht, könnte zu einem Abbau von Chinas Misstrauen gegenüber den Vereinigten Staaten führen und China dazu bringen, seine Ressourcen in eine Gemeinschaft der Gleichberechtigten einzubringen. Je weiter man in die Zukunft schaut, desto deutlicher wird, dass sich die zukünftigen Probleme mehr um Energieressourcen und Wasserversorgung drehen werden als um Ungleichgewichte auf dem militärischen Gebiet oder Territorialfragen. Es ist aber gerade der gegenwärtige Ausschluss Chinas aus den Beratungen der Internationalen Energieagentur (IEA), der dort den Verdacht verhärtet, dass es eine „unsichtbare westliche Hand“ ist, die den Weltmarktpreis für Erdöl hochhält. Als Antwort darauf könnten die Hauptenergieverbraucher sich darauf konzentrieren, mehr Öl auf den freien Markt zu bringen und so die Preise zu reduzieren, anstatt auf festen Ölverträgen mit staats-eigenen Konzernen zu beharren, welche diese dem Zugriff anderer entziehen.

Amerika muss nicht nur für ein G-3-Forum eintreten, sondern darüber hinaus auch seine Diplomatie umgestalten von einer, die nur ihre eigenen Interessen vertritt, hin zu einer, welche die wirklich globalen Interessen anspricht. Amerika kann die Welt nicht davon überzeugen, dass eine Demokratie oder

Demokratisierung à la Amerika ein Selbstzweck ist, aber es kann stärkere Anreize für eine gute und berechenbare Governance vermitteln. Es kann der Versuchung des Protektionismus widerstehen und stattdessen aufstrebende Märkte stärken, die in zunehmendem Maße zur Haupteinnahmequelle der amerikanischen Unternehmensgewinne werden. Anstatt über Menschenrechte, Arbeitsmarktpolitik und umweltpolitische Grundsätze zu dozieren, kann Amerika mehr notwendige technische Hilfe zur Verfügung stellen, die sich entwickelnde Gesellschaften zum Erreichen von Stabilität und Wohlstand benötigen.

Nichts von dem wird automatisch geschehen. Globalisierung allein wird nicht über den geopolitischen Zyklus von Weltkriegen triumphieren, denn für diese letzte große Aufgabe der Geschichte bedarf es mehr als des reinen Glaubens an die Vernunft. Tatsächlich hat der Lauf der Geschichte bewiesen, dass die Menschheit sich oft alles andere als vernünftig verhält, besonders gerade dann, wenn Vernunft am meisten gefragt ist. Dagegen erfordert die Umgestaltung unserer Zukunft ein präzise definiertes System der gegenseitigen Verständigung zwischen den Supermächten und eine proaktive und flexible Staatskunst, um Stabilität zwischen ihnen zu begründen und erhalten. Vor einem Jahrhundert siegte die Geopolitik über die Globalisierung und löste so den Ersten Weltkrieg aus. Die Frage lautet nun, ob sich die Geschichte ein Jahrhundert später wiederholen wird. Die Antwort bleibt im Unklaren, da die Zweite Welt sowohl die Geopolitik als auch die Globalisierung gestaltet und so Diplomatie immer mehr zu einer Kunst wird.

Amerika muss wirklich überzeugend für globale Interessen eintreten – nicht nur für seine eigenen.