

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abkürzungen	vii
Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen	ix
Vorwort	xi
1 Aufstieg, Niedergang und die multilaterale Schwelle	1
2 Hegemonietheorien	7
3 Der Verlust an weicher politischer Macht	15
3.1 Anreize: Stärken, Schwächen, Grenzen	15
3.2 Variable Akzeptanz des westlichen Modells in Asien	17
3.3 Ambivalente Akzeptanz in Lateinamerika	19
3.4 Lippenbekenntnisse in Afrika	19
3.5 Geringe Akzeptanz und Ablehnung in der islamischen Welt	21
3.6 Variable Akzeptanz in internationalen Organisationen	24
3.7 Vereinte Nationen als nützliches Forum	25
3.8 Gipfelführung und Integration der Aufsteiger	27
3.9 Unilaterale amerikanische Irrtümer und multilateraler Neuanfang	29
3.10 Atlantische Arbeitsteilungen	32
3.11 NGOs als Missionare der Demokratisierung	35
3.12 Wohlfahrtsstaaten als Schaufenster	36
4 Der Verfall der Wirtschaftsmacht	41
4.1 Zwei angelsächsische Wunderträume: Dot.com-Blase und Wall-Street-Kasino	43
4.2 Der Weg der EU: Integration für Frieden und Wohlstand	48
4.3 Japans minimalistischer Multilateralismus à la carte	57
4.4 Langzeittrends und die Weltwirtschaftskrise als Niedergangsschub?	61
Niedergangszeichen	61
4.5 Institutionen	66
Die WTO als Lehrstück	67

Die Erweiterung der hegemonialen Gruppe im IWF	71
Die Weltbank als Legitimationsagentur	77
Hegemoniale Erweiterung von der G-7 zur G-20	79
5 Militärmacht in der Abnutzung	89
5.1 Militärische Supermacht USA	89
5.2 Militärische Kleinmacht Europa	95
5.3 Institutionalisierte Sicherheit	98
Die neue NATO in der weltpolizeilichen Überforderung	98
Die nützliche schwache OSZE	108
Sicherheitsinstitutionen als erweiterte Netzwerke	109
6 Die Aufsteiger: China, Indien, Brasilien	113
6.1 China: der leise Aufsteiger mit Überholerpotential	113
Das chinesische Wirtschaftswunder	114
Chinas Aufrüstung: reiches Land – große Militärmacht	117
Die vorsichtige Regional- und Weltmacht	120
6.2 Indien: Hohe Ambition und begrenzte Fähigkeiten	123
Ambitionierte Führungsrollen als Tradition	124
Gebremster wirtschaftlicher Aufstieg	125
Indiens Aufrüstung: regionale Militärmacht und atomare Abschreckung	127
Die Regionalmacht mit globalen Ansprüchen	129
6.3 Brasilien: eine gute neue Wirtschaftsmacht?	133
Führungsanspruch in Lateinamerika	133
Wirtschaftlicher Aufstieg mit landwirtschaftlichen Rohstoffen	135
Brasiliens regionale Militärmacht ohne atomares Potential	138
Wachsende globale Ansprüche	139
7 Die Folgen für das internationale System: neue Instabilitäten oder optimierte multilaterale Governance?	143
Literatur	151
Personen und Sachregister	161

1 Aufstieg, Niedergang und die multilaterale Schwelle

Dass es mit dem Westen bergab geht, ist schon fast eine Binsenweisheit. Die Börsen hatten es schon seit Jahren mit einer BRIC-Euphorie über die Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien und China vorweggenommen. Die Weltwirtschaftskrise, die als amerikanische Finanzkrise begann und flugs die Welt ansteckte, hat die Niedergangshypothese weiter befördert. Die Krise soll nach gängiger Einschätzung vor allem China begünstigen und das Auf- und Überholen der BRIC-Länder befördern. Über die Sensationenbetrachtung hinaus bieten sich ernsthafte Fragen nach dem Ausmaß des schleichenden Niedergangs des Westens an. Sie betreffen sowohl die Entwicklung der wirtschaftlichen als auch der militärischen Ressourcen, was nicht ohne Rückwirkung auf die politische Führungskraft im internationalen System bleiben kann. Die im Zweiten Weltkrieg einsetzende Phase der US-amerikanischen Hegemonie leidet schon länger an Auszehrung, bislang gab es aber keinen aussichtsreichen Herausforderer. Die Sowjetunion war mit dem Ende des Ost-West-Konflikts kollabiert, Europa und Japan waren immer nur Juniorpartner der USA. Jetzt wird erstmals dem Aufsteiger China das Potential zum Auf- und Überholen zugetraut.

Fragen nach Aufstieg und Niedergang haben Historiker immer fasziniert. Auch wenn viele historische Studien mit diesem Fokus oft eher beschrieben als analysiert haben, bieten sie dennoch viele Anregungen, Kenntnisse und Einsichten.¹ Viele nützliche Topoi als Aufstiegs- und Niedergangsursachen sind in dieser Literaturgattung enthalten. Dazu zählen z. B. innere Schwäche durch gesellschaftliche Degeneration, mangelnde Anpassungsfähigkeit, militärische und territoriale Überdehnung.² Anregend, aber weniger ertragreich ist das deterministisch orientierte Mammutwerk von Oswald Spengler aus den zwanziger Jahren.³ Was können uns jedoch die vielen Aufstiege und Niedergänge in der Geschichte aufzeigen, was verallgemeinerungsfähige Aussagen zuließe, die auch noch für den aktuellen Fall des Westens aussagekräftig sein könnten? Was könnten z. B. das Römische Reich und die USA tatsächlich in ihrem zyklischen Werden und Vergehen an gemeinsamen Mustern aufweisen? Zyklusmodelle von der Antike bis zur Gegenwart haben dazu eine faszinierende Vielfalt an Angeboten geliefert.⁴ Besonders spannend sind die Thesen, die über Aufstieg, Scheitelpunkt und

¹ Z. B. Paul Kennedy, *Aufstieg und Fall der großen Mächte*, 5. Aufl., Frankfurt am Main 2005, S. 20

² Arnold Toynbee, *Der Gang der Weltgeschichte*, Bd. 1, *Aufstieg und Verfall der Kulturen*, München 1970

³ Oswald Spengler, *Der Untergang des Abendlandes*, Düsseldorf 2007

⁴ Herfried Münkler, *Imperien*, Hamburg 2007, S. 109 ff.

Niedergang hinaus die Verweildauer im oberen Zyklenbereich durch Reformen und Krisenbewältigung adressieren. Damit rücken nämlich politische Akteure und ihre Gestaltungskraft in den Vordergrund. Die tragische Fatalität eines deterministischen Auf und Nieder wird dadurch relativiert und die Stufe von der Unterhaltungsliteratur hin zur wissenschaftlichen Betrachtung überwunden. Doyle hat als ein Beispiel für erfolgreiche, d. h. problemlösende Reformen die „augusteische Schwelle“⁵ genannt. Die Festigung der Macht der Zentrale nach verheerenden Bürgerkriegen und das Ende der planlosen Expansion hatten eine recht dauerhafte Stabilisierung des Imperium Romanum für immerhin zwei Jahrhunderte bewirkt. Diese Schwellenfrage auch für die Gegenwart zu stellen liegt nahe.

Eine weitere beachtenswerte Hypothese sieht einen Zusammenhang zwischen der Dauer der Herrschaft und der Zahl unterschiedlicher Machtsorten, die zur Verfügung stehen. Damit könnten imperiale Kurzläufer einigermaßen plausibel erklärt werden. Die moderne Unterscheidung von Nye⁶ in harte, militärische und weiche politische, wirtschaftliche und kulturelle Macht bringt diese Einsicht auf den Punkt. Auch wenn diese Unterscheidung nicht ganz logisch ist, weil wirtschaftliche Macht z. B. durchaus sehr hart sein kann, trifft die Vielfalt der Machtsorten einen Kernpunkt stabiler Vorherrschaft. Allerdings sind weitere Differenzierungen und Ergänzungen erforderlich. Hans *Morgenthau* hatte neun Merkmale von Macht aufgelistet: geographische Lage, natürliche Ressourcen, industrielle Kapazität, den Stand der Rüstung, Bevölkerungszahl, Nationalcharakter, die nationale Moral, Qualität der Diplomatie und Qualität der Regierung.⁷ Einiges klingt heute zumindest sprachlich antiquiert, trifft aber immer noch wichtige weiterhin gültige Faktoren der Macht, darunter auch solche, die gegenwärtig außer Mode gekommen sind oder nicht in das aktuelle Muster politischer Korrektheit passen könnten. Dennoch bleiben, ohne schon eine Hierarchie der Bedeutung der einzelnen Machtfaktoren anbieten zu können, solche Faktoren wie die geostrategische Lage, die Rohstoffversorgung, die wirtschaftliche und technische Leistungskraft und die davon abhängigen militärischen Ressourcen zentrale Machtelemente. Die Leistungsfähigkeit und die Loyalität von Eliten und Bevölkerung zählen unbestreitbar auch zu den qualitativen Machtfaktoren. Die nationale Moral würde man heute zutreffender als Werthaltungen bezeichnen.

⁵ Michael Doyle, *Empires*, Cornell University Press 1986, S. 93 ff.

⁶ Joseph Nye, *Das Paradox der amerikanischen Macht*, Hamburg 2003, S. 208 f.

⁷ Hans *Morgenthau* revised by Kenneth *Thompson*, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, McGraw-Hill 1993, S. 124 ff; dtsh. Ausg., *Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*, Gütersloh 1963, S. 132 ff.

Als eine moderne Schwelle zur Stabilisierung einer Macht- und Führungsposition im internationalen System böten sich die Betrachtung der Fähigkeiten zur Kooperation und die Akzeptanz und der kluge Umgang mit Interdependenzen an. Das liefe auf eine Präferenz für multilaterale Politik hinaus. Es liegt also nahe, die moderne Schwelle als multilaterale westliche Schwelle zu bezeichnen. Hier zeigten die USA mehr Meisterschaft als alle ihre Vorgänger, die ihre hegemonialen Positionen traditionell im Sinne von Befehl und Gehorsam ansahen und allenfalls in Schwächephasen kooperierten und dabei die Diplomatie weniger als Verhandlungsinstrument zum Interessenausgleich und zum Aufbau fester Kooperationsstrukturen, sondern als Mittel zum Hinhalten und Verwirren ansahen, um Gegner reinzulegen und gegeneinander in Stellung zu bringen (*divide et impera*). Die Institutionalisierung der Kooperation in internationalen Regimen und Organisationen war nach dem Zweiten Weltkrieg ein neuer politischer Ansatz, den die USA weltweit planvoll und lange Zeit auch erfolgreich einsetzten. Sie setzten dabei kluge Macht im Sinne Czempiels⁸ ein. Statt der altrealistisch geprägten Machtausübung durch Anordnung trat die Konsensmacht durch gemeinsame Governance.⁹ Für den Juniorpartner Westeuropa war der Anreiz sich dabei einzubringen sehr hoch, weil das angesichts der eigenen Minderposition auf eine Stuserhöhung hinaus lief.

Die Palette dieses durch kluge Macht institutionalisierten internationalen Netzwerks reichte von den Vereinten Nationen bis zu den Bretton-Woods-Zwillingen Währungsfonds (IWF) und Weltbank. Dazu zählten aber auch rein westliche Organisationen wie die OECD und die G-7. Nach dem Ost-West-Konflikt trat auch die erweiterte und reformierte NATO hinzu. Nach der kurzen Phase der Einzelhegemonie der USA nach dem Zweiten Weltkrieg war durch Internationalisierung und Multilateralismus eine wohlwollende westliche Gruppenhegemonie entstanden, in der die USA nur noch *primus inter pares* waren. Innerwestlich herrschte eine Pax Americana in der stabil befriedeten OECD-Welt.¹⁰ Diese Gruppenhegemonie steuerte und regierte durch diese Struktur und vermittelte ihrer Ressourcen die Weltwirtschaft, bot Sicherheit im atlantischen Raum und relative Sicherheit darüber hinaus. Sie bestimmte aber auch die Agenda der Weltpolitik durch demokratische Werte wie Frieden und Menschenrechte, obwohl die Demokratien nur ein Drittel der Staatengemeinschaft ausmachten. Zwischen den drei politischen Sachbereichen Herrschaft, Sicherheit und Wirtschaft bestand ein enger Zusammenhang. Die westliche Überlegenheit

⁸ Ernst-Otto Czempiel, Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München 1999

⁹ Reinhard Rode, Kluge Handelsmacht, Berlin 2006, S. 2 f.

¹⁰ Ders., Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen, Münster 2002

in allen drei Bereichen gab der westlichen Gruppenhegemonie die Macht, durch Vorbild, Leistung und, wo nötig, durch Druck zu führen und die Welt zu ordnen.

Dieses Erfolgssystem offenbarte nach einer Dekade erfolgreicher Weltordnungspolitik in den neunziger Jahren im folgenden Jahrzehnt zunehmende Schwächen. Das Ende der Geschichte¹¹ durch den globalen Siegeszug der Demokratie trat beileibe nicht ein. Ein neu entfachter islamistischer Terrorismus forderte den Westen auf den Feldern von Politik und Sicherheit unerwartet nachhaltig heraus, obwohl davon allenfalls Nadelstiche erwartet worden waren. Aufsteiger in der Weltwirtschaft, China voran, untergruben erfolgreich die westliche wirtschaftliche Dominanz, die zusätzlich bedingt durch innere Schwächen im Finanzsystem 2008 in eine Weltwirtschaftskrise hineinschlitterte. Auf dem Feld der Sicherheit hatte die Administration Bush jun. nach dem Schock des 11. September 2001 wegen der terroristischen Attacke auf das World Trade Center in New York mit einem Krieg gegen den Irak Saddam Husseins überreagiert, Kriegsgründe aufgebauscht, die westliche Welt leichtfertig gespalten, den Nahen Osten destabilisiert und dem islamistischen Terrorismus neue Sympathisanten zugeführt. Statt kluger Macht war die alte simple Machtsorte der militärischen Intervention gewählt worden.

Daraufhin verlor das westliche Modell an Strahlkraft. Die USA als Führungsmacht hatten sich delegitimiert und sich selbst innen wie außen geschwächt und die wohlwollende Gruppenhegemonie gleich mit untergraben. Es liegt also mehr als nahe, das Ausmaß des relativen Niedergangs der westlich geprägten OECD-Welt zu bilanzieren. Die Plausibilität der beiden gegensätzlichen Szenarien, weiterer Niedergang durch Macht- und Einflussverlust oder aber eine Stabilisierung durch die erfolgreiche Erweiterung der hegemonialen Führungsgruppe, also der Ausbau der modernen westlichen multilateralen Schwelle, wird abzuschätzen versucht.

Die ausdrückliche Verwendung des Begriffs Westen ist hier noch zu erläutern. Westen war in der Nachkriegszeit bis zum Ende des Ost-West-Konflikts die Standardbezeichnung für das westliche Bündnissystem im Gegensatz zum kommunistischen Ostblock. Es ging dabei aber immer um mehr als um das westliche Militärbündnis unter Führung der USA. Der Begriff umfasste eine breite politische und kulturelle Dimension, die eine westlich-liberale Wertegemeinschaft als Bündnis von demokratisch und marktwirtschaftlich geprägten Staaten mit einbezog. Dafür hat sich später die Kategorie OECD-Welt eingeprägt, was Dieter *Senghaas* in dem von ihm eingeführten Begriff vom OECD-

¹¹ Francis *Fukuyama*, *Das Ende der Geschichte, wo stehen wir?*, München 1992

Frieden¹² festgehalten hat. Wenn man es einfach fassen will, war das der Club der Guten mit dem in der globalen Betrachtung am höchsten stehenden Zivilisationsniveau, der den Nichtmitgliedern Anreiz und Vorbild bot. Für die Außenstehenden war die OECD-Welt aber logischerweise auch ein provozierendes Gebilde, das Ablehnung, Gegnerschaft, Neid und Missgunst auf sich zog. Wenn etwa die von den Staaten der OECD-Welt finanzierte und kontrollierte Weltbank Entwicklungskredite an Kriterien guter Regierungsführung (*Good Governance*) band, war das bei den Diktatoren und korrupten Eliten der Dritten Welt zwangsläufig unbeliebt.

Diese internationale Prägekraft der OECD-Welt, die *Fukuyama* zu seiner voreiligen Vision vom Ende der Geschichte verleitet hatte, stünde mit einem Abstieg des Westens zur Disposition. Meine Überlegungen zielen also nicht in erster Linie auf den Niedergang der USA, deren absteigende Rolle schon früher in einer Welle der Niedergangsliteratur pro und contra debattiert worden ist.¹³ Vielmehr geht es um die systemische Attraktivität und Leistungskraft der OECD-Welt als globaler Maßstab für den richtigen Entwicklungspfad. Im Senghaas'schen Sinne ausgedrückt, wird gefragt, wohin die Welt wohl mit einem geschwächten Westen driften wird und welche Prägekraft das zivilisatorische Hexagon behalten kann. Seine sechs Konditionen von Frieden und Zivilisation beinhalten Gewaltmonopol, Rechtstaatlichkeit, Affektkontrolle, demokratische Partizipation, soziale Gerechtigkeit und eine konstruktive Konfliktkultur.

Ich nehme an, dass der Ausbau der modernen westlichen multilateralen Schwelle als Integrationsleistung der OECD-Welt dies im Erfolgsfall befördern kann und die Welt damit weiterhin auf lange Zeit stabil westlich geprägt werden könnte. Ein Misserfolg hingegen könnte eine schrumpfende, von außen latent bedrohte westliche OECD-Nische quasi als belagerte atlantische Festung schaffen, um die herum eine Staatenanarchie im Sinne des Realismus vorherrschen würde, in der Diktatur, Armut, Kriege und Gewalt an der Tagesordnung wären.

Auf Grund dieser beiden alternativen Verlaufsszenarien lässt sich die Hypothese aufstellen, dass der Westen, wenn er seine überlegene politisch-legiti-

¹² Der Begriff OECD-Frieden und seine Gründung auf ein zivilisatorisches Hexagon geht auf Dieter Senghaas zurück; *ders.*, *Wohin driftet die Welt?*, Frankfurt am Main 1994, S. 26 ff.

¹³ Richard Rosecrance (Hg.), *America as an Ordinary Power*, Ithaca 1976; David Calleo, *The Bankrupting of America*, New York 1992; Paul Kennedy, *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert*, 4. Aufl., Frankfurt am Main 1993, S. 370 ff. und als Gegenposition Henry Nau, *The Myth of America's Decline*, New York 1990; vgl. auch die Sammelrezension von Dietmar Herz, *The American School of Decline*. Anmerkungen zur Literatur über den Verfall amerikanischer Macht, in: *Neue Politische Literatur* 34, 1989, 1, S. 41-57

matorische, wirtschaftliche und militärische Ressourcenkraft bewahren könnte, gute Erfolgchancen besäße seine globale Machtstellung zu stabilisieren und Aufsteiger in die OECD-Welt zu integrieren. In diesem Fall könnte die westliche multilaterale Schwelle ausgebaut und mittel- und längerfristig die Welt im westlichen Sinne geordnet werden. Ein Ende der Geschichte wäre das nicht, aber eine längere Phase der Vorherrschaft einer demokratisch verfassten Staatengruppe, die gut für den Westen und die Welt wäre. Die Chancen dafür werden auch deshalb als gut eingeschätzt, weil sowohl das westliche Demokratie-Modell, als auch das westliche Wirtschaftsmodell nicht starr sind, sondern einen anpassungsfähigen liberalen Wertehintergrund und einen pragmatisch flexiblen wirtschaftlichen Liberalismus (*embedded liberalism*)¹⁴ verkörpern. Der wirtschaftspolitische Liberalismus ist durch Staaten, Regierungen und gesellschaftliche Interessen gezähmt, er ist ein durch Politik eingehogter Liberalismus und gerade deshalb für multilaterale Institutionen tauglich. Aufsteigern kann er als Integrationschance angeboten werden. Er ist nach der Herkunft ein atlantisches politisches Konstrukt, das aber schon mit der Integration Japans nach dem Zweiten Weltkrieg seine Exportfähigkeit unter Beweis gestellt hat.

¹⁴ Der Begriff geht zurück auf John Ruggie, *International Regimes, Transactions and Chance. Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order*, in: *International Organization* 36, 2, 1982, S. 379-416; zur Aktualisierung *ders.*, *Embedded Liberalism and Progress in International Economic Relations*, in: Emanuel Adler/Beverly Crawford, (Hg.), *Progress in Postwar International Relations*, New York 1991, S. 201-234